

**Objet: Projet de loi n°6722 relative à la mise en œuvre du paquet d'avenir
- première partie 2015**

- 1. portant approbation de certaines transactions immobilières**
- 2. portant introduction de différentes taxes administratives**
- 3. portant création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg**
- 4. modifiant**
 - le Code de la sécurité sociale,
 - le Code du travail,
 - la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 («Abgabenordnung»),
 - la loi modifiée du 26 mai 1954 réglant les pensions des fonctionnaires de l'Etat,
 - la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds national de solidarité,
 - la loi modifiée du 17 juin 1963 ayant pour objet de protéger les titres d'enseignement supérieur,
 - la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat,
 - la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu,
 - la loi du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement (Titre VI: De l'enseignement secondaire),
 - la loi modifiée du 18 juin 1969 sur l'enseignement supérieur et l'homologation des titres et grades étrangers d'enseignement supérieur,
 - la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie,
 - la loi du 4 juillet 1973 concernant le régime de la pharmacie,
 - la loi modifiée du 30 juin 1976 portant 1. création d'un fonds pour l'emploi; 2. réglementation de l'octroi des indemnités de chômage complet,
 - la loi modifiée du 25 février 1979 concernant l'aide au logement,
 - la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat,
 - la loi modifiée du 26 juillet 1980 concernant l'avance et le recouvrement de pensions alimentaires par le Fonds national de solidarité,
 - la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des spécialités pharmaceutiques et des médicaments préfabriqués,
 - la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin vétérinaire,
 - la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales,
 - la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue,
 - la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien,
 - la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé,
 - la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros de médicaments,
 - la loi modifiée du 11 juillet 1996 portant organisation d'une formation menant au brevet de maîtrise et fixation des conditions d'obtention du titre et du brevet de maîtrise,

- la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de Fer luxembourgeois,
 - la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers,
 - la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti,
 - la loi du 14 mai 2002 portant reconnaissance d'équivalence du baccalauréat international avec le diplôme de fin d'études secondaires luxembourgeois,
 - la loi électorale modifiée du 18 février 2003,
 - la loi du 30 avril 2004 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil aux personnes admises dans un centre intégré pour personnes âgées, une maison de soins ou un autre établissement médico-social assurant un accueil de jour et de nuit,
 - la loi modifiée du 28 mai 2004 portant création d'une Administration de la gestion de l'eau,
 - la loi du 10 août 2005 portant création d'un Lycée technique pour professions éducatives et sociales,
 - la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau,
 - la loi modifiée du 19 décembre 2008 portant réforme de la formation professionnelle,
 - la loi du 17 février 2009 portant 1. introduction d'un congé linguistique; 2. modification du Code du travail; 3. modification de la loi du 19 août 2008 relative aux aides à la formation recherche,
 - la loi modifiée du 19 juin 2009 portant organisation de l'enseignement supérieur,
- fixant les modalités du cycle d'études d'enseignement supérieur aboutissant à la délivrance du brevet de technicien supérieur;
 - modifiant la loi modifiée du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue;
 - fixant les modalités d'implantation de formations d'enseignement supérieur ou de création de filiales ou d'établissements privés ou publics sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg;
 - abrogeant la loi du 14 août 1976 déterminant les conditions de création d'établissements privés d'enseignement supérieur,
 - la loi du 19 juin 2009 ayant pour objet la transposition de la directive 2005/36/CE pour ce qui est a. du régime général de reconnaissance des titres de formation et des qualifications professionnelles b. de la prestation temporaire de service,
 - la loi du 26 juillet 2010 portant transposition de la directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE) en droit national,
5. abrogeant la loi du 12 juillet 1994 portant institution d'un congé culturel (4322PMR).

Saisine : *Ministre des Finances (15 octobre 2014)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis ou paquet d'avenir (ci-après dénommé, le « Projet ») est le résultat d'une initiative, première en son genre, visant à assainir durablement les finances publiques. Ce paquet accompagne le projet de budget 2015-2018 nouvelle génération, qu'il complète par des mesures à mettre en œuvre par des règlements grand-ducaux et/ou ministériels qui ne sont malheureusement pour la plupart pas disponibles au moment de l'émission du présent avis, ce que la Chambre de Commerce regrette. Le projet de budget 2015 *stricto sensu* (n°6720) et le projet de loi de programmation budgétaire pluriannuelle (n°6721) ont fait l'objet d'un avis séparé de la Chambre de Commerce¹, à lire en parallèle de ce Projet. Cet avis séparé donne un aperçu plus large quant aux perspectives budgétaires à moyen terme et dresse ainsi le cadre général du présent avis, en revenant singulièrement sur certaines mesures du paquet d'avenir, traitées quant à leur volet économique et financier.

Résumé synthétique

Le Projet de loi a pour objet d'inscrire l'effort budgétaire dans la durée, parallèlement aux mesures budgétaires annuelles et pluriannuelles.

La Chambre de Commerce soutient cette démarche d'avenir qui est indispensable pour la stabilité des finances publiques, en général, et pour la prévisibilité en matière fiscale, en particulier.

