



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 19 juillet 2021

Ordre du jour :

1. 7712 Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth, Monsieur André Bauler

Echange de vues avec des représentants de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP)
2. 7878 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022
7879 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025

- Désignation d'un rapporteur

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, M. Georges Engel, Mme Chantal Gary (remplaçant M. François Benoy), Mme Martine Hansen, Mme Carole Hartmann (remplaçant M. Gilles Baum), Mme Josée Lorsché, Mme Octavie Modert (remplaçant M. Michel Wolter), M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth

M. Romain Wolff, Président de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

M. Gilbert Goergen, Vice-Président de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

M. Georges Trauffer, Directeur de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

M. Fernand Muller, Représentant de la Chambre des fonctionnaires et employés publics

Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

Mme Nadine Gautier, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

Excusés : M. Gilles Baum, M. François Benoy, M. Michel Wolter

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

1. 7712 **Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal**

Suite aux mots introductifs du Président de la Commission des Finances et du Budget, Monsieur André Bauler (DP), le Président de la Chambre des fonctionnaires et employés publics (CHFEP) prend la parole pour présenter la position de la chambre professionnelle sur le système fiscal luxembourgeois :

- La CHFEP comprend que le Gouvernement n'entend plus entamer une nouvelle réforme fiscale compte tenu de la situation financière détériorée par la crise sanitaire. La chambre professionnelle est toutefois d'avis que cela n'empêche pas de mettre en place des mesures plus ciblées qui pourront, par exemple, être intégrées dans une prochaine loi budgétaire. Le Président de la CHFEP rappelle que le Gouvernement avait annoncé vouloir mettre en œuvre une réforme fiscale « sans perdants » et exprime ses doutes quant à cette affirmation.
- Par rapport à la charge fiscale sur les revenus du travail, il incombe de constater que le capital n'est actuellement pas assez imposé. Dans ce contexte, le Président de la CHFEP cite l'accord de coalition 2018-2023 : « L'introduction du barème d'impôt unique nouveau vise également à alléger la charge fiscale des personnes physiques (...). »
- La CHFEP constate ensuite que le système fiscal est complexe et que l'établissement d'une déclaration des impôts devient de moins en moins aisé. Le droit fiscal luxembourgeois est très élaboré et surtout conçu pour des personnes plus avisées.
- Alors qu'en 2002, la charge fiscale était encore répartie de manière équitable entre les personnes physiques et les personnes morales, il échet de constater que celle-ci a été continuellement orientée vers les personnes physiques. En 2017, les personnes physiques ont environ supporté 70% de la charge fiscale totale.
- Selon la CHFEP, des efforts substantiels devront encore être faits au niveau des barèmes de l'impôt. La classe d'impôt 1A devrait être supprimée afin de rendre le système plus juste, notamment pour les monoparentaux et les veufs/veuves. Des tranches supplémentaires devraient également être ajoutées au barème de l'impôt afin d'étendre sa progressivité et de diminuer la pression fiscale au niveau des revenus moyens (« *Mittelstandsbockel* »).
- La CHFEP est pour l'introduction d'une taxe visant à limiter la spéculation dans le marché immobilier et à favoriser l'accès au logement au Luxembourg. La situation du logement au Luxembourg ne s'est pas améliorée avec la crise sanitaire et a tendance à de plus en plus impacter une plus large proportion de la population. La CHFEP avait déjà préconisé la mise en place d'une taxe annuelle de 5% à payer sur la valeur marchande d'un terrain faisant l'objet de spéculation. Cette proposition devra éventuellement être revue, au vu de la flambée des prix observée au niveau du logement et plus particulièrement des terrains. Il est également important d'éviter qu'une telle taxe puisse se répercuter sur les prix de vente. Dans son avis intitulé « L'accès à un logement abordable » du 28 octobre 2013, le Conseil économique et

social (CES) avait préconisé notamment de plafonner les prix des terrains, mesure qui évidemment devrait rencontrer une certaine volonté politique.

