



## Commission des Finances et du Budget

### Procès-verbal de la réunion du 26 février 2019

#### Ordre du jour :

Echange de vues avec Monsieur Pierre Moscovici, Commissaire européen en charge des Affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes

\*

Présents : Mme Diane Adehm remplaçant M. Michel Wolter, M. André Bauler, M. Alex Bodry, M. Sven Clement, M. Yves Cruchten, M. Franz Fayot, M. Gast Gibéryen, M. Max Hahn remplaçant Mme Joëlle Elvinger, M. Henri Kox, Mme Josée Lorsché, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer remplaçant M. Guy Arendt, M. Gilles Roth, M. Claude Wiseler  
M. Marc Angel (observateur)

M. Pierre Moscovici, commissaire européen en charge des Affaires économiques et financières, de la fiscalité et des douanes  
M. Fabien Dell, conseiller économique du commissaire  
Mme Yuriko Backes, chef de la représentation de la Commission européenne au Luxembourg

Mme Caroline Guezennec, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt, Mme Joëlle Elvinger, Mme Martine Hansen, M. Roy Reding, M. Michel Wolter

\*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

\*

En guise d'introduction, le Président de la Commission des Finances et du Budget remercie le commissaire de s'être déplacé à la Chambre des Députés. Il évoque les dernières projections économiques de l'Union européenne et les progrès réalisés par l'Union européenne et le Luxembourg en matière de transparence et d'échange d'informations dans le domaine de la fiscalité au cours des dernières années. Il souligne que les réformes en question ont été mises en œuvre « malgré » la contrainte du vote à l'unanimité dans le domaine fiscal.

M. Pierre Moscovici présente, en premier lieu, les points saillants des prévisions économiques d'hiver pour 2019 et 2020, publiées début février. Les fondamentaux de l'UE

restent robustes et devraient permettre à l'activité économique de continuer à croître en 2019. Tous les pays de l'UE auront une croissance positive, mais moins soutenue.

Pour la zone euro, les prévisions annoncent à présent une croissance du PIB de 1,3 % en 2019 et de 1,6 % en 2020 (prévisions d'automne : 1,9 % en 2019 et 1,7 % en 2020) Les prévisions de croissance du PIB de l'UE ont également été revues à la baisse, à 1,5 % pour 2019 et 1,7 % pour 2020 (prévisions d'automne : 1,9 % en 2019 et 1,8 % en 2020).

L'essoufflement relatif de l'économie, constaté fin 2018 et début 2019, est lié en grande partie au plus faible soutien de l'environnement international. Parmi ces risques internationaux figurent les incertitudes à l'égard des politiques commerciales internationales et la décélération de l'industrie manufacturière (en Allemagne). Des facteurs endogènes de l'UE, tels que les tensions sociales en France et les incertitudes au sujet de la politique budgétaire de l'Italie, entrent également en jeu en tant que facteurs ralentisseurs de l'économie européenne.

L'emploi reste au beau fixe : le nombre de personnes en emploi dans la zone euro atteint son plus haut niveau jamais observé et la tendance se poursuit, même si pour des raisons liées à la démographie, à l'employabilité et aux difficultés en relation avec l'entrée sur le marché de travail, les taux de chômage restent élevés. La tendance observée s'accompagne d'une tendance à la hausse des salaires, alimentant ainsi la consommation des ménages qui devrait être le principal moteur de la croissance européenne en 2019 et 2020.

Des risques importants pèsent sur les perspectives économiques, les projections étant entourées d'aléas baissiers. Les tensions commerciales, qui pesaient sur le climat économique depuis quelque temps, se sont un peu apaisées mais restent un sujet de préoccupation.

Demain, la commission européenne adoptera ses décisions et opinions sur les budgets des pays de la zone euro (étape du semestre européenne).

En ce qui concerne la situation de l'économie luxembourgeoise, le commissaire rappelle que le Luxembourg a affiché des performances nettement supérieures à la moyenne européenne de la zone euro depuis la récession de 2009, qu'il s'est montré un peu moins dynamique en 2017 pour se rattraper en 2018 avec une croissance de 3% (contre 2,1% en zone euro). La dégradation récente de l'environnement externe laisse cependant présager une croissance plus modérée au Luxembourg, parce que ce contexte affecterait d'abord les services financiers, secteur très important pour l'économie luxembourgeoise. Selon les prévisions d'hiver de la Commission européenne, le PIB réel devrait croître de 2,5% en 2019 (1,3% pour la zone euro) et de 2,6% en 2020 (1,6% pour la zone euro).

Le commissaire européen aborde ensuite le sujet de l'architecture de la zone euro.

