

N° 4700^{1B}

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2000-2001

PROJET DE LOI

concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat
pour l'exercice 2001

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(19.10.2000)

SOMMAIRE:

Chapitre 1 – Les points forts de l'avis

1. Objectifs de l'avis de la CEP•L
2. Le contexte économique du projet de budget
 - 2.1. La croissance économique
 - 2.2. L'emploi
 - 2.3. L'inflation
3. Les paramètres et nouveautés de présentation du projet de budget
4. Les points clés de l'avis de la CEP•L
 - 4.1. La réforme fiscale
 - 4.2. Observations à l'encontre de la réforme fiscale
 - 4.3. Définition du modèle de l'impôt négatif et de son cadre opérationnel
 - 4.4. L'introduction d'un revenu pour charge de famille
 - 4.5. La participation au débat sur les forfaits et les abattements fiscaux
 - 4.6. La promotion de l'épargne salariale
 - 4.7. Les défis du développement extraordinaire de l'économie

Chapitre 2 – La nouvelle législation sur le budget de l'Etat

1. La non-consultation de la CEP•L
2. La nouvelle terminologie
3. Les annexes explicatives
4. Le budget pour ordre

Chapitre 3 – La politique budgétaire

1. Les chiffres clés du budget pour l'exercice 2001
2. Des estimations plus réalistes
3. L'absence d'une norme budgétaire

Chapitre 4 – La politique d'investissement

1. Les plus-values de recettes garantissent une marge de manoeuvre importante pour les investissements publics
2. Changement radical dans le financement des investissements publics

Chapitre 5 – La réforme fiscale pour 2001

1. La réforme fiscale: les mesures proposées
 - 1.1. Les modifications en 2001
 - 1.2. Les modifications en 2002
 - 1.3. Coût de la réforme tarifaire 2001-2002
2. Pour une réduction de la charge fiscale: les arguments de la CEP•L
 - 2.1. Les salariés, les grands perdants de la croissance
 - 2.2. La pression fiscale s'est aggravée
3. La réforme fiscale: les observations de la CEP•L
 - 3.1. La non-adaptation à l'inflation
 - 3.2. L'aggravation du phénomène du „Mittelstandsbuckel“

Chapitre 6 – La réforme fiscale pour 2002

1. Les réductions fiscales dans le contexte des abattements et des forfaits fiscaux
2. Abattement ou crédit d'impôts
3. La réorientation de certaines initiations fiscales
4. Les effets pervers de la suppression des déductions fiscales
 - 4.1. Cas de la classe 2.0. – Couple marié sans enfants
 - 4.2. Cas de la classe 2.2. – Couple marié avec deux enfants
5. Considérations finales

Chapitre 7 – Modèle d'un impôt négatif

1. Les effets de la réforme projetée pour 2001
 - 1.1. Réduction de la pression fiscale
 - 1.2. De plus en plus de ménages non soumis à l'impôt
2. Le modèle de la CEP•L
 - 2.1. Hypothèses et structure du modèle sur base de la classe d'impôt 2
 - 2.1.1. Ménages de la classe d'impôt 2
 - 2.1.2. Calcul du minimum tarifaire ajusté pour la classe d'impôt 2
 - 2.1.3. Structure tarifaire proposée pour l'introduction d'un impôt négatif
 - 2.2. Modèle chiffré
 - 2.3. L'application pratique
 - 2.3.1. L'application pratique au niveau du barème
 - 2.3.2. L'application pratique au niveau d'une déclaration d'impôts
3. Considération finale

Chapitre 8 – Modèle d'un revenu pour charge de famille

1. L'évolution récente et la situation actuelle de la politique familiale
2. L'exemple du Québec (Canada)
 - 2.1. L'aide fiscale
 - 2.2. Les allocations familiales
3. Le modèle proposé par la CEP•L
4. Considérations finales

Tableaux

1. Principaux chiffres et évolution du projet de budget pour 2001
2. Taux d'augmentation des recettes et des dépenses courantes entre 1992 et 2001
3. Evolution des plus-values de 1993 à 1999 en milliards de LUF
4. Alimentation des différents fonds d'investissements publics
5. Calcul de la norme budgétaire pour l'exercice 2001
6. Progression du total des dépenses de l'Etat
7. Dépenses d'investissement pour la période 1993 à 2000
8. Les dépenses d'investissement des fonds par catégorie
9. La distribution des emprunts entre le fonds des routes et les autres postes du budget en milliards
10. Evolution de l'imposition entre un revenu imposable mensuel de 90.000.– LUF et de 180.000.– LUF
11. Couple sans enfants (cl. 2.0.) – Comparatif-Revenu avec déductions fiscales/Revenu sans déductions fiscales
12. Couple avec 2 enfants (cl. 2.2.) – Comparatif-Revenu avec déductions fiscales/Revenu sans déductions fiscales
13. Modèle de l'impôt négatif: Tarif mensuel ajusté 2001/avec impôt négatif (classe d'impôt 2)
14. Exemples chiffrés de l'effet de l'impôt négatif sur les salaires se situant entre 58.000 et 71.550.– LUF et imposables dans la classe d'impôt 2

Graphique

1. La progression du taux moyen pour un revenu mensuel variant de 90.000.– LUF à 220.000.– LUF

Schémas

1. Le tarif actuel
2. Le tarif proposé pour 2001
3. Le tarif proposé pour 2001 incluant l'impôt négatif
4. La formule de l'impôt négatif par rapport au tarif actuel et par rapport au tarif 2001

PREFACE

Par lettre du 13 septembre 2000, Monsieur Luc Frieden, Ministre du Trésor et du Budget, a soumis le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2001 à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

L'assemblée plénière a discuté et arrêté le présent avis à l'unanimité lors de sa réunion du 19 octobre 2000 sur base des travaux préparatoires menés par la Commission Economique qui y a consacré 6 réunions.

Le volet fiscal dominant les orientations budgétaires pour 2001, l'avis de notre Chambre professionnelle place au centre de ses développements d'une part, les effets de la réforme fiscale proposée, et d'autre part, l'introduction d'un **modèle d'impôt négatif** et d'un **modèle d'un revenu pour charge de famille**.

Luxembourg, le 19 octobre 2000

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

*

Chapitre 1 – Les points forts de l'avis

1. Le projet de budget est l'instrument clé du Gouvernement pour définir sa politique et il offre aux chambres professionnelles, associées organiquement à la procédure législative, l'opportunité de s'exprimer au sujet des orientations qu'elles désirent donner à la politique économique et sociale du pays.

2. Le point fort du projet de budget pour l'exercice 2001 consiste sans nul doute dans la mise en oeuvre de la première étape de la réforme fiscale comportant une réduction de la pression fiscale à charge des personnes physiques.

1. Objectifs de l'avis de la CEP•L

3. L'accent principal du budget étant la réforme fiscale, la CEP•L consacre évidemment la part prioritaire de son avis à cette réforme.

Pour pouvoir se focaliser entièrement à une analyse détaillée de la réforme fiscale et à la présentation de deux modèles concrets, l'un portant sur l'introduction de l'impôt négatif et l'autre sur l'institution d'un revenu pour charge de famille, la CEP•L a renoncé délibérément à aborder d'autres sujets de la politique économique et sociale qui, traditionnellement, faisaient partie de son avis.

2. Le contexte économique du projet de budget

2.1. La croissance économique

4. Depuis 1985, l'économie luxembourgeoise connaît une croissance fulgurante.

Au cours des années allant de 1985 à 1997, la croissance moyenne du PIB, en termes réels, fut de 5,4% par an.

A cette progression déjà considérable s'est ajouté en 1999 un accroissement de 7,6% et les prévisions pour 2000 et 2001 sont tout aussi favorables et confirment la tendance à la hausse.

Parmi les dernières prévisions officielles du Statec, qui ont été publiées dans le programme que le Gouvernement doit présenter dans le cadre du „pacte de stabilité et de croissance“, adopté par le Conseil Européen d'Amsterdam en juin 1997, la variante haute, qui correspond à une croissance annuelle de 6% pour les deux années, semble même très prudente.

2.2. L'emploi

5. De 1990 à 1999, l'emploi salarié intérieur a progressé de 170.400 à 236.446 salariés, soit un accroissement de 38,8%.

Fin septembre 2000, l'emploi salarié intérieur a fait un nouveau bond en passant à 249.664 personnes, soit un nouvel accroissement de 13.218 personnes, soit de 5,6% sur une période de 9 mois.

Depuis 1998, le taux de chômage est en diminution. En 1999, il est passé, en moyenne annuelle, sous la barre des 3% pour se situer fin septembre 2000 à 2,6%, ce qui représente un total de demandeurs d'emploi de 4.908 personnes.

Les acteurs économiques et sociaux, qui ont en charge la gestion du marché de l'emploi, se trouvent placés devant la nécessité d'une gestion double:

- l'une classique résidant dans l'insertion des demandeurs d'emploi sur le marché de travail et dans le traitement social de ceux et celles qui ne trouvent pas d'emploi en raison de handicaps divers;
- l'autre plutôt prospective et se situant au niveau de la pénurie d'une main-d'oeuvre spécialisée.

Celle-ci se fait cruellement sentir au niveau des entreprises industrielles, dont les processus de production sont hautement sophistiqués. Les entreprises de service et celles du secteur financier sont confrontées au même phénomène au vu des imbrications internationales de plus en plus ramifiées et complexes.

Pour faire face à ces besoins renforcés par la globalisation de l'économie, le Luxembourg se doit d'accroître l'attrait pour une main-d'oeuvre hautement qualifiée et mobile, main-d'oeuvre que ni le marché national, ni celui de la Grande Région ne peuvent fournir.

A cet effet, la CEP•L se demande s'il ne serait pas opportun de confier une telle mission prospective à une cellule spéciale de l'ADEM et/ou de charger de cette mission l'Observatoire des Relations Professionnelles et de l'Emploi que le Ministre du Travail et de l'Emploi envisage de créer.

Au niveau de l'emploi, notre pays se trouve ainsi dans une situation comparable à celle de nombreux autres pays européens, dont notamment l'Allemagne et la France, qui sont elles aussi confrontées à la situation paradoxale du chômage d'un côté, et de la pénurie de main-d'oeuvre, de l'autre côté.

En Allemagne, l'on se souvient de la discussion au sujet de l'attribution de „green cards“ permettant à des experts étrangers spécialisés en informatique et provenant de pays hors Union Européenne, d'être recrutés par des entreprises allemandes.

En France, l'INSEE (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques) vient de constater, dans le cadre d'une enquête trimestrielle parue au mois d'août 2000, que „les entreprises ne trouvent plus assez de bras pour faire tourner la machine“.

2.3. L'inflation

6. L'accroissement de l'inflation risque de ternir le tableau très positif de l'économie luxembourgeoise.

Le renchérissement des produits pétroliers et la faiblesse de l'euro par rapport au dollar sont les facteurs essentiels pesant sur le taux d'inflation.

Selon le président de la Banque Centrale de Luxembourg, le taux d'inflation constaté dans la zone euro pour août 2000 était de 2,3%. Au Luxembourg, avec 3,7%, il a dépassé ce chiffre de 1,4%. Pour septembre 2000, le taux d'inflation, selon l'indice harmonisé, est passé à 4,2%, alors qu'il se situe à 3,4% dans sa version nationale.

Malgré ce point prêtant, sinon à l'inquiétude, du moins à la vigilance, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001 s'inscrit dans un contexte économique très favorable.

3. Les paramètres et nouveautés de présentation du projet de budget

7. Le projet de budget pour 2001 est présenté dans la terminologie nouvelle introduite par la loi du 8 juin 1999 et qui distingue dorénavant entre les dépenses courantes et les dépenses en capital.

Le budget pour 2001 est le premier exprimé entièrement en euros.

8. Trois paramètres budgétaires déterminent les caractéristiques du projet de budget pour l'exercice 2001:

- les recettes courantes dépassent pour la première fois, en termes d'accroissement inter-annuel, le cap des 10% en atteignant 12,77%, et ce malgré la réforme fiscale proposée;
- Sans celle-ci, l'excédent des recettes courantes par rapport à l'exercice 2000 aurait même dépassé les 17%;
- le budget en capital est supérieur de 30% à celui de l'exercice 2000;
- le volume des investissements publics atteint les 27 milliards de LUF pour 2001, ce qui représente par rapport au budget pour l'exercice 2000 une augmentation de 35%.

4. Les points clés de l'avis de la CEP•L

4.1. La réforme fiscale

9. La répartition des fruits de la croissance fulgurante et exceptionnelle de l'économie luxembourgeoise s'est faite de manière très inégale entre les trois acteurs les plus importants que sont l'Etat, les employeurs et les salariés.

La Chambre des Employés Privés a démontré dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 2000 et dans son périodique „dialogue“ de juillet 2000, que les principaux bénéficiaires de l'expansion économique sont l'Etat et les entreprises.

Les salariés, par contre, par leur acceptation de la modération salariale, n'ont pratiquement pas participé à l'essor économique.

10. Pour rétablir l'équilibre rompu, la CEP•L a déjà plaidé dans son avis de novembre 1999 concernant le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2000 pour une réforme fiscale appropriée dès l'exercice 2000.

Cette revendication a été réitérée dans le cadre du périodique „dialogue“ de juillet 2000.

11. Dans sa déclaration gouvernementale du 12 août 1999, le Premier Ministre a annoncé une réforme fiscale pour l'année 2002, année de la mise en circulation de l'euro.

S'y référant, le Gouvernement n'a pas donné de suite favorable à la revendication de la CEP•L proposant une réduction fiscale dès l'année 2000.

Au contraire, il a même confirmé son attitude dans le cadre de sa déclaration sur l'état de la nation de mai 2000.

12. Ce n'est qu'en août de cette année-ci, que le Gouvernement s'est ravisé en faisant siens les arguments de la CEP•L. En effet, il s'est décidé à avancer, avec le dépôt du projet de budget pour l'année 2001, la première étape de la réforme fiscale au 1er janvier 2001.

13. La CEP•L félicite ainsi le Gouvernement d'avoir avancé la mise en oeuvre des réductions fiscales au profit des personnes physiques au 1er janvier de l'année prochaine.

4.2. Observations à l'encontre de la réforme fiscale

14. Malgré son accord à la réforme fiscale, la CEP•L se doit de présenter certaines observations concernant la non-adaptation du tarif à l'inflation et surtout l'aggravation du phénomène du „Mittelstandsbuckel“ qui fait que les titulaires de revenus moyens sont ceux qui profitent le moins de la réforme fiscale à cause de la progression relativement forte qui s'applique rapidement sur leur revenu.

4.3. Définition du modèle de l'impôt négatif et de son cadre opérationnel

15. Pour faire bénéficier de la réforme fiscale ceux qui ne paient pas d'impôts et donc ne profitent pas d'une augmentation de leur revenu net suite à la réforme, la CEP•L propose un modèle d'impôt négatif. Celui-ci aura pour effet de faire bénéficier également ces personnes des fruits de la croissance et de réta-

blir dans une certaine mesure la symétrie sociale. Ceci vaut d'ailleurs tant pour les actifs que pour les pensionnés.