Ainsi, la Chambre de Commerce salue la consécration légale de la pratique des décisions anticipées, qui, elle l'espère, conduira également à une uniformisation des interprétations, tous bureaux confondus. Elle aimerait également que les modalités de facturation des décisions anticipées soient précisées, voire assouplies dans certains cas, notamment pour les PME. Par ailleurs, la Chambre de Commerce encourage le développement des règles en matière de prix de transfert.

Concernant le volet social, la Chambre de Commerce salue l'introduction, certes insuffisante, d'un critère de sélectivité, notamment en matière de bonification d'intérêts pour l'acquisition ou la rénovation du logement principal qui ne sera à l'avenir accessible qu'aux seuls ménages sous un certain seuil de revenus. Dans une moindre mesure, la sélectivité se retrouve également en matière de pensions alimentaires et de succession, alors qu'en parallèle les mesures de contrôle du fonds national de solidarité (ci-après dénommé, le « FNS ») seront renforcées.

La Chambre de Commerce salue la suppression des allocations de maternité et d'éducation, qui ne favorisent pas l'augmentation du taux d'emploi féminin. Dans un élan de solidarité intergénérationnelle, elle demande également à ce que soit supprimé le forfait d'éducation.

¹ Avis de la Chambre de Commerce du 17 novembre 2014 relatif aux projets de loi n°6720 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2015 et n°6721 de programmation financière pluriannuelle 2014-2018, intitulé « (R)évolution budgétaire : en route vers des finances publiques soutenables ? ».

La Chambre de Commerce note également la suppression, respectivement la diminution de l'intervention publique dans le financement des congés culturels et linguistiques. Cependant la Chambre de Commerce réitère sa demande de longue date à savoir que le gouvernement aurait tout intérêt, au lieu de procéder au cas par cas (abolition par-ci, réduction par-là) à réaliser une grande radiographie des transferts sociaux et familiaux et d'aligner le système selon le principe « un besoin = une aide ».

La création du Fonds souverain intergénérationnel du Luxembourg (ci-après dénommé, le « FSI »), constitue une avancée majeure, soutenue de longue date par la Chambre de Commerce. Néanmoins, force est de constater une certaine déception quant au montant de sa dotation annuelle, à la diversité et à la qualité de ses sources de financement. Il serait utile de lui allouer une partie de la taxe d'abonnement levée sur les fonds d'investissement. Enfin, la Chambre de Commerce regrette que le mode de fonctionnement du FSI n'ait pas été davantage défini, à l'instar de ce qui est prévu pour le Fonds de compensation.

En matière d'éducation et de santé, le Projet prévoit l'introduction de redevances devant permettre de couvrir des frais administratifs divers, tels que pour la reconnaissance et l'homologation de divers diplômes, de même que certains frais d'inscription à des registres de titres, ce dont la Chambre de Commerce se félicite.

S'agissant des mesures environnementales, quasiment absentes du Projet, la Chambre de Commerce incite à l'adoption d'une véritable politique proactive de prévention et de protection des ressources naturelles en eau visant non pas uniquement à traiter la pollution *ex post*, mais s'inscrivant dans une perspective de sensibilisation et d'incitation à la réduction des quantités d'eau consommées et des rejets polluants.

Enfin, si la Chambre de Commerce se félicite de l'abrogation du trimestre de faveur dans le secteur public, elle déplore que de nombreuses propositions émises dans son avis budgétaire 2014 ne soient pas reprises, notamment en matière de performance et de treizième mois.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au Projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Appréciation du projet de loi :

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	0
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	+
Développement durable	+

Appréciations :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

* * *

Considérations générales

Le Projet est le résultat d'une initiative, première en son genre, visant à assainir durablement les finances publiques. Le Projet accompagne le projet de budget 2015 nouvelle génération, qu'il complète par des mesures dont la mise en œuvre devra être réglée par des règlements grand-ducaux et/ou ministériels qui ne sont malheureusement pour la plupart pas disponibles au moment de l'émission du présent avis, ce que la Chambre de Commerce regrette.

La Chambre de Commerce soutient l'objectif énoncé par le Gouvernement de rétablir l'équilibre budgétaire d'ici quatre ans, et partant, de garantir la stabilité financière ainsi qu'une notation AAA durable du Luxembourg. En effet, la solidité des finances publiques reste l'un des facteurs clés, et même un facteur distinctif, pour le développement de la place financière luxembourgeoise dans son ensemble.

Les mesures proposées dans le projet comprennent une palette assez diversifiée quant aux secteurs concernés. Afin de faciliter l'examen des dispositions qui intéressent particulièrement la Chambre de Commerce, l'analyse du Projet est divisée en chapitres, à savoir, la fiscalité, la sécurité sociale, le fonds souverain, l'éducation, l'environnement, la fonction publique et la santé. Compte tenu du temps imparti pour élaborer un avis circonstancié en la matière, la Chambre de Commerce doit se limiter à commenter les mesures les plus importantes.

Commentaire des articles

Concernant les mesures visées aux articles 3, 8 et 13 du Projet et ayant trait à la fiscalité

Remarque liminaire

A titre liminaire, la Chambre de Commerce note que la stabilité entraîne la confiance des investisseurs et des entreprises. Ceci est également vrai dans le contexte fiscal. Ainsi, la Chambre de Commerce se réjouit de constater que le Projet ne prévoit pas de modification au niveau de la charge fiscale dans le Projet, sinon des améliorations détaillées sous les articles 3, 8 et 13 ci-après.