Il salue l'atteinte d'un accord entre Etats membres de la zone euro fin 2018 au sujet du filet de sécurité pour le fonds de résolution unique, d'une réforme du mécanisme européen de stabilité et d'un instrument budgétaire en faveur de la compétitivité et de la convergence en zone euro. Selon lui, le temps presse, car ces instruments seront peut-être sollicités plus tôt que prévu. En tous cas, l'évolution politique actuelle en zone euro montre que la monnaie unique ne sera solide dans la durée que lorsqu'il sera assuré qu'elle ne peut devenir une zone euro à deux vitesses. Selon le commissaire, il est malsain que dans un ensemble monétaire unique, des injustices soient ressenties (à tort ou à raison) par certains membres de cet ensemble, ce type de perception générant des populismes et mettant en danger la cohérence et la cohésion de l'ensemble. C'est pour cette raison qu'il milite en faveur d'un vrai budget de la zone euro. Ce budget devrait être consacré à la convergence. Il nécessiterait non seulement que les Etats membres de la zone euro respectent les règles

liées à ce budget, mais également la mise en place de mécanismes de solidarité entre Etats membres de la zone euro (« risk sharing » et « risk reduction »).

Le commissaire européen rappelle, à ceux qui doutent de l'efficacité du pacte de stabilité et de croissance, que les déficits moyens de la zone euro atteignaient 6% en 2010 contre 0,7% en 2019.

Quant au domaine de la fiscalité, le commissaire européen confirme les progrès considérables réalisés au sein de l'UE au cours des 4 dernières années en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale. Ainsi, la Commission européenne actuelle a contribué au vote (à l'unanimité) de 14 directives dont 8 contre la fraude et l'évasion fiscale. Le commissaire européen constate un véritable changement de paradigme ces dernières années au Luxembourg et atteste que ce dernier a incontestablement « joué le jeu ».

L'UE européenne est en train de mettre en œuvre les dispositions de BEPS (développées au sein de l'OCDE) et va même au-delà de BEPS.

Le passage au régime définitif de TVA n'aura plus lieu sous le mandat de la Commission européenne actuelle, mais doit être poursuivi afin de lutter contre la fraude à la TVA. Il en va de même pour la mise en place de l'assiette commune d'impôt sur les sociétés, très attendue par les entreprises européennes.

Deux propositions au sujet de la taxe sur les géants du numérique ont émané de la Commission européenne, mais aucun accord n'a pu être trouvé pour l'instant malgré le rapprochement des positions de différents Etats membres. Il s'agira de transformer cet élan en s'inscrivant dans des discussions sur la taxation numérique menées au niveau international. L'Union européenne devra défendre une position claire et coordonnée en prévision du prochain sommet du G20 et en vue des discussions poursuivies au niveau de l'OCDE. Cette dernière présentera bientôt l'avancement des travaux en cours en tenant compte des percées récentes avec les Etats-Unis.

Le commissaire européen précise qu'il est important de connaître la position de chaque Etat membre en la matière et invite le Luxembourg à faire rapidement part de la sienne à la Commission européenne.

En ce qui concerne le remplacement éventuel du vote à l'unanimité par le vote à la majorité qualifiée, le commissaire européen indique que le ministre des Finances luxembourgeois a envoyé un courrier aux ministres des Finances des autres Etats membres pour souligner que les progrès atteints en matière de fiscalité au cours de ces dernières années, l'ont été malgré l'existence du vote à l'unanimité et qu'il n'est donc pas nécessaire de changer cette façon de décider. M. Moscovici est cependant d'avis que les grandes réformes structurelles nécessaires en matière de fiscalité ne peuvent être entreprises si le vote à l'unanimité est maintenu. Il cite pour exemple les projets d'instauration d'une taxe sur l'énergie, d'une taxe sur le réchauffement climatique, d'une taxe sur le numérique et d'autres mesures relatives au domaine de la TVA ou en relation avec l'assiette commune d'impôt sur les sociétés.

Mi-janvier 2019, la Commission européenne a adopté une communication proposant un passage progressif du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée (et donc à une procédure législative ordinaire). Le moyen le plus pratique pour passer du vote à l'unanimité au vote à la majorité qualifiée en matière fiscale serait de recourir à la clause « passerelle » figurant à l'article 48, paragraphe 7, du traité sur l'Union européenne (TUE). Cette clause autorise le Conseil à adopter désormais par vote à la majorité qualifiée ou par voie de procédure législative ordinaire des mesures dans le domaine concerné, qui étaient jusqu'alors soumises à l'unanimité. Le passage au vote à la majorité qualifiée n'aurait

pas d'incidence sur les compétences actuelles des Etats membres dans le domaine fiscal et n'affaiblira pas le rôle des parlements nationaux.

Le commissaire européen concède qu'un accord sur une telle réforme ne sera très probablement pas atteint avant la fin du mandat de la Commission européenne actuelle, mais ce sujet a été lancé à temps pour être repris dans les débats des élections européennes. Il espère que cette proposition sera poursuivie par la prochaine Commission européenne.