Pour rendre la mise en oeuvre de l'impôt négatif opérationnelle dans la pratique, la CEP•L démontre la faisabilité matérielle de son exécution.

4.4. L'introduction d'un revenu pour charge de famille

16. Le deuxième axe de réflexion de la CEP•L concerne le traitement fiscal des familles. A la place des modérations fiscales et des allocations familiales, la Chambre des Employés Privés propose d'examiner l'opportunité de l'introduction d'un revenu pour charge de famille, modulé en fonction du nombre d'enfants composant le ménage.

4.5. La participation au débat sur les forfaits et les abattements fiscaux

17. Comme le Gouvernement place la réforme fiscale pour l'exercice 2002 dans le contexte et sous la réserve d'une analyse approfondie des forfaits et des abattements fiscaux, la CEP•L souligne d'ores et déjà l'impact de la suppression éventuelle de l'un ou de l'autre mécanisme de modération d'impôts. De plus, elle formule des propositions concrètes quant à la réorientation de l'un ou de l'autre mécanisme existant vers de nouvelles finalités telles que celle de la constitution de droits personnels à pension.

4.6. La promotion de l'épargne salariale

18. Pour suivre la tendance se manifestant dans la plupart des pays européens, la CEP•L plaide en faveur d'une législation réglementant l'épargne salariale et permettant la participation des salariés au capital de leur entreprise.

4.7. Les défis du développement extraordinaire de l'économie

19. La croissance extraordinaire de l'économie, tout comme les modifications structurelles qu'elle connaît, pose évidemment au Luxembourg des défis très importants.

20. Ainsi, la population totale résidente est passée de 384.000 à 440.000 personnes pendant la période allant de 1991 à 2000.

21. Le Statec, dans ses projections de population 1995-2050, table – dans sa variante la plus haute – sur la perspective d'une population résidente de 750.000 personnes à l'horizon 2050.

L'estimation se fonde sur un excédent migratoire annuel de 4.500 personnes, excédent atteint au cours de la dernière décennie et qui a de fortes chances d'être atteint également dans les années à venir.

22. Cette explosion de la population résidente, doublée de l'important apport frontalier, place toute la communauté devant des défis très sérieux.

23. La CEP•L est notamment inquiète du manque de débat sur les moyens nécessaires pour maîtriser cette évolution envisagée et parfaitement possible.

Si la marge de manoeuvre financière de l'Etat est amplement suffisante pour attaquer un programme d'investissement ambitieux, la véritable difficulté réside avant tout dans la planification et la programmation des moyens à mettre en oeuvre.

Elle invite donc le Gouvernement à mettre en oeuvre une programmation systématique au sujet des infrastructures économiques, scolaires, hospitalières, sanitaires, routières, ferroviaires, sportives, culturelles, de loisirs et de logement qu'engendre un développement de la population aussi conséquent.

L'aménagement du territoire et la définition d'un plan national du développement durable doivent impérativement tenir compte de tous ces aspects et rentrer au coeur des débats.

24. La pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, surtout au niveau du recrutement de spécialistes indispensables pour faire face à la pénétration de plus en plus grande des nouvelles technologies et de la société

de l'information, exige également des efforts de prospection afin qu'une politique d'attrait puisse être mise en oeuvre à leur rencontre.

Chapitre 2 – La nouvelle législation sur le budget de l'Etat

1. La non-consultation de la CEP•L

25. Au cours de la phase de préparation et d'élaboration du projet de loi qui a conduit à la loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat et qui a modernisé le système budgétaire et comptable, ni la Chambre des Employés Privés, ni les autres chambres professionnelles du secteur privé n'ont été consultées pour avis.

26. Or, la loi organique du 4 avril 1924 portant création de chambres professionnelles à base électorale prévoit pour cinq chambres professionnelles, à savoir, la Chambre d'Agriculture, la Chambre de Commerce, la Chambre des Métiers, la Chambre de Travail et la Chambre des Employés Privés, des compétences pour présenter leurs observations à la Chambre des Députés sur l'emploi des crédits du budget de l'Etat.

27. Malgré le fait que la loi prévoit donc expressément la consultation de ces cinq chambres professionnelles lors de l'établissement du budget de l'Etat, ces cinq chambres n'ont pas été consultées lors de la réforme de la législation sur le budget. La seule chambre consultée était la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics. Or la loi de 1964 portant création de cette chambre professionnelle ne prévoit pas expressément sa consultation lors de l'établissement du budget de l'Etat.

28. La non-consultation des chambres professionnelles du secteur privé lors des discussions du projet qui a conduit à la loi du 8 juin 1999 est un exemple de plus du non-respect de la mission consultative des chambres professionnelles et de son application tout à fait arbitraire de la part du Gouvernement.

2. La nouvelle terminologie

29. La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat ne retient plus les termes de recettes et dépenses ordinaires et extraordinaires et les remplace par les termes recettes et dépenses courantes et recettes et dépenses en capital.

30. Les auteurs de cette loi soulignent que „la législation de 1936 utilisait à ce sujet la terminologie peu précise (cette terminologie peu précise fut utilisée plus de 60 ans!) d'opérations ordinaires et d'opérations extraordinaires. On a dorénavant recours à des termes qui permettent plus aisément d'identifier les opérations entrant dans les différentes catégories, en l'occurrence ceux d'opérations courantes et d'opérations en capital.“

31. Le projet de budget pour l'exercice 2001 distingue pour la première fois entre des recettes et des dépenses courantes d'un côté, et des recettes et des dépenses en capital, de l'autre côté, sans que l'exposé des motifs du projet de budget pour l'exercice 2001 ne contienne aucune indication quant à cette nouvelle terminologie.

3. Les annexes explicatives

32. En dehors de ce changement de terminologie, la loi précitée prévoit encore dans son article 6 que le projet de budget de l'année doit obligatoirement être accompagné d'annexes explicatives faisant connaître:

- la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée;
- l'encours des garanties accordées par l'Etat;
- la situation financière des fonds spéciaux, indiquant pour chaque fonds spécial son évolution pluriannuelle passée et future.

33. Le projet de budget pour l'exercice 2001 ne répond pas à ces exigences. Si on fait abstraction des services de l'Etat à gestion séparée, formule qui fonctionne actuellement sur base de projets pilotes, l'annexe explicative renseignant sur l'encours des garanties accordées par l'Etat fait défaut et l'explication sur la situation financière des fonds spéciaux est incomplète. Il manque, entre autres, le fonds de crise, le fonds communal de dotation financière, le fonds du rail, le fonds national de recherche etc.

34. Cette manière de procéder est contraire à l'intention des auteurs de la loi du 8 juin 1999 qui s'étaient exprimés à l'époque comme suit:

„Afin d'assurer une transparence accrue des documents budgétaires, tout comme de la situation financière de l'Etat en général, l'article 6 dispose que le projet de budget se trouve accompagné d'une série de notes et d'annexes descriptives concernant notamment la situation des fonds spéciaux.

Il développe la pratique actuellement suivie en ce qui concerne la présentation matérielle du projet de budget et des notes explicatives y annexées, en y ajoutant notamment un relevé des garanties accordées par l'Etat, ainsi qu'un état de la situation financière des services de l'Etat à gestion séparée et la rend obligatoire.“

4. Le budget pour ordre

35. Jusqu'en 1979, le budget pour ordre regroupait exclusivement des recettes et des dépenses que l'Etat effectuait pour le compte de tiers, notamment des fonds internationaux, et pour le compte de l'Union économique avec la Belgique.

En 1979, le budget des recettes et des dépenses pour ordre représentait quelque 25% du budget total.

36. Depuis 1980, la politique en matière de budget pour ordre a connu plusieurs changements profonds, de sorte qu'en 1999, le budget voté pour ordre a atteint un volume correspondant à 50% des dépenses budgétaires totales.

Ce gonflement du budget pour ordre s'explique notamment par l'incorporation, depuis 1980, des recettes brutes de la TVA, recettes qui sont alors affectées à l'Union européenne, et à partir de 1990, également aux communes.

Dans ce contexte, il importe de préciser que le fonds communal de dotation financière est alimenté, en dehors des 10% du produit de la TVA, par une participation de 18% au produit des impôts sur les revenus des personnes physiques et de 20% au produit de la taxe sur les véhicules automoteurs.

Contrairement à la TVA, les 18% du produit des impôts sur les revenus des personnes physiques figurent en tant que dépenses au budget ordinaire du Ministère de l'Intérieur, le total brut de cet impôt figurant comme recette au budget ordinaire. Il en est de même de la taxe sur les véhicules automoteurs.

37. La CEP•L exige d'appliquer la même procédure pour attribuer les 10% du produit de la TVA revenant aux communes. Ainsi, toutes les dépenses en relation avec l'alimentation du fonds communal de dotation financière transiteraient par le budget ordinaire de l'Etat.

Le regroupement au budget du Ministère de l'Intérieur de toutes les dépenses et „alimentations“ revenant aux communes aurait pour avantage de garantir une meilleure transparence des finances communales.

38. Actuellement, plus de 26% du produit total de la TVA ne transitent plus par le budget des recettes et des dépenses ordinaires. Ils sont virés directement du budget pour ordre:

- soit aux Communautés européennes à raison de 19%;
- soit aux communes à raison de 8,1%.

39. Récemment la contribution sociale sur les carburants a, elle aussi, fait son apparition au budget pour ordre.

La loi du 17 juin 1994 fixant les mesures en vue d'assurer le maintien de l'emploi, la stabilité des prix et la compétitivité des entreprises avait introduit, entre autres, cette contribution sociale, prélevée sur les

huiles minérales légères et les gasoils destinés à l'alimentation des moteurs de véhicules circulant sur la voie publique.

Cette loi a conduit à une modification de la loi budgétaire du 22 décembre 1993 pour l'exercice 1994.

Le produit de la contribution sociale prélevée sur les carburants – pour la période du 1er juillet 1994, date de la mise en vigueur de la loi, au 31 décembre 1994 –, fut inscrit comme recette ordinaire au budget du Ministère des Finances et comme dépense ordinaire au budget du Ministère du Travail.

40. Mais, à partir de l'exercice 1995, la contribution sociale prélevée sur les carburants est traitée comme ressource propre du fonds pour l'emploi et elle figure au budget pour ordre.

En appliquant le même raisonnement, on pourrait inscrire le produit des impôts sur le revenu des collectivités et sur le revenu des personnes physiques, majoré de l'impôt de solidarité, dans le budget pour ordre en tant que recette, et du côté dépenses transférer l'élément impôt de solidarité au fonds pour l'emploi et les impôts proprement dits au budget ordinaire en tant que recettes.

41. Dans le cadre de la récente réforme de la législation sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, le Gouvernement avait essayé dans le projet initial d'étendre la technique du budget pour ordre aux recettes qui sont affectées en vertu d'une loi spéciale au paiement de dépenses déterminées à charge d'un fonds spécial. Dans l'exposé des motifs, il fut souligné à ce sujet que „cette disposition reprend, en la généralisant, celle prévue à l'article 38 de la loi budgétaire pour l'exercice 1995 qui stipule que la contribution sociale prélevée sur les carburants ainsi que son affectation au Fonds pour l'emploi peuvent être imputées au budget des recettes et des dépenses pour ordre“.

42. Dans son avis du 5 novembre 1996, la Chambre des Fonctionnaires et Employés Publics, reprenant les arguments et considérations de la CEP•L, a parlé, en matière de pratiques gouvernementales concernant le budget pour ordre, de „magouille budgétaire qui consiste à effectuer, par l'intermédiaire du budget pour ordre, des opérations qui ne sont pas réalisées pour le compte de tiers mais pour le compte de l'Etat, et ce dans le seul but de réduire le total apparent des dépenses budgétaires“.

Le Conseil d'Etat, dans son avis du 24 juin 1997, a exprimé son opposition formelle à l'égard d'une nouvelle orientation du budget pour ordre en se référant aux arguments des chambres. De plus, le Conseil d'Etat constate que „le texte proposé par le Gouvernement constitue une très grave entorse aux principes de l'universalité budgétaire et de la non-affectation des recettes“.

A cause de cette opposition formelle du Conseil d'Etat, le Gouvernement ne pouvait pas donner une base légale à la généralisation d'une politique budgétaire hautement contestable ayant de plus en plus recours au budget pour ordre.

43. La CEP•L, de son côté, se trouve confirmée dans ses vues par le Conseil d'Etat. A maintes reprises, dans le cadre de ses avis sur le projet de budget, elle avait critiqué cette démarche volontariste de gonfler le budget pour ordre. Cette manière de procéder est, selon l'avis de la CEP•L, un artifice de présentation qui a pour effet de débudgétiser une part importante des recettes courantes et de réduire la transparence budgétaire. En outre, elle complique une analyse des différentes catégories d'impôts et risque de conduire à des conclusions fausses.

44. En considération des développements qui précèdent, qui ont été relevés à maintes reprises par la CEP•L dans le cadre des avis budgétaires et qui d'ailleurs ont été confirmés par le Conseil d'Etat, notre chambre professionnelle est d'avis:

- que le budget pour ordre devrait être strictement limité, en conformité avec la loi du 8 juin 1999, aux recettes et dépenses que l'Etat a réalisées pour un tiers, notamment pour l'Union économique belgo-luxembourgeoise et au profit des fonds internationaux;
- que l'alimentation de fonds publics nationaux, qu'il s'agisse du fonds communal de dotation financière ou du fonds pour l'emploi, devrait transiter par le budget courant de l'Etat et non pas par le budget pour ordre;
- qu'en ce qui concerne les communes, seuls les impôts, dont notamment l'impôt commercial communal, les taxes et autres recettes qui sont prélevés par l'Etat pour les communes, devraient figurer au budget pour ordre.

Chapitre 3 – La politique budgétaire

1. Les chiffres clés du budget pour l'exercice 2001

45. Le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001 est le premier budget exprimé en euros.

Pour faciliter l'analyse des chiffres globaux du projet de budget, la Chambre des Employés Privés propose une présentation juxtaposée des chiffres en euros et en LUF.

Si la CEP•L peut comprendre les raisons du Gouvernement d'introduire d'ores et déjà la monnaie unique dans les usages de la politique économique et financière, elle regrette qu'il n'ait même pas mentionné ce changement dans le cadre de l'exposé introductif.

