

CHAMBRE DE COMMERCE

CHAMBRE DES METIERS

Objet: **Projet de loi n°7119 portant :**

- 1. transposition de la directive 2014/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension complémentaire ;**
- 2. modification de la loi modifiée du 8 juin 1999 relative aux régimes complémentaires de pension ;**
- 3. modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu - Amendements gouvernementaux. (4807bisBMU)**

*Saisine : Ministre de la Sécurité sociale
(26 janvier 2018)*

<p align="center">AVIS COMPLEMENTAIRE COMMUN DE LA CHAMBRE DE COMMERCE ET DE LA CHAMBRE DES METIERS</p>
--

Contexte

Les amendements gouvernementaux avisés dans le cadre du présent avis se rapportent au projet de loi n°7119 déposé en date du 7 mars 2017, transposant la directive 2014/50/UE et comportant une réforme en profondeur des régimes de pension complémentaire (RCP) au Luxembourg. Le tout sur la toile de fond de régimes complémentaires de pension (la pension dite de « 2^{ème} pilier ») particulièrement peu développés au Grand-Duché par rapport à la situation prévalant dans de nombreux autres pays européens. Ainsi, les actifs totaux sous gestion des RCP se limitaient au Grand-Duché à 3,6% du PIB à la fin de 2015, contre 16,5% du PIB en moyenne pour la zone euro et même 25% du PIB dans l'Union européenne¹. Ces résultats mitigés contrastent vivement avec la forte spécialisation financière du Luxembourg.

Les amendements gouvernementaux remettent sur le métier divers aspects du projet de loi n°7119, le principal étant le plafonnement du montant déductible des contributions des employeurs ou le cas échéant des indépendants, auxquels le 2^{ème} pilier serait désormais étendu. Les autres amendements sont de nature plus ponctuelle et technique.

Considérations générales

Dotation de l'employeur

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers ont publié en juillet 2017 un avis commun sur le projet de loi n°7119 portant transposition de la directive 2014/50/UE « relative aux prescriptions minimales visant à accroître la mobilité des travailleurs entre les Etats membres en améliorant l'acquisition et la préservation des droits à pension

¹ Source : EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*).

complémentaire »². L'un des aspects essentiels alors souligné par les deux chambres professionnelles se rapportait au montant maximal déductible au titre des contributions de l'employeur (ou de l'indépendant) à des RCP. Pour rappel, ce montant se situe à 20% du revenu annuel³.

Cependant, et il s'agissait là d'une nouveauté d'importance pour les entreprises, le revenu en question, auquel s'applique ce taux de 20%, aurait en outre été plafonné à cinq fois le salaire social minimum de référence. En conséquence, le montant maximal déductible se cantonnerait à 23.983 EUR par an⁴, cette deuxième limite n'existant pas actuellement. En outre, ce plafonnement concernerait non seulement les indépendants, mais également les salariés. A cause d'un tel plafonnement, qui risquait de surcroît de s'appliquer rétroactivement, les RCP « à la luxembourgeoise » ne pourraient nullement servir de produit d'appel permettant d'attirer au Grand-Duché des compétences et « *forces vives* » nouvelles dans ce secteur.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent par conséquent avec satisfaction que les amendements gouvernementaux remettent en cause cette limite supérieure de la déduction des contributions des employeurs (ou indépendants le cas échéant). En effet la mention : « *sans que les rémunérations annuelles prises en compte dépassent le quintuple des douze salaires sociaux minima mensuels de référence pour un salarié non qualifié âgé de dix-huit ans au moins* » a été biffée dans le nouvel article 31 du projet de loi. Les autorités reconnaissent désormais explicitement que l'établissement de cette limite d'environ 24.000 euros par an de contributions de l'employeur freinerait l'attractivité des RCP de même que la compétitivité du Luxembourg.

En vertu des amendements gouvernementaux sous avis, la déduction fiscale maximale sera désormais proportionnelle à la partie de la pension complémentaire de retraite estimée sur la carrière de l'assuré, pouvant être financée à l'aide d'un taux de contribution inférieur ou égal à 20% - le référentiel est donc désormais la prestation de retraite complémentaire prospective pouvant être inférée sur la base d'un tel taux de 20%, et non plus une portion fixe du revenu.

Le mode de calcul précis des montants déductibles, désormais calculés sur base de la carrière et non de revenus ponctuels, fera l'objet d'un futur règlement grand-ducal. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent que ce règlement n'ait pas été déposé en même temps que les amendements gouvernementaux, car seul un tel parallélisme aurait permis d'apprécier de manière rigoureuse la portée exacte de la nouvelle limite et de ses modalités de calcul. Il est par exemple impossible au présent stade de savoir comment sera traité un employé ayant été affilié, pendant une partie de sa carrière, à un RCP à l'étranger.