En particulier, la taxe d'abonnement applicable aux fonds d'investissements reste inchangée. Ceci est à saluer, car toute mesure visant à toucher le niveau actuel de la taxe d'abonnement risquerait de sérieusement mettre en péril le statut de premier domicile européen

de fonds qu'est le Luxembourg et de renforcer l'attrait de centres concurrents où une telle taxe n'existe pas. La taxe d'abonnement représente une source considérable de revenus pour le budget de l'Etat et celle-ci est appelée à augmenter en proportion de l'augmentation sensible des actifs. D'un montant de 680 millions d'euro pour le seul volet des fonds d'investissement, soit 6% du budget sur l'exercice 2013, le montant dépassera sensiblement la barre des 700 millions d'euros en 2014. Au vu des défis qui se présentent, il n'est pourtant pas sûr que les actifs continuent d'augmenter dans les mêmes proportions. Les prévisions pluriannuelles pour la période 2014 à 2018 risquent ainsi d'être trop optimistes, d'autant que le Grand-Duché ne peut ignorer la concurrence fiscale de l'Irlande, notamment. Les actifs dans les fonds d'investissement en Irlande ont, en effet, augmenté plus vite sur les deux dernières années qu'au Luxembourg. Ceci s'explique par des coûts de fonctionnement plus faibles, un positionnement de leader dans la gestion passive et monétaire en USD et des « *money market funds* », ainsi qu'une taxation plus avantageuse.

D'autres défis seront également à prendre en compte à la suite de la concrétisation des différentes initiatives internationales, notamment l'initiative de l'OCDE « *Base Erosion and Profit Shifting* », en abrégé « *BEPS* ». Des décisions ou précautions supplémentaires sont donc à prévoir en matière de fiscalité. Il sera impératif de prendre en compte la situation particulière des banques et fonds d'investissement afin qu'ils puissent bénéficier d'un accès illimité aux conventions préventives de la double imposition, comme le souligne par ailleurs un précédent rapport de l'OCDE publié en avril 2010 - ceci dans l'intérêt des investisseurs.

Il est donc urgent de réfléchir à une refonte en profondeur du système de taxation des fonds d'investissement. L'idée notamment de remplacer la taxe d'abonnement par un impôt sur le revenu en vue de rendre les fonds d'investissement éligibles sans exception aux conventions préventives de double imposition, mérite réflexion.

Concernant les articles 3 et 8 du Projet

La Chambre de Commerce constate avec satisfaction que le Projet ancre dans la législation la possibilité de recourir au mécanisme de décisions anticipées, aussi appelées rescrits fiscaux ou « *rulings* ». Cette initiative devrait contribuer à accroître la prévisibilité et la sécurité juridique, indispensable pour maintenir un environnement propice aux affaires.

L'article 3 du Projet concerne la tarification des demandes de rescrits fiscaux, pouvant s'élever jusqu'à concurrence d'un montant de 10.000 euros. Cette taxe suscite quelques remarques de la part de la Chambre de Commerce.

Premièrement, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'insertion d'une telle disposition dans le Chapitre 1^{er} – Dispositions générales du Projet alors qu'elle s'intégrerait mieux, selon elle, dans la loi générale des impôts du 16 octobre 1934, aussi appelée « *Abgabenordnung* » ou « *AO* ».

Deuxièmement, les termes de « demandes tendant à l'obtention de renseignements » risquent de prêter à confusion. Sortis de leur contexte, et sans lecture préalable du commentaire de l'article, cette expression semble plutôt se rapporter à une demande de renseignements dans un contexte international d'échange d'informations fiscales.

Troisièmement, la Chambre de Commerce aimerait obtenir davantage de précisions sur les modalités de perception de cette taxe. A cet égard, elle se permet d'émettre les recommandations suivantes :