Tableau 1: Principaux chiffres et évolution du projet de budget pour 2001

	Devise	Compte provisoire	Budget définitif	Projet de budget	Variation (4) / (3)	
		1999	2000	2001	absolue	en %
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Budget courant						
Recettes	Euro	4.932,0	4.786,1	5.395,9	+ 609,8	+ 12,74%
	LUF	198.955,2	193.070,2	217.671,7	+ 24.601,5	id.
Dépenses	Euro	4.045,8	4.239,7	4.611,6	+ 371,9	+ 8,77%
	LUF	163.208,1	171.027,7	186.031,7	+ 15.004,0	id.
Excédents	Euro	+ 886,1	+ 546,4	+ 784,3	+ 237,9	...
	LUF	+ 35.747,0	+ 22.042,4	+ 31.640,0	+ 9.597,6	...
Budget en capital						
Recettes	Euro	42,6	28,9	33,9	+ 5,0	+ 17,41%
	LUF	1.718,5	1.164,4	1.367,1	+ 202,7	id.
Dépenses	Euro	918,7	623,9	813,8	+ 190,0	+ 30,45%
	LUF	37.058,7	25.166,7	32.829,8	+ 7.663,1	id.
Excédents	Euro	- 876,1	- 595,0	- 779,9	- 184,9	...
	LUF	- 35.340,2	- 24.002,2	- 31.462,6	- 7.460,3	...
Budget total						
Recettes	Euro	4.974,6	4.814,9	5.429,8	+ 614,9	+ 12,77%
	LUF	200.673,6	194.234,6	219.038,9	+ 24.804,3	id.
Dépenses	Euro	4.964,5	4.863,5	5.425,4	+ 561,9	+ 11,55%
	LUF	200.226,8	196.194,4	218.861,5	+ 22.667,1	id.
Excédents	Euro	+ 10,1	- 48,6	+ 4,4	+ 53,0	...
	LUF	+ 406,9	- 1.959,8	+ 177,4	+ 2.137,2	...

Source: Tableau établi par la CEP•L

Note: Tous les montants sont indiqués en millions d'euros et en millions de LUF. Les montants en gras sont mentionnés dans le texte.

46. Du côté des recettes, le projet de budget de l'Etat pour l'exercice 2001 prévoit des recettes pour un total de 5.429,8 millions d'euros.

Les recettes totales se subdivisent en des recettes courantes pour un montant de 5.395,9 millions d'euros et en des recettes en capital au montant de 33,9 millions d'euros.

47. Du côté des dépenses, le projet de budget table sur des dépenses totales de l'ordre de 5.425,4 millions d'euros.

Les dépenses courantes y figurent avec un montant de 4.611,6 millions d'euros et les dépenses en capital avec un total de 813,8 millions d'euros.

Par rapport au budget voté pour l'exercice 2000, le budget total pour l'exercice 2001 connaît une progression des recettes totales de 12,77% et des dépenses de 11,55%.

En comparaison avec le budget voté pour l'exercice 2000, le taux de progression des recettes avec 12,77% et celui des dépenses avec 11,55% franchissent le cap des 10%, et ce pour la première fois dans l'histoire budgétaire récente.

La progression des recettes est d'autant plus spectaculaire que le montant total des recettes tient déjà compte des déchets résultant de la réforme fiscale entrant en vigueur au 1er janvier 2001.

Sans la réforme fiscale, la progression des recettes dépasserait les 17% d'un exercice à l'autre.

48. L'accroissement spectaculaire des dépenses en capital, de l'ordre de 30,45%, s'explique du fait de l'affectation ex ante des plus-values de recettes de l'exercice en cours.

2. Des estimations plus réalistes

49. Jusqu'au budget de l'an 2000, il était d'usage de fixer d'abord les dépenses courantes sur base de l'évolution prévisionnelle du PIB en valeur nominale, pour fixer ensuite les recettes courantes de manière à ce qu'elles correspondent aux dépenses courantes, majorées de deux petites enveloppes, l'une pour les dépenses en capital et l'autre pour les amendements budgétaires. Le tableau 2 montre à l'évidence cette politique.

50. Une telle politique a évidemment pour conséquence, dans une phase d'expansion économique, comme c'était le cas pour le Luxembourg au cours des dix dernières années, que les recettes réalisées sont largement supérieures aux recettes prévues, et ceci à un rythme croissant pour dépasser les 20 milliards en 1999.

Le tableau 2 illustre que la différence entre l'augmentation des recettes et celle des dépenses courantes pour les années 1992 à 2000 était négligeable, à l'exception de l'exercice 1996 où elle était de 1 point de %.

Tableau 2: Taux d'augmentation des recettes et des dépenses courantes entre 1992 et 2001

<i>Année</i>	<i>Recettes courantes (Taux d'augmentation)</i>	<i>Dépenses courantes (Taux d'augmentation)</i>	<i>Différence en point de %</i>
1992	5,81%	5,57%	+ 0,24%
1993	5,49%	5,51%	- 0,02%
1994	6,76%	6,80%	- 0,04%
1995	6,77%	6,22%	+ 0,55%
1996	6,73%	5,73%	+ 1,00%
1997	5,20%	4,64%	+ 0,56%
1998	3,85%	4,41%	+ 0,56%
1999	6,83%	6,10%	+ 0,73%
2000	5,51%	5,36%	+ 0,15%
2001	12,74%	8,77%	+ 3,97%

Source: Tableau établi par la CEP•L

51. Du tableau 3, il ressort clairement que les plus-values ont pratiquement quadruplé entre 1993 à 1999.

Tableau 3: *Evolution des plus-values de 1993 à 1999 en milliards de LUF*

<i>Exercice</i>	<i>Plus-values</i>	<i>dont affectation aux fonds</i>
1993	8,6	5,7
1994	9,3	6,5
1995	4,4	2,1
1996	9,6	8,1
1997	14,4	13,4
1998	19,9	18,3
1999	22,7	19,2

Source: Tableau établi par la CEP•L

Pour l'exercice 2000, les plus-values devraient dépasser largement le niveau réalisé en 1999.

Sans réforme fiscale et sans changement de politique au niveau des estimations des recettes budgétaires courantes, l'exercice 2001 aurait certainement clôturé avec une plus-value des recettes dépassant les 30 milliards.

Situation tout à fait intenable, qui explique la volte-face rapide du Gouvernement quant à une réforme fiscale.

52. La manière peu réaliste pour estimer les recettes courantes a été critiquée à maintes reprises par la CEP•L qui parlait à l'époque d'une débudgétisation d'une partie importante des recettes budgétaires.

En effet, une politique qui a comme résultat de clôturer chaque exercice avec des plus-values importantes au niveau des recettes permet au Gouvernement d'affecter à sa guise ces plus-values sans être obligé de consulter et de recevoir l'accord de la Chambre des Députés.

53. La nouvelle approche, qui prévoit une estimation plus réaliste des recettes courantes, est conforme aux règles budgétaires et apporte une plus grande transparence au niveau de la politique budgétaire.

C'est pourquoi, la CEP•L approuve pleinement le changement d'attitude du Gouvernement en la matière.

L'estimation plus réaliste des recettes courantes a pour effet que pour la première fois dans l'histoire récente de la politique budgétaire, un projet de budget prévoit des recettes (ex ante) dépassant largement les 10%, à savoir 12,77%, ceci malgré une réduction importante de la charge fiscale. Sans cette réduction de la charge fiscale, les recettes augmenteraient de quelque 17%.

54. Etant donné que les recettes prévisibles dépassent ainsi de plus de 4 points de % les dépenses courantes prévisibles, le Gouvernement peut procéder dès à présent c'est-à-dire dans le cadre du projet de loi sous avis, à une „affectation“ des plus-values par le biais du budget en capital. Ce dernier connaît ainsi pour la première fois dans l'histoire budgétaire récente une augmentation de plus de 30%.

Tableau 4: Alimentation des différents fonds d'investissements publics

<i>Intitulé du fonds</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>Devise</i>	<i>Variation en%</i>
Fonds de la coopération au développement	58.626.819	74.000.000	euro	+ 26,22%
	2.365.000.016	2.985.152.600	LUF	
Fonds pour les investissements sociaux-familiaux	54.536.575	47.099.770	euro	- 13,64%
	2.199.999.982	1.900.000.012	LUF	
Fonds pour les monuments historiques	8.676.273	10.000.000	euro	+ 15,26%
	349.999.985	403.399.000	LUF	
Fonds d'équipement sportif national	6.197.338	6.197.338	euro	0%
	249.999.995	249.999.995	LUF	
Fonds pour l'emploi	18.592.014	15.000.000	euro	- 19,32%
	749.999.986	605.098.500	LUF	
Fonds pour la protection de l'environnement	1.239.468	2.500.000	euro	+ 101,7%
	50.000.015	100.849.750	LUF	
Fonds pour la gestion de l'eau	45.860.302	48.350.000	euro	+ 5,43%
	1.849.999.997	1.950.434.165	LUF	
Fonds d'orientation économique et sociale pour l'agriculture	17.352.547	18.000.000	euro	+ 3,73%
	700.000.011	726.118.200	LUF	
Fonds d'investissements publics administratifs	23.549.884	37.200.000	euro	+ 57,96%
	949.999.966	1.500.644.280	LUF	
Fonds d'investissements publics scolaires	45.860.302	55.750.000	euro	+ 21,56%
	1.849.999.997	2.248.949.425	LUF	
Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux	8.676.273	37.200.000	euro	+ 328,75%
	349.999.985	1.500.644.280	LUF	
Fonds des routes	12.394.676	86.000.000	euro	+ 593,85%
	499.999.990	3.469.231.400	LUF	
Fonds des investissements hospitaliers	29.747.223	35.000.000	euro	+ 17,66%
	1.200.000.001	1.411.896.500	LUF	
Fonds pour la loi de garantie	124.000	5.000.000	euro	+ 3.923,26%
	5.002.148	201.699.500	LUF	
Total	331.433.694	477.297.108	euro	+ 44,01%
	13.370.002.070	19.254.117.610	LUF	

Source: Tableau établi par la CEP•L

55. Il ressort du tableau 4 que les fonds d'investissements publics ont été dotés dans le cadre du projet de budget 2001, de 21,1 milliards de LUF, ce qui correspond à une augmentation de 44% par rapport à l'exercice 2000, soit 8 milliards de LUF. Ces 8 milliards correspondent exactement à la différence entre l'augmentation des recettes et l'augmentation des dépenses courantes de 4 points %.

Le projet de budget 2001, par le biais d'une estimation plus réaliste des recettes, prévoit ainsi „des plus-values de recettes“ de 8 milliards qui sont affectées ex ante aux différents fonds.

56. Tout en approuvant pleinement l'estimation plus réaliste des recettes, la CEP•L souligne néanmoins que ces estimations restent vraiment prudentes. Elle est d'avis qu'aux 8 milliards de plus-values „ex ante“ vont s'ajouter au moins 6 à 8 milliards de plus-values „ex post“.

En plus, la CEP•L ne peut pas se déclarer d'accord avec la répartition des moyens financiers sur les différents fonds d'investissements publics, telle que proposée par le Gouvernement. En effet, les seuls fonds bien dotés seront le fonds des routes avec une augmentation de quelque 600%, le fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux de plus de 300%. Par contre, au niveau du fonds pour l'emploi, la dotation est en régression de 20% par rapport à l'exercice de 2000.

3. L'absence d'une norme budgétaire

57. Traditionnellement, le Gouvernement avait l'habitude de définir une norme budgétaire pour contenir la croissance annuelle des dépenses de l'Etat dans des limites raisonnables. Cette norme budgétaire tenait compte aussi bien de la croissance estimée du PIB que de la hausse probable de la moyenne des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires.

La Chambre des Employés Privés avait critiqué à maintes reprises la norme budgétaire.

58. Pour rappel, la CEP•L avait mis en évidence, dans le cadre de son avis relatif au projet de budget de l'Etat pour l'exercice 1997, que la norme budgétaire servait à endiguer les desiderata des différents départements ministériels et à assurer que les dépenses inscrites au budget ne progressent pas plus vite que le PIB à prix courants.

Etant donné qu'aussi bien la croissance escomptée à moyen terme du produit intérieur brut que la hausse moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires considérés se basent sur des estimations, la norme budgétaire effective dépassait ex post largement le niveau qui avait été établi ex ante.

59. Pour cette raison, une comparaison de la croissance des dépenses de l'Etat et de la norme budgétaire sur une période plus longue s'imposait. Ceci a d'ailleurs été souligné dans le rapport de la Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1996. Ce rapport mettait en évidence „qu'une comparaison de ces deux grandeurs, la norme budgétaire ex ante et la norme budgétaire ex post, pour chaque exercice, ne reflète qu'une situation momentanée“.

En plus, cette commission soulignait qu'„afin de pouvoir juger sur l'évolution globale des dépenses effectives par rapport à la norme budgétaire, la croissance cumulée des différentes grandeurs devrait être prise en compte“.

En tant qu'illustration de la croissance modérée des dépenses publiques, la Commission relevait qu'entre 1985 et 1996, la croissance cumulée des dépenses effectives a été moins importante que la croissance cumulée de la norme budgétaire ex post.

60. Tout comme le projet de loi concernant les recettes et dépenses de l'Etat pour l'exercice 2000, celui de l'exercice 2001 ne contient plus de norme budgétaire. Par contre, ils se basent sur trois scénarios différents élaborés par le Statec.

Si on compare les scénarios établis pour le budget 2000 et ceux établis pour le budget 2001, deux constatations s'imposent:

- la durée de la période considérée a été étendue aux années 2000-2003, tandis que les prévisions de l'année passée se limitaient à la période allant de l'année 2000 à l'année 2002;
- les prévisions incluent l'année 2000. Or, l'année courante n'a jusqu'ici jamais été prise en compte. Même à l'époque où le Gouvernement établissait encore lui-même la norme budgétaire, il procédait tout au plus à une correction de la hausse de la moyenne annuelle des cotes d'application de l'échelle mobile des salaires de l'année en cours.

61. Sur base des trois scénarios proposés par le Statec, il y a moyen de procéder au calcul d'une norme budgétaire pour la période 2000-2003.

Etant donné que le projet de budget pour l'année 2001 ne contient pas d'indications sur l'indice des prix à la consommation et que le Statec ne dispose pas d'estimations récentes, la Chambre des Employés Privés a eu recours aux estimations des organisations internationales, notamment à celles de l'OCDE, pour dresser le tableau ci-dessous.

Tableau 5: Calcul de la norme budgétaire pour l'exercice 2001

	<i>Scénario défavorable</i>	<i>Scénario moyen</i>	<i>Scénario favorable</i>
PIB réel (version SEC)	4,50%	5,20%	5,90%
Indice des prix à la consommation	2,00%	2,00%	2,00%
Norme budgétaire	6,50%	7,20%	7,90%

Source: Ministère des Finances

62. La progression du total des dépenses du projet de budget pour l'année 2001 est de 11,55%, ce qui représente une croissance exceptionnelle par rapport aux années précédentes. Certes, la CEP•L est consciente que les excédents de recettes des deux exercices précédents et la situation économique favorable ont amené le Gouvernement à inscrire au projet de budget pour 2001 une hausse des recettes plus importante que par le passé.

Tableau 6: Progression du total des dépenses de l'Etat

	<i>Progression du total des dépenses de l'Etat</i>
Projet de budget pour l'année 1998	+ 4,25%
Projet de budget pour l'année 1999	+ 5,86%
Projet de budget pour l'année 2000	+ 5,45%
Projet de budget pour l'année 2001	+ 11,55%

Source: Projets de budget de l'Etat pour 1998, 1999, 2000 et 2001

63. Or, même en prenant le scénario favorable, la progression des dépenses de l'Etat dépasse largement la norme budgétaire. L'inclusion de l'année courante dans la période considérée pour le calcul des différents scénarios par le Statec pourrait même permettre au Gouvernement de diminuer l'écart, pourtant considérable, entre la norme budgétaire et la croissance des dépenses, en profitant de la croissance élevée de l'année 2000.

