Session ordinaire 2017-2018

CG/PK P.V. FI 26

Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 02 février 2018 (15:45)

Ordre du jour :

Echange de vues avec une mission du Fonds Monétaire International (FMI) sur la situation économique et financière du Luxembourg

*

Présents : M. André Bauler, M. Franz Fayot, M. Henri Kox, Mme Viviane Loschetter, M. Edy Mertens remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Laurent Mosar, M. Roger Negri remplaçant M. Alex Bodry

M. Erik de Vrijer, M. William Gbohoui, Mme Michelle Hassine, M. Thierry Tressel, du FMI
M. Nicolas Jost, représentant du Luxembourg auprès du FMI
M. Michel Scholer, du ministère des Finances

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Eugène Berger, M. Alex Bodry, Mme Joëlle Elvinger, M. Gast Gibéryen, M. Claude Haagen, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, M. Michel Wolter
M. David Wagner, observateur délégué

*

Présidence : M. Laurent Mosar

*

Avant de donner la parole aux représentants du FMI, M. Laurent Mosar les prie d'excuser l'absence du Président de la Commission des Finances et du Budget, assistant aux obsèques d'un ancien député.

Après avoir présenté les membres de la délégation du FMI, M. Erik de Vrijer, chef de mission, résume la situation du Luxembourg de la manière suivante :

- L'économie luxembourgeoise se porte bien. Le FMI estime que le taux de croissance du PIB du Luxembourg atteindra environ 4% en 2018 (contre 3,5% en 2017). A moyen et long terme et suivant un scénario de base, le taux de croissance devrait se rapprocher des 3%/an.
- Le secteur financier en général continue à se porter bien également, notamment grâce à une forte capitalisation et à la quasi-absence de prêts non-performants.

- Au niveau du marché du travail, le taux de croissance de l'emploi reste élevé et même si une grande partie des nouveaux emplois créés est occupée par des frontaliers, le taux de chômage baisse graduellement.
- Malgré la réforme fiscale, les finances publiques se sont bien portées en 2017.

Le FMI identifie les risques suivants auxquels l'économie luxembourgeoise doit se préparer :

- L'évolution constante de l'environnement fiscal international :

La mise en place de nouvelles règlementations, européennes, telle la directive sur la lutte contre l'évasion fiscale (ATAD), et internationales, aura un impact sur le secteur financier du Luxembourg. S'y ajouteront les effets de la réforme fiscale nouvellement mise en œuvre aux Etats-Unis.

Face à ces risques, il est essentiel que le Luxembourg poursuive sa mise en conformité aux nouvelles normes européennes et internationales.

- Le poids important des recettes provenant de l'impôt sur les sociétés :

Au Luxembourg, le poids des recettes résultant de l'impôt sur les sociétés par rapport au PIB est plus élevé que dans d'autres Etats membres. Ces recettes pourraient être amenées à diminuer au fil du temps et le moment est donc venu de préparer des mesures de contingence pour compenser une éventuelle baisse. Comme exemple de mesures sont citées une hausse des taxes foncières, l'instauration de taxes environnementales ou une hausse de la TVA.

En cas de non-survenue de cette baisse et vu la probabilité que les nouvelles règlementations fiscales européennes entraîneront un élargissement de l'assiette fiscale des entreprises, il serait envisageable à ce moment-là de diminuer le taux de l'impôt sur les sociétés pour sauvegarder la compétitivité de l'économie luxembourgeoise.

- Les conséquences du Brexit :

Pour l'instant, l'impact du Brexit sur le Luxembourg s'avère plutôt positif, mais la forte dépendance de l'industrie luxembourgeoise des fonds d'investissement des services britanniques de gestion de portefeuilles et de gestion des risques risque d'engendrer des conséquences négatives au cas où ces relations étaient entravées en raison du Brexit.

- Les tensions géopolitiques et les variations boursières :

Le Luxembourg, du fait de l'ouverture de son économie, s'avère plus vulnérable que d'autres pays aux tensions géopolitiques et aux variations boursières. Il se pourrait qu'en raison de la reprise économique et d'une éventuelle hausse des taux d'inflation, la BCE mène une politique monétaire moins accommodante à l'avenir. Dans tel cas, une hausse des taux d'intérêts pourrait affecter le secteur des fonds d'investissement.

- L'évolution du marché immobilier luxembourgeois :

La demande sur le marché immobilier résidentiel luxembourgeois dépasse l'offre depuis quelques années déjà, entraînant une augmentation constante des prix immobiliers. Le FMI, qui ne croit pas en l'existence d'une bulle immobilière, constate que les prix immobiliers sont de moins en moins abordables pour les ménages luxembourgeois, les contraignant ainsi à s'endetter davantage. La mise en place de mesures macro-prudentielles limitant le taux d'endettement des ménages devient essentielle selon le FMI. De plus, il serait utile qu'en vue de la réalisation de ses analyses la BCE puisse à l'avenir disposer de données plus granulaires à ce sujet.

