

# Réforme fiscale: la quadrature du cercle? Pas forcément!

Par Carlo THELEN, directeur général de la Chambre de Commerce\*

**L**e Gouvernement compte élaborer une grande réforme fiscale devant entrer en application au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Une telle réforme ambitieuse et d'envergure doit être préparée minutieusement, étant donné que la fiscalité influe directement ou indirectement sur tous les aspects de la vie économique et sociale d'un pays – et c'est particulièrement vrai au Luxembourg.

Une réforme fiscale bien conçue et pleinement cohérente présuppose des échanges constructifs entre les principales «forces vives» de notre économie, seuls de tels échanges permettant de prendre en compte toutes les informations pertinentes. C'est dans cette perspective que je souhaite attirer l'attention sur quelques grands principes de la fiscalité luxembourgeoise et sur quelques glissements de sécurité d'une réforme afférente.

## «Trop d'impôt tue l'impôt»

Tout d'abord, je tiens à rappeler que l'objectif premier de la réforme fiscale ne doit pas être d'augmenter la pression fiscale. Ce serait hautement dangereux et contre-productif. Selon l'adage «trop d'impôt tue l'impôt», une hausse du niveau général de notre fiscalité générerait, peut-être, un surplus de rentrée fiscale à court terme, mais la perte d'attractivité et de compétitivité affecterait négativement l'activité économique et diminuerait la base taxable à moyen et long terme (cf. Courbe de Laffer). Pour équilibrer nos finances publiques, il ne faut donc pas augmenter la pression fiscale, qui est déjà substantielle au Luxembourg – et j'y reviendrai –, mais il faut maîtriser l'évolution des dépenses publiques, tout en optimisant l'efficacité de celles-ci.

Notre pays se caractérise, en effet, par une très forte augmentation de ses dépenses publiques. De 2008 à 2014, les dépenses totales des Administrations publiques s'y sont accrues de 41%, alors que les recettes n'augmentaient dans le même temps que de 32% (ce qui en temps de crise est en soi impressionnant). Nos dépenses par habitant atteignent désormais le double de la moyenne de la zone euro. Cet effet ciseau reflète de nombreux facteurs de rigidité des dépenses et les multiples ajustements automatiques prévalant au Luxembourg (indexation, lien entre les pensions et les salaires réels et j'en passe). Dans un tel contexte, l'indispensable responsabilité budgétaire doit reposer, non pas sur une pression fiscale accrue, mais sur une plus grande efficacité des dépenses et sur une atténuation de leur «automatisme» et de leur dynamique inhérente. S'impose également, dans le même esprit, une sélectivité accrue des prestations sociales.

## Le Luxembourg n'est un paradis fiscal que sur les manchettes des journaux étrangers...

Un effort portant prioritairement sur les dépenses est d'autant plus nécessaire que la fiscalité pesant sur le travail ou sur les sociétés est tout sauf anecdotique au Luxembourg, où les recettes fiscales et les cotisations sociales se sont élevées à quelque 18 milliards d'euros en 2013. Les seuls impôts directs sur les sociétés ont, toujours en 2013, atteint près de 5% du PIB au Luxembourg, contre 2,5% en moyenne dans la zone euro.

Dans son plus récent rapport annuel, la Banque Nationale de Belgique (BNB) a publié un graphique portant sur la taxation du capital dans sa globalité, regroupant notamment l'impôt des sociétés et les impôts versés par les indépendants, les droits de succession et de donation, les taxes sur l'épargne et sur l'immobilier. A cette aune, le Luxembourg est le pays le plus «taxateur» de la zone euro, avec une «taxation du capital» de près de 11% du PIB en 2012. Le Luxembourg dépasse même la France et la Belgique (taxation de l'ordre de 10% du PIB dans les deux cas). L'Irlande, l'Allemagne et les Pays-Bas se situent aux alentours de 6% du PIB, soit à peine plus de la moitié du Luxembourg.

