

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur le

projet de loi ayant pour objet la re-
lance de l'investissement dans l'in-
térêt du développement économique

Par dépêche du 18 mai 1993, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Comme celui-ci l'indique, le projet vise la relance des investissements en vue de l'amélioration de l'environnement économique.

Les mesures que le projet se propose d'introduire à cet effet se situent exclusivement sur le plan fiscal. Elles s'adressent tant aux entreprises qui procèdent à des investissements (chapitres I et II) qu'aux épargnants qui consentent à mettre à la disposition de l'économie l'épargne à long terme (chapitres III et IV).

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se dispense d'analyser en détail le 1er volet de ces mesures qui concernent uniquement les entreprises. Elle se borne à constater qu'elles sont conformes aux objectifs de relance économique poursuivis par le projet de loi. Comme il s'agit d'initiatives qui grèvent en fin de compte le budget public, il convient de veiller à ne pas trop accentuer encore le déséquilibre entre la charge fiscale des entreprises au détriment des ménages, tel qu'il est perçu suite à la réforme fiscale de 1990. Dans leur teneur actuelle, les mesures envisagées ont bien pour effet de faire pencher la balance davantage en faveur des entreprises.

Compte tenu cependant de leur importance pour l'économie luxembourgeoise, confrontée à une concurrence accrue dans le grand marché européen, leur justification n'est pas contestée. Toutefois, il convient d'éviter qu'elles ne

soient modifiées au cours de la procédure législative de façon à en augmenter encore l'impact budgétaire. Il faudra d'autre part les contrebalancer prochainement par une initiative additionnelle en faveur de l'épargne des salariés en vue des investissements productifs.

Quant aux mesures faisant l'objet du 2e volet, la Chambre se permet de faire les observations suivantes.

1. Atténuation de la double imposition économique des dividendes (chapitre III)

Le Luxembourg est un des rares pays à appliquer, en rapport avec les bénéfices réalisés des sociétés de capitaux, le système d'imposition dit "classique", qui consiste à imposer le revenu de la société au titre de l'impôt sur le revenu des collectivités et à taxer les distributions de bénéfice une deuxième fois dans le chef de l'actionnaire.

Si ce régime d'imposition convient à un certain degré aux sociétés qui entendent thésauriser leurs bénéfices, il n'est guère indiqué dans les cas où les actionnaires exigent une rémunération régulière du capital investi.

Comme la nécessité de rejoindre le cercle des pays éliminant cette double imposition se fait de plus en plus pressante pour le Luxembourg, le Gouvernement était bien conseillé de prendre les dispositions nécessaires.

Reste à savoir si la méthode choisie pour l'atténuation de la double imposition économique des dividendes est appropriée en la circonstance.

Il faut savoir qu'il existe plusieurs moyens techniques pour y parvenir. Citons notamment la possibilité de l'imputation partielle ou totale de l'impôt payé par la société sur l'impôt à payer par l'actionnaire. Une autre solution est celle du double taux d'imposition, consistant à appliquer à la partie du bénéfice distribué un taux d'imposition moins élevé. D'autres solutions existent dans un certain nombre de pays.

Le projet de loi opte pour une solution originale. Les dividendes ne sont repris dans la base d'imposition de l'ac-

tionnaire que pour 50% de leur montant. En revanche, la retenue à la source sur les dividendes au niveau de la société est portée de 15 à 25%. Cette retenue étant créditée sur l'impôt à supporter par l'actionnaire, personne physique, il reste que le revenu est finalement grevé d'un taux d'imposition maximal de 50%, par rapport à deux tiers dans le régime actuel.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que le système retenu pour atténuer la double imposition économique des dividendes est judicieusement choisi en ce sens que le risque d'exportation de l'avantage fiscal concédé, eu égard à la forte présence