64. La progression exceptionnelle des dépenses de l'Etat illustre à nouveau un problème que la CEP•L avait déjà relevé à l'occasion de son avis pour le budget de l'année 1996. Le défaut majeur de la norme budgétaire est qu'elle ne met pas en cause les crédits une fois inscrits dans un budget antérieur et „qu'elle ne fait que cimenter la quote-part de l'Etat sans jamais en contester l'envergure“. (avis du Conseil d'Etat relatif au projet de budget pour l'exercice 1996)

Pour cette raison, notre chambre professionnelle avait déjà plaidé à maintes reprises pour l'application du zero base budgeting.

65. Dans son avis relatif au projet de budget pour l'exercice 1996, le Conseil d'Etat avait déjà mis en cause l'utilité de la norme budgétaire.

Il mettait en évidence „qu'en se décidant pour une politique budgétaire guidée par une norme budgétaire, le Gouvernement rejette largement l'optique du „zero base budgeting“, qui consiste à remettre en

cause annuellement le budget de l'année courante en reconstruisant sur base zéro tout le budget article par article en justifiant tous les montants à partir de la base zéro et non seulement l'augmentation des différents crédits d'une année à l'autre".

66. La Commission des Finances et du Budget de la Chambre des Députés relativise cette approche dans son rapport sur le projet de budget 1996, en affirmant que „depuis des années, les auteurs du projet de budget avancent que deux tiers des dépenses courantes du budget de l'Etat sont liées directement, par le biais de l'échelle mobile des salaires, à l'évolution de l'indice des prix à la consommation“.

67. La Chambre des Employés Privés ne conteste pas les difficultés à rencontrer lors de la mise en pratique d'une telle procédure de zero base budgeting, mais elle est d'avis qu'elles ne devraient pas servir de prétexte éternel pour se soustraire à une remise en cause de chaque article du budget pris individuellement.

La CEP•L est plutôt d'avis que la croissance élevée des dépenses publiques aurait pu constituer une excellente raison pour mettre en oeuvre une telle procédure.

Par conséquent, la Chambre des Employés Privés réitère sa demande à l'encontre du Gouvernement à reconstruire sur base zéro tout le budget article par article en justifiant tous les montants à partir de la base zéro. Une telle procédure devrait être mise en oeuvre pour un des prochains exercices budgétaires.

68. Une remise en cause de chaque article du budget ne devrait pas nécessairement avoir lieu chaque année. Or, un réexamen périodique est pourtant de mise. Au moins au début de chaque législature, les articles du budget devraient être réexaminés quant à leur finalité. Cela est d'autant plus important que le Gouvernement se propose de mettre en oeuvre un plan d'action national sur le développement durable.

Chapitre 4 – La politique d'investissement

1. Les plus-values de recettes garantissent une marge de manoeuvre importante pour les investissements publics

69. L'exercice 1999 vient de clôturer avec des plus-values de recettes de quelque 511,5 millions d'euros ou de 20,6 milliards de LUF. Ce montant est d'autant plus spectaculaire qu'il est encore plus élevé que pour l'année 1998 et qu'il provient entièrement des recettes courantes, les recettes en capital étant négligeables.

70. Pour l'exercice 1998, une grande partie des plus-values de 20 milliards de LUF provenait en fait des recettes en capital. En l'absence de ces recettes, les plus-values auraient seulement été de 16 milliards de LUF. Ce fut notamment en insistant sur le caractère exceptionnel de cette recette que le Gouvernement a cru opportun de réfuter la demande de la CEP•L en faveur d'un abaissement de la charge fiscale pour le 1er janvier 2000.

71. Pour l'exercice 1999, les principales plus-values se situaient au niveau:

- de la TVA (+5,9 milliards);
- des taxes d'abonnement sur les titres de sociétés (+3,8 milliards);
- de l'impôt sur le revenu des traitements et salaires (+2,9 milliards).

Les plus-values encaissées par l'Etat provenaient principalement de l'impôt sur les salaires et de la TVA. Elles étaient donc à charge des salariés.

72. Pour l'exercice en cours, un nouvel et important excédent de recettes dépassant les 20 milliards de LUF est à prévoir tout comme une importante plus-value au niveau de l'impôt sur les salaires et traitements. Ceci est en grande partie dû au fait que les prévisions de recettes pour 2000 ont été estimées dans l'hypothèse d'une croissance économique de 4,5%, alors que les estimations les plus récentes établies par le Statec tournent autour d'une croissance du PIB de 6%.

73. En dépit d'une réduction importante de la charge fiscale à partir du 1er janvier 2001, la situation financière de l'Etat, dans son ensemble, reste des plus saines et permet la réalisation d'un volume important d'investissements de l'ordre de 26,8 milliards en 2001, volume jamais atteint auparavant.

Entre 1993 et 2000, l'évolution des dépenses d'investissement oscillait (ex ante) entre 13,9 et 19 milliards avec un minimum de 13,9 en 1993.

Tableau 7: Dépenses d'investissement pour la période 1993 à 2000

<i>Année</i>	<i>Dépenses d'investissement (en milliards)</i>
1993	13,9
1994	14,2
1995	15,1
1996	16,4
1997	15,8
1998	16,8
1999	18,8
2000	19,7

Source: Tableau établi par la CEP•L

74. Pour l'exercice 2001, elles passent à quelque 27 milliards, soit une augmentation de 36% par rapport à 2000. Cette majoration explique notamment la progression importante des dépenses prévues dans les différents fonds publics.

Tableau 8: Les dépenses d'investissement des fonds par catégorie

<i>Fonds</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>Variation en %</i>
administratif	2,7	4,5	+ 67%
scolaire	2,9	3,7	+ 28%
sanitaire	0,7	1,1	+ 57%
routes	5,1	5,8	+ 14%
rail	1,8	3,2	+ 77%

Source: Tableau établi par la CEP•L

2. Changement radical dans le financement des investissements publics

75. Les investissements de l'Etat se divisent en trois catégories:

- les investissements directs de l'Etat;
- les investissements préfinancés pour le compte de l'Etat par un tiers;
- les investissements financés par l'emprunt.

76. Avant 1998, il était de politique courante de financer une partie importante des fonds d'investissements publics, et notamment du fonds des routes, par le biais d'emprunts.

Tableau 9: La distribution des emprunts entre le fonds des routes et les autres postes du budget en milliards

<i>Année</i>	<i>Total des emprunts</i>	<i>dont au fonds des routes</i>	<i>dont au budget proprement dit</i>
1992	3,2	2,0	1,2
1993	4,7	2,5	4,7
1994	2,2	2,0	0,2
1995	6,4	5,0	1,4
1996	6,8	3,0	3,8
1997	4,2	3,0	1,2
1998*	4,0	3,0	1,0
1999	–	–	–
2000	–	–	–
2001	–	–	–

* Pour 1998, des lois d'autorisations pour l'émission d'emprunts ont été votées sans que toutefois l'Etat n'ait eu recours à ces droits d'émission. A partir de 1999, le Gouvernement n'a plus demandé d'autorisations pour l'émission d'emprunts.

Source: Tableau établi par la CEP•L

77. Le financement d'une partie importante des dépenses du fonds des routes par les emprunts, politique menée jusqu'en 1997, a trouvé l'accord de la CEP•L. Celle-ci était d'avis que les grands projets d'investissements, notamment au niveau de la voirie, devraient être financés de préférence par des emprunts pour garantir une répartition des charges financières sur les générations qui en profitent.

78. En se référant à la bonne situation de nos finances publiques, le Gouvernement a changé radicalement de cap en 1998, en renonçant au recours à l'emprunt.

79. Cette affirmation est néanmoins à nuancer dans le sens que depuis 1996, le Gouvernement a annoncé un recours au financement de projets d'investissements d'envergure par le biais de la loi de garantie. Ce mode de financement a ainsi „remplacé“ partiellement le recours à l'emprunt.

En d'autres termes, toutes les dépenses des différents fonds d'investissements publics et notamment celles du fonds des routes sont financées par des recettes courantes et seulement quelques projets d'envergure ainsi que le préfinancement de tous les projets „européens“ (objectif primaire de la loi de garantie) sont réalisés par le biais de la loi de garantie.

Ce mode de financement est maintenant assuré par le biais d'un fonds ad hoc, qui pour la première fois est publié dans le projet budgétaire pour l'exercice 2001. Il en résulte que le financement par le biais de cette loi devient un fourre-tout pour réaliser divers projets soit au niveau culturel, sportif, scolaire, administratif et même au niveau de la voirie (le contournement de Differdange).

80. Mais par rapport aux dépenses engagées par les différents fonds d'investissements publics, le rôle de la loi de garantie comme moyen de financer des investissements publics reste plutôt négligeable, le gros des moyens financiers mis en oeuvre étant financé par des recettes courantes.

Du fonds pour la loi de garantie, il résulte qu'actuellement 4 projets sont en état de remboursement, à savoir:

- le Centre Informatique;
- le contournement de Differdange;
- le bâtiment administratif Gendarmerie Esch/Alzette;
- les missions diplomatiques à Bruxelles.

Quatre projets sont actuellement en voie de construction:

- le Campus scolaire Geesseknäppchen;
- le Musée d'Art Moderne;
- l'extension du Palais de Justice des Communautés européennes;
- le Centre National Sportif et Culturel du Kirchberg.

Enfin, deux projets vont être entamés en 2001, à savoir le Centre de Recherche Public Henri-Tudor et la Cité Judiciaire.

En dehors de ces quelques projets, les investissements actuellement en cours sont donc dans leur large majorité financés directement par les recettes courantes de l'Etat.

81. La CEP•L réitère son avis que le Gouvernement ne devrait pas utiliser année par année, une part importante des recettes courantes pour financer des investissements d'infrastructures, mais devrait avoir recours plus fréquemment à l'emprunt.

Chapitre 5 – La réforme fiscale pour 2001

1. La réforme fiscale: les mesures proposées

82. Les réductions fiscales proposées ne représentent pas seulement un simple ajustement, mais constituent une réforme comportant une baisse substantielle de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

1.1. Les modifications en 2001

- Augmentation du minimum tarifaire exonéré
 - de 270.000.– LUF à 390.000.– LUF (classe 1)
 - > ce qui équivaut à une augmentation de 44%
 - de 540.000.– LUF à 780.000.– LUF (classes 2 et 1a)
 - > ce qui équivaut à une augmentation de 44%
- Suppression de tranches et uniformisation de la largeur des tranches restantes
 - 14 tranches de 69.000.– LUF
 - suppression de la deuxième (6%) et de la dernière tranche (46%)
- Réduction uniforme des taux d'accroissement (taux marginaux) de 2 points de pour cent (par rapport aux taux actuels)
 - taux maximal de 42% (actuellement 46%)
 - Le taux de 42% s'applique à partir de 1.356.000.– LUF en classe 1 et à partir de 2.712.000.– LUF en classes 2 et 1a, montants pour lesquels le taux actuel est de 44%.
 - taux minimal de 14%
 - Le taux s'applique à partir de 390.000.– LUF en classe 1 et à partir de 780.000.– LUF en classes 2 et 1a, montants pour lesquels le taux actuel est de 16%.
 - Le taux d'entrée actuel de 6% passe à 0% par suppression de la deuxième tranche.

1.2. Les modifications en 2002

- Réduction uniforme des taux d'accroissement des différentes tranches de 4 points de pour cent supplémentaires
 - taux maximal de 38%, au lieu de 42% en 2001
 - taux d'entrée de 10%, au lieu de 14% en 2001
- N.B.: Il est à rappeler que la réforme tarifaire 2001-2002 bénéficie également à toutes les personnes réalisant un revenu dans le cadre d'une société de personnes ou en tant qu'exploitant individuel.

1.3. Coût de la réforme tarifaire 2001-2002

- Coût de la réforme tarifaire 2001
Moins-values de recettes par rapport aux prévisions des recettes pour 2001:
10 milliards pour l'année d'imposition 2001
- Coût de la réforme tarifaire 2002
Moins-values de recettes par rapport aux prévisions des recettes pour 2002:
15,5 milliards pour l'année d'imposition 2002
N.B.: Les implications financières des mesures supplémentaires au niveau des abattements annoncées par le Gouvernement ne sont pas encore connues.

2. Pour une réduction de la charge fiscale: les arguments de la CEP•L

83. La CEP•L approuve, quant au principe, la réduction importante de la charge fiscale, proposée et d'ailleurs réclamée par elle à maintes reprises.

Dans son avis relatif au budget de l'Etat 2000, elle s'était prononcée pour une réduction de la charge fiscale dans les termes suivants:

„Un abaissement important de la charge fiscale pour les salariés se justifie d'autant plus que ces derniers n'ont pas profité de la croissance économique au cours des derniers exercices, que leurs salaires n'ont pas été adaptés de façon intégrale à l'évolution du coût de la vie et qu'ils ont même vu baisser leurs salaires nets disponibles suite à l'introduction de la contribution dépendance à partir du 1er janvier 1999. Une autre réduction de leurs salaires nets disponibles sortira ses effets suite aux décisions prises par l'Union des Caisses de Maladie de relever, à partir du 1er janvier 2000, les cotisations pour l'assurance maladie.“

84. Par après, la CEP•L a réitéré sa revendication pour une réduction d'impôt dans le cadre d'une étude plus approfondie, publiée dans son périodique „dialogue“. Dans le cadre de cette étude, la CEP•L a plaidé en faveur d'une diminution de l'imposition des revenus du travail afin de compenser une politique de modération salariale globalement respectée.

2.1. Les salariés, les grands perdants de la croissance

85. Au cours de la période 1987-1998, le Produit Intérieur Brut (PIB) nominal a augmenté de quelque 140%. En valeur réelle, c'est-à-dire en éliminant l'inflation, l'augmentation a approché les 90%. Il s'agit presque d'un dédoublement au cours d'une décennie.

Sur la période considérée, la croissance moyenne du PIB nominal fut de 8,22% et celle du PIB réel de 5,83% par an.

Même les Etats-Unis ne présentent pas de croissance supérieure, leur moyenne annuelle se situant à 5,73% par an pour la même période.

86. La répartition des fruits de cette croissance s'illustre facilement par l'analyse de la part respective de chaque facteur de production dans la valeur ajoutée produite par l'économie nationale. Alors que les deux parts avaient tendance à se rapprocher des 50% jusqu'en 1992, la part salariale dans la valeur ajoutée a clairement diminué depuis.

Par conséquent, le capital s'est approprié une part de plus en plus importante de la valeur ajoutée produite et profite plus que proportionnellement de la croissance économique du pays.

87. De l'autre côté, la situation financière de l'Etat a évolué très favorablement. Durant la période considérée, ses recettes ont augmenté de 85 milliards pour se situer à plus de 185 milliards, ce qui équivaut à un accroissement de plus de 116%.