Le commissaire européen conclut que, de la même façon que l'opinion publique européenne a exigé la fin de certaines pratiques en matière fiscale, elle parviendra à faire bouger les Etats membres sur la réforme du mode de décision en matière fiscale.

### **Echange de vues :**

- Un membre du groupe parlementaire DP souhaite savoir si la hausse des salaires au sein des Etats membres, évoquée par le commissaire européen, risque d'entraîner une certaine inflation au sein de l'UE.

Selon le commissaire européen, cela ne devrait pas être le cas. Il précise que la hausse des salaires permet surtout de compenser un retard salarial existant dans certains Etats membres. La hausse des niveaux de salaires et celle de l'emploi devra jouer le rôle de moteur de croissance (par la consommation interne) au sein de l'UE au moment où les exportations de l'UE vers le reste du monde diminueront.

- Un membre du groupe parlementaire CSV exprime ses soucis concernant la réticence de certains pays (dont les Etats-Unis) à mettre en œuvre les dispositions de BEPS. Il craint que l'Union européenne, par son zèle d'adoption rapide des mesures BEPS (et de mesures allant au-delà), ne se mette dans une situation concurrentielle difficile dans le contexte international. Il redoute également l'action post-Brexit du Royaume-Uni en matière de fiscalité.

Le commissaire européen indique que les Etats Unis ont joué un rôle moteur dans l'élaboration des mesures BEPS et qu'au G20 le sujet de la fiscalité reste toujours présent. Il constate que l'administration américaine actuelle est active en matière de taxation minimale. Il ajoute qu'au début de l'année, il y a eu une percée à l'OCDE sur la taxation numérique et que les Etats Unis ont été partie prenante à cela. Selon lui, il y a lieu de poursuivre l'action d'élaboration de normes mondiales dans le cadre de l'OCDE et du G20. Il est, de plus, primordial pour lui qu'une priorité forte soit gardée pour la fiscalité dans la prochaine commission européenne.

Quant au Royaume-Uni, le commissaire européen ne pense pas qu'il ait pour objectif de devenir un paradis fiscal au moment de sa sortie de l'UE, puisqu'il a toujours été très coopératif au sein du G7 et du G20 en ce qui concerne le développement de mesures de type BEPS.

- Dans le contexte de la mise en place d'une taxe sur le numérique, le même membre du groupe parlementaire CSV constate que l'Union européenne affiche quelques retards dans la digitalisation de ses entreprises et le développement du secteur numérique, puisqu'aucune des grandes entreprises visées par cette taxe n'est européenne. Il se demande si l'initiative de l'introduction d'une telle taxe, tout comme la mise en place des règles strictes découlant du RGPD, ne nuira pas au développement du secteur numérique européen au lieu de le soutenir.

Le commissaire européen ne pense pas du tout qu'il y ait une contradiction entre le développement numérique et la taxe numérique. Selon lui, la taxe envisagée ne fera pas partir les géants numériques d'Europe, alors que cette dernière constitue un marché important composé de consommateurs à très haut pouvoir d'achat. Il plaide en faveur de la construction d'une industrie du numérique européenne (digital single market).

- Le même membre du groupe parlementaire CSV se demande si l'abandon progressif du vote à l'unanimité en matière de fiscalité des entreprises, sans envisager une procédure similaire pour la fiscalité individuelle, est conforme au droit européen.

Le commissaire européen explique que la Commission européenne ne dispose pas de compétences en matière de fiscalité des personnes.

- Un membre du groupe parlementaire LSAP aborde le sujet des Etats membres qui ont vécu des difficultés financières au cours des dernières années et dont la situation semble s'améliorer actuellement. Il souhaite savoir si cette amélioration est vraiment durable ou si ces pays sont encore « à risque » à moyen ou long terme.

Le commissaire européen explique que la sortie de crise et la sortie des programmes de soutien des Etats membres concernés ont eu lieu dans de bonnes conditions et avec succès. Il cite les exemples du Portugal, de l'Irlande et de Chypre. La Grèce dégage maintenant des surplus budgétaires considérables lui permettant enfin de prendre des mesures sociales. Tous ces pays voient leur dette diminuer, mais la question de la dette n'a pas disparu : d'une part, parce que le niveau moyen des dettes publiques dans l'UE est encore 20 à 30 points supérieur à son niveau d'avant la crise et, d'autre part, parce qu'il demeure un certain nombre de pays dont la dette publique tangente (cas de la France) ou dépasse largement les 100% (cas de l'Italie). Ces pays doivent œuvrer en faveur du désendettement.

Ces constats justifient la mise en place d'outils nécessaires pour agir en cas de choc à venir. C'est le sens d'un budget de la zone euro en tant qu'outil de stabilisation de la zone euro face à des chocs asymétriques.

