CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2016-2017

JS/pk P.V. FI 30

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 28 février 2017

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 11 novembre 2016 ainsi que des réunions des 9 et 19 décembre 2016 et du 26 janvier 2017

2. Préparation de l'échange de vues avec les membres de la Commission d'enquête chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en matière de blanchiment de capitaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale du Parlement européen *(PANA)*

3. Divers

4. À partir de 10 heures:

   Entrevue avec des représentants du Fonds monétaire international *(FMI)* - Mission de consultation au titre de l'article IV des statuts du FMI

*

Présents : M. Gilles Baum remplaçant M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Franz Fayot, M. Claude Haagen, M. Henri Kox, M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter

M. David Wagner, député *(observateur)*

Mr Erik de Vrijer, mission chief, Mr Thierry Tressel, senior desk economist, Mr William Gbohoui, desk economist, Ms Anne Oeking, economist (delegation of the IMF)

Mme Amela Hubic, Senior advisor at the IMF, Luxembourg Representative

M. Nicolas Jost, du Ministère des Finances

M. Joe Spier, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. André Bauler, M. Gast Gibéryen, Mme Viviane Loschetter

*

Présidence : M. Eugène Berger, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal de la réunion jointe du 11 novembre 2016 ainsi que des réunions des 9 et 19 décembre 2016 et du 26 janvier 2017

Les projets de procès-verbal de la réunion jointe du 11 novembre 2016 ainsi que des réunions des 9 et 19 décembre 2016 et du 26 janvier 2017 sont approuvés.

2. Préparation de l'échange de vues avec les membres de la Commission d'enquête chargée d'examiner les allégations d'infraction et de mauvaise administration dans l'application du droit de l'Union en matière de blanchiment de capitaux, d'évasion fiscale et de fraude fiscale du Parlement européen *(PANA)*

De la préparation de l'échange de vues avec les membres de la Commission d'enquête PANA, qui aura lieu le 2 mars 2017, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

- La Commission des Finances et du Budget entend s'enquérir auprès des membres de la Commission d'enquête PANA sur différents aspects de leur mandat, et, plus particulièrement, sur les éléments qui ont trait à l'action des États membres de l'Union européenne.

- La Commission des Finances et du Budget entend aussi s'enquérir auprès des membres de la Commission d'enquête PANA sur la sélection des États et juridictions que la Commission d'enquête a déjà vus et sur les États et juridictions qu'elle entend encore voir dans l'exécution de son mandat.

- La Commission des Finances et du Budget entend s'enquérir sur le programme de la Commission d'enquête PANA au Luxembourg.

- La Commission des Finances et du Budget constate qu'il convient de présenter à la Commission d'enquête PANA le travail législatif qui a été entrepris dans les domaines qui peuvent intéresser les députés européens. Il s'agit ainsi de distinguer entre l'action du Gouvernement, l'action du Parlement, la fonction de contrôle exercée par la Commission de surveillance du secteur financier (CSSF) et le rôle des professionnels du secteur financier. Le rôle du Parlement étant celui de légiférer, il importe à la Commission des Finances et du Budget de souligner que la Chambre des Députés a transposé la réglementation européenne en matière de transparence et de lutte contre le blanchiment en droit national et que le législateur joue un rôle actif dans la transposition des réglementations qui découlent du plan d'action BEPS de l'OCDE.

Discussion

Un membre du groupe politique LSAP rappelle l'importance d'un suivi des contacts avec la CSSF et le parquet. Il rappelle les entrevues de la commission avec différentes instances ainsi qu'avec des membres du Gouvernement à la suite des révélations sur les « Panama papers ». Le Président de la Commission des Finances et du Budget précise toutefois qu'il n'appartient pas à la Chambre des Députés de se substituer à ces instances et institutions et

de commenter quelque chose en leur nom. Un autre membre du groupe politique LSAP évoque la fonction de contrôle parlementaire et souligne la manière d'exercer cette fonction.