- En matière de TVA, le Gouvernement a étendu l'application du taux super réduit à certains produits. La CHFEP est d'avis que cet effort pourrait être poursuivi et que d'autres produits devraient également bénéficier de ce taux. Dans ce contexte, le Président de la CHFEP cite l'accord de coalition 2018-2023 qui prévoit : « L'opportunité d'un rehaussement du montant maximum pour lequel le taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) super réduit de 3% est applicable en matière de logement sera étudiée. ». La CHFEP plaide pour que le montant maximal applicable au logement soit doublé.
- La CHFEP estime que la taxe d'abonnement ne devrait pas être supprimée, car elle permet de récolter un montant non négligeable de recettes (de l'ordre de 1 milliard d'euros). La chambre professionnelle est toutefois d'avis que le taux appliqué à la taxe d'abonnement est dérisoire et qu'il serait nécessaire de fixer un taux plus sévère pour les fonds d'investissement qui s'engagent dans des domaines qui portent atteinte à l'environnement et aux droits de l'homme.
- Pour ce qui concerne l'accord global sur un impôt minimum global de 15%, le Président de la CHFEP appelle à la prudence, car les modalités exactes de cet accord global n'ont pas encore été fixées, certains pays (même européens) ont déjà exprimé leur désaccord et l'impact d'une telle réforme pour le Luxembourg n'a, pour l'instant, pas encore été évalué. Alors que cette réforme du système fiscal global va certainement dans la bonne direction, on peut toutefois se poser la question si elle ne risquerait pas d'engendrer *in fine* une augmentation des prix supportés par les consommateurs finaux.
- Alors que la CHFEP se positionne en faveur d'un système fiscal plus équitable, elle se montre plutôt sceptique à l'égard de l'introduction d'une taxe « Covid », qui imposerait les « gagnants » de la crise sanitaire. La CHFEP ne voit pas comment une telle taxe pourrait être mise en place en pratique et est d'avis qu'elle risquerait, en fonction des modalités retenues, de sanctionner les entreprises grâce auxquelles le Luxembourg a pu éventuellement mieux se tirer de la crise que d'autres pays.
- La CHFEP est contre l'introduction de droits de succession en ligne directe, car cette mesure pourrait, entre autres, rendre l'accès au logement encore plus difficile pour les jeunes.

Un représentant de la CHFEP prend ensuite la parole pour compléter les propos du Président de la CHFEP :

- Comme déjà évoqué lors de son avis sur le projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021, la CHFEP déplore que le Gouvernement n'entend plus s'engager à poursuivre ses efforts en matière d'imposition individuelle. Alors que la réforme fiscale en 2017 a introduit pour la première fois l'individualisation de façon optionnelle, il échet toutefois de constater que cette option (pour laquelle le contribuable peut opter en cochant la case correspondante sur la déclaration d'impôt) n'est quasiment pas choisie par les ménages alors qu'elle peut leur être bénéfique compte tenu de la réallocation des revenus prévue par la loi. Le représentant de la CHFEP souligne que la mise en place d'une individualisation obligatoire peut se faire facilement, mais qu'une telle mesure devrait aller de pair avec la suppression de l'abattement extraprofessionnel de 4.500 euros et la création d'une classe d'impôt unique avec des tarifs proches de ceux actuellement applicables dans la classe d'impôt 1. En effet, il est illusoire, selon la

CHFEP, d'exiger qu'un barème de l'impôt unique devrait être proche des tarifs applicables à la classe d'impôt 2, car une telle mesure entraînerait un déchet fiscal démesuré. Afin d'alléger fiscalement les ménages avec des enfants, les monoparentaux et les veufs/veuves, ce barème unique devra cependant être combiné avec des crédits d'impôt et des abattements.