- Le même membre du groupe parlementaire LSAP est d'avis que la position en faveur ou non du passage du vote à l'unanimité vers un vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la fiscalité dépend de la taille de l'Etat membre concerné. Il souhaite savoir pourquoi un tel passage est souhaité à l'heure actuelle, quelles sont les différentes « étapes » envisagées de ce passage et à quel moment une nouvelle étape est déclenchée.

Le commissaire européen comprend la sensibilité exprimée par un « petit » pays face au passage du vote à l'unanimité vers un vote à la majorité qualifiée, même si dans les différents postes qu'il a occupés tout au long de sa carrière il n'a jamais fait de distinction entre « grands » et « petits » pays. Il indique que le Luxembourg est petit en taille, mais de grande influence.

Le passage au vote à la majorité qualifiée a été soulevé à l'heure actuelle afin qu'il fasse l'objet de débats organisés dans le cadre de la préparation des prochaines élections européennes. Ce sera ainsi l'opinion publique qui exercera sa pression en faveur de ce passage.

La Commission européenne, dans sa feuille de route, propose un passage progressif au vote à la majorité qualifiée avec deux étapes théoriques en 2019 et 2025. L'étape fixée pour 2019 sera probablement réexaminée en 2020 par la nouvelle Commission européenne. Il est prévu d'appliquer d'abord le vote à la majorité qualifiée aux sujets plus consensuels pour passer au fur et à mesure aux sujets plus délicats.

- Un autre même membre du groupe parlementaire LSAP souhaiterait disposer de davantage de détails sur l'avancement du projet de la mise en place de l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Il constate que la Commission européenne n'avance pas sur les questions des taux d'imposition et des crédits d'impôts, alors que les mesures BEPS agissent déjà sur l'assiette fiscale. Il craint dès lors un renforcement de la concurrence fiscale entre Etats membres par le biais des taux et des crédits d'impôts.

Le commissaire européen signale que le projet de mise en place de l'ACCIS est un très grand projet, lancé il y a 10 ans déjà, abandonné par la suite et finalement repris par la Commission européenne actuelle. Le but de cette réforme structurelle est d'éviter le transfert de profits. Les grandes entreprises européennes demandent la mise en place de l'ACCIS. Malheureusement ce projet ne sera pas achevé sous le mandat de la Commission européenne actuelle, mais d'importants progrès ont été réalisés. La Commission européenne a proposé une solution à deux étapes dont la première concerne l'assiette commune et la deuxième sa consolidation. Il y a lieu de poursuivre ce projet.

La Commission européenne n'a pas de compétence en matière de taux et de crédits d'impôts. Elle peut imposer que les taux d'imposition nominaux et les taux d'imposition effectifs convergent.

- Le même membre du groupe parlementaire LSAP revient sur la taxe sur les transactions financières (TTF). Vu la difficulté de la mise en place de cette taxe, il se demande s'il ne serait pas préférable d'introduire une telle taxe en la dédiant à un objectif précis, comme par exemple l'indemnisation des « victimes » de la transition digitale.

Le commissaire européen explique que, selon le droit régissant le domaine des finances publiques, il est difficile d'affecter une recette à une dépense. Il rappelle cependant, qu'à l'origine, la TTF conçue par M. Tobin avait une affectation : il s'agissait de la dotation d'un fonds de développement et de solidarité. D'autres affectations peuvent être imaginées : la lutte contre le réchauffement climatique ou le développement numérique. Les travaux portant sur la TTF sont encore en cours.

- Un membre du groupe technique-Piraten est d'avis qu'avant de passer d'un vote à l'unanimité à un vote à la majorité qualifiée, il serait indispensable de rétablir la balance entre le bloc des Etats membres du Nord et celui des Etats membres du Sud en modifiant les critères du vote à la majorité qualifiée. Selon lui, les deux blocs représentent environ 40% de la population européenne à l'heure actuelle, mais le départ du Royaume-Uni aura pour conséquence un passage à 30% de la population pour les pays du Nord et à 50% pour celui des pays du Sud, d'où la nécessité de rétablir un équilibre des pouvoirs avant toute décision.

Le commissaire européen signale qu'il n'oppose pas les grands et les petits pays et qu'il en va de même pour le Nord et le Sud. Pour lui, l'UE est une union d'égaux. Il fait partie de ceux qui veulent une Europe plus démocratique et qui n'ont pas peur, pour cela, de la perspective de réformes institutionnelles. Il ne croit pas en un risque de minorisation d'une partie de l'UE par rapport à une autre partie.

Finalement, il indique que le seuil de la majorité qualifiée (remplaçant l'unanimité) pourra être fixé au cours des discussions qui seront menées à ce sujet.

Luxembourg, le 5 mars 2019

La Secrétaire-administrateur,  
Caroline Guezennec

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