- Champ d'application *ratione temporis* : la taxe ne devrait s'appliquer qu'aux demandes introduites postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi qui découlera du Projet.
- Champ d'application *ratione materiae* : strictement, la taxe ne devrait frapper que des demandes formulées sur base du paragraphe 29a AO nouveau. Elle devrait ainsi se limiter à des demandes spécifiques posées par les contribuables pour obtenir la certitude préalable sur une ou plusieurs opérations fiscales auprès du préposé du bureau d'imposition compétent, mais elle ne devrait pas s'appliquer à des demandes générales et non spécifiques à un contribuable ou une situation particulière, comme par exemple des questions d'interprétation de la loi auprès de la Direction. Il devrait en être de même pour les autres demandes prévues par la loi fiscale à d'autres endroits, notamment pour les demandes visant à l'obtention du régime d'intégration fiscale ou du régime de devise fonctionnelle. Dans cet ordre d'idées, il serait utile de préciser ce que le législateur entend par « autres prestations » de l'administration dans un souci de transparence des coûts pour les contribuables.
- Montant de la taxe : afin d'éviter des coûts importants pour les entreprises, notamment les PME et les exploitants indépendants, et pour ne pas décourager les contribuables d'avoir recours à certaines prestations dès lors qu'ils sont en difficultés ou n'ont simplement pas les moyens matériels de le faire, il faudrait s'inspirer des principes de l'impôt minimum suivant l'article 174 de la loi modifiée de l'impôt sur le revenu du 4 décembre 1967 (ci-après dénommée, la « LIR »). Cette disposition lie le montant de la taxe au total du bilan des contribuables, avec un minimum de 500 euros par demande. Il faudrait cependant adapter les tranches pour le total bilan et les élargir, par exemple en les multipliant par dix. Alternativement, il pourrait être envisagé de lier le montant de la taxe aux montants impliqués dans le dossier à traiter, avec le cas échéant, un montant maximum pour certains petits contribuables (PMEs et autres). En ce qui concerne les personnes physiques et entreprises qui n'ont pas besoin d'établir une comptabilité régulière, il pourrait être envisagé de déterminer un montant fixe unique.
- Fait générateur de la taxe : il serait utile de préciser que la taxe va s'appliquer « par demande », alors même que la réponse de l'administration pourrait lier plusieurs contribuables faisant l'objet de la demande.
- Déductibilité de la taxe : cette taxe de nature administrative ne constituant pas un « impôt », elle devrait rester déductible comme dépense d'exploitation pour les entreprises et collectivités.
- Recouvrement : les modalités de prélèvement de la taxe devront être spécifiées. Il serait préférable que la taxe soit due dès que l'administration aura émis une réponse écrite, et non au moment du dépôt de la demande du contribuable, à moins que le règlement grand-ducal à émettre ne prévoit un délai de réponse pour l'administration.

L'article 8 du Projet, quant à lui, fournit la base légale qui autorise le préposé du bureau d'imposition à émettre une décision anticipée relative à l'application de la loi fiscale. La Chambre de Commerce regrette que le règlement grand-ducal devant exécuter la disposition ne soit pas disponible, de telle sorte qu'il est très difficile d'évaluer la portée de cette disposition.

La Chambre de Commerce ose cependant espérer que la modernisation de la pratique des décisions anticipées assurera une application uniforme par tous les bureaux d'imposition, sans modifier la pratique existante de manière substantielle.

La Chambre de Commerce comprend également que les demandes anticipées introduites antérieurement à l'entrée en vigueur du paragraphe 29a AO nouveau seront couvertes par ce dernier, i.e. auront pour effet de lier le bureau d'imposition à l'occasion de l'imposition à effectuer ultérieurement. Il lui semblerait utile de préciser ce point dans le règlement grand-ducal.

Concernant l'article 13 du Projet

L'article 13 du Projet généralise l'application du principe de pleine concurrence pour les transactions réalisées entre sociétés liées. La Chambre de Commerce se félicite de l'insertion d'une telle disposition, dans un contexte international marqué par la lutte contre l'érosion des bases d'imposition et le transfert des bénéficiaires. Le principe de pleine concurrence n'est toutefois pas nouveau. Il sous-tendait déjà des dispositions spécifiques² et le principe est déjà respecté et appliqué à l'heure actuelle comme tel par l'administration, notamment dans les opérations de financement intra-groupe³. Comme souligné par les auteurs dans l'exposé des motifs, l'introduction d'une telle mesure contribuera certainement à renforcer la visibilité de la législation luxembourgeoise dans le domaine des prix de transfert.

Le libellé de l'article 13 du Projet ne suscite pas de commentaire particulier. Ce dernier est fortement inspiré des textes néerlandais en la matière et permet donc de corriger, par le biais d'un ajustement de la base imposable de tout contribuable luxembourgeois engagé dans une transaction avec une entreprise liée (luxembourgeoise ou étrangère), tout transfert de bénéficiaires occasionné par l'application de conditions contraires au principe de pleine concurrence.

La Chambre de Commerce note que les Lignes Directrices en Matière de Prix de Transfert de l'OCDE ainsi que le Manuel Pratique de l'ONU constituent certes des sources incontournables, mais il serait cependant souhaitable que le gouvernement élabore rapidement des mesures d'exécution qui guideront les contribuables concernés, et notamment les entreprises de petite ou moyenne taille qui pourraient être amenées à conclure des transactions avec des entreprises liées, n'ayant pas forcément d'expérience en la matière et voulant certainement limiter le plus possible les coûts associés à une étude de prix de transfert. Ainsi, les mesures d'exécution devraient exposer les différentes méthodes de détermination des prix de transfert considérées comme acceptables et définir les données de comparabilités acceptées (les sources, l'utilisation de données étrangères, etc.).

De même, s'agissant de l'obligation de documentation des transactions intra-groupe, la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver la formalisation d'une exigence déjà appliquée largement, dans la droite ligne de ce qui est prévu à l'action 13 du rapport BEPS. S'il est indiscutable que la nature et l'étendue de la documentation dépend des faits et circonstances du cas d'espèce, il serait opportun de définir certaines lignes directrices propres au Luxembourg en la matière et ce notamment afin de réduire les coûts supplémentaires non négligeables que les entreprises luxembourgeoises impliquées uniquement dans des transactions domestiques auront à supporter en termes de contenu minimum, d'obligation de mise à jour en cas de modification de la transaction, etc.