- La CHFEP demande en outre la réactivation du mécanisme qui était prévu à l'ancien article 125 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (L.I.R.) (abrogé depuis l'année d'imposition 2013), permettant d'adapter le barème de l'impôt sur le revenu à l'évolution du coût de la vie. Ce barème n'a pas été adapté depuis 2009. En raison de cette non-adaptation à l'évolution du coût de la vie les contribuables subissent tous les ans une augmentation injuste de la charge d'impôt.
- Dans ses avis « Analyse des données fiscales au Luxembourg » des 27 novembre 2015 et 22 novembre 2018, le Conseil économique et social (CES) avait déjà thématiqué et visualisé la pression fiscale existante au niveau des revenus moyens (« *Mëttelstandsbockel* »). Le CES, tout comme la CHFEP, avait préconisé de décaler la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu vers les tranches supérieures et d'ajouter des tranches de revenu supplémentaires.
- Le Gouvernement a introduit, à partir de l'année 2021, un prélèvement immobilier de 20% pour les revenus bruts provenant de la location ou de la cession d'un bien immobilier situé au Luxembourg et détenu via un organisme de placement collectif (OPC), un fonds d'investissement spécialisé (FIS) ou un fonds d'investissement alternatif réservé (FIAR). Le représentant de la CHFEP indique qu'il n'existe pas encore de données qui permettent de tirer des conclusions sur le succès de cette mesure. Ceci dit, la CHFEP s'interroge si les revenus en question ne devraient pas plutôt être considérés comme un bénéfice commercial en vertu de l'article 14 de la L.I.R et taxés comme tel. En effet, un revenu est considéré comme étant un bénéfice commercial s'il remplit trois critères : 1) provenir d'une activité indépendante, 2) poursuivre un but de lucre, et 3) provenir d'une activité exercée de manière permanente et constituant une participation à la vie économique générale.
- La CHFEP estime que la taxe d'abonnement réduite pour les investissements durables, introduite par le Budget 2021, est susceptible d'accroître les risques d'« éco-blanchissement » (« *greenwashing* »).
- Aux yeux de la CHFEP, les primes participatives qui ont été introduites en substitution des stock-options constituent encore une niche fiscale susceptible d'être génératrice d'abus.
- En matière de logements locatifs, la CHFEP est d'avis que la mesure visant à restreindre le taux d'amortissement accéléré pour les investissements dans l'immobilier locatif (de 6% sur 6 ans à 5% sur 5 ans (< 1 million d'euros) respectivement à 4% sur 5 ans (> 1 million d'euros)) n'est pas suffisante, car le marché locatif continue à être excessivement attractif. En plus, une nouvelle niche fiscale a été créée avec la mise en place d'un abattement immobilier spécial de 1% de la base amortissable avec un plafond de 10.000 euros, respectivement de 20.000 euros en cas d'imposition collective.
- La CHFEP plaide pour un plafonnement effectif des loyers annuels à 5% du capital investi, conformément aux dispositions de la loi sur le bail à usage d'habitation. La chambre professionnelle préconise également l'abaissement du plafond des loyers pour les logements meublés (actuellement fixé au double du loyer légal) afin de limiter la hausse des prix.

- Aux propos avancés auparavant par le Président de la CHFEP concernant l'impôt minimal global de 15% applicable au chiffre d'affaires des entreprises, le représentant de la CHFEP ajoute encore qu'il existe d'ores et déjà une « taxe » sur le chiffre d'affaires des entreprises, à savoir la TVA.
- La CHFEP est pour un meilleur équilibre entre l'imposition des revenus de capitaux et ceux provenant d'une activité salariale. Cette inégalité tire son origine des régimes fiscaux qui allègent la charge fiscale des revenus de capitaux, à savoir notamment l'exemption de 50% des revenus des dividendes et le fait que la retenue à la source de 15% sur les dividendes (opérée par l'entreprise qui verse les dividendes à ses actionnaires) constitue une avance sur l'impôt sur le revenu dû par l'actionnaire. Le représentant de la CHFEP rappelle que ces mesures datent d'un temps où l'impôt sur les sociétés s'élevait encore à 40% et où une imposition des dividendes représentait *de facto* une double imposition économique.
- Au niveau des revenus provenant de la location de biens, le représentant de la CHFEP fait remarquer qu'il existe encore des régimes fiscaux qui ne sont plus d'actualité et même aujourd'hui encore réglés par des anciennes circulaires administratives de l'Administration des contributions directes. A titre d'exemple, le représentant de la CHFEP relève que si un acte de vente d'un bien immobilier à usage locatif ne renseigne pas sur la quote-part du terrain, alors une circulaire de l'Administration des contributions directes permet aujourd'hui au propriétaire de déduire 20% du prix total et d'amortir le reste via le principe de l'amortissement accéléré, respectivement l'amortissement normal. Etant donné la flambée des prix observée au niveau des terrains, il est clair que les terrains représentent aujourd'hui bien plus que 20% du prix total de vente. Partant, cette pratique permet aujourd'hui aux propriétaires d'amortir une partie du prix du terrain qui, par définition, n'est pas amortissable.
- En complément aux arguments avancés par le Président de la CHFEP relatifs à une taxe pour les « gagnants » de la crise, le représentant de la CHFEP explique que les firmes qui seraient visées par une telle taxe ont réalisé un bénéfice qui est de toute façon soumis à une imposition. La question se pose également de savoir si une telle taxe ne serait pas contraire au principe de l'égalité devant l'impôt.
- Le représentant de la CHFEP indique qu'il importe de départager les réflexions sur l'introduction éventuelle d'un impôt sur la spéculation avec celles relatives à une réforme de l'impôt foncier.
 - o Le représentant de la CHFEP rappelle que l'impôt foncier a été introduit afin de permettre aux communes de couvrir leurs frais relatifs à l'entretien de leur territoire. Le montant de cet impôt est aujourd'hui dérisoire, ce qui exige donc une adaptation, allant éventuellement de pair avec l'actualisation des valeurs unitaires qui datent encore de 1941.
 - o Certaines mesures sont également possibles pour limiter la spéculation sur les immeubles ou terrains vacants mais leur mise en place en pratique reste compliquée. Un impôt sur la spéculation pourrait, par exemple, être calqué sur la valeur locative (dans ce cas théorique) des bâtiments à laquelle l'on pourrait appliquer une progressivité en fonction des années que le bâtiment est vacant. Le représentant de la CHFEP indique que certaines anciennes circulaires administratives de l'Administration des contributions directes relatives au logement locatif devraient être revues et adaptées aux réalités. Le représentant de la CHFEP indique qu'en Allemagne, des discussions ont été menées pour introduire un impôt sur les plus-values (implicites) des terrains