La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers recommandent notamment que ce futur règlement grand-ducal précise un point important, à savoir la limite de déductibilité fiscale pour les indépendants – qui ne doit pas être moins avantageuse que pour les autres travailleurs. Il importe à ce propos de rappeler que le projet de loi n°7119 consacre une extension des RCP à ces derniers. Dans son état actuel, amendements gouvernementaux compris, le texte ne prévoit en effet pas d'année de référence guidant la détermination du

² Voir

<http://www.chd.lu/wps/portal/public/Accueil/TravailALaChambre/Recherche/RoleDesAffaires?action=doDocpaDetails&backto=/wps/portal/public/Accueil/Actualite&id=7119>.

³ C'est déjà le cas actuellement pour les RCP destinés à des salariés. Ce sera également le cas pour les indépendant après l'adoption du projet de loi n°7119.

⁴ Soit 20% de 5 fois le salaire social minimum annuel « *non qualifié* ».

revenu annuel des indépendants⁵. Dans un souci de sécurité juridique et compte tenu de la volatilité des revenus des indépendants, il conviendrait de se baser soit sur l'année précédente, soit sur une moyenne de plusieurs années précédentes. Faute de telles adaptations, l'indépendant ne pourrait déterminer sa limite déductible qu'après coup, ce qui paraît pour le moins illogique.

Rappel des autres aspects de l'avis commun

Même si les amendements gouvernementaux ne couvrent pas tous les aspects mentionnés dans l'avis commun des deux Chambres professionnelles, ces dernières profitent de l'occasion qui leur est donnée pour rappeler leurs différentes positions dans ce domaine des RCP, essentiel du point de vue de l'attractivité économique du Luxembourg et afin d'assurer la pérennité des systèmes de retraite. Si les deux Chambres professionnelles saluent l'abandon du plafond de déduction précité, elles regrettent dans le même temps que d'autres aspects essentiels de l'avis commun n'aient pas été pris en considération lors de l'élaboration des amendements gouvernementaux. Les principaux aspects non pris en compte à ce stade sont les suivants :

Points critiques

- Le projet de loi prévoit un **abandon pur et simple du mécanisme de rachat** des droits acquis, dont souffriront les personnes quittant leur employeur et donc leur RCP initial. La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent de maintenir la possibilité de rachat, dans trois cas précis en particulier. En premier lieu, cette possibilité devrait impérativement subsister pour les affiliés quittant le Luxembourg, afin de leur permettre d'éviter toute situation de double imposition⁶ et pour prémunir les gestionnaires de RCP d'une explosion de leurs frais de dossier. La nécessité de suivre des contrats et des comptes en déshérence « à distance » pourrait en effet démultiplier ces frais, d'autant que par ailleurs le cadre juridique applicable aux RCP devient de plus en plus complexe. L'abandon de la possibilité de rachat ne pourrait qu'entraver la mobilité internationale dans ces conditions. En second lieu, le mécanisme de rachat remplit souvent une fonction sociale, par exemple pour des travailleurs âgés (ou « seniors ») confrontés à une perte d'emploi ou à une situation d'invalidité et pour qui il est essentiel de disposer d'un capital pour passer ce « *cap difficile* ». Il est par conséquent essentiel d'examiner « *au cas par cas* » l'intérêt ou non de son maintien. Enfin, en ce qui concerne les contrats portant sur des montants réduits, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers proposent soit le maintien du mécanisme de rachat, soit un assouplissement de leur transfert vers d'autres RCP.
- Le projet de loi n°7119 vise à introduire une **obligation de retenue d'impôt pesant sur le gestionnaire du RCP**, sur les contributions versées à un régime complémentaire de pension agréé pour indépendants. Une mission relevant normalement de l'Etat serait par conséquent transférée au secteur privé. Les deux chambres professionnelles se sont formellement opposées dans leur avis commun à cette obligation. Il est malencontreux que le gestionnaire du régime soit tenu

⁵ Ce revenu ne servirait certes plus en tant que tel de base directe de référence pour le calcul du montant nominal de la déduction une année donnée, cette dernière dépendant désormais avant tout des prestations prospectives. Ces prestations devraient cependant à leur tour dépendre des revenus professionnels engrangés au cours de la carrière, d'où la nécessité de préciser les revenus en question.

⁶ Sachant que la taxation s'effectue à l'entrée au Luxembourg et à la sortie dans la quasi-totalité des autres pays. Ce risque de double imposition ne joue pas vis-à-vis de la Belgique et de l'Allemagne à la faveur des traités respectifs de double imposition conclus avec le Luxembourg. Il en est cependant tout autrement à l'égard de la France.

personnellement responsable de la retenue d'impôt, alors que dans de nombreux cas il ne dispose pas des informations requises pour pouvoir assumer cette charge. A titre d'exemple, contrairement à l'employeur le gestionnaire ne dispose pas des adresses des affiliés et serait partant dans l'impossibilité matérielle de remplir ce devoir d'information. Par ailleurs, obliger les acteurs du marché à établir un *reporting* supplémentaire ainsi qu'à encaisser la taxe et à la virer dans un délai très court augmenterait considérablement leurs charges administratives.