² Notamment l'article 164 LIR.

³ Circulaire du directeur des contributions L.I.R. n° 164/2 du 28 janvier 2011.

Dans une même logique, des mesures de simplification spécifiques pour des transactions purement internes pourraient être élaborées. Par exemple, la documentation ne serait exigée qu'à partir d'un certain seuil à définir. De manière générale, des obligations de documentation simplifiées pour tous les contribuables PME, indépendamment de la nature (interne ou transfrontalière) des transactions réalisées, pourraient être envisagées. A cet égard, l'étude de l'OCDE de 2012 sur les mesures de simplification en matière de prix de transfert (*Multi-country analysis of existing transfer pricing simplification measures - 2012 update*) constitue une source d'inspiration très utile.

Concernant les mesures visées aux articles 6, 7, 10, 19, 21, 32, 35, 40 et 45 du Projet ayant trait à la solidarité sociale

La Chambre de Commerce n'a eu de cesse d'affirmer la nécessité de prévoir des transferts sociaux basés sur la capacité contributive des ménages, assurant l'équité entre les générations et la promotion du travail au détriment de l'inactivité, tout en réduisant le risque d'exposition à la pauvreté. Les mesures proposées dans ce volet ne remplissent que partiellement cet objectif. En établissant une matrice des transferts sociaux, la Chambre de Commerce a pu constater qu'il y a trop d'aides, des contradictions, des données manquantes, des interconnexions inexistantes entre administrations et organismes et entre le Luxembourg et la Grande Région. Le gouvernement aurait tout intérêt comme rappelé ci-avant à réaliser une grande radiographie des transferts sociaux et familiaux et d'aligner le système selon le principe « un besoin = une aide » au lieu de procéder au cas par cas (abolition par ci, réduction par-là)⁴.

Aussi, force est de constater qu'à l'exception de la bonification d'intérêt en matière de logement, la « sélectivité sociale » est toujours la grande absente.

Concernant les articles 6 et 45 du Projet

La Chambre de Commerce salue la suppression de l'allocation d'éducation, mesure qu'elle revendique depuis longtemps. Elle approuve également la suppression de l'allocation de maternité, cette dernière portant toutefois sur un montant beaucoup plus réduit que l'allocation d'éducation. En effet, ces deux mesures sont de nature à favoriser l'augmentation du taux d'activité féminin, particulièrement souhaitable au Luxembourg, afin de limiter l'impact budgétaire du vieillissement de la population. Par ailleurs, l'interruption de carrière professionnelle place régulièrement les femmes dans une situation d'insécurité matérielle liée au risque de devoir suivre une formation professionnelle à un âge avancé, voire même, de ne pas retrouver d'emploi, à l'inverse par exemple du congé parental qui débouche sur une simple suspension de l'activité. Ceci est d'autant plus vrai que d'autres moyens existent pour permettre la conciliation de la vie familiale et professionnelle par le biais d'un aménagement de la relation de travail.

Dans un effort de cohérence intergénérationnelle, la Chambre de Commerce estime que le forfait d'éducation ou « *Mammerent* », introduit par la loi du 28 juin 2002, devrait également être supprimé. Ce forfait, qui bénéficie aux personnes recevant la pension de vieillesse personnelle, a pour objet de reconnaître les efforts consentis dans le foyer par des parents sans carrière d'assurance-pension significative. Vu le nombre croissant de femmes travaillant et cotisant au moins suffisamment longtemps pour acquérir le droit à une pension minimum, et compte tenu du fait que les carrières d'assurance complètes se généralisent

⁴ « Réformer les transferts sociaux pour plus d'équité et d'efficacité », Actualité & tendances – Bulletin économique de la Chambre de Commerce, n°14, Octobre 2013.

également chez les femmes, l'octroi du forfait d'éducation devrait être supprimé. Dans le cadre de son avis budgétaire 2010, la Chambre de Commerce avait déjà proposé l'abolition pure et simple de ce transfert social horizontal et insuffisamment sélectif⁵.

La Chambre de Commerce ne peut approuver l'article 45 du Projet, qui généralise la suppression des termes « allocation de maternité » et « allocation de formation ». Une telle façon de procéder ne correspond pas à la technique juridique habituelle et est imprécise. Le Projet devrait identifier clairement et exhaustivement toutes les dispositions à modifier dans l'arsenal juridique existant et les modifier séparément, dans un souci de lisibilité et de sécurité juridique.

Concernant les articles 7, 40 et 44 du Projet

L'article 7 du Projet vise à limiter à 50% le remboursement de l'indemnité compensatoire et de la part patronale des charges sociales par l'Etat à l'employeur en cas de congé linguistique. L'article 40 du Projet prévoit la même limitation pour les personnes exerçant une activité indépendante.

L'article 44, quant à lui, prévoit carrément la suppression du congé culturel, pour mettre fin à des abus, alors que le but escompté par la mesure n'est pas atteint.

Pour la Chambre de Commerce, ces mesures, trop ponctuelles, ne relèvent pas d'un effort cohérent.

Concernant l'article 10 du Projet

L'article 10 du Projet a pour objet de doter le FNS de moyens de contrôle renforcés pour lutter contre les irrégularités, ce que la Chambre de Commerce ne peut qu'approuver.

