

N° 6336²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2011-2012

PROJET DE LOI

déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le domaine du logement et portant modification:

- de la loi modifiée du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation;
- de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

sur le projet de loi et sur le projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 30 juillet 2002 concernant l'application de la taxe sur la valeur ajoutée à l'affectation d'un logement à des fins d'habitation principale et aux travaux de création et de rénovation effectués dans l'intérêt de logements affectés à des fins d'habitation principale et fixant les conditions et modalités d'exécution y relatives

(23.11.2011)

Par sa lettre du 29 septembre 2011, Monsieur le Ministre des Finances a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi et du projet de règlement grand-ducal repris sous rubrique.

1. Le Gouvernement compte mettre la fiscalité au service de l'écologie

A l'occasion du discours sur l'état de la nation 2011, le Gouvernement a annoncé son intention de soutenir, notamment par des mesures fiscales, l'amélioration de l'efficacité énergétique dans le cadre du logement.

Le présent projet de loi se propose de traduire en droit national lesdites mesures.

Ainsi, il est, premièrement, proposé de redéfinir le crédit d'impôt en matière de droits d'enregistrement en prenant en compte des critères énergétiques et, deuxièmement, de faire bénéficier les propriétaires immobiliers d'un amortissement fiscal accéléré en cas de rénovation énergétique des logements donnés en location.

Finalement, la réduction du taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 15% à 3% pour la rénovation énergétique de logements fait l'objet d'un projet de règlement grand-ducal spécifique.

1.1. Un crédit d'impôt scindé en deux

Dans le but de promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments d'habitation, le projet sous avis prévoit de lier partiellement, lors de l'acquisition d'un immeuble destiné à servir d'habitation, le bénéfice de l'abattement portant sur les droits d'enregistrement et de transcription à des conditions de performance énergétique. Ledit abattement, appelé crédit d'impôt, dont le montant

a été fixé par la loi modifiée du 30 juillet 2002¹ à 20.000 euros, se trouvera, après l'entrée en vigueur du présent projet de loi, scindé en deux tranches d'un montant de 10.000 euros chacune.

Le bénéficiaire de la première tranche restera soumis aux mêmes conditions que celles prévalant depuis 2002. L'acquéreur peut ainsi bénéficier du crédit d'impôt pour un montant de 10.000 euros en dehors de toute conditionnalité liée à la performance énergétique de l'immeuble acquis. Par contre, la deuxième tranche de 10.000 euros se trouvera dorénavant soumise en tant que crédit d'impôt énergétique non seulement aux conditions susvisées, mais aussi à des conditions nouvelles relatives à la performance énergétique de l'immeuble acquis par référence aux critères établis par le règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 7 de la loi modifiée du 5 août 1993 concernant l'utilisation rationnelle de l'énergie. Il s'agit ainsi de favoriser, d'une part, respectivement l'acquisition et la construction d'habitations énergétiquement performantes, et, d'autre part, l'acquisition de logements à faible performance en vue de leur amélioration énergétique par des travaux d'assainissement à effectuer dans un délai déterminé.

1.2. Introduction d'un amortissement fiscal accéléré en cas d'assainissement énergétique du logement

En matière d'impôt sur le revenu, les dépenses engendrées par la rénovation d'immeubles anciens sont qualifiées, soit de frais d'entretien ou de réparation, soit de dépenses d'investissement.

Les frais d'entretien et de réparation sont intégralement déductibles du revenu imposable au titre de l'année d'imposition au cours de laquelle ils ont été exposés. Par contre, les dépenses d'investissement sont incorporées dans le prix d'acquisition de l'immeuble et sont, en principe, amorties, ensemble avec les autres parties constitutives du prix d'acquisition, sur la durée usuelle d'utilisation de l'immeuble.

Les dépenses engendrées par l'assainissement énergétique d'un logement ancien rangent, dans la plupart des cas, dans la catégorie des dépenses d'investissement alors que les travaux donnent lieu à une augmentation essentielle de la substance du bâtiment ou bien à une amélioration considérable de l'état antérieur de l'immeuble. En vue de l'encouragement des propriétaires de logement anciens, à assainir énergétiquement ces habitations données en location, le présent projet de loi prévoit que le coût résultant de cet assainissement pourra être amorti de manière accélérée dans le chef des propriétaires.

1.3. Réduction du taux de TVA sur la rénovation énergétique

Enfin, le taux de TVA applicable à la rénovation énergétique de logements est réduit de 15% à 3%.