- L'insoutenabilité du système des retraites à long terme :

Alors que les finances publiques se portent bien, le FMI pointe l'insoutenabilité du système des retraites luxembourgeois à long terme. Une réforme d'un système de retraites étant

longue à démarrer, le FMI est d'avis que, par respect pour les générations futures, il est temps de prendre dès à présent des mesures de réforme de manière préventive. Selon des hypothèses prudentes, le FMI estime qu'au début des années 2020 les dépenses du système des retraites égalera celui de ses recettes et que 4 ans plus tard, les revenus du fonds de réserve seront également mis entièrement à contribution pour le paiement des retraites.

Le représentant du FMI revient encore sur les points suivants :

- Selon une étude, en cours de réalisation par le FMI, le problème du marché immobilier résidentiel luxembourgeois se situe au niveau de l'offre insuffisante. Pour y remédier, il serait utile de prendre certaines mesures, certes impopulaires, mais nécessaires, telles qu'une diminution des pouvoirs des communes en matière d'aménagement de leur territoire et une augmentation de l'offre de logements sociaux.

- Le FMI juge la réforme du RMG, devenu le REVIS, positive, car encourageant le chômeur à réintégrer le marché du travail. Il constate encore que l'âge de retraite effectif est relativement bas au Luxembourg et en déduit que le pays dispose d'un « réservoir » de personnes qui pourraient cotiser au système de retraites plus longtemps.

Le membre du groupe parlementaire CSV, présidant la réunion, partage l'analyse du FMI. Il rappelle, quant aux arguments du FMI concernant le risque que représente l'évolution de l'environnement fiscal international, que l'ATAD devra être appliquée par tous les Etats membres de l'UE et que son entrée en vigueur ne constituera donc qu'un problème au niveau du « level playing field » entre les UE et les pays tiers. Il voit, par contre, en la réforme fiscale des Etats-Unis un danger réel pour les économies européennes et même mondiales. Parmi les risques internationaux, il rajoute encore celui que peuvent représenter les crypto-monnaies. Selon lui, leur effet sur les bourses internationales au cours des dernières semaines exige l'élaboration d'une stratégie globale et d'un cadre de régulation à leur égard.

Le représentant du groupe parlementaire CSV regrette finalement qu'alors que l'initiative BEPS émanait de l'administration états-unienne, aujourd'hui il semble qu'elle n'est plus soutenue par cette dernière et par d'autres pays, tandis que l'UE poursuit avec acharnement son implémentation. Il regrette ce brusque revirement qui risque d'affecter les économies de l'UE.

Un membre du groupe parlementaire déi Gréng signale que le problème de l'immobilier résidentiel au Luxembourg est connu depuis des décennies déjà et affecte aussi bien les classes ouvrières que les classes moyennes. Des études sont en cours pour trouver des solutions à ce problème complexe.

La représentante du groupe parlementaire déi Gréng constate ensuite la bonne santé actuelle du système des retraites luxembourgeois et rappelle que la législation y relative comporte des « alarmes » et permet un réajustement de certains paramètres en cas de besoin. Selon déi Gréng, la problématique de la soutenabilité du système de retraites revêt un double caractère. Selon les derniers chiffres, le seuil d'égalité entre dépenses et recettes devrait être atteint plus tard vers les années 2035-2040. Même si cette échéance recule, elle existe et il y a lieu de s'y préparer. La recherche de solutions passe forcément par le questionnement du type de croissance que le pays est prêt à soutenir et à accepter à l'avenir. Dans ce contexte, il est fait référence au processus Rifkin et aux réflexions en cours aux différents niveaux de la société luxembourgeoise.

Un membre du groupe parlementaire LSAP signale qu'aujourd'hui les politiques s'accordent sur le constat de la nécessité d'agir au niveau de l'offre sur le marché de l'immobilier. S'il

serait utile de simplifier et d'accélérer certaines procédures, se pose également le problème de la structure foncière dans le pays où environ 80% des ménages sont propriétaires de leur logement. De plus, un nombre de promoteurs immobiliers restreint détient un stock important de terrains. Ces facteurs alimentent un phénomène de spéculation immobilière non-négligeable. Les acteurs publics détiennent peu de terrains et leur pouvoir d'action est ainsi limité. Selon le membre de la commission, des mesures fiscales pourraient contribuer à la mobilisation du foncier (taxe sur les successions, taxe sur la spéculation immobilière, taxe sur les logements inoccupés).

Le membre du groupe parlementaire LSAP se réfère ensuite à la course vers des taux d'imposition sur le revenu des collectivités IRC) de plus en plus bas au niveau mondial. Il s'interroge quant aux effets négatifs de cette concurrence fiscale et souhaiterait savoir comment cette course vers le bas pourrait être arrêtée.