Pour les années 1998 et 1999, les plus-values budgétaires s'élevaient respectivement à 19,9 et 18,5 milliards de LUF. De cette manière, l'Etat est, à côté des entreprises, le deuxième grand gagnant de la croissance économique.

Par contre, les salariés n'ont quasiment plus profité d'augmentation de leur salaire réel entre 1994 et 1998. En effet, depuis lors les salaires ont stagné et même baissé dans le secteur des services. Quant à la hausse du salaire nominal, elle est seulement due au système de l'indexation des salaires.

De plus, les salaires accusent un retard par rapport à l'évolution de l'indice des prix, décalage survenu lors des modulations successives de l'échelle mobile des salaires au début des années 80.

88. La cote d'application, au lieu de dépasser de 1,5% la cote d'échéance, est actuellement inférieure de 4,5% à cette dernière. Le décalage par rapport à 1982 est donc de 6%.

Pour rétablir l'ancienne situation, l'actuelle cote d'application devrait être majorée de 6% pour s'élever à 611,02 au lieu de 576,43. En d'autres termes, un rattrapage intégral des modulations indiciaires intervenues au début des années 80, comporterait une augmentation générale de tous les salaires de 6%.

2.2. La pression fiscale s'est aggravée

89. Si le 1er août 1999 et le 1er juillet 2000, des tranches indiciaires sont échues de sorte que tous les salaires et traitements ont été augmentés à deux reprises de 2,5%, c'est l'Etat qui a profité de façon disproportionnée de ces augmentations de salaire.

En effet, la non-adaptation du tarif de l'impôt à l'évolution du coût de la vie a pour conséquence que l'impôt à payer progresse en général beaucoup plus vite que le salaire, à l'exception des salaires très élevés.

Ce phénomène se répète lors de chaque échéance d'une tranche indiciaire.

90. Si les salariés peuvent profiter de différents abattements et minima déductibles pour atténuer leur charge fiscale, il faut constater que ceux-ci n'ont plus connu d'adaptation depuis la réforme fiscale de 1991. Il s'agit de:

- l'abattement extraprofessionnel (180.000.- LUF);
- l'abattement forfaitaire pour frais de déplacement (minimum 15.600.- LUF et maximum 117.000.- LUF);
- l'abattement pour charges extraordinaires (suivant catégories de revenu);
- le minimum pour frais d'obtention.

L'inflation a réduit depuis lors la valeur réelle de ces abattements et les salariés font de ce fait l'objet d'une augmentation supplémentaire de la pression fiscale.

En plus, il existe de graves inégalités entre l'imposition du travail et l'imposition du capital.

En effet, la comparaison de l'imposition des revenus du travail et des revenus du capital révèle que le travail est imposé au double du capital.

91. La politique salariale modérée a été à la base de l'excellente performance de l'économie luxembourgeoise. Pourtant les salariés n'ont pas eu de compensation au niveau fiscal pour les sacrifices qu'ils ont consentis. Bien au contraire, les salaires réels ont stagné et la pression fiscale a augmenté.

Malgré une évolution économique très favorable et parfaitement visible il y a douze mois, la proposition de la CEP•L de réduire avec effet immédiat la charge fiscale n'avait pas été retenue et n'avait même pas été commentée dans le rapport de la commission des finances et du budget du 25 novembre 1999 (Rapport Clement) qui concluait de façon laconique que les plus-values encaissées et transférées aux différents fonds d'investissements publics ne devraient pas servir de cagnotte pour réduire la charge fiscale. Elle s'exprimait pour une politique d'encaissement des plus-values par les fonds afin „de mettre ces fonds à l'abri des fluctuations de la situation financière de l'Etat au gré des soubresauts des cycles conjoncturels“.

92. Placé devant ces réalités, le Gouvernement vient de faire volte-face et a mis à disposition une cagnotte de 10 milliards de LUF pour une réduction de la charge fiscale à partir du 1er janvier 2001.

La CEP•L ne peut que féliciter le Gouvernement d'anticiper la réforme fiscale par rapport au délai initial prévu, c'est-à-dire 2002, en proposant dès l'année 2001 une réduction importante de la charge fiscale des salariés. La Chambre des Employés Privés tient toutefois à rappeler qu'elle avait déjà plaidé en faveur d'une réduction de l'imposition pour l'exercice 2000.

3. La réforme fiscale: les observations de la CEP•L

93. Rappelons que la CEP•L approuve cette réforme fiscale. Malgré son accord de principe, elle tient néanmoins à soulever les critiques suivantes:

3.1. La non-adaptation à l'inflation

94. La Chambre des Employés Privés constate que pour la deuxième fois, l'adaptation linéaire du tarif à l'inflation est abandonnée au profit d'un ensemble de modifications structurelles. Cette nouvelle approche, constituant une véritable césure avec la pratique suivie jusqu'en 1998, enlève toute transparence au sujet de l'évaluation des effets de l'inflation sur le tarif et cela tant pour la réduction fiscale actuelle qu'a fortiori pour celles qui suivront à l'avenir.

95. Avant 1998, le Gouvernement se tenait à l'application de l'article 125 L.I.R. introduit en 1967 pour neutraliser une augmentation de la pression fiscale suite au renchérissement du coût de la vie.

Même si le Gouvernement était seulement obligé de proposer une telle adaptation si, par rapport à la dernière adaptation, le taux d'inflation dépassait 5%, il était de politique courante d'adapter régulièrement le tarif à l'évolution du coût de la vie, et ce même si les taux d'inflation ne dépassaient pas 5%.

La réforme de 1991 a réaffirmé ce principe et conformément à l'article 125 L.I.R., le tarif a été adapté:

- au 1er janvier 1992 de 3,2049%;
- au 1er janvier 1994 de 3,6046%;
- au 1er janvier 1995 de 2,3185%.

A l'exception de l'exercice 1993, le tarif fut donc annuellement adapté à l'évolution du coût de la vie et ceci jusqu'en 1995.

96. A partir du 1er janvier 1996, les dispositions légales ont été modifiées dans le sens que le Gouvernement est seulement obligé de proposer une adaptation du tarif si la moyenne de l'indice des prix à la consommation des six premiers mois d'une année accuse, par rapport à la moyenne de l'indice des prix des six premiers mois de l'année précédente, une variation de 3,5% au moins.

A l'époque, la CEP•L avait sévèrement critiqué ces nouvelles dispositions qui, à son avis, devaient rester sans effet étant donné que les perspectives économiques à court et à moyen terme, sauf grave accident de parcours, ne laissaient aucunement présager une inflation dépassant sur une année la limite des 3,5%.

97. En appliquant à la lettre cette nouvelle réglementation, le Gouvernement n'est plus obligé à proposer une adaptation du tarif.

L'ancien système connaissait l'avantage que le tarif de l'impôt devait au plus tard être adapté à l'inflation au moment où par rapport à la dernière adaptation, le taux d'inflation dépassait 5%. Le nouveau système par contre ne donne aucun effet dans la pratique étant donné que la probabilité que l'inflation dépasse 3,5% sur une année est peu élevée et qu'il n'y a aucun cumul de l'inflation sur plusieurs années. Pour cette raison, la CEP•L plaide en faveur d'un retour à l'ancien système qui lui paraît plus équitable au niveau fiscal et plus correct en matière de prise en compte de l'évolution du coût de la vie. **Les 10 milliards de moins-values des recettes fiscales, c'est-à-dire le coût de la réforme fiscale pour 2001, représentent en fait l'accumulation de la surcharge fiscale due à l'inflation.**

98. Pour répondre à l'aggravation de la pression fiscale, un premier moyen aurait consisté dans l'application de la philosophie de l'article 125 L.I.R. Conformément à cet article, les valeurs inférieures et supérieures de chaque tranche auraient dû être allongées du pourcentage de l'inflation constatée. Par conséquent, les largeurs des différentes tranches du barème ne seraient plus uniformes étant donné qu'une augmentation en pourcentage correspond en chiffres absolus à une augmentation plus importante des tranches correspondant à des revenus plus élevés.

Par conséquent, les valeurs inférieures et supérieures de chaque tranche d'imposition, fixées en 1998, devraient être augmentées de 5,0625%.

L'adaptation du tarif au coût de la vie est à comparer avec l'adaptation des salaires au coût de la vie. Ces adaptations ont pour but d'adapter les salaires et le tarif à un facteur exogène, à savoir l'inflation, afin d'éviter, dans le premier cas, une réduction du pouvoir d'achat et, dans le deuxième cas, une augmentation de la pression fiscale.

3.2. L'aggravation du phénomène du „Mittelstandsbuckel“

99. Au lieu de procéder à une adaptation du tarif selon l'article 125 L.I.R., le Gouvernement opte une deuxième fois pour la mise en oeuvre d'une adaptation sélective du tarif par un faisceau de mesures structurelles.

Si le Gouvernement entend faire profiter tous les contribuables d'une réduction de la pression fiscale, par l'abaissement de 2 points de % des taux du tarif (pour 2001), il met l'accent sur l'augmentation du minimum tarifaire exonéré d'impôt pour les revenus les plus faibles et sur une réduction du taux marginal maximum pour les revenus les plus élevés.

100. L'adaptation sélective préconisée par le Gouvernement ne manque pas de produire ses effets sur le phénomène du „Mittelstandsbuckel“.

Dans sa structure actuelle, la progression du tarif se déroule pour les revenus de la classe d'impôt 1 entre 270.000.– LUF et 2.640.000.– LUF, soit sur une largeur allant de 1 à 9,8.

En faisant abstraction de l'avant-dernière tranche, qui était de toute façon une tranche artificielle, la progression du tarif se concentre sur les revenus se situant dans la classe 1 entre 270.000.– LUF et 1.320.000.– LUF, soit sur une largeur allant de 1 à 4,9.

101. Après la réforme fiscale, la progression du tarif se situe entre 390.000.– LUF et 1.356.000.– LUF, ce qui équivaut à une largeur allant de 1 à 3,5.

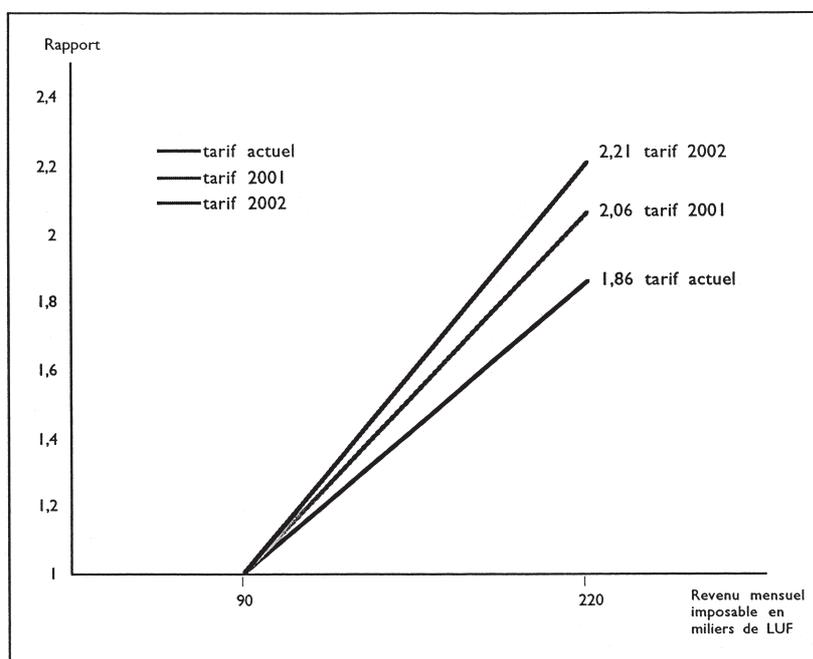
La progression plus rapide des tarifs ne manque pas de produire ses effets sur les revenus moyens. Déjà à maintes reprises, la Chambre des Employés Privés a critiqué ce phénomène en mettant en évidence la progression fiscale démesurée pour les revenus mensuels situés entre 90.000.– LUF et 222.000.– LUF.

102. Pour le taux actuel, la progression du taux moyen se fait de 17,64% pour un revenu imposable de 90.000.– LUF à 32,80% pour un revenu imposable de 220.000.– LUF. Ceci équivaut à un rapport de 1,86.

Pour le tarif de l'année 2001, le rapport est déjà de 2,06 étant donné que le taux moyen passe de 14,69% à 30,31%.

Finalement, pour le tarif de 2002, la progression arrive même à un rapport de 2,21 vu que le taux moyen passe de 12,14% à 26,9%.

Graphique 1: La progression du taux moyen pour un revenu mensuel variant de 90.000.- LUF à 220.000.- LUF



Source: Ministère des Finances; Calculs de la CEP•L

103. Il s'ensuit que l'effet du phénomène „Mittelstandsbuckel“ n'est pas diminué, mais qu'il s'est fortement accentué.

Tableau 10: Evolution de l'imposition entre un revenu imposable mensuel de 90.000.- LUF et de 180.000.- LUF

	<i>Revenu mensuel</i>	<i>Revenu annuel</i>	<i>Tarif 2000</i>	<i>Tarif 2001</i>	<i>Tarif 2002</i>
	90.000	1.080.000	190.500	158.700	131.000
	180.000	2.160.000	654.780	598.500	541.380
Variation	+ 100%	+ 100%	+ 243,72%	+ 277,13%	+ 312,95%

Source: Ministère des Finances; Calculs de la CEP•L

104. L'accentuation du phénomène du „Mittelstandsbuckel“ est largement démontrée par le tableau ci-avant. Tandis que le revenu imposable double, la charge fiscale progresse beaucoup plus rapidement. Pour le tarif actuel, cette progression est de 243,72%. Après la réforme fiscale, la progression sera, avec le tarif de 2001, déjà de 277,13%. Pour le tarif de l'année 2002, la progression arrivera même à un niveau record de 312,95%.

La présente réforme est donc nettement moins favorable pour les bénéficiaires de revenus moyens.

Chapitre 6 – La réforme fiscale pour 2002

1. Les réductions fiscales dans le contexte des abattements et des forfaits fiscaux

105. Le présent chapitre, consacré aux réductions fiscales prévues pour l'exercice 2002, ne constitue évidemment pas une prise de position définitive à l'égard des mesures fiscales qui seront prises pour

l'année 2002. Il s'agit plutôt d'une contribution de la CEP•L au débat que le Gouvernement entend mener sur les abattements et les forfaits fiscaux dans le cadre de la réforme fiscale pour l'année 2002.

106. En effet, en présentant son projet de réforme du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les années 2001 et 2002, le Gouvernement a mis expressément les réductions tarifaires pour l'exercice 2002 sous la réserve de l'analyse approfondie des forfaits et abattements fiscaux.

107. La CEP•L estime que cette analyse devrait être abordée en partant de la réalité que la majeure partie des forfaits et des abattements existants n'ont plus été adaptés à l'évolution du coût de la vie depuis la mise en vigueur de la réforme fiscale de 1991, ce qui en a diminué progressivement l'effet de réduction. De plus, ils ont connu un autre abaissement relatif de leur effet réducteur par la baisse, en étapes, du taux marginal maximum de 50% à 46% respectivement 44% à partir de l'année d'imposition 1999.

