

«L'administration est en marche»

Le directeur de l'Enregistrement mise sur la coopération entre les administrations.

Dans le budget de l'État, la part de l'imposition indirecte ne cesse de croître par rapport aux impôts directs. Le directeur de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, Romain Heinen, explique les évolutions récentes.

Entretien avec notre journaliste Jean Rhein

Lors d'une conférence de presse, le ministre de la Réforme administrative et le Médiateur ont été pleins d'éloges envers votre Administration, évoquant qu'une dynamique positive se développe dans les trois Administrations des Finances dirigées par de jeunes directeurs. Est-ce que cela vous fait plaisir d'entendre de telles louanges?

Romain Heinen : Évidemment. D'autant plus que les trois directeurs se connaissent déjà très bien avant leurs nominations respectives et que j'espère que le projet sur la coopération entre les administrations fiscales puisse passer rapidement au Parlement (NDLR : il s'agit du projet de loi n° 5757 ayant pour objet la coopération interadministrative et judiciaire et le renforcement des moyens de l'Administration des Contributions directes, de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines et de l'Administration des Douanes et Accises).

D'autre part, nous connaissons de bons résultats sur le terrain grâce à un renforcement substantiel des contrôles sur place par les bureaux d'imposition (en 2007 : plus de 500). L'amélioration du fonctionnement interne et la bonne coopération interadministrative sont, en fait, des facteurs plus importants que la fusion en une administration fiscale unique - ce qui est un choix qui incombe à la politique. Dans nos pays voisins, où existent des administrations uniques, force est de constater que le bureau en charge du contrôle et de la perception de la TVA n'est quand même pas lié à celui qui est en charge de la détermination des impôts directs. À Trèves, par exemple, il y a des spécialistes pour le contrôle TVA. La matière juridique est tellement vaste que la spécialisation s'impose. D'autre part, la fusion n'est pas un but en soi.

Quels sont les problèmes que vous avez avec le Médiateur?

L'Ombudsman est une jeune institution qui se trouve à équidistance entre le citoyen et l'administration. Nous sommes une administration qui a beaucoup à faire avec le public. Nous recevons à peu près une fois par semaine un courrier provenant du Médiateur. Son institution fait valoir les droits du public, ce qui ne veut pas dire que l'Administration les bafoue, mais nous sommes soumis à l'application de la loi.

Nous n'avons pas de problèmes avec les prises de position du Médiateur, puisqu'il émet des arguments justifiés. Les requêtes du Médiateur sont toujours bien fondées et ne concernent que les cas qu'il juge devoir porter à notre connaissance.

Notre appréciation quant à l'exécution des lois est bien plus limitée que ne peut être celle du Médiateur. L'administration n'est pas un juge! Par contre, le Médiateur est habilité à proposer au gouvernement et au Parlement des solutions qui dépasseraient la stricte légalité, en visant notamment le critère de l'équité.

La recommandation qu'il a émise en matière de faillites, par exemple, concernait la concertation avec d'autres administrations, comme les Contributions et la Sécurité sociale.

Nous étions connus pour agir rapidement en cas de défaillances d'entreprises puisque, de notre point de vue, la TVA a déjà été réglée par le consommateur final et devrait être reversée par l'entreprise à l'État dans les délais impartis par la loi. Le fait de ne pas transférer la TVA récoltée à l'État peut être qualifié purement et simplement de vol. Sans ce contexte, il est inacceptable que l'administration connaisse un déchet fiscal de plus de 400 millions d'euros en matière de faillites et de liquidations judiciaires. Tout en partageant l'avis que la grande majorité de nos entreprises sont honnêtes, il faut malheureusement simplement constater que cette hémorragie est le revers de la médaille d'une politique du «Trau Dech» et d'un droit des sociétés très libéral qui donnent lieu à des abus par des sujets malhonnêtes. Heureusement, notre collaboration avec le ministère des Classes moyennes en matière d'octroi des autorisations d'établissement est excellente.

En Allemagne, un homme politique (Friedrich Merz, du CDU) affirmait il y a quelques années, que s'il était ministre des Finances, la déclaration fiscale tiendrait sur un carton de bière.

Ce n'est pas réaliste. La vie économique et le droit deviennent de plus en plus complexes. Et il y a des notions différentes sous-jacentes aux différents impôts : en matière d'impôts directs, il convient de tenir compte de la capacité contributive; en matière d'impôts indirects, l'impôt est levé selon des faits juridiques ou matériels, abstraction faite de la personne qui les entreprend. On disait toujours que l'imposition indirecte était relativement simple, mais il y a lieu de constater que la taxation est plus complexe que le simple fait de taxer une opération commerciale de A à B.