Concernant l'article 19 du Projet

La Chambre de Commerce salue l'introduction d'une condition de revenu maximal pour pouvoir bénéficier de la bonification d'intérêts sur le logement d'un ménage acquis par acte authentique ou pour lequel le début des travaux de construction ou d'amélioration de leur logement aura lieu après le 31 décembre 2014. La bonification d'intérêt ne pourra, à l'avenir, qu'être accordée si le ménage en question ne dispose pas d'un revenu imposable supérieur à quatre fois le salaire social minimum pour salariés non-qualifiés. Cette mesure intègre parfaitement l'objectif de sélectivité sociale.

Concernant l'article 21 du Projet

L'article 21 du Projet limite l'intervention mensuelle du FNS pour les pensions alimentaires au revenu minimum garanti. La Chambre de Commerce voit dans cette mesure une autre application du principe de sélectivité sociale qu'elle soutient.

Concernant l'article 32 du Projet

L'article 32 du Projet, outre le fait qu'il introduit une nouvelle exclusion au bénéfice du revenu minimum garanti, prévoit de ramener à 50.000 euros le montant exonéré lors d'une

⁵ Avis de la Chambre de Commerce du 11 novembre 2009 relatif au projet de loi n°6100 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2010.

succession directe ou du conjoint survivant. Ici aussi, la Chambre de Commerce approuve l'introduction d'un critère de revenu.

Concernant l'article 35 du Projet

Afin de lutter contre les abus, l'article 35 du Projet autorise le FNS à réclamer les sommes qu'il a versées au titre de complément lorsqu'une personne aurait effectué une donation après l'âge de 50 ans alors qu'il bénéficiait de l'aide du FNS. La Chambre de Commerce approuve cette mesure.

Concernant les mesures visées à l'article 5 du Projet ayant trait à la mise en place du FSI

La Chambre se félicite de la mise en place par le Gouvernement du FSI, qu'elle a revendiqué inlassablement ces dernières années. De tels fonds se sont « fondus dans le paysage » dans diverses autres petites économies ouvertes également confrontées à une forte volatilité/vulnérabilité d'une proportion importante des recettes publiques (par exemple la Norvège, Hong Kong, Singapour). Il s'agit souvent, mais pas uniquement, de pays dont l'économie repose largement sur des ressources naturelles épuisables.

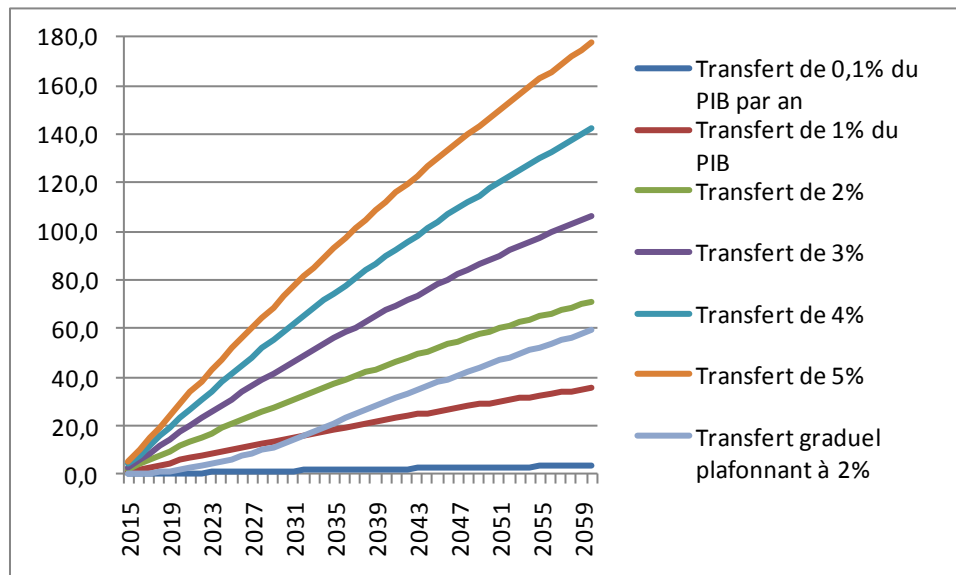
Si la Chambre de Commerce se félicite de la démarche du Gouvernement, elle considère qu'il conviendrait d'assurer une réelle montée en puissance du FSI, en lui transférant un montant excédant largement 50 millions d'euros par an. Il n'est en outre pas souhaitable que des recettes hautement fragiles servent à financer des dépenses récurrentes.

D'une part, les recettes pouvant être considérées comme fragiles représentent au moins 5% du PIB (notamment les recettes fiscales liées au *Tanktourismus*, la taxe d'abonnement, l'impôt retenu sur les revenus de capitaux, la TVA électronique, la partie de l'IRC/ICC qui excède la moyenne européenne). Un versement annuel de 50 millions d'euros équivaldrait à seulement 2% environ de ces recettes « fragiles ».