Exception est évidemment faite pour certains abattements tels que les abattements pour frais de domesticité, pour frais d'aides et de soins et de garde d'enfants, réformés à partir de l'année d'imposition 1999.

108. Si le Gouvernement entend soumettre les mécanismes de réduction applicables aux personnes physiques à un examen critique, cet examen ne devrait cependant pas se borner aux personnes physiques, mais devrait bien entendu porter également sur les instruments dont profitent les exploitations agricoles et commerciales et les professions libérales, sans oublier les revenus provenant de capitaux mobiliers et de la location de biens.

Par ailleurs, l'analyse ne devrait pas se limiter au maintien ou non de la justification des mécanismes existants, mais devrait porter également sur la question de l'opportunité du remplacement de l'un ou de l'autre par un crédit d'impôt et sur celle d'une réorientation éventuelle des finalités.

2. Abattement ou crédit d'impôt

109. Tant l'abattement que le crédit d'impôt sont des instruments de modération d'impôts visant à tenir compte des charges qui grèvent un contribuable par rapport à ceux qui n'ont pas cette charge.

110. L'abattement tient compte de ces charges en diminuant l'assiette imposable dans les limites, notamment forfaitaires, déterminées par la loi.

Ce faisant, il procure un avantage relatif aux contribuables titulaires de revenus plus élevés parce qu'en réduisant le revenu imposable, il atténue évidemment la progressivité de l'imposition.

L'importance relative du phénomène dépend du taux d'imposition marginale maximum. Plus ce taux est élevé, plus l'avantage qu'il procure aux titulaires de revenus élevés est grand. En revanche, il se réduit proportionnellement avec l'abaissement du taux marginal.

111. Le crédit d'impôt se distingue de l'abattement du fait qu'il consiste dans une réduction, non du revenu imposable, mais dans un abaissement de l'impôt à payer au moyen d'un montant identique quel que soit par ailleurs le revenu du contribuable. Ainsi, l'impact du crédit d'impôt décroît avec l'augmentation du revenu.

Le crédit d'impôt apparaît donc comme un instrument socialement plus juste.

112. Il convient cependant de ne pas oublier qu'en l'absence de l'impôt négatif, l'abattement et le crédit d'impôt produisent les mêmes effets pour les personnes physiques qui, au vu du faible niveau de leur revenu, ne paient pas d'impôts. Dans les deux cas, elles ne profitent pas de la réduction de l'impôt.

113. L'option pour la technique de l'abattement ou de celle du crédit d'impôt devrait se dégager de la nature des charges dont il convient de tenir compte.

La technique de l'abattement semble la mieux appropriée pour des charges telles que les charges extraordinaires qui n'incombent normalement pas à la majorité des contribuables se trouvant dans une condition analogue quant à la situation familiale et quant à l'importance des revenus et de la fortune.

Il en est de même pour les frais alimentaires, les frais de domesticité, les frais d'aides et de soins, ainsi que pour les charges de garde d'enfants.

Pour ces charges, le contribuable doit prouver l'existence réelle des frais qu'il peut ensuite déduire du revenu imposable jusqu'à concurrence des limites forfaitaires admises.

114. La technique du crédit d'impôt par contre, semble mieux appropriée pour garantir le traitement fiscal équitable des charges de famille.

A titre d'alternative au modèle proposé par la CEP•L et consistant dans le remplacement du système des allocations familiales et du système de modération d'impôt par enfant à charge par un revenu de charge de famille, l'introduction d'un crédit d'impôt s'inspirant du modèle québécois pourrait être envisagée.

3. La réorientation de certaines incitations fiscales

115. A côté de la discussion du choix pour l'abattement ou pour le crédit d'impôt la question de la réorientation de la finalité des mécanismes de modération existants s'impose.

Dans ce contexte, la Chambre des Employés Privés estime qu'il serait utile de réfléchir par exemple sur le regroupement des déductions résultant de contrats d'assurances-vie et des primes payées au titre d'un contrat d'assurance pension complémentaire.

En effet, ces types d'assurance visent la constitution d'un capital dont peut bénéficier le preneur d'assurance en cas de vie à l'échéance de la période du contrat dans le premier cas ou à l'âge de 60 ans dans le deuxième cas. Il en est de même d'un contrat d'assurance comme celui de la responsabilité civile automobile dont la conclusion est obligatoire et dépendante de la cylindrée de la voiture. Une orientation plus poussée vers l'assurance pension complémentaire des déductions admises rencontrerait certainement mieux les préoccupations des salariés.

Déjà dans son avis du 8 janvier 1998 sur le projet de loi portant réforme de l'article IIIbis L.I.R., la Chambre des Employés Privés s'est prononcée en faveur d'une amélioration de la prise en compte fiscale des contrats d'assurance pension, et cela tant au niveau de la déduction admise que de la condition d'âge du signataire d'un tel contrat.

Par ailleurs, et étant donné que la grande majorité des salariés ne disposent pas d'une assurance pension complémentaire de la part de leur employeur, il serait de mise d'ouvrir à ces salariés la possibilité de profiter d'un abattement relevé afin qu'ils puissent se constituer des droits personnels à une pension complémentaire.

116. La question d'une réorientation ou d'une fusion éventuelle se pose également à l'égard des abattements poursuivant l'objectif d'orienter l'épargne des contribuables vers l'investissement dans les entreprises où coexistent l'abattement à l'investissement (loi Rau), l'abattement à l'investissement audiovisuel et l'abattement en capital à risque.

117. La plupart des pays européens, en vue de développer la participation des salariés au capital de leur entreprise, ont mis ou se proposent de mettre en place une législation réglementant tant les droits et devoirs des entreprises et des salariés, d'une part, que les aspects fiscaux, d'autre part. Le Luxembourg ne peut rester à l'écart de cette évolution.

Fiscalement, l'épargne salariale rentre parfaitement dans le contexte de la réorientation des modérations d'impôts qui poursuivent l'objectif d'orienter l'épargne des contribuables vers l'investissement dans les entreprises.

4. Les effets pervers de la suppression des déductions fiscales

118. La suppression de la possibilité de la prise en compte de certaines charges ou l'abandon de mécanismes incitatifs ne manquerait pas de produire des effets négatifs sur la réduction du tarif projetée pour l'année 2002.

119. Des exemples concrets concernant les classes d'impôt 2.0. et 2.2. permettent d'illustrer le phénomène.

4.1. Cas de la classe 2.0. – Couple marié sans enfants

120. Prenons le cas d'un couple marié sans enfants où les deux conjoints s'adonnent à une activité professionnelle salariée et bénéficient

– de l'abattement extraprofessionnel de:	180.000.– LUF
– de l'abattement compensatoire pour salariés: 2 x 24.000 =	48.000.– LUF
– du forfait pour frais d'obtention: 2 x 21.000 =	42.000.– LUF
– de l'abattement pour un contrat d'assurance-vie: 2 x 27.000 =	54.000.– LUF
Total:	324.000.– LUF

Le choix des abattements retenus pour les cas de la classe 2 (cas de la classe 2 sans enfants et cas de la classe 2 avec 2 enfants) constitue un choix délibéré. Bien entendu, d'autres abattements et déductions conduisent au même résultat.

Tableau 11: Couple sans enfants (cl. 2.0.) – Comparatif-Revenu avec déductions fiscales/Revenu sans déductions fiscales

Revenu ajusté avec déductions fiscales	Impôts à payer	Taux moyen (en %)	Taux marginal (en %)	Revenu ajusté sans déductions fiscales	Impôts à payer	Surplus d'impôt	Taux du surplus (en %)	Taux moyen (en %)	Taux marginal (en %)
1.676.000	139.160	8,3	22	2.000.000	217.840	78.680	56,8	10,89	26
4.676.000	1.190.680	25,2	38	5.000.000	1.313.800	123.120	10,3	26,30	38
9.676.000	3.090.680	31,9	38	10.000.000	3.213.800	123.120	4,0	32,10	38

Source: Tableau établi par la CEP•L

De ce tableau se dégage qu'en cas de suppression des déductions susvisées, le taux d'impôt moyen augmenterait dans les trois cas de figure, augmentation néanmoins moins accentuée avec l'augmentation du revenu.

121. Par rapport à la réduction du taux marginal proposé de 4% pour 2002, le contribuable au revenu le plus faible, verrait le taux lui applicable augmenter de 4%, c'est-à-dire l'abaissement du taux marginal se trouverait complètement neutralisé, alors qu'il serait maintenu à son niveau maximum pour les deux autres cas.

4.2. Cas de la classe 2.2. – Couple marié avec deux enfants

Tableau 12: Couple avec 2 enfants (cl. 2.2.) – Comparatif-Revenu avec déductions fiscales/Revenu sans déductions fiscales

Revenu ajusté avec déductions fiscales	Impôts à payer	Taux moyen (en %)	Taux marginal (en %)	Revenu ajusté sans déductions fiscales	Impôts à payer	Surplus d'impôt	Taux du surplus (en %)	Taux moyen (en %)	Taux marginal (en %)
1.676.000	67.160	4,0	22	2.054.000	160.520	93.000	57,9	7,8	28
4.676.000	1.118.680	23,9	38	5.054.000	1.262.320	143.640	12,8	28,4	38
9.676.000	3.018.680	31,2	38	10.054.000	3.162.320	143.640	4,8	31,5	38

Source: Tableau établi par la CEP•L

122. Dans cet exemple, le couple bénéficie d'une déduction pour dépenses spéciales de 108.000.– LUF (4 x 27.000.– LUF, assurance-vie).

Dans les trois situations de revenu, le couple marié avec 2 enfants à charge subirait également en cas de suppression des abattements susvisés, une augmentation du taux moyen d'imposition. Elle serait cependant la moins forte pour le titulaire du revenu le plus élevé.

Au niveau du taux marginal, le contribuable au revenu le plus faible ne bénéficierait d'aucune réduction, bien au contraire, il se verrait même confronté à une augmentation du taux marginal de 2%.

123. Des exemples précités, il se dégage clairement que la suppression des possibilités de déductions toucherait davantage en valeur relative les titulaires de revenus moyens pour lesquels l'effet de l'abaissement du taux marginal se trouverait neutralisé et se trouverait même augmenté pour la classe d'impôt 2.2.

Par contre, il se dégage également des exemples que l'importance relative des déductions décroît avec l'augmentation du revenu dès que le contribuable a atteint le taux maximal d'imposition de 38%.

5. Considérations finales

124. La Chambre des Employés Privés estime que le débat sur les abattements, déductions, exemptions et le remplacement éventuel de l'un ou de l'autre instrument par un crédit d'impôt devrait être abordé avec doigté et se baser sur des orientations clairement perceptibles, des finalités et des justifications de chaque mécanisme mis en place. Il en est évidemment de même pour la réorientation ou la fusion de l'un ou de l'autre d'entre eux.

Cela est d'autant plus vrai, comme relevé plus haut, que depuis la mise en oeuvre de la réforme fiscale de 1991, la majeure partie des abattements existants n'ont pas été adaptés à l'évolution du coût de la vie et que leur importance a déjà diminué par la réduction du taux marginal maximal de 50% à 46% respectivement à 44% à partir de l'année d'imposition 1998.

125. La CEP•L, convaincue du fait que le principe même de la mise en compte des frais engagés pour la réalisation des revenus ne saurait être mis en doute, se prononce pour le maintien du principe de leur prise en compte par des instruments de modération.

Chapitre 7 – Modèle d'un impôt négatif

1. Les effets de la réforme projetée pour 2001

126. Les réformes fiscales réalisées depuis 1991, de même que celle proposée par le Gouvernement pour 2001 et 2002, ont pour effets:

- de réduire la charge fiscale;
- de relever le minimum tarifaire exonéré d'impôt.

Ce dernier point en particulier se traduit par une augmentation des ménages qui ne sont plus soumis à l'impôt.

1.1. Réduction de la pression fiscale

127. A maintes reprises, la Chambre des Employés Privés avait relevé, dans le cadre des avis budgétaires des années précédentes, l'accroissement démesuré de la pression fiscale suite à la non-adaptation des barèmes fiscaux à l'inflation.

La CEP•L, pour y parer, avait demandé la mise en oeuvre d'une réforme fiscale pour 2000.

Les différentes augmentations nominales des salaires ont ainsi été imposées à un taux renforcé, sans que la capacité contributive des contribuables n'ait été augmentée pour autant.

L'article 125 L.I.R. a précisé pour objet des adaptations tarifaires suite à l'évolution du coût de la vie.

Sa formulation actuelle, entrée en vigueur en 1996, pratiquement inopérante, a quasi aboli cette forme d'adaptation. C'est pourquoi le Gouvernement a opté pour 2001, comme en 1998, pour une réduction de la charge fiscale dans le cadre d'une réforme structurelle.

Le volume de la réduction de la charge fiscale, proposé par le Gouvernement, correspond à celui qu'il aurait dû accorder s'il avait procédé seulement à l'adaptation du tarif à l'inflation.

128. Pour la CEP•L, la réduction d'impôt proposée neutralise, mais seulement dans une certaine mesure vu la non-application de l'article 125 L.I.R., l'impact de l'évolution des prix au cours des derniers exercices.

Ainsi, les contribuables seront „libérés“, à partir du 1er janvier 2001, d’une augmentation automatique de la pression fiscale, intervenue au cours des derniers exercices.

Il est évident que cette réduction peut seulement s’adresser à ceux qui ont subi une augmentation de leur charge fiscale.

1.2. De plus en plus de ménages non soumis à l’impôt

129. La politique, consistant à augmenter le minimum tarifaire exonéré d’impôt, a eu pour effet de relever le nombre de ménages qui ne sont plus soumis à l’impôt, relèvement que d’aucuns estiment à 30%, voire même à 40% des ménages après la réforme.

130. Depuis le 1er janvier 1990, le minimum tarifaire de base, fixé à cette époque à 170.400.– LUF, a connu l’évolution suivante:

- le 1er janvier 1991, il est passé de 170.400.– LUF à 222.000.– LUF, soit une augmentation de 27%;
- entre 1992 et 1995, il est passé de 222.000.– LUF à 243.600.– LUF suite aux différentes adaptations tarifaires ayant été réalisées pour prendre en compte l’inflation;
- le 1er janvier 1998, il est passé de 243.600.– LUF à 360.000.– LUF, soit une augmentation de 48%;
- à partir du 1er janvier 2001, il passera de 360.000.– LUF à 390.000.– LUF, soit une augmentation de 8%.

Ainsi, le minimum tarifaire exonéré d’impôt a augmenté en dix ans de 124% et de 60% pour la seule période 1997 à 2001. Le seuil du revenu exonéré d’impôt varie bien entendu suivant les classes d’impôt. Hormis la classe d’impôt 1, il se situe à un niveau dépassant le salaire social minimum, voire même le salaire social minimum qualifié.