Autre indicateur très révélateur, cette fois du côté de l'imposition des personnes physiques: selon l'OCDE le «coût fiscal» (cotisations sociales et impôts directs) s'établit, pour un célibataire sans enfant gagnant le salaire moyen, à 37,0% au Luxembourg contre 35,9% pour l'OCDE dans son ensemble. Je note en passant que le taux nettement plus bas observé dans des pays «concurrents» comme le Royaume-Uni (31,5%), l'Irlande (26,6%) ou encore la Suisse (22,0%). A l'évidence, le niveau moyen de la fiscalité luxembourgeoise n'est pas si favorable que les médias étrangers l'imaginent. L'enveloppe globale de l'impôt ne devrait donc pas augmenter suite à la mise en œuvre de la réforme fiscale. Il faut au contraire avoir l'ambition, comme l'évoque d'ailleurs le programme gouvernemental, «de faire

mieux avec moins de moyens». Je dirais même qu'en exploitant des marges actuellement non utilisées sur le versant des recettes, il serait possible de diminuer, sans occasionner aucun «dégât» budgétaire, le montant global de deux impôts à fort potentiel d'attractivité et d'incitation des acteurs économiques (personnes physiques et sociétés).

Il s'agit, d'une part, de l'impôt sur les traitements et salaires (et assimilés) et, d'autre part, des impôts directs sur les sociétés. Je ne citerai qu'un exemple de marge d'ajustement potentielle: l'impôt foncier, dont le produit en 2013 atteint 0,1% du PIB, contre 1,2% dans la zone euro. Le tout sans même considérer d'autres «gisements» possibles (certains abattements et autres dépenses fiscales).

## La réforme fiscale doit renforcer l'attractivité du Luxembourg pour les entreprises

Le moins qu'on puisse dire est que le Luxembourg a, ces dernières années, été passablement chahuté sur la scène internationale. Ces controverses souvent stériles soulignent la nécessité d'immuniser notre législation fiscale contre toute critique biaisée ou malveillante. La réputation et l'attractivité du Luxembourg, notre fonds de commerce, en dépendent. Les autorités nationales ont déjà fourni de considérables efforts dans cette perspective, en ce qui concerne en particulier le secret bancaire ou un encadrement plus précis des fameuses «décisions anticipées».

Or, la fiscalité revêt un important rôle d'incitation et de stimulation (ou de découragement) de l'activité économique dans une économie ouverte très exposée à la concurrence internationale. S'ils contribuent à améliorer notre réputation internationale, les aménagements précités nous font «perdre» des avantages traditionnels en termes d'incitation économique et de localisation d'entreprises; avantages perdus qu'il faut compenser par de nouveaux atouts. Il est dès lors essentiel et même impératif d'introduire de nouvelles dispositions, simples, transparentes et suffisamment «vendables» pour permettre au Luxembourg de continuer à ancrer ou attirer sur son sol de nouvelles entreprises.

La tendance internationale semble aller vers une harmonisation de la base taxable ou du moins vers une base définie de façon plus transparente, c'est-à-dire plus simple. En pratique, cela signifie que les bases taxables seront sans doute élargies. En cas d'élargissement des bases taxables – d'ailleurs fort probable dans le contexte des discussions autour du fameux «BEPS» (Base Erosion and Profit Shifting), pour rester concurrentiel, il faudra absolument veiller à réduire le taux d'imposition à due concurrence, voire même davantage afin de disposer d'un «produit d'appel» vis-à-vis des investisseurs potentiels, en vue d'assurer – au minimum – la neutralité budgétaire et financière de ces évolutions.

Nous pourrions sur ce plan nous inspirer de la démarche de pays tels que la Suisse ou l'Irlande. Dans le dernier cas, le PIB en volume a enregistré depuis la mise en place de nouvelles règles fiscales, en janvier 2003, une augmentation de 23% (contre 10% pour la zone euro) et ce en dépit de l'impact (brutal) de la crise dans ce pays. Au Luxembourg, il conviendrait en tout état de cause de faire en sorte que la fiscalité des entreprises conforte la stratégie de diversification, en soutenant des sociétés à forte intensité technologique par exemple. N'oublions pas que la création d'activités nouvelles constitue un gisement de recettes fiscales particulièrement important (c'est une des raisons de notre manne fiscale des dernières années).