D'autre part, un versement de 50 millions d'euros par an (indexé sur le PIB nominal après 2015 par hypothèse) donnerait lieu à des actifs du fonds de l'ordre de 0,5% du PIB seulement en 2020 et un niveau demeurant limité par la suite, comme l'indique le graphique suivant (moins de 4% du PIB en 2060 conditionnellement aux hypothèses ayant présidé à l'élaboration du graphique). Des actifs de cet ordre seraient sans commune mesure avec les volumes d'avoirs observés dans d'autres pays ayant mis en place des fonds souverains, tels que Singapour ou Hong Kong. Un volume d'ampleur similaire ne pourra certes, selon toute hypothèse, être atteint par le Luxembourg qu'à long terme, en raison de la création tardive du fonds. La cible d'actifs à atteindre à long terme doit néanmoins être fixée d'une manière un tant soit peu ambitieuse.

Graphique : Evolution des actifs totaux du fonds souverain intergénérationnel en fonction du montant de la dotation annuelle (simulations illustratives)

En % du PIB



Sources: Projet de budget 2015, calculs Chambre de Commerce.

Remarque: Taux de rendement nominal moyen des réserves supposé de 3% l'an, croissance du PIB de 2,2% en volume (croissance potentielle escomptée dans les documents budgétaires) + déflateur du PIB de 2%.

Un scénario retenu au graphique (courbe grise) suppose que le versement annuel atteigne 2% du PIB l'an en vitesse de croisière, soit un peu plus d'un tiers des recettes vulnérables, après une période de transition. Le transfert représenterait 0,1% par an en 2015, ce qui correspond aux 50 millions retenus par le Gouvernement. Ce pourcentage progresserait cependant de 0,1% par an jusqu'en 2034, quand il atteindrait 2% du PIB. Le transfert serait par la suite maintenu à ce niveau de 2% du PIB. Moyennant un effort finalement assez graduel, le fonds souverain générerait dans ce cas de figure des actifs proches de 60% du PIB vers 2060, ce qui serait toujours assez mesuré à l'aune des niveaux d'actifs actuellement atteints dans d'autres pays.

Afin de diversifier les sources d'approvisionnement, la Chambre de Commerce estime particulièrement qu'une partie des recettes issues de la taxe d'abonnement devraient être canalisées vers le FSI.

La Chambre de Commerce regrette que les documents parlementaires ne reprennent aucune mention des discussions qui auraient dû avoir lieu quant à l'opportunité de doter le fonds d'une personnalité juridique distincte ou non, de la composition de son comité directeur, et autres. Néanmoins, elle est rassurée de lire, dans l'exposé des motifs du Projet, que le FSI devrait fonctionner sur le même mode que le Fonds de compensation régi par la loi du 6 mai 2004, ce qui laisse à penser que le FSI sera organisé sous la forme d'une Sicav-sif. Ainsi, le FSI devrait fonctionner sous l'égide d'un comité directeur et d'un comité d'investissement et suivre une politique d'investissement « prudente et socialement responsable », l'objectif fondamental consistant non pas à maximiser le rendement annuel, mais à alimenter de façon sûre une épargne susceptible de profiter aux générations futures. A l'instar de la situation prévalant pour le Fonds de compensation, le nouveau fonds souverain pourra à cette fin créer un ou plusieurs organismes de placement collectif. L'application de critères environnementaux, sociaux et de gouvernance aux investissements du fonds semble donc de mise. En outre, il ne faudra pas oublier de le doter de statuts propres et d'un règlement d'ordre intérieur. D'ailleurs,

afin de lui donner une véritable autonomie, la Chambre de Commerce s'interroge sur l'opportunité de sortir l'article 5 du Projet pour en faire une loi indépendante.

Concernant les mesures visées aux articles 4, 11, 14, 15, 25, 29, 33, 37, 39, 41 et 42 du Projet ayant trait à l'éducation

Les articles précités du Projet concernent l'introduction d'une redevance visant à couvrir les frais de dossiers en matière de reconnaissance et d'homologation de divers diplômes, de même que certains frais d'inscription à des registres de titres.

Dans un souci de saine gestion des finances publiques, la Chambre de Commerce comprend qu'il n'est pas anormal de facturer ces prestations.

Néanmoins, la Chambre de Commerce préférerait, à la place de l'article 4 du Projet qui fixe la fourchette de la redevance d'une façon générale, que cette fourchette soit reprise directement dans les articles des différentes lois qui seront impactées par la mesure afin que les divers règlements grand-ducaux pris en exécution de ces lois respectent effectivement cette fourchette. Si cette option était suivie, l'article 4 du Projet pourrait être supprimé car il ne présenterait plus d'utilité propre.

La Chambre de Commerce rappelle que les règlements grand-ducaux à venir devront fixer le montant de la redevance en respectant le principe de proportionnalité, de façon à ne mettre en compte que le coût qui dépasse un service administratif normal.

Concernant les mesures visées aux articles 36 et 38 du Projet ayant trait à l'environnement

L'article 36 du Projet prévoit l'instauration d'une redevance visant à couvrir les coûts des travaux de laboratoires de l'Administration de la gestion de l'eau pour les utilisateurs externes. La Chambre de Commerce estime que cette mesure participe d'une bonne gestion de l'administration.

L'article 38 du Projet prévoit, quant à lui, une modification du prix de traitement des eaux usées à 0.125 euros par mètre cube. La Chambre de Commerce regrette qu'aucune explication chiffrée ne soit donnée pour justifier une telle modification.