- La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers regrettent par ailleurs que le projet de loi fasse l'impasse sur un **plus large accès de la population aux RCP**. Cet accès plus aisé aurait pu être favorisé par un élargissement du champ d'application de la contribution personnelle aux RCP, qui depuis de nombreuses années se limite à 1.200 EUR par an. Cette possibilité pour l'affilié de verser à titre personnel un tel montant annuel n'existe à l'heure actuelle qu'au sein d'une entreprise proposant un RCP. Cette entrave aurait dû être levée. Par ailleurs, le montant des cotisations personnelles déductibles, qui est actuellement de 1.200 EUR par an seulement, devrait être nettement rehaussé. Cette déduction est en quelque sorte le parent pauvre de la réforme fiscale introduite le 1^{er} janvier 2017, le 3^{ème} pilier (pensions personnelles, *via* la prévoyance-vieillesse en l'occurrence) ayant quant à lui bénéficié d'une généralisation du montant déductible de 3.200 EUR à toutes les catégories d'âge. Une piste envisageable, permettant d'assurer un plus grand parallélisme entre le traitement respectif des 2^{ème} et 3^{ème} piliers, consisterait à rehausser le montant en question de 1.200 EUR à 2.200 EUR (afin de garantir le même taux d'augmentation pour une personne ayant l'âge médian de 40 ans que pour la prévoyance-vieillesse suite à la réforme fiscale, soit +83%).

Un tel ajustement constituerait un minimum. Idéalement, le montant des contributions individuelles devrait pouvoir être défini par rapport à un taux de remplacement fixé à l'avance du dernier salaire. Toute contribution correspondant à ce taux devrait être fiscalement déductible.

Toujours animées par le souci d'améliorer l'accès au 2^{ème} pilier de divers segments de la population, en ce qui concerne l'intervention de l'employeur cette fois, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers incitent le législateur à revoir le **taux d'imposition forfaitaire libératoire à la source de 20%**, qui prévaut actuellement même pour les affiliés dont le taux moyen effectif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est largement inférieur à ce taux de 20%. Une telle situation restreint dans les faits l'accès des titulaires de revenus faibles et moyens aux pensions complémentaires.

Aspects plus techniques

- Un inconvénient majeur du projet est l'**adaptation des bases techniques** servant à la détermination du financement minimum et l'application de nouvelles tables de mortalité (qui devrait s'effectuer par règlement grand-ducal). Selon une enquête effectuée au printemps 2017 par l'ABBL et la FEDIL auprès de leurs affiliés, il pourrait en résulter une hausse considérable du montant actualisé des acquis totaux de pension, allant dans de nombreux cas jusqu'à 30 ou même 40%. Par ailleurs, tout impact rétroactif sur les prestations ou sur les réserves acquises doit à tout prix être évité.
- Pour ce qui est des **transferts individuels des droits acquis** qui, pour les régimes à prestation définies, devront s'opérer vers un régime équivalent sans perte de prestations, certaines entreprises notent qu'il ne sera pas toujours possible de garantir

une telle équivalence, c'est-à-dire de trouver un produit similaire dans un régime agréé (même âge, mêmes conditions de paiement et réversion, etc.). En conséquence, l'entreprise sera contrainte de verser une prime complémentaire s'ajoutant à la valeur actuelle des droits acquis, et cela pour financer *in fine* une même prestation.

- La Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers attiraient également l'attention sur un autre surcoût non négligeable pour les employeurs, risquant de résulter du nouveau mode de calcul, moins avantageux pour les entreprises, des **proratas des droits acquis de pension** suite à des départs dans le cadre de régimes à prestations définies (nouvel article 9 du projet de loi; prorata calculé à partir du ratio de l'ancienneté acquise sur l'ancienneté maximale possible). Les deux Chambres professionnelles proposaient de supprimer cette nouvelle disposition et de maintenir l'ancienne méthode d'acquisition des droits.
- Le projet de loi n°7119 constitue globalement un recul en termes de **simplification administrative**. A plusieurs égards, ses auteurs se retranchent derrière la simplification administrative pour justifier leurs choix. Or le projet sous rubrique aboutit en réalité souvent à une complexification de certaines règles. Il comporte d'ailleurs de nouvelles obligations d'information à charge du gestionnaire du RCP.

Afin de résoudre ces divers points souvent de nature éminemment technique, les deux chambres professionnelles recommandaient l'organisation dans les meilleurs délais d'une concertation avec les acteurs concernés, visant à mieux calibrer les retombées économiques du projet de loi et à assurer une montée en puissance d'une activité essentielle tant pour la diversification de l'économie luxembourgeoise que pour le bien-être des futurs retraités. Elles notaient qu'à rebours de ces objectifs, le projet de loi était plutôt de nature à constituer une entrave à de tels développements. Même si elle constate une indiscutable amélioration en relation avec la déduction des contributions des employeurs et indépendants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers constatent que bon nombre des observations formulées en juillet 2017 restent largement de mise.

* * *

Après consultation de leurs ressortissants, la Chambre de Commerce et la Chambre des Métiers sont en mesure d'approuver les amendements gouvernementaux sous avis. Elles incitent cependant les autorités à prendre en compte en compte leurs remarques relatives à d'autres aspects du projet de loi n°7119.

BMU/DJI