Un membre du groupe politique CSV souligne qu'il existe à l'étranger des entreprises publiques qui connaissent une structuration fiscale ayant recours à des firmes *offshore*. L'orateur constate et regrette qu'en l'occurrence la France ne semble toutefois pas faire partie des États auxquels s'intéressent les membres de la Commission d'enquête PANA. L'orateur du groupe politique CSV constate qu'il convient d'avoir une attitude plus offensive face à la Commission d'enquête PANA. Il souligne que la législation applicable à l'époque aux sociétés *offshore* a été respectée. Il souligne aussi que le législateur, au cours des dernières années, a fait ses devoirs en transposant la réglementation en matière de transparence fiscale. De plus, les autorités de contrôle ont effectué leur mission auprès des banques et des professions libérales. L'orateur exprime encore sa préoccupation face aux évolutions récentes, à savoir le Brexit et l'élection du Président Donald Trump aux États-Unis, ce qui laisse augurer que le « level playing field » revendiqué par le Luxembourg risquera de chavirer et de confronter les acteurs à une nouvelle donne.

3. Divers

Les membres de la Commission des Finances et du Budget procèdent à un échange de vues au sujet des thèmes qui seront abordés lors de l'entrevue avec une délégation du Fonds monétaire international (FMI) qui aura lieu par la suite.

4. À partir de 10 heures:

Entrevue avec des représentants du Fonds monétaire international *(FMI)* - Mission de consultation au titre de l'article IV des statuts du FMI

Monsieur Erik de Vrijer, chef de mission de la délégation du FMI, présente les estimations du FMI en rapport avec la performance économique du Luxembourg. 2016 fut une année marquée par une création d'emplois et une croissance économique soutenues. Le FMI estime que la tendance restera positive et table sur une projection de base de 3% pour la croissance économique en 2017 et à moyen terme.

Le chef de mission de la délégation du FMI souligne toutefois l'existence de certains risques à l'avenir.

Il évoque en premier lieu l'environnement fiscal international et le risque que des entreprises internationales pourraient délocaliser leur siège. Mais il existe aussi des atouts, qui font que d'autres entreprises peuvent renforcer leur présence au Luxembourg. Ces mouvements peuvent à chaque fois avoir un impact sur les recettes fiscales du Grand-Duché.

En deuxième lieu, Monsieur de Vrijer évoque la tendance du retrait de la globalisation et de l'intégration économique qui gagne désormais différents pays. Or, pour une économie ouverte, telle que celle du Luxembourg, ce genre de tendance constitue un certain risque. À cela s'ajoutent des incertitudes d'ordre politique, tant aux États-Unis d'Amérique qu'en Europe, ce qui aura comme conséquence une volatilité des marchés financiers qui va impacter le secteur financier du Luxembourg et les recettes publiques.

Monsieur de Vrijer constate en troisième lieu, que la croissance des économies de l'Union européenne sera moins importante que prévu.

Il ajoute finalement le constat que la situation sécuritaire sur le plan international peut se dégrader, ce qui pourrait avoir comme conséquence d'importants flux de réfugiés.

En conclusion, Monsieur de Vrijer estime qu'il convient de se préparer pour parer à ces différents risques.

Le chef de mission du FMI constate la bonne tenue du secteur financier du Luxembourg. Il relève l'amélioration de la supervision et de la réduction des risques systémiques qui a été réalisée. Toutefois, s'il juge la situation comme étant certes robuste, il estime que des améliorations supplémentaires seraient encore possibles. Dès lors, selon Monsieur de Vrijer, il conviendrait que le Luxembourg poursuive son chemin sur la route engagée.

Concernant les finances publiques, Monsieur de Vrijer pose des questions au sujet du budget 2017. Il évoque la réforme fiscale et demande de savoir quel en sera l'impact et le coût. Selon les différentes estimations que le FMI a pu recueillir, ce coût pourrait se situer dans une fourchette assez large et correspondre à -1% du PIB jusqu'à +2% du PIB. Il juge qu'il est important de réduire l'écart de cette fourchette et d'estimer plus précisément l'impact de cette réforme.

Le FMI estime que, si le coût de la réforme fiscale représente 1% du PIB, alors l'impact sur le budget sera plus ou moins équilibré et l'objectif à moyen terme déclaré à l'Union européenne pourra être respecté. Par contre, si le coût était d'environ 1,7 % du PIB, alors cela impliquerait un déficit structurel à moyen terme. Les -0,5% visés en tant qu'objectif budgétaire à moyen terme ne pourraient plus être respectés dans un tel cas de figure.