La Chambre de Commerce incite une nouvelle fois⁶ à l'adoption d'une véritable politique proactive de prévention et de protection des ressources naturelles en eau visant non pas uniquement à traiter la pollution *ex post*, mais s'inscrivant dans une perspective de sensibilisation et d'incitation à la réduction des quantités d'eau consommées et des rejets polluants.

Concernant les mesures visées aux articles 9, 12, 20 et 34 du Projet ayant trait à la fonction publique

La Chambre de Commerce approuve la suppression du trimestre de faveur prévu aux articles 9 et 34 du Projet pour le personnel de la fonction publique, qui ne se justifiait d'aucune manière. D'une manière plus générale, toute hausse des salaires dans la fonction publique grève les finances publiques et accroît les divergences salariales entre secteurs privé et public, à un moment où les entreprises du secteur privé sont obligées d'appliquer une modération

⁶ Avis de la Chambre de Commerce du 4 juillet 2014 relatif au projet de règlement grand-ducal portant fixation de la taxe de rejet des eaux usées pour l'année 2014.

salariale stricte pour rétablir leur situation compétitive, perdent des parts de marché à l'exportation et voient leurs marges s'éroder.

L'article 20 du Projet modifie la procédure d'attribution des logements de fonction et devrait, de ce fait, permettre de les allouer plus efficacement.

Néanmoins, la Chambre de Commerce déplore que de nombreuses propositions émises par la Chambre de Commerce, notamment dans son avis budgétaire 2014, ne soient pas reprises, et en particulier les points suivants :

- Performance : l'accord salarial dans la fonction publique est déconnecté de tout critère de performance. Les mesures annoncées dans le cadre du Projet ne renferment aucun progrès à cet égard, sinon peut-être l'article 20 du Projet qui supprime l'indemnité pouvant être accordée pour récompenser des propositions d'économie et de rationalisation. Une telle indemnité ne se justifie plus puisque le développement continu et important des nouvelles technologies de l'information apporte des améliorations considérables au fonctionnement des administrations. Par ailleurs, de telles propositions font partie des missions normales des agents de l'Etat, comme le dit très justement le commentaire de cet article.
- Freinage des recrutements dans l'Administration centrale : le freinage tel que recommandé par la Chambre de Commerce reposerait sur une nette décélération de la progression des effectifs de l'Administration centrale par rapport à son évolution passée. La Chambre de Commerce propose de limiter les embauches nouvelles aux remplacements naturels et à des missions stratégiques et prioritaires à définir, certes en prenant en compte l'accroissement de la population mais également la nécessaire augmentation de la productivité dans le secteur public. Dans cette perspective, une augmentation annuelle de l'emploi de 0,5% de 2016 à 2018 paraît appropriée. L'économie réalisée de la sorte (et conditionnellement à l'absence de nouvelles hausses du point indiciaire, comme prévu dans l'accord gouvernemental de 2013) atteindrait quelque 139 millions d'EUR à l'horizon 2018. En cas d'évolution des finances publiques moins favorable que prévue, des mesures plus difficiles à mettre en œuvre politiquement devraient être envisagées. Il pourrait à titre d'exemple s'agir d'une diminution graduelle du 13e mois dans la fonction publique. La Chambre de Commerce a déjà proposé des mesures similaires dans des avis précédents, en particulier en périodes de crise.
- Par ailleurs, il y a lieu de prendre en considération le probable effet d'entraînement, le cas échéant substantiel, de l'accord salarial dans la fonction publique notamment sur les revendications salariales dans le secteur conventionné et parapublic.

Concernant les mesures visées aux articles 16, 17, 22, 23, 26, 27, 28 et 31 du Projet ayant trait à la santé

L'intégralité des articles précités du Projet vise à introduire une redevance jusqu'à concurrence d'un montant de 1.000 euros sur les frais administratifs générés notamment par la mise sur le marché et l'importation des médicaments, par les demandes d'obtention d'une concession de pharmacie, par les demandes d'inscription au registre des titres, etc. S'agissant d'une mesure de bonne gestion du secteur public, la Chambre de Commerce n'a pas d'objections à formuler à cet égard.

La Chambre de Commerce rappelle que les règlements grand-ducaux à venir devront fixer le montant de la redevance en respectant le principe de proportionnalité, de façon à ne mettre en compte que le coût qui dépasse un service administratif normal.

Dans cet esprit, la Chambre de Commerce souhaite également que les projets de règlements grand-ducaux comprennent une étude chiffrée sur les frais administratifs ainsi qu'un comparatif des redevances pratiquées dans les autres Etats membres de l'Union européenne, de façon à déterminer avec précision le montant des redevances luxembourgeoises tout en restant compétitif.

La Chambre de Commerce se demande si l'article 31 du Projet ne contient pas une erreur de renvoi interne, en ce que « la redevance due en cas d'établissement d'une copie de l'autorisation visée à l'alinéa 1 » devrait se lire comme « visée à l'alinéa 5 ».

La Chambre de Commerce n'a pas d'autres observations.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut marquer son accord au Projet de loi sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

PMR/DJI