Parallèlement à l'attraction et à la promotion de nouvelles activités économiques, la réforme fiscale doit consolider et pérenniser les activités existantes et contribuer au développement continu de la place financière. En 2014, les activités financières et d'assurance ont à elles seules alimenté plus de 70% du produit total de l'impôt sur le revenu des collectivités, pour un montant excédant le milliard d'euros. Diverses études étrangères montrent que l'implantation des sociétés financières dans un pays donné est particulièrement sensible au poids de la fiscalité.

## La réforme fiscale doit être incitative pour les ménages et les salariés

Toujours dans une optique systémique, l'aspect incitatif de la fiscalité des ménages et des travailleurs doit aussi être considéré. Les impôts directs sur le revenu des ménages – en premier lieu l'impôt sur les traitements et salaires ou IIS – ont représenté au total environ 4 milliards d'euros en 2013. Il ne faut cependant pas croire que ces prélèvements ne concernent pas les employeurs des salariés concernés. Une hausse de l'IIS tend normalement à gonfler les revendications salariales (en termes de salaires «poches») des employés. Il n'est donc guère étonnant que ces dernières années de crise nous

ayons pu observer une augmentation de la part relative de l'IIS dans les revenus de l'Etat en comparaison à l'IRC et à l'ICC, cette constatation étant le résultat d'un enrichissement des salariés et d'un appauvrissement des entreprises. En outre, l'impôt sur les personnes physiques (IRPP) ne concerne pas que les ménages au sens strict, mais également plus de 5.000 entrepreneurs individuels, ainsi que des sociétés de personnes. Pour ces deux raisons, induisant une certaine interaction entre les impôts directs sur les ménages et sur les sociétés, la réforme fiscale doit garantir une meilleure articulation entre ces deux formes d'impôts: il s'agit d'éviter le «grand écart» entre ces deux prélèvements. Les très nombreux échelons que comporte le barème de l'IRPP constituent à cet égard un inconvénient de taille.

Nous devons plus généralement éviter les taux d'imposition «confisatoires» – même si la définition précise et le chiffrage de tels taux font toujours l'objet d'après discussions. Toute réforme «intelligente» de la fiscalité doit par ailleurs prévoir une bonne articulation entre, d'une part, la fiscalité des ménages (y compris les cotisations sociales) et, d'autre part, les régimes de transferts sociaux. Les «pièges à l'emploi» doivent mériter toute notre attention: il convient d'éviter qu'une personne ayant trouvé un emploi après une période d'inactivité finisse par gagner moins à cause d'une interaction inappropriée entre le système de taxation et les prestations sociales (RMG, chômage, ...).

Selon les services de la Commission européenne, le taux marginal effectif de taxation pour un couple comptant deux enfants et un salarié, lorsque ce salarié quitte le chômage pour passer à un emploi rémunéré aux deux tiers du salaire moyen, est de quelque 100% au Luxembourg. En d'autres termes, les prestations relatives à l'inactivité rapportent dans ce cas autant que le travail salarié. Le taux correspondant n'est «que» de 78% pour l'ensemble de l'Union européenne. Un taux marginal effectif de taxation aussi confiscatoire est périlleux sur le plan social. Ce puissant «piège à l'emploi» emprisonne nombre de ménages dans l'inactivité, avec pour conséquence une dépréciation de leur «capital humain» (expérience, connaissances scolaires, aptitude à travailler).