M. de Vrijer souligne l'importance qu'il y ait des « buffers », c'est-à-dire des réserves budgétaires importantes à mobiliser pour protéger l'économie afin d'atténuer, le cas échéant, des conséquences préjudiciables aux finances publiques.

Concernant la fiscalité internationale, Monsieur de Vrijer constate que le Luxembourg a bien accepté les nouvelles normes en ce qui concerne la réglementation de la transparence fiscale et les mesures anti-évasion et anti-blanchiment. L'impact de ces réglementations sur l'économie et la situation des finances publiques resterait à voir.

Monsieur de Vrijer s'enquiert encore sur l'attitude de la Chambre des Députés face à la « common consolidated corporate tax base » (assiette commune consolidée pour l'impôt des sociétés) au sujet de laquelle la Chambre des Députés avait formulé un avis motivé. Il demande aux membres de la Commission des Finances et du Budget de savoir comment ils conçoivent cette initiative et s'ils pensent qu'une pareille fiscalité intégrée soit souhaitable.

Concernant les réformes structurelles, Monsieur de Vrijer évoque le logement et l'inquiétant rythme de croissance des prix du logement. Il précise qu'il s'agit certes du reflet d'une économie en expansion, l'offre immobilière étant assez rigide. Mais, il s'agit de conclure qu'il faudra prévoir des mesures pour stimuler l'offre. D'autre part, il convient d'être prudent lorsqu'on veut initier des mesures qui stimulent la demande, comme c'est le cas avec les subventions fiscales des prêts immobiliers. De telles mesures risquent, selon le chef de mission du FMI, d'accroître les tensions sur le marché.

Monsieur le Président de la Commission des Finances et du Budget confirme la bonne situation économique dont bénéficie actuellement le Luxembourg et qui s'illustre par une création d'emplois et une croissance soutenues.

Quant au secteur financier, il rappelle encore l'importance de l'industrie des fonds.

Concernant le changement de cap qui a eu lieu au Luxembourg en relation avec la transparence dans le domaine de la fiscalité, Monsieur le Président de la commission souligne qu'il s'agit d'un atout apprécié par des investisseurs étrangers, ce qui est, finalement, favorable à la place financière.

Quant à la question du Brexit, on ne connaît pas encore tous les tenants et aboutissants. Il s'agit d'un sujet suivi de près par la Chambre des Députés. Monsieur le Président souligne que dans l'ensemble, les experts s'accordent pour juger les conséquences du Brexit comme un élément favorable pour l'économie luxembourgeoise. Les différents ministres compétents en la matière redoublent leurs efforts pour analyser et suivre les événements. Le Président de la commission est d'avis qu'il y aura certainement des firmes qui vont décider de s'installer au Luxembourg, ce qui renforcera la santé du secteur financier.

Monsieur le Président de la commission souligne qu'au sujet du budget 2017, les chiffres sont positifs, les critères de stabilité sont respectés, la croissance sur laquelle on tablait pour dresser le budget était de 3,6% en 2017. Il précise que l'OMT a estimé que l'impact de la réforme fiscale allait assurer que le Luxembourg va rester dans la limite des -0,5% de déficit budgétaire visés à moyen terme, voire qu'il faudrait s'attendre à ce que le budget en 2017 soit même légèrement excédentaire, environ de l'ordre de +0,2%. De même, au cours des prochaines années, un excédent est également très probable.

Monsieur le Président rappelle que les discussions sur l'impact de la réforme fiscale, lors des débats à la Chambre des Députés, ont démontré qu'il ne faut pas se limiter à estimer un impact technique et immédiat, mais qu'il convient de considérer également les retours qui résultent d'une augmentation du pouvoir d'achat et de réinvestissements dans l'économie. L'institut national de statistique, le STATEC, s'attend d'ailleurs aussi à des retombées favorables.

Concernant la question du logement, Monsieur le Président rappelle que le problème n'est pas nouveau. L'actuel Gouvernement a décidé d'un catalogue de mesures qui visent en premier lieu à augmenter l'offre. Du côté de la demande, une subvention loyer a été introduite qui, malheureusement, n'est que peu demandée en pratique.