Dans les années 1950, l'inventeur de la taxe sur la valeur ajoutée, le Français Maurice Lauré, affirmait, lui aussi, que la TVA était la taxe la plus simple et la plus efficace.

La taxation des prestations de services importe de plus en plus, en ce qui concerne la TVA : il y a dans ce domaine des prestations de services immatériels qui ne peuvent plus être suivis matériellement en ce qui concerne leur contrôle.

Justement, les recettes de TVA jouent un rôle croissant dans le budget de l'État grand-ducal. Ne sont-elles pas trop volatiles?

Dans le budget de l'exercice courant, les recettes nettes TVA avaient été estimées initialement à 2 milliards d'euros. Dans le budget de l'exercice prochain, les recettes TVA (pour ordre) sont portées à 2,716 milliards d'euros.

À l'heure actuelle nous pouvons déjà estimer au titre de l'exercice 2008 que les recettes atteindront quelque 2,4 milliards d'euros.

La politique nous fait parfois le proche d'une sous-évaluation systématique des recettes.

En 2007, notre budget des recettes était excédentaire de quelque 300 millions d'euros, cette année-ci, l'excédent pourrait s'établir à quelque 400 millions d'euros.

Lorsque nous établissons le budget de 2008, nous ne savions pas en-



Photos : hervé montaigne

Les principales modifications législatives en matière de TVA concerneront le domaine des prestations de services, dans la mesure où elles seront taxables au domicile du preneur assujéti du service.



«Le budget voté des recettes de TVA pour l'exercice 2008 sera largement dépassé. Nous avons compté avec une hausse de 10 % pour 2009.»

core que certains opérateurs du commerce électronique allaient s'installer au Luxembourg. Ces participants du commerce électronique, à eux seuls, valaient une recette supplémentaire de 150 millions d'euros. Entre 2008 et 2007, il y a eu une explosion des prix des carburants, ce qui a rapporté une recette supplémentaire de 88 millions d'euros.

Cet effet TVA est donc comptabilisé au titre de l'Administration de l'Enregistrement?

Il s'agit bien des recettes qui sont comptabilisées au titre de TVA. Il faut considérer néanmoins que la 8^e directive confère le droit de restitution de la TVA aux assujettis, c'est-à-dire aux professionnels. Ce remboursement, après les contrôles, peut durer une année. Il s'agit d'une question de trésorerie. Sur les 88 millions d'euros, probablement la moitié sera restituée. Entre-temps l'État dispose de ces fonds dans sa trésorerie.

Le commerce a fait état de dépenses de consommation importantes au Grand-Duché, cette année, malgré le pouvoir d'achat qui n'a pas été à la hauteur de ce qu'attendaient les syndicats. On peut se demander dès lors, s'il n'y a pas eu de "désépargne" de la part des ménages voire de consommation sur crédit. Le panier des marchandises tel qu'il est présenté par le Stateg pour déterminer le coût de la vie n'est pas approprié pour déterminer les recettes TVA y afférentes.

Selon nos conclusions, il y a eu une consommation plus élevée dans les biens soumis au taux d'imposition de 15 %, plutôt que dans les biens ou services soumis aux taux réduits.

Tout cela nous amène à estimer une recette de 2,4 milliards pour l'année courante, à laquelle nous ajoutons

un supplément de 10 % pour l'exercice 2009, ce qui nous semble être justifié d'autant plus que le gouvernement a entrepris des mesures pour renforcer le pouvoir d'achat (les 9 % d'adaptation du barème, la transformation d'abattements en crédits d'impôt, le relèvement du salaire social minimum, la hausse des pensions, les chèques-service, etc.). Nous pensons atteindre le montant des 2,7 milliards de recettes, si le recouvrement se passe bien et si les retards de paiements n'augmentent pas de fa-

sous la pression des 26 États membres et de la Commission européenne, après deux veto du Premier ministre, à consentir à un compromis que le gouvernement a finalement jugé acceptable, qui consiste à garder jusqu'en 2015 l'intégralité des recettes du commerce électronique, en 2015 et 2016 la partie nous revenant s'établira à 30 % et en 2017 et 2018, cette partie s'élèvera à 15 %. Le principe de base du droit communautaire est la perception de la TVA

au prestataire. Le Luxembourg a toujours fait valoir, jusqu'à présent, que nous sommes en conformité avec le droit communautaire existant.

Comment évolue le droit national en matière de TVA?

Le Luxembourg a garanti aux prestataires concernés le maintien du régime à court terme, sans faire des promesses pour le plus long terme.

Nous rédigeons actuellement le

Est-ce qu'il y aura d'autres éléments à prendre en considération pour le projet de loi TVA après le Conseil européen qui aura lieu en novembre, sous présidence française?