Selon une récente étude suisse, les ménages confrontés à un sous-emploi se caractérisent par une bien plus grande vulnérabilité sociale, tant en termes de pauvreté relative (taux de risque de pauvreté) que de pauvreté absolue (taux de pauvreté ou de privation matérielle). C'est le cas non seulement en Suisse selon cette étude, mais également au Luxembourg. A titre d'exemple, le taux de risque de pauvreté au Luxembourg s'établissait en 2012 à 10,1% pour les actifs occupés et à 15,1% pour la population totale. Cette divergence s'explique par un taux de risque de pauvreté parmi les chômeurs de quelque 52% en 2012 (STATEC).

La question des incitations pour les ménages pose également celle des dépenses fiscales, terme générique pour désigner toutes sortes de déductions et d'abattements. Les dépenses fiscales identifiées et chiffrées dans le projet de budget pluriannuel 2015 (il en existe bien d'autres) se montent déjà à près de 800 millions d'euros. Il peut se justifier d'utiliser la fiscalité afin de stimuler certains comportements économiques «désirables» pour la collectivité, notamment dans le domaine de la prévention retraite ou encore de l'environnement. J'insiste cependant sur la nécessité de bien cibler ces dépenses fiscales, pour des raisons de coût budgétaire et afin de ne pas induire par leur truchement de distorsions économiques – en ce qui concerne les prix du logement par exemple.<sup>19</sup>

## La réforme fiscale doit viser une parfaite équité

La réforme fiscale ne peut éluder la dimension essentielle qui est l'équité. D'une part, la pression fiscale pesant sur une société devrait refléter la réalité économique de l'entreprise plutôt que son statut juridique. D'autre part, le statut matrimonial ou familial ne devrait pas influencer de manière démesurée l'impôt dû par des salariés se trouvant dans des situations socio-économiques comparables. Finalement, la fiscalité doit assurer un partage raisonnablement équilibré du «gâteau global» de l'économie.

L'élaboration de la réforme fiscale devrait idéalement s'appuyer sur une analyse «coûts-bénéfices», intégrant l'efficacité économique et l'équité, et évitant des distorsions microéconomiques. Il faut stimuler le travail et l'innovation, qui sont les moteurs de notre économie. Encore convient-il de choisir une mesure appropriée de l'équité. Le taux de risque de pauvreté est l'indicateur le plus souvent privilégié au Luxembourg. Or, il s'agit là d'une mesure relative de l'équité: sont considérés comme étant en risque de pauvreté les ménages gagnant moins de 60% du revenu disponible médian. Cela revient à hisser la barre à un niveau particulièrement haut dans le cas du Luxembourg, pays où le salaire médian est très élevé en comparaison internationale. L'étude suisse précitée illustre l'importance de ce biais: le taux de privation matérielle – soit une mesure de la pauvreté reposant sur des seuils absolus, reflétant la capacité à se loger, à se nourrir correctement, à se chauffer, à posséder divers biens élec-

troménagers, ... – était en 2012 d'à peine 1,3% au Luxembourg, soit le taux le plus bas d'Europe après la Suisse et la Suède. Le taux de privation matérielle de l'ensemble de l'Union européenne était pour sa part égal à 9,9% (5,6% pour la moyenne des trois pays limitrophes du Luxembourg).

Selon le «Sozialmanach 2014» publié par la Caritas, 5% des ménages supportent la moitié des impôts directs sur les ménages, tandis que 40% des ménages ne paient pas d'impôt sur le revenu. L'origine d'une telle anomalie apparente doit être analysée. Doit-on y voir l'effet légitime de la progressivité ou bien le reflet d'un recours excessif, aux fins de l'alimentation du Trésor public, à un cercle restreint de personnes prétendument «favorisées»? Est-il équitable que de très nombreux citoyens soient exclus du financement, même symbolique, de la collectivité nationale alors que normalement chacun devrait y contribuer en fonction de ses moyens?