Un membre du groupe politique CSV constate que la Commission européenne a pris les devants sur l'initiative du plan d'action BEPS de l'OCDE en matière de transparence fiscale et surtout en ce qui concerne l'harmonisation de la base fiscale des sociétés. Il en résulte que la plupart des États membres de l'Union européenne vont en conséquence baisser leurs taux d'imposition. La concurrence fiscale jouera désormais sur les taux d'imposition. Le Luxembourg a également baissé les taux d'imposition des sociétés lors de la récente réforme fiscale, quitte à ce que l'orateur estime qu'ils auraient pu être baissés davantage.

Le problème qui se dessine à l'horizon est que toutes ces initiatives en matière fiscale suivent les initiatives de l'OCDE, mais qu'en même temps, il faut constater que les États-Unis risquent de ne plus perdurer dans leurs efforts d'harmonisation et de transparence dans le concert des pays membres de l'OCDE. La concurrence au niveau des différents États, notamment ceux de la zone euro, va être plus marquée. De plus, si les États-Unis vont décider de baisser leurs taux d'imposition des sociétés et d'alléger leurs conditions de capitalisation des banques américaines, cela constituera un problème de compétitivité pour les économies européennes.

Dès lors, il serait important de discuter des conséquences de ces défis pour l'Union européenne, sachant que la Grande-Bretagne va également aller dans une direction semblable à celle des États-Unis.

L'OCDE est en train de préparer un instrument multilatéral de reconnaissance mutuelle d'accords fiscaux bilatéraux. Cet instrument devra être signé au mois de juin à Paris. L'orateur craint que le consensus ne se fera que difficilement et il attend de voir les positions que vont adopter les différents pays membres. Si l'impact pour la place financière du Luxembourg ne serait probablement pas très important, l'Union européenne connaîtrait cependant de grands problèmes si les membres de l'OCDE ne suivraient plus le mouvement. L'orateur conclut avec le constat, que le « level playing field » ne fonctionne plus entre l'Union européenne et les États-Unis.

Un membre du groupe politique LSAP relativise l'impact des adaptations législatives récentes en matière de transparence fiscale sur le secteur financier du Luxembourg. Il constate que certaines études prédisaient une perte de quelque 5.000 emplois suite à l'abandon du secret bancaire. Or, force est de constater que tel ne fut pas le cas, étant donné que le secteur a pu réagir et développer de nouvelles activités. À l'instar de cette expérience, le phénomène des délocalisations et de l'attraction d'activités, notamment en relation avec le Brexit, devrait de même générer des effets compensatoires qui peuvent favoriser la place financière du Luxembourg.

Quant à la réforme fiscale, l'orateur place cette réforme dans un contexte européen. Il constate que la situation en Europe se caractérise par le besoin de soutenir une croissance molle et que le Luxembourg, en réalisant sa réforme fiscale, a suivi les recommandations de la Commission européenne en utilisant les marges financières existantes pour accroître les investissements publics et pour stimuler la demande interne. Ainsi, l'objectif poursuivi par la réforme fiscale fut avant tout de renforcer la consommation par un pouvoir d'achat amélioré, notamment dans le chef des ménages qui perçoivent un revenu bas ou moyen, et ce ne fut que dans une moindre mesure que la fiscalité des entreprises a été allégée.

En ce qui concerne l'impact de la réforme fiscale sur les finances publiques, l'orateur estime que les estimations des administrations fiscales vont mieux correspondre à la réalité que celles de la Banque centrale du Luxembourg.

Pour ce qui est du secteur du logement, l'orateur rappelle la restructuration dont les organismes responsables pour la construction de logements sociaux ont fait l'objet. Toutefois, il importe, selon l'orateur, de considérer la croissance de la population luxembourgeoise et de l'arrivée importante de réfugiés qui impactent la demande de logements. La croissance de l'emploi et de la population résidente s'est faite dans un ordre de grandeur qui rend à présent difficile de rattraper les retards en matière de construction de logements. Un plan sectoriel dans ce domaine constituera un élément important qui aidera à résorber ces retards.

Un membre de la sensibilité politique ADR apprécie la remarque de Monsieur de Vrijer au sujet des réserves budgétaires à constituer afin de parer à des situations difficiles.

Concernant la fiscalité intégrée, l'orateur et son parti y sont opposés, considérant qu'il n'appartient pas au niveau européen de s'immiscer dans une compétence nationale, que serait, selon lui, la fiscalité.