Il se dit finalement impatient de connaître les résultats de l'analyse menée par le FMI pour appréhender l'impact de la réforme fiscale des Etats-Unis sur l'industrie financière luxembourgeoise.

Un membre du groupe parlementaire DP souhaiterait connaître l'avis du FMI au sujet du risque que peut représenter l'endettement américain croissant pour les économies mondiales. Il s'enquiert également de l'opinion du FMI sur la diversification de l'économie luxembourgeoise.

Le représentant du FMI formule les réponses suivantes aux interventions des différents membres de la Commission :

- En matière de croissance, il serait effectivement opportun de prendre des mesures en faveur d'une croissance soutenable au niveau écologique et social. L'imposition de normes énergétiques au niveau des bâtiments en construction peut constituer une telle mesure.

  Il est difficile de prévoir l'impact de la digitalisation de l'économie sur l'emploi au Luxembourg. Si, d'un côté, il est possible que des emplois viennent à disparaître, il n'en est, d'un autre côté, pas moins vrai que le secteur financier dispose de personnel très spécialisé qui paraît difficilement remplaçable par des machines. L'ADEM et le ministère du Travail ont élaboré un programme de préparation et de formation du personnel des entreprises concernées par la digitalisation.

  Prévoir le rythme de croissance du pays à long terme est un exercice difficile. Selon les derniers calculs, le pays devrait profiter d'une croissance annuelle moyenne de 3% sur le moyen à long terme. Ce chiffre peut servir de base raisonnable pour l'estimation du long terme en le combinant aux estimations portant sur un certain nombre de paramètres tels l'évolution de la population et de l'emploi, la situation du système des retraites, etc.

- En ce qui concerne les problèmes du marché immobilier résidentiel luxembourgeois, il apparaît que les mesures d'aide à l'accès à la propriété ont des effets contre-productifs, puisqu'en raison de la faible offre, elles font monter les prix. Pour cette raison, il est nécessaire d'agir au niveau de l'offre immobilière. En sus d'incitations fiscales poussant à une mise sur le marché de davantage de biens immobiliers, il serait envisageable de remplacer les plans d'aménagement communaux par un plan d'aménagement national et de vérifier ensuite la cohérence des projets communaux avec ce plan national.

- Il est prévisible que la réforme fiscale des Etats-Unis aura pour conséquence une baisse des flux d'investissement en UE et donc au Luxembourg. Même si le taux d'imposition

des sociétés aux Etats-Unis, très élevé dans le passé, vient d'être ramené au taux de 21%, il reste à étudier si et comment l'assiette imposable des sociétés évoluera.

Le FMI juge nuisible la course vers le bas des taux d'imposition des sociétés. La transparence fiscale lui paraît essentielle et l'optimisation fiscale est à limiter afin d'assurer la perception des recettes fiscales indispensables au provisionnement des biens publics, au financement des investissements publics et du système de sécurité sociale et donc pour lutter contre les inégalités au sein de la société.

Le FMI constate qu'au Luxembourg le fait qu'une partie des recettes de l'impôt sur les sociétés soit versé aux communes, incite ces dernières à privilégier l'établissement de sociétés sur leur territoire plutôt que d'y autoriser la construction de logements résidentiels.

A ce sujet, un membre du groupe parlementaire CSV signale que, suite à la réforme récente des finances communales, le critère du nombre d'habitants prévalue dans le calcul des montants attribués aux communes. Ce changement incitera sans aucun doute les communes à œuvrer en faveur d'une augmentation du nombre de leurs habitants.

- En 2017, le FMI a publié une étude (selected issues paper) portant sur la diversification de l'économie luxembourgeoise. Cette étude est consultable sur le site internet du FMI. Le « climat » luxembourgeois créé par le gouvernement semble favorable à l'accueil de nouvelles activités et sociétés.

- Il apparaît qu'un certain nombre d'emplois ne trouve pas preneur en raison d'un manque de personnes présentant le profil et donc les qualifications requises (skill mismatches). Le FMI salue l'approche innovative de l'ADEM en matière de formation professionnelle. Il soulève encore la question de l'adaptation du système éducatif à l'évolution de la population et de la nécessité du maintien d'un régime linguistique éventuellement trop contraignant pour certains.

  Le FMI constate qu'au Luxembourg il est souvent plus avantageux de partir à la retraite à 60 ans, plutôt que de continuer à travailler et de contribuer au système de retraites. Selon lui, il serait utile de prendre des mesures allant à l'encontre de cette situation.

Luxembourg, le 23 février 2018

Le Secrétaire-Administrateur,
Caroline Guezennec

Le Président,
M. Laurent Mosar