131. Le relèvement du seuil d’exonération n’a pas manqué et ne manquera pas à l’avenir de provoquer, lors de chaque réduction de la pression fiscale, une rupture de la symétrie sociale en raison du fait qu’un nombre toujours grandissant de ménages ne peuvent tirer profit des réductions fiscales proposées.

132. Déjà en 1991, le Gouvernement était conscient du phénomène en proposant des mesures sociales d’accompagnement, tel qu’un relèvement des allocations familiales et du salaire social minimum.

Dans le cadre de la présente réforme pour 2001, la discussion autour de la nécessité de prévoir des mesures sociales d’accompagnement est de nouveau d’actualité.

133. Soucieuse du maintien d’une certaine symétrie sociale et dans l’intérêt de la cohésion sociale, la CEP•L fait des réflexions sur le choix de telles mesures d’accompagnement.

Plusieurs moyens peuvent être envisagés:

- au niveau des salaires:

La CEP•L n’est pas d’avis qu’un relèvement même substantiel du salaire social minimum, c’est-à-dire un relèvement dépassant la simple adaptation du salaire social minimum à l’évolution des salaires réels, puisse donner satisfaction et cela pour plusieurs raisons.

Un tel relèvement ne toucherait qu’une partie des concernés. Il resterait sans effet sur la situation des ménages ayant des enfants à charge et touchant un revenu moyen et par ailleurs, il sera à charge de l’économie;

- au niveau des allocations familiales:

Le relèvement des allocations familiales, tout en étant à charge de la collectivité, ne touche pas non plus toute la population visée;

- au niveau des subventions:

En ce qui concerne l’allocation de subventions directes aux ménages, cette voie risque de poser rapidement des problèmes d’équité sociale en l’absence de l’établissement préalable d’une matrice des transferts sociaux permettant de mesurer les effets positifs et négatifs de telles subventions;

– au niveau fiscal:

Une mesure pour compenser les réductions fiscales est le crédit d'impôt, qui lui non plus, faut-il le rappeler, ne profite pas aux personnes qui ne paient pas d'impôts.

Dans le cadre du présent avis, la CEP•L a examiné une autre mesure fiscale consistant dans l'introduction d'une formule d'impôt négatif. Elle propose à cet égard un modèle concret, chiffré et opérationnel.

Faute de statistiques sur la répartition des revenus, la CEP•L n'est cependant pas en mesure de chiffrer le coût du modèle proposé, qui selon une évaluation sommaire, devrait néanmoins se situer dans des limites supportables.

2. Le modèle de la CEP•L

2.1. Hypothèses et structure du modèle sur base de la classe d'impôt 2

134. Le modèle se base sur un certain nombre d'hypothèses qui sont évidemment des variables et, qui de ce fait, permettent l'établissement de plusieurs scénarios.

2.1.1. Ménages de la classe d'impôt 2

135. Le modèle analyse le cas de ménages:

- figurant dans la classe d'impôt 2, sans charge de famille;
- disposant d'un seul revenu salarial;
- ne pouvant pas faire valoir des abattements autres que ceux figurant dans le tarif ajusté;
- ne payant plus d'impôt à partir de 2001.

2.1.2. Calcul du minimum tarifaire ajusté pour la classe d'impôt 2

136. Etant donné que le modèle présenté se base sur le barème de l'impôt sur les salaires (retenue mensuelle) qui fixe les impôts à payer sur base d'un tarif ajusté, il faut se référer au minimum tarifaire ajusté de la classe d'impôt 2, applicable à partir de 2001:

- pour la classe d'impôt 2, le minimum tarifaire annuel de base, exempt d'impôts, est de 780.000.– LUF à partir du 1er janvier 2001 (propositions gouvernementales);
- pour arriver au minimum tarifaire annuel ajusté, il faut ajouter au minimum de base le minimum forfaitaire pour frais d'obtention (21.000.– LUF), le minimum forfaitaire pour dépenses spéciales (18.000.– LUF), le minimum forfaitaire pour frais de déplacement (15.600.– LUF) et l'abattement compensatoire pour salariés (24.000.– LUF);
- à partir du 1er janvier 2001 le minimum tarifaire annuel ajusté s'élèvera ainsi à 858.600.– LUF, soit 71.550.– LUF par mois;
- un minimum tarifaire ajusté par mois de 71.550.– LUF signifie que tous les salariés, qui figurent dans la classe d'impôt 2 et qui touchent un salaire mensuel imposable égal ou inférieur à 71.550.– LUF par mois, ne paient pas ou ne paieront plus des impôts à partir de 2001.

2.1.3. Structure tarifaire proposée pour l'introduction d'un impôt négatif

137. Afin que ces salariés puissent profiter des réformes fiscales proposées pour 2001 et 2002, la CEP•L propose dans son modèle la nouvelle structure tarifaire suivante:

- la tranche du tarif mensuel ajusté de la classe d'impôt 2 allant de 0 à 71.550.– LUF au taux de 0% est à remplacer par une tranche allant de 60.051 à 71.550.– LUF au taux de -30%;
- comme première tranche, il faut ajouter au tarif une tranche allant de 0 à 60.050.– LUF, laquelle donne droit au maximum de l'impôt négatif, soit dans le modèle de la CEP•L 3.450.– LUF par mois.

138. La structure tarifaire proposée se base sur les hypothèses suivantes:

- largeur de 11.500.– LUF pour la deuxième tranche, ce qui correspond à la largeur normale du tarif d'impôt applicable à la classe d'impôt 2, à partir de 2001;

- taux de 30% pour le calcul de l'impôt négatif dans la tranche de 60.051.– LUF à 71.550.– LUF. Ce taux garanti pour les bas salaires, un montant raisonnable d'impôt négatif;
- plafonnement de l'impôt négatif à 3.450.– LUF par mois pour les revenus imposables égaux ou inférieurs à 60.050.– LUF.

Tableau 13: Modèle de l'impôt négatif: Tarif mensuel ajusté 2001 avec impôt négatif (classe d'impôt 2)

<i>Tranche de salaire imposable</i>	<i>Largeur tranche</i>	<i>Taux marginal</i>	<i>Impôt négatif</i>
0 – 60.050			3.450
60.051 – 71.550	11.500	– 30%	(voir modèle chiffré)

Source: Tableau établi par la CEP•L

Note: L'impôt négatif se calcule de la manière suivante:
 $71.550.- \text{ salaire imposable} = X$
 L'impôt négatif est de 30% de X.

Evidemment, notre modèle permet plusieurs alternatives et même un impôt négatif s'étendant sur plusieurs tranches tarifaires à taux variables.

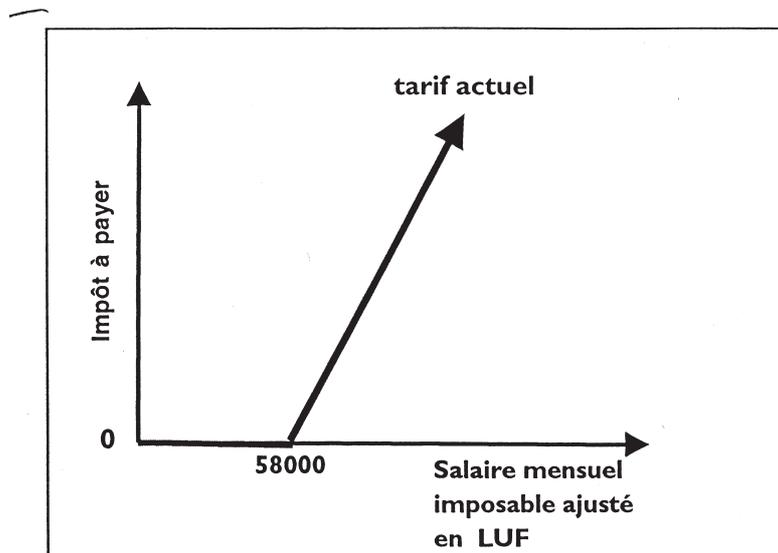
2.2. Modèle chiffré

139. Afin de visualiser le modèle proposé, la CEP•L le présente sous forme de plusieurs schémas et d'un tableau.

Le schéma 1 présente les deux premières tranches du tarif actuel:

- la première tranche se situe de 0 à 58.000.– LUF, salaire où il n'y a pas d'impôts à payer;
- des impôts sont à payer à partir d'un salaire de 58.001.– LUF (2e tranche).

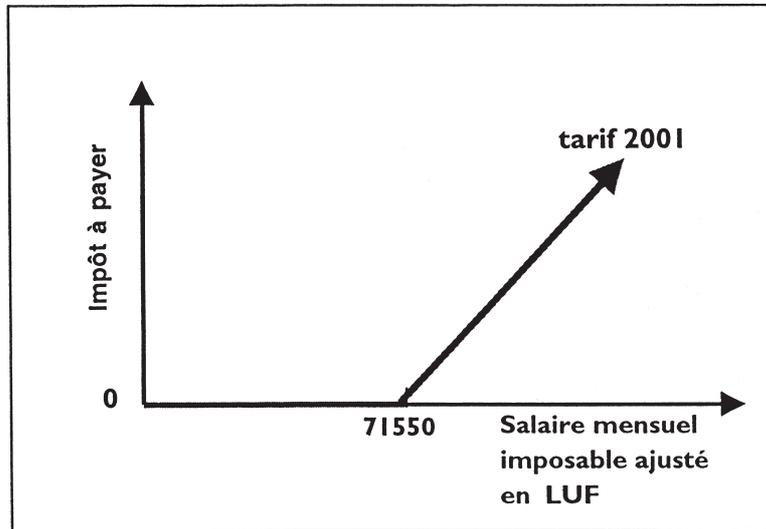
Schéma 1: Le tarif actuel



Source: Schéma établi par la CEP•L

- Le schéma 2 présente les deux premières tranches du tarif proposé pour 2001:
- la première tranche se situe de 0 à 71.550.– LUF, salaire où il n’y a pas d’impôts à payer;
 - des impôts sont à payer à partir d’un salaire de 71.551.– LUF (2e tranche).

Schéma 2: Le tarif proposé pour 2001

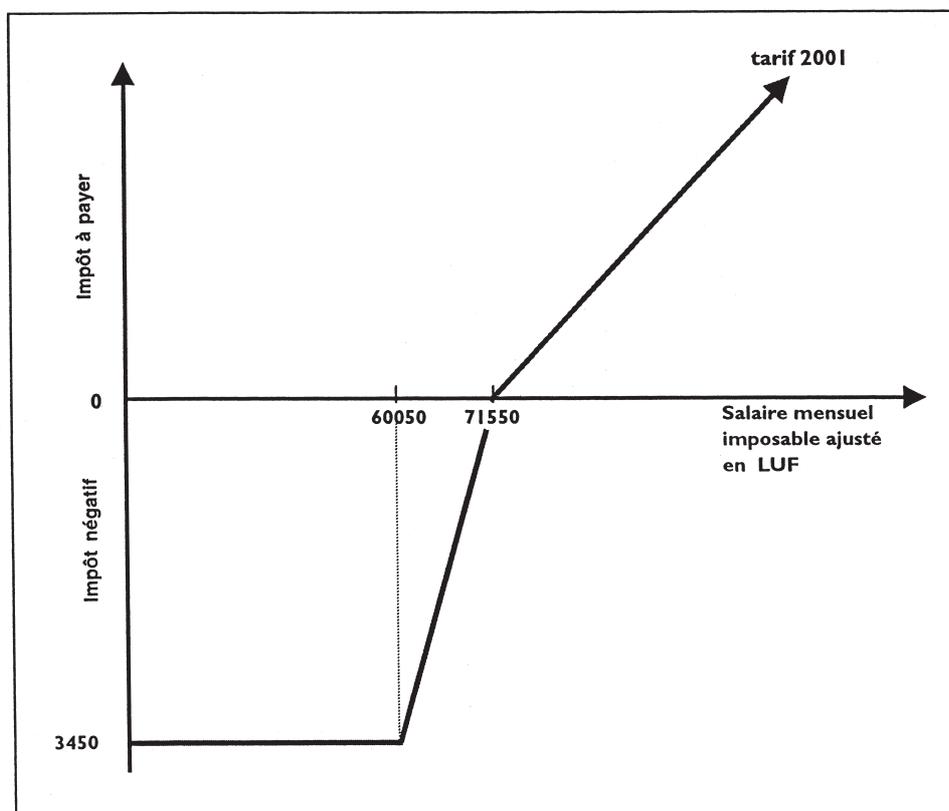


Source: Schéma établi par la CEP•L

Le schéma 3 présente les deux premières tranches du tarif proposé pour 2001 incluant l'impôt négatif:

- la première tranche se situant de 0 à 60.050.– LUF donne droit au maximum de l'impôt négatif c'est-à-dire 3.450.– LUF;
- la deuxième tranche allant de 60.051 à 71.550.– LUF donne droit à un impôt négatif de 30% sur la différence entre 71.550.– LUF et le salaire imposable;
- des impôts sont à payer à partir d'un salaire de 71.551.– LUF.

Schéma 3: Le tarif proposé pour 2001 incluant l'impôt négatif



Source: Schéma établi par la CEP•L

Le schéma 4 ci-dessous reprend le tarif mensuel ajusté de la classe d'impôt 2 qui est actuellement en vigueur et celui qui sera applicable à partir de 2001.

Suivant le tarif actuel, un contribuable de la classe d'impôt 2, qui touche un salaire imposable mensuel inférieur à 58.000.- LUF par mois, ne paie pas d'impôts. A partir de 2001, ce minimum sera relevé à 71.550.- LUF.

Actuellement, l'impôt à payer sur un salaire mensuel de 71.550.- LUF s'élève à 1.836.- LUF.

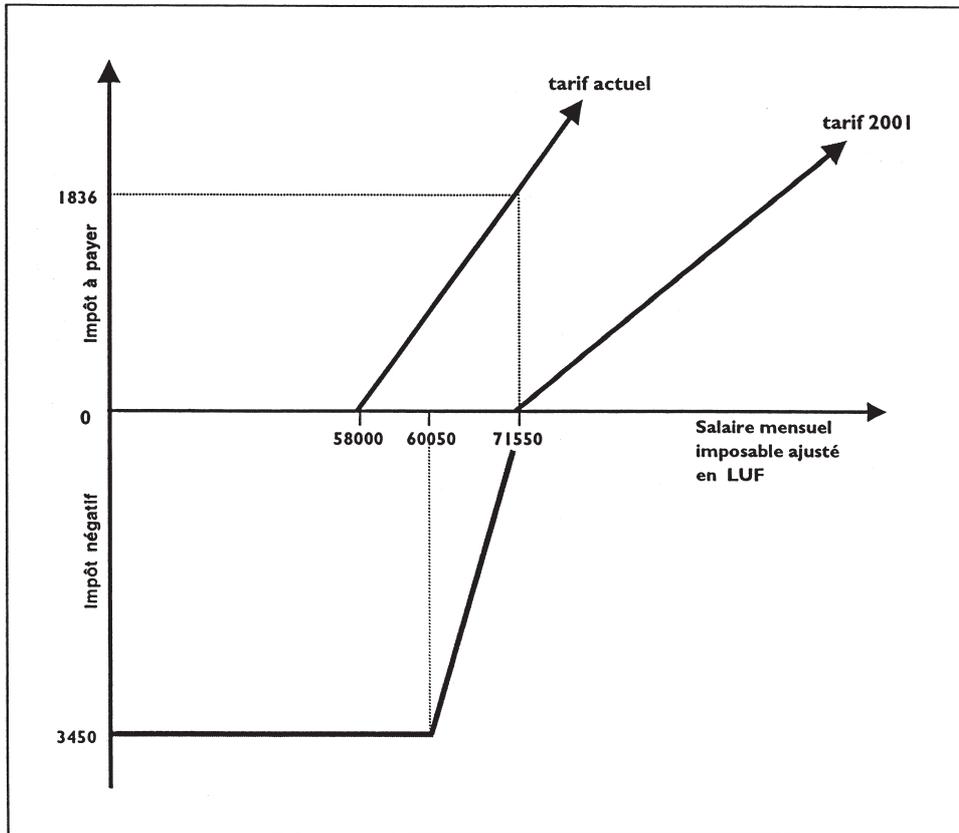
Il ressort du schéma 4 que tous les salariés, qui touchent un salaire égal ou inférieur à 58.000.- LUF par mois, vont toucher suivant le modèle de la CEP•L un impôt négatif de 3.450.- LUF par mois.