(« *Wertzuwachssteuer* »). Cet impôt n'a toutefois jamais été introduit en raison des difficultés rencontrées pour le mettre en place en pratique. En effet, si la valeur des terrains (par exemple en cas de crise) viendrait à diminuer, les propriétaires dont les plus-values implicites ont été taxées risqueront d'exiger des ristournes. Enfin, l'objectif d'une taxe sur la spéculation devrait se limiter uniquement à la spéculation notoire et ne pas toucher les personnes qui détiennent des terrains ou immeubles aux fins d'une transmission par héritage. Pour certains jeunes, un tel héritage constitue la seule possibilité pour accéder encore à un logement au Luxembourg.

- La CHFEP est réticente à l'introduction de la taxe CO₂. En effet, dans la lutte contre le réchauffement climatique, cette mesure est équivalente à une goutte d'eau dans l'océan. Une telle taxe est par ailleurs neutralisée dans le calcul de l'indice des prix servant de base à l'indexation des salaires et elle a un impact conséquent sur le pouvoir d'achat des consommateurs.

*

Le Président de la Commission des Finances et du Budget indique que quelques communes ont d'ores et déjà procédé à une hausse substantielle de leur impôt foncier, notamment pour ce qui concerne la catégorie B6, c'est-à-dire les terrains à bâtir à des fins d'habitation. Le Président aimerait savoir comment la CHFEP se positionne par rapport à ces initiatives.

Le représentant de la CHFEP répond que ces initiatives de la part des communes ne constituent pas nécessairement l'instrument idéal pour combattre la spéculation. En effet, une hausse de l'impôt foncier dans la catégorie B6 touche également des personnes qui détiennent un terrain à bâtir pour des raisons autres que de la spéculation. Etant donné l'objectif initialement à la base de l'impôt foncier, il conviendrait de chercher plutôt à mettre en place un autre instrument qui capte uniquement la spéculation (donc les personnes qui détiennent des terrains et spéculent sur une hausse des prix).

Monsieur le Député Georges Engel (LSAP) prend la parole pour poser trois questions :

- En référence à l'amortissement accéléré applicable aux revenus locatifs, il pose la question de savoir dans quelle mesure cet amortissement devrait encore être adapté afin de limiter davantage l'attractivité des investissements dans le locatif.
- L'orateur aimerait avoir plus de précisions sur la position de la CHFEP concernant la mise en place d'un impôt sur la spéculation.
- Enfin, Monsieur Engel souhaite savoir quelles sont les raisons qui sont à l'origine de l'opposition de la CHFEP à l'introduction de droits de succession en ligne directe.