2. Commentaire des mesures fiscales proposées

2.1. Crédit d'impôt

En 2010 le Gouvernement avait mis sur pied un plan de consolidation des finances publiques qui visait, entre autres, de lier le bénéfice du crédit d'impôt à un critère de revenu. Sous la pression de l'opinion publique les responsables politiques ont finalement cédé et décidé d'écarter cette mesure.

Le projet de loi actuel a pour objectif de scinder le crédit d'impôt en deux et de subordonner la moitié de son montant à des critères écologiques.

La Chambre des Métiers invite le Gouvernement à maintenir le système actuel, alors que celui-ci a fait ses preuves.

Cependant, si le Gouvernement estime indispensable la réforme du dispositif telle que prévue par le présent projet, elle peut, subsidiairement, accepter ces modifications.

¹ Loi du 30 juillet 2002 déterminant différentes mesures fiscales destinées à encourager la mise sur le marché et l'acquisition de terrains à bâtir et d'immeubles d'habitation

2.2. Amortissement fiscal accéléré

La mise en oeuvre d'un mécanisme d'amortissement fiscal accéléré lié à un assainissement énergétique correspond à une mesure qui a été proposée par la Chambre des Métiers et la Fédération des Artisans lors des réunions tripartite de début 2010.

Elles avaient cependant esquissé un régime un peu plus favorable que celui prévu par le Gouvernement en ce sens que le taux d'amortissement dans leur premier modèle s'élève à 20% et que, dans le deuxième modèle, le ménage a le choix entre différentes options d'amortissement des frais.

Dans ce contexte, la Chambre des Métiers propose de ne pas limiter le bénéfice de l'amortissement accéléré à 80% du coût de l'assainissement, comme le prévoit le projet sous avis, mais de l'appliquer à l'ensemble de ces dépenses.

2.3. Réduction du taux de TVA sur la rénovation énergétique

Pour apprécier la portée de la réduction du taux de TVA sur la rénovation énergétique, il faut tout d'abord la situer dans son contexte.

Jusqu'à présent, et en dehors du cas d'une nouvelle construction, le taux de TVA de 3% est seulement applicable si

- des travaux substantiels d'amélioration sont réalisés consécutivement à l'acquisition d'un logement (acquisition d'un logement existant suivi d'une rénovation)
- des travaux substantiels d'amélioration d'un logement sont réalisés dont la construction date de 20 ans au moins.

La présente mesure a par conséquent pour résultat d'élargir le champ d'application du taux super-réduit de TVA.

Elle trouve l'assentiment de la Chambre des Métiers, alors qu'elle conduira à diminuer le coût de l'assainissement énergétique de l'ordre de 10,4% et contribuera de surcroît à la lutte contre le travail clandestin, une imposition moindre des prestations de services en cause rendant ce dernier moins attrayant.

Pour conclure, la Chambre des Métiers constate que d'un point de vue écologique, le mécanisme de l'amortissement accéléré et la réduction du taux de TVA conduiront à réduire les émissions de CO₂ du Luxembourg et, de ce fait, à améliorer son bilan énergétique.

Elle voudrait également souligner qu'elles auront pour effet de stimuler l'activité de la construction en général, et celle ayant trait à l'assainissement énergétique en particulier.

Le „déchet“ fiscal résultant de ces mesures sera du moins partiellement compensé par des plus-values de recettes dues à la hausse du chiffre d'affaires du secteur concerné: impôt sur les salaires, TVA, impôt sur les bénéfices des entreprises.

De surcroît, les régimes proposés sont susceptibles de réduire, à travers l'augmentation de l'emploi qu'elles génèrent, le chômage, et partant les dépenses publiques y relatives.

3. Propositions supplémentaires de la Chambre des Métiers

3.1. Il serait utile de compléter l'amortissement accéléré par un abattement fiscal

Conscient du fait que l'amortissement accéléré ne touchera que les logements locatifs, soit au maximum 30% du parc immobilier résidentiel, les organisations de l'artisanat avaient également proposé un abattement fiscal pour les propriétaires occupant leur propre logement et procédant à l'assainissement énergétique de leur habitation. Par conséquent, la Chambre des Métiers demande au Gouvernement d'introduire une telle mesure qui revêt un caractère complémentaire par rapport à l'amortissement fiscal accéléré. Il faut relever que le gouvernement allemand a élaboré un projet de loi allant dans cette même direction, texte dont on pourrait utilement s'inspirer.

L'amortissement accéléré, de même que l'abattement qui ne figure pas parmi les nouvelles mesures proposées par le Gouvernement auraient, s'ils étaient implémentées, pour résultat de réduire les émissions de CO₂, et partant de mieux respecter les engagements internationaux contractés par le Luxembourg en la matière, ainsi que de diminuer la facture énergétique des ménages.

Un autre avantage réside dans le fait que le régime fiscal réduira la période de préfinancement par le requérant de la partie des frais d'assainissement „supportés“ en fin de compte par l'Etat (sous forme d'une charge fiscale moindre), par rapport au système de subventionnement. En outre, le premier se caractérisera par une charge administrative moindre dans le chef des ménages concernés.

3.2. Le Gouvernement pourrait stimuler davantage l'offre de logements locatifs

Afin de stimuler la création de logements locatifs, et sur la toile de fonds d'un rendement effectif sur capital investi inférieur au taux maximum de 5% fixé par la législation sur le bail à loyer, la Chambre des Métiers propose de modifier le règlement grand-ducal du 19 novembre 1999 en ce sens que pour les „immeubles ou parties d'immeubles bâtis, affectés au logement locatif“ le taux de 6% soit applicable à ceux dont l'achèvement remonte au 1er janvier de l'année d'imposition à 10 ans au plus, au lieu de ceux dont l'achèvement remonte à „moins de 6 ans“.

3.3. Il faudrait pallier au problème du préfinancement par un instrument financier spécifique

Afin d'accélérer la rénovation énergétique du parc ancien, il faut également agir au niveau de l'accès au financement. La Chambre des Métiers estime que les ménages moins bien lotis, qui du fait de leur revenu peu élevé ne sont pas en mesure de bénéficier de mesures fiscales, devraient pouvoir recourir à une autre mesure de soutien. Dans ce contexte, elle demande au Gouvernement d'étudier, ensemble avec le secteur financier, la mise en oeuvre d'un instrument financier spécifique dont l'objectif primaire consisterait à assurer le préfinancement des coûts de l'assainissement énergétique.

3.4. La neutralisation des droits d'enregistrement pourrait donner un coup de pouce à l'assainissement énergétique

Une autre mesure proposée par les organisations de l'artisanat, mais non reprise par le Gouvernement, concerne la neutralisation des droits d'enregistrement lors du rachat d'un bien immobilier par un professionnel de la branche en vue de sa revente après avoir, le cas échéant, procédé à un assainissement énergétique. Pour faciliter ce genre d'opération, les droits d'enregistrement pourraient être neutralisés lors du rachat, alors qu'ils s'appliquent de toute façon lors de la revente du bien immobilier.

4. Commentaire des articles du projet de loi

Article 15

1°:

Le projet de loi prévoit qu'„un règlement grand-ducal pourra définir les travaux conduisant à l'assainissement énergétique d'un immeuble ancien“.

La Chambre des Métiers insiste à ce que ledit règlement entre en vigueur parallèlement aux modifications prévues par le présent projet de loi, soit au 1er janvier 2012. A défaut, la future loi risque de se révéler non opérationnelle.

3°:

La même remarque que pour le point 1° du présent article, relative au règlement grand-ducal à prendre, s'impose à l'égard du point 3°.

En ce qui concerne la limitation de l'amortissement accéléré à 80%, le commentaire des articles retient ce qui suit:

„(...) la déduction de l'amortissement continue à être pratiquée, même si l'immeuble est complètement amorti. Tenant compte de ce fait et sachant que les dépenses d'investissement liées à l'assainissement énergétique vont augmenter le prix d'acquisition, et donc l'amortissement ordinaire suivant article 106, alinéa 4, il y a lieu de limiter l'amortissement accéléré à 80 pour cent du coût de l'assainissement.“

La Chambre des Métiers a des difficultés à suivre l'argumentation des auteurs du projet de loi, alors qu'en dernière analyse la détermination d'un seuil de 80% semble arbitraire. Ainsi, on aurait tout aussi bien pu fixer le plafond à 70% ou 90% en reprenant les mêmes arguments.

En se basant sur ces considérations, et pour des raisons de simplicité, la Chambre des Métiers demande à ce que l'ensemble du coût de l'assainissement puisse être soumis au régime de l'amortissement accéléré.

Par ailleurs, la même observation s'impose à l'égard du point 1°.

4.1. *Commentaire des articles du projet de règlement grand-ducal*

Le projet sous avis ne suscite pas d'observation particulière.

La Chambre des Métiers est, sous réserve des observations formulées ci-avant, en mesure d'approuver le présent projet de loi, ainsi que le projet de règlement grand-ducal sous avis.

Luxembourg, le 23 novembre 2011

Pour la Chambre des Métiers,

Le Directeur,
Paul ENSCH

Le Président,
Roland KUHN