Pour les salaires qui se situent entre 58.001 et 71.550, la même proposition amène à un effet double: une réduction d'impôt et l'octroi d'un impôt négatif.

Le seuil de 60.050.- LUF correspond à l'impôt négatif maximum, chaque salaire inférieur donnant droit à l'impôt négatif de 3.450.- LUF par mois.

Pour les salaires se situant entre 58.001.- LUF et 60.050.- LUF, le maximum de l'impôt négatif est dû et en plus, il y aura réduction de la charge fiscale.

Schéma 4: La formule de l'impôt négatif par rapport au tarif actuel et par rapport au tarif 2001



Source: Schéma établi par la CEP•L

Tableau 14: Exemples chiffrés de l'effet de l'impôt négatif sur les salaires se situant entre 58.000 et 71.550.– LUF et imposables dans la classe d'impôt 2

salaire imposable ajusté	impôt dû 2000	salaire net 2000	impôt dû 2001	impôt négatif dû 2001	salaire net 2001	augmentation du salaire net 2001	
						en valeur absolue	en %
71.550	1.836	69.714	0	0	71.550	1.836	2,6
71.000	1.754	69.246	0	165	71.165	1.919	2,8
70.000	1.590	68.410	0	465	70.465	2.055	3,0
69.000	1.426	67.574	0	765	69.765	2.191	3,2
68.000	1.262	66.738	0	1.065	69.065	2.327	3,5
66.000	934	65.066	0	1.665	67.665	2.599	4,0
64.000	765	63.235	0	2.265	66.265	3.030	4,8
62.000	642	61.358	0	2.865	64.865	3.507	5,7
60.505	550	59.500	0	3.450	63.500	4.000	6,7
58.000	0	58.000	0	3.450	61.450	3.450	6,0

Source: Tableau établi par la CEP•L

140. Le tableau ci-dessus illustre le jeu de réduction d'impôts et d'octroi d'un impôt négatif pour les tranches de salaires égales ou inférieures à 71.550.– LUF.

Ci-après, notre Chambre va développer trois exemples de calcul afin d'expliquer le mécanisme proposé:

- Il résulte du tableau que le salarié, qui touche au cours de l'année un salaire mensuel imposable de 71.550.– LUF, paiera un impôt de 1.836.– LUF.

Le même salarié, au 1er janvier 2001, suite à la réforme fiscale, ne paiera plus d'impôts. De même, il ne touchera pas d'impôt négatif dans le modèle de la CEP•L.

- Le salarié, qui touche un salaire mensuel imposable de 66.000.– LUF, paie un impôt de 934.– LUF.

Au 1er janvier 2001, ce salarié ne paiera pas non plus d'impôt, mais il touchera un impôt négatif de 1.665.– LUF dans le modèle de la CEP•L.

Le calcul de l'impôt négatif pour ce salarié se fait comme suit:

$$71.550 - 66.000 = 5.550 \times 30\% = 1.665.- \text{ LUF.}$$

- Le salarié, qui touche un salaire mensuel imposable de 58.000.– LUF, ne paie pas d'impôts. Ne bénéficiant pas de la réduction fiscale du 1er janvier 2001, il n'aura donc aucune augmentation de son salaire en l'absence d'un impôt négatif tel qu'il est proposé par la CEP•L.

Suivant ce modèle, le même salarié aurait droit à un impôt négatif de 3.450.– LUF, c'est-à-dire le montant maximum prévu par le modèle de la CEP•L.

2.3. L'application pratique

2.3.1. L'application pratique au niveau du barème

141. Pour le salarié, qui se situe avec son salaire dans la partie „positive“ du tarif, l'employeur déduit du salaire imposable, comme c'est actuellement le cas, la somme d'impôt due suivant le tarif.

Pour le salarié, qui se situe avec son salaire dans la partie „négative“ du tarif, l'employeur ajoute au salaire imposable l'impôt négatif qui est dû suivant tarif.

En ce qui concerne les employeurs, ces derniers doivent continuer à faire un décompte avec l'administration des contributions sur les impôts à verser. Seul changement: ils font déduction des impôts négatifs qu'ils ont „accordés à la source“ à certains de leurs salariés.

L'impôt négatif est donc soit compensé, soit remboursé à l'employeur suite au décompte à établir avec l'administration des contributions.

Pour les ménages où les deux conjoints travaillent et où le salarié qui bénéficie de la fiche d'impôt 1 a droit à un impôt négatif, le taux d'imposition de la deuxième fiche d'impôt devrait être fixé à 0. La régularisation se ferait évidemment à la fin de l'année sur base de la déclaration d'impôt.

142. Il s'ensuit que l'impôt négatif est parfaitement praticable et ne se heurte pas à des contraintes administratives insurmontables.

2.3.2. *L'application pratique au niveau d'une déclaration d'impôt*

143. La CEP•L propose de ne pas rendre éligibles tous les abattements fiscaux pour le calcul de l'impôt négatif.

Pour le calcul de l'impôt négatif, la CEP•L propose de retenir seulement les abattements à caractère social comme l'abattement pour frais de déplacement, l'abattement pour frais d'obtention, l'abattement pour dépenses spéciales, abattement compensatoire pour salariés, abattement monoparental, déduction des intérêts débiteurs lors de l'acquisition d'un logement à des fins privées.

D'autres abattements de nature plutôt économique ne devraient pas être éligibles pour l'impôt négatif.

144. En pratique, le système pourrait fonctionner de la manière suivante:

- le revenu imposable est calculé, déduction faite de tous les abattements qui existent actuellement (de nature économique et sociale);
- si ce calcul donne droit à un impôt négatif, l'administration procède à un deuxième calcul prenant uniquement en compte les abattements éligibles pour l'impôt négatif;
- si sur base de ce calcul, le contribuable a droit à un impôt négatif, cet impôt est alors dû;
- si sur base du deuxième calcul, il devrait payer des impôts, sa charge fiscale sera évidemment fixée à 0, parce que du côté impôt positif, tous les abattements restent éligibles.

3. Considération finale

145. Par son modèle d'impôt négatif, la Chambre des Employés Privés a voulu apporter une contribution à un débat qui devient incontournable, à savoir celui du maintien de la symétrie sociale lors de la mise en oeuvre de réductions fiscales successives.

La CEP•L est d'avis que la réduction de la charge fiscale, proposée par le Gouvernement, combinée avec une mesure d'encadrement s'inspirant de notre modèle d'un impôt négatif, est susceptible de concilier davantage, dans le cadre de la réforme fiscale, efficacité économique et équité sociale qui doivent être les deux objectifs principaux de toute réforme fiscale.

Chapitre 8 – *Modèle d'un revenu pour charge de famille*

1. **L'évolution récente et la situation actuelle de la politique familiale**

146. Dans notre système, le soutien aux familles est basé sur la combinaison d'allocations familiales et de réductions d'impôts accordées au titre d'enfant(s) à charge.

147. La réforme fiscale de 1991 a contribué à une amélioration sensible du niveau de vie de la grande majorité des contribuables. Néanmoins, elle n'a pas amélioré la situation des familles à revenus modestes non soumises à l'impôt, nonobstant le remplacement du système du quotient familial par le mécanisme de la modération d'impôts.

A partir du 1er janvier 1993, les allocations familiales ont été relevées de 12.000.– LUF par an et par enfant pour compenser cet effet pervers de la réforme. Afin de limiter l'effet bénéfique de l'augmentation des allocations familiales aux seules familles à revenu faible, le législateur a parallèlement réduit la modération d'impôt accordée à titre d'enfants à charge du même montant de 12.000.– LUF par an et par enfant.

Cette même procédure s'est répétée à l'occasion des relèvements ultérieurs des allocations familiales, de sorte que la modération d'impôt s'est abaissée de 69.600.– LUF en 1993 à 36.000.– LUF à partir de 1999.

148. Le Conseil d'Etat, dans son avis du 11 juillet 1997 relatif au projet de loi portant modification des dispositions tarifaires en matière de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, a estimé que ces mesures ont renforcé „la tendance entamée depuis la réforme fiscale de 1990 consistant à abandonner l'approche suivant laquelle la compensation des charges d'enfants doit s'apprécier pour des ménages de même revenu et se réaliser tant par le biais de modérations d'impôts que par l'octroi d'allocations familiales, au profit d'une approche compensant de manière uniforme les charges d'enfants par les seules prestations familiales.

En modifiant l'outil technique, en réduisant la modération, le Gouvernement prépare l'abandon définitif du volet de la politique familiale opérée par le biais de la réduction fiscale. Au terme de cette évolution, l'appréciation de la capacité contributive des contribuables ne tiendra plus compte des charges d'enfants suivant les différentes catégories de revenus.“

Si le Gouvernement persévère dans cette politique, ce que la déclaration gouvernementale d'août 1999 semble confirmer, la CEP•L est d'avis que la prise en compte des charges de famille devrait être soumise à de nouvelles réflexions. Parmi les modèles étrangers qui ont pris de nouvelles orientations en la matière, l'exemple du Québec a retenu l'attention de la CEP•L comme étant un modèle innovateur méritant une étude approfondie.

2. L'exemple du Québec (Canada)

149. Le système du Québec prévoit plusieurs mesures fiscales ainsi qu'un soutien financier aux familles par l'entremise du régime des allocations familiales.

2.1. L'aide fiscale

150. Le régime fiscal québécois reconnaît que les familles avec des enfants à charge ont une capacité de payer des impôts moindre que celle des ménages sans enfant ayant un revenu équivalent.

Plusieurs mesures fiscales ont été mises en place en vue de réduire l'impôt sur le revenu des familles dont notamment des crédits d'impôts non remboursables et des crédits d'impôts remboursables.

151. Les crédits d'impôt non remboursables réduisent le montant d'impôt et si le total de ces crédits est plus élevé que l'impôt à payer, la différence n'est pas remboursée au contribuable.

Il existe notamment deux crédits d'impôt non remboursables, à savoir le crédit pour enfant à charge et le crédit pour études postsecondaires.

Les crédits d'impôt remboursables réduisent le montant d'impôt à payer et, si le total des crédits est plus élevé que l'impôt à payer, la différence sera remboursée au contribuable.

Il existe notamment deux crédits d'impôt remboursables, à savoir le crédit d'impôt pour frais de garde et le crédit d'impôt pour frais d'adoption.

2.2. Les allocations familiales

152. Les allocations familiales s'adressent aux familles à faible revenu qui ne peuvent pas profiter des mesures fiscales.

Pour établir le montant de l'allocation, la personne qui vit avec un enfant ou qui en prend soin, doit produire chaque année, ainsi que son conjoint, s'il y a lieu, une déclaration de revenus.

L'allocation vise à couvrir les besoins essentiels des enfants de moins de 18 ans des familles à faible revenu, et à assurer, ainsi un meilleur soutien à celles qui en ont le plus besoin.

Ce sont aussi ces familles qui ne bénéficient pas ou peu du crédit d'impôt non remboursable pour enfants puisqu'elles ne paient pas ou peu d'impôts.

153. Le système du Québec se base donc sur deux piliers:

- les familles à faibles revenus auxquelles sont destinées les allocations familiales;

– les familles à revenu moyen ou élevé qui peuvent profiter de crédits d'impôts, non remboursables.

Ainsi, la compensation des charges supplémentaires des ménages à revenu élevé avec enfants est atteinte moyennant la fiscalité. C'est la fiscalité qui garantit l'équité horizontale entre les ménages à revenus élevés qui ont charge de famille et ceux qui n'ont pas charge de famille.

Le système a l'avantage par rapport à la situation luxembourgeoise que le Québec ne procède plus à un encaissement de l'argent pour le redistribuer par après.

3. Le modèle proposé par la CEP•L

154. La CEP•L, en tenant compte de ce qui précède, propose un modèle d'un revenu pour charge de famille (RCF). Ce modèle prévoit donc l'abolition du système des allocations familiales et du système de modération d'impôt pour enfant à charge.

155. Le RCF, à verser par l'actuelle caisse des allocations familiales, devrait se greffer sur les autres revenus du ménage. Il serait imposable et soumis aux cotisations sociales (assurance maladie et assurance pension).

L'introduction d'un RCF a plusieurs avantages:

- au niveau fiscal:
Il varie suivant la capacité contributive des ménages;
- au niveau familial:
Il valorise le travail à domicile du conjoint qui s'occupe des enfants;
- au niveau de l'assurance maladie:
Il assure, par le biais du paiement de cotisations pour l'assurance maladie, que chaque ménage ayant charge de famille soit couvert par l'assurance maladie;
- au niveau de l'assurance pension:
Il assure, par le biais du paiement de cotisations pour l'assurance pension, des droits de pension ou des droits de pensions supplémentaires au conjoint qui a abandonné son travail ou qui a réduit sa tâche pour s'occuper des enfants.

Pour éviter une avalanche de déclarations d'impôt la CEP•L plaide pour l'introduction d'un système de „décompte salarial“, c'est-à-dire une procédure simplifiée pour les ménages disposant d'un seul revenu salarial.

4. Considérations finales

156. Au-delà des avantages cités ci-avant, le modèle d'un revenu pour charge de famille, tel que proposé par notre Chambre professionnelle, a pour mérite d'aboutir à une vraie équité sociale entre les ménages avec charge de famille et ceux n'ayant pas charge de famille.

Il représente une approche plus adaptée aux temps modernes qui se caractérisent entre autres au niveau des familles par une participation plus active des femmes au monde du travail.

157. En ce qui concerne le coût du revenu pour charge de famille, la CEP•L donne à considérer que, dans une première phase, ce revenu ne peut être d'un moindre import que les mesures familiales actuelles que sont les allocations familiales et les modérations d'impôt.

Pour la Chambre des Employés Privés,

Le Directeur,
Théo WILTGEN

Le Président,
Jos KRATOCHWIL