Une telle situation conduit à vider de sens la notion de «citoyenneté fiscale». Nous devrions remédier à cette situation. A mes yeux donc, tous les ménages, même ceux à revenu modeste, devraient payer un impôt minimal (à l'instar des sociétés), tout en compensant, le cas échéant par des transferts sociaux ciblés, l'incidence sur les personnes réellement défavorisées de toute mesure visant à mettre fin à l'exclusion fiscale.

## La réforme fiscale doit privilégier une fiscalité stable, prévisible et attrayante

Autre avantage d'une réforme fiscale bien pensée et pleinement cohérente: elle doit éviter des «vices cachés», des éléments perturbateurs ou de mauvaises surprises pour les investisseurs, à la faveur d'un nouveau cadre fiscal stable et prévisible. Une telle stabilité est essentielle pour une économie aussi ouverte que la nôtre et elle a joué un rôle considérable par le passé, contribuant dans une large mesure à la réussite économique du «business model» de notre pays. Nous devons tenir à cette stabilité comme à la prunelle de nos yeux. N'oublions pas que la stabilité fiscale présuppose des finances publiques saines, garanties d'une meilleure résistance de notre économie aux chocs. D'où la nécessité, que j'ai soulignée d'entrée de jeu, d'une maîtrise assurée des dépenses publiques.

## La réforme fiscale doit créer un système simple, transparent et moderne

Une autre considération essentielle, souvent perdue de vue: la nécessaire simplification et modernisation du régime fiscal. Elles sont un gage de transparence. Ainsi, je tiens à souligner la nécessité absolue de «nettoyer» le système fiscal, par exemple en coupant ces branches mortes que constituent nombre de dépenses fiscales. Si ces dépenses pouvaient paraître justifiées au moment où elles ont été décidées, elles conduisent aujourd'hui à des distorsions ou sont contraires aux priorités politiques actuelles. Notre fiscalité est devenue, suite à la juxtaposition de «réformettes» ponctuelles, un assemblage complexe et non transparent. Cette complexité ne favorise nullement le calcul économique et la prévisibilité de l'impôt. Elle nous expose parfois à des utilisations biaisées ou même malveillantes du régime fiscal – avec à la clé de nouvelles atteintes à cet indispensable «carburant des affaires» qui est la réputation internationale du Luxembourg. En outre, la complexité constitue pour nos entreprises, nos ménages et pour les administrations publiques une «perte sèche», car elle requiert des ressources en temps ou en «argent» devant être immobilisées dans des déclarations compliquées, des contrôles coûteux et d'autres lourdes tâches administratives. Ces ressources pourraient être utilisées autrement.

## En conclusion:

- Réaliser une réforme d'envergure doit en même temps donner lieu à un cadre fiscal simple et transparent. Il s'agit notamment de rétablir un véritable «level playing field», à rebours de toute tentation de fraude ou d'évasion fiscale susceptible de ternir à nouveau l'image du Luxembourg.  
- Une réforme ambitieuse, permettant de marier harmonieusement ces différents ingrédients, constitue pour le Luxembourg une nécessité dans l'actuel contexte, caractérisé par la perte d'importantes niches de souveraineté fiscale. Une réforme, si elle veut mériter ce nom, devra constituer un véritable «saut quantique» en termes d'attractivité du Luxembourg.  
- Il convient de s'atteler au plus vite à cette lourde tâche en suivant une approche stratégique et systémique. La réforme fiscale doit être préparée de façon ordonnée, en étudiant les conséquences à long terme des pistes de réforme envisagées. Une réforme fiscale partielle, à minima ou une réforme «patchwork» visant à concilier divers intérêts opposés et «rajoutant une couche» de complexité ne constituerait pas une option viable.

Les artisans de la réforme doivent finalement constamment garder à l'esprit une évidence: l'impôt n'est pas une fin en soi, mais un mode de financement de choix publics. Il faut éviter de mener une discussion sur les «recettes» en vase clos, sans considérer leur articulation avec les dépenses publiques et en ignorant la pertinence, l'efficacité ou la dynamique à long terme de ces dernières.

\* <http://www.carlothelen.lu>