Pour ce qui est de la problématique du logement, l'orateur estime que le Gouvernement renchérit *in fine* le coût de la construction, notamment en ayant augmenté le taux de TVA de 3% à 17%.

Le chef de mission du FMI, Monsieur de Vrijer, admet que le Brexit figure parmi les risques potentiels qu'il convient de considérer, mais il précise qu'à l'heure actuelle, il est encore hasardeux de se prononcer sur les tendances que cet événement va générer.

Pour le Luxembourg, il évoque un aspect qui serait plutôt défavorable, à savoir : l'impact du Brexit sur les fonds d'investissement de la place financière luxembourgeoise. L'orateur souligne les liens étroits entre ces fonds et les activités de la place financière de Londres ; des liens qui risquent de disparaître ou de devenir difficiles à entretenir avec la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Concernant le sujet des marges budgétaires, il existe un débat au sein du FMI qui tourne autour du constat que la demande effective au sein de l'Union européenne est relativement bas comparée aux capacités des économies des différents États membres. Il s'ensuit que l'Union européenne pourrait stimuler la demande, or, force est de constater qu'il manque à cet effet une autorité centrale capable d'induire et de guider cette politique. Le FMI constate la disparité entre les États membres de l'UE. Ceux qui auraient le plus besoin d'une demande soutenue manquent de marges budgétaires pour emprunter une telle voie, tandis que d'autres, notamment des États du Nord, disposent des marges nécessaires mais ne poursuivent pas nécessairement une politique de stimulation de la demande. Par ailleurs, si les marges des uns étaient mobilisées, il n'y aurait probablement pas de retombée au niveau général de l'UE. En conclusion : l'Union européenne manque d'une autorité fiscale centralisée pour mieux diriger ces politiques.

En ce qui concerne le Luxembourg, il existe des réserves budgétaires. Dans la mesure où l'endettement public n'atteint que quelque 23% du PIB il est possible, le cas échéant, de recourir à l'emprunt public sans rencontrer de grandes contraintes au niveau des taux d'intérêts. Or, le FMI estime, selon Monsieur de Vrijer, que la demande dépasse la capacité tendancielle de l'économie luxembourgeoise. Monsieur de Vrijer insiste sur la nécessité de garder une marge de manœuvre, un « buffer » à utiliser en cas de besoin.

Or, selon Monsieur de Vrijer, des réserves ont déjà en partie été utilisées, notamment pour financer la réforme fiscale. Certes, il y a l'impact de retour lié au renforcement du pouvoir d'achat, mais, les études empiriques dans ce genre de domaine démontrent que l'impact de la dynamique qui en résulte est moins important que celui de la dépense opérée.

Monsieur de Vrijer cite encore l'importance pour le Luxembourg de la construction de logements sociaux.

Concernant la fiscalité des entreprises, l'orateur revient encore une fois sur l'impact que les mesures de transparence fiscale accrue pourraient avoir sur les entreprises. Si la base imposable devait effectivement augmenter, alors les taux d'imposition peuvent diminuer, pour atteindre, le cas échéant, un résultat neutre au niveau des recettes fiscales. Or, étant donné les incertitudes qui existent à ce sujet, Monsieur de Vrijer approuve que le Luxembourg n'ait baissé dans un premier temps l'imposition des sociétés que d'une manière modérée et que le pays conserve ainsi sa faculté de définir, le cas échéant, des taux d'imposition plus bas dans un deuxième temps.

Le chef de mission du FMI se rallie à l'appréciation sur les incertitudes fiscales qui naissent du nouveau gouvernement américain. À l'heure actuelle, on ne sait pas encore quel va être l'impact de taxes à l'importation qui pourraient éventuellement compenser aux États-Unis une diminution des recettes fiscales à la suite d'une importante baisse des taux d'imposition que le gouvernement américain compte appliquer aux entreprises. Une baisse substantielle des impôts sur les sociétés entraînerait également un mouvement important de rapatriement de capitaux vers les États-Unis. Tous ces impondérables ne vont pas rester neutres pour l'économie européenne.

Luxembourg, le 16 mars 2017

Le secrétaire-administrateur,
Joe Spier

Le Président,
Eugène Berger