Il y aura deux sujets qui seront débattus lors de cette réunion : le premier concerne le taux réduit de TVA et le second la lutte contre la fraude TVA. Il y a d'autres pays que le Luxembourg qui ont des taux encore plus réduits : la Grande-Bretagne et l'Irlande, par exemple, connaissent des taux à 0 %, là où nous avons encore le taux de 3 %, suite aux dérogations accordées en 1992. Ce taux réduit nous avait été accordé dans le contexte du relèvement du taux normal de 12 % à 15 %, pour endiguer une flambée de prix inflationniste.

Le débat actuel prend son importance du fait que les dérogations accordées aux nouveaux États membres viennent à échéance fin 2010.

La prétendue "TVA sociale" vient également à échéance fin 2010. Les pays scandinaves et l'Allemagne s'opposent à la prorogation de ce régime pour des raisons budgétaires internes.

Notre système fiscal (le rapport entre la fiscalité directe et indirecte) se présente différemment.

Le débat porte également sur l'utilité des taux réduits. Je pense, que dans la construction par exemple, où le taux de 3 % est appliqué, il a été un élément majeur pour combattre le travail au noir.

D'ailleurs, les informations que nous recueillons en matière de TVA, ainsi que les informations dont nous disposons avec la publicité en matière foncière (cadastre, actes notariés et office des hypothèques) nous confèrent une vue quasiment complète sur l'économie en général et le secteur immobilier en particulier.

Nous savons quasiment tout sur l'économie en général et le secteur de l'immobilier au Luxembourg



çon considérable. Il convient aussi de voir si les remboursements en cours peuvent être encore évacués dans le courant de cette année, sinon la recette de 2008 dépassera encore les 2,4 milliards d'euros.

Les projections budgétaires sont certes très ambitieuses, mais réalistes.

Est-ce qu'une insécurité budgétaire ne se dégage pas des évolutions internationales, en ce qui concerne le commerce électronique?

Il y a actuellement une évolution constante du commerce électronique.

Le paquet TVA adopté le 4 décembre 2007 a contraint le Luxembourg,

sur les prestations de service fournis à des non assujettis au lieu d'établissement du prestataire. Ce principe date des années 1970; il a été adopté tout en sachant que la TVA est une taxe sur la consommation et non pas sur la production - mais à cette époque, la consommation se déroulait en présence directe du prestataire de services. Il y avait une proximité physique et on ne s'imaginait pas encore l'ampleur qu'allait prendre les prestations transfrontalières de services.

Entre-temps, le développement de l'Internet a provoqué que les services fournis à distance sont devenus la règle. Les États membres dans lesquels les consommateurs sont domiciliés se sont donc opposés au principe de la taxation en fonction du domicile

projet de loi visant ce paquet TVA de décembre 2007, dont le commerce électronique ne constitue qu'un aspect. Il y aura d'autres modifications importantes, notamment le renversement généralisé de l'obligation de la taxation TVA vers l'État du destinataire-assujetti (ou preneur) du service. Cela aura des répercussions importantes pour les charges administratives : à l'avenir (à partir de 2010), un avocat, par exemple, devra fournir un relevé sur les prestations de services fournies à l'attention des preneurs de service établis à l'étranger.

Nous espérons que le Parlement puisse transposer les directives encore avant les élections législatives.

Repères

ROMAIN HEINEN est né en 1965 à Luxembourg. Il a fait ses études secondaires au Lycée de Garçons à Luxembourg. Il est domicilié à Clémency, d'où sa famille est originaire. Romain Heinen est marié. Il aime la lecture et regarder le football, dit-il, questionné sur ses hobbies.

LE 1^{er} OCTOBRE 1984, il est entré au ministère des Finances comme candidat-rédacteur (dans la carrière moyenne). Il a poursuivi une formation professionnelle en fiscalité et en informatique. Il a été chargé notamment de l'informatisation du département.

LE 27 JUIN 1996, Romain Heinen a été nommé Attaché de gouvernement après avoir passé l'examen de la «carrière ouverte». Il a été chargé des dossiers - de fiscalité indirecte au niveau national et communautaire sous la direction de l'Administrateur général; - relevant de l'Administration du Cadastre et de la Topographie.

ROMAIN HEINEN a avancé aux grades de conseiller de direction adjoint, de conseiller de direction et de conseiller de direction 1^{re} classe. À l'âge de quarante ans, il a été nommé aux fonctions de Directeur de l'Enregistrement et des Domaines, par arrêté grand-ducal du 27 avril 2006; il est ainsi le 22^e directeur de cette administration, depuis sa création en 1795.

LES ATTRIBUTIONS de l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines, comptant actuellement un effectif de 330 agents, sont à la fois d'ordre fiscal (perception e.a. de la TVA, des droits d'enregistrement, de succession et de la taxe d'abonnement), juridique (régime hypothécaire) et administratif (gestion des domaines de l'État).