A la première question de Monsieur Engel, le représentant de la CHFEP répond que les efforts visant à limiter l'amortissement accéléré doivent être poursuivis. Alors qu'un amortissement dans le domaine du commerce constitue une correction de valeur pour un bien qui subit une usure, dans l'immobilier, il permet au propriétaire de récupérer une partie du prix d'acquisition par la voie fiscale. La question se pose de savoir si le mécanisme de l'amortissement est aujourd'hui encore équitable dans le domaine du logement, c'est-à-dire pour des biens qui, au Luxembourg surtout, ne font qu'augmenter de valeur. L'amortissement accéléré a été introduit à une époque où les investissements immobiliers n'étaient pas attractifs au vu des taux d'intérêts élevés sur les dépôts bancaires. La CHFEP est d'avis que cette faveur fiscale ne correspond plus aux réalités d'aujourd'hui et devrait être supprimée pour les investissements dans l'immobilier.

La CHFEP adhère au principe d'introduire un impôt sur la spéculation. Toutefois, comme indiqué avant, un tel impôt reste très difficile à mettre en place au Luxembourg et suscitera à un grand nombre de contestations. Les modalités inhérentes à un tel impôt sont difficiles à fixer et devraient, en principe, être calquées sur la valeur réelle d'un bien.

Le Président de la CHFEP ajoute qu'il se réjouit du fait que certaines personnes détiennent encore aujourd'hui des biens qu'ils peuvent transmettre à leurs héritiers. Il échet toutefois de noter que la proportion de ces personnes a tendance à baisser et que la propriété foncière est de plus en plus concentrée dans les mains de certaines entreprises.

En ce qui concerne les droits de succession en ligne directe, le Président de la CHFEP réitère que la CHFEP est, par principe, contre une telle mesure. Le Président indique que, personnellement, il comprend que des héritages dans des familles riches et aisées peuvent accentuer des inégalités. Même si, à son avis, il sera toujours difficile de concevoir un système fiscal entièrement équitable, certaines inégalités peuvent toutefois être remédiées par des mesures plus ciblées, comme par exemple une réforme des classes d'impôt.

Monsieur le Député Roy Reding (ADR) rejoint l'approche pragmatique de la CHFEP relative à l'introduction d'une taxe sur la spéculation. Selon lui, des mesures visant à contrecarrer la spéculation (comme par exemple l'introduction d'un impôt sur les plus-values implicites sur des terrains) sont également susceptibles de mener en pratique à des situations inéquitables. Des personnes qui disposent d'un revenu faible peuvent notamment être forcées à vendre leur bien, afin d'être en mesure de payer l'impôt sur la spéculation.

En référence à la problématique du logement et la difficulté de mettre en place certaines mesures, Madame la Députée Josée Lorsché (déli gréng) demande si la CHFEP peut exposer ses idées sur comment mobiliser davantage de terrains. Elle aimerait également connaître la position de la chambre professionnelle sur les contrats administratifs d'aménagement (« *Baulandvertrag* ») qui contribuent à accélérer la viabilisation des terrains à bâtir et la construction de logements.

A la première question de Madame Lorsché, le Président de la CHFEP fait remarquer qu'une solution toute faite pour la problématique du logement au Luxembourg est difficile à trouver. Il serait judicieux de mettre en place des initiatives qui viseraient, dans un premier temps, à promouvoir davantage la construction de logements sur des terrains constructibles actuellement vacants. Ensuite, il serait important de freiner la demande pour l'immobilier au Luxembourg en limitant la spéculation et les investissements massifs dans l'immobilier. La flambée des prix du logement conduit en effet des gens à acheter des maisons pour des prix qui ne sont plus en concordance avec la qualité du bien et les oblige à s'endetter massivement et donc à prendre un risque financier exorbitant.

En complément à la réponse du Président de la CHFEP, le représentant de la CHFEP explique qu'une taxe sur la spéculation ne devrait pas se concentrer sur des ménages individuels et devrait en principe viser à contrecarrer la concentration massive observée dans la propriété foncière.

Le représentant de la CHFEP indique en outre qu'il est actuellement difficile pour les entreprises de construction d'entamer des projets de construction et que la pénurie rencontrée au niveau des matériaux de construction vient renforcer cette problématique. Les communes ne sont pas non plus toujours enclines à initier des projets immobiliers parce que ces projets vont toujours de pair avec un développement des infrastructures existantes (écoles, crèches, stations d'épurations etc.).

2. **7878 Projet de loi concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2022**
7879 Projet de loi relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2021-2025

- Désignation d'un rapporteur

Monsieur Dan Biancalana (LSAP) est nommé rapporteur des projets de loi 7878 et 7879.

Luxembourg, le 30 août 2021

La Secrétaire-administrateur,
Cristel Sousa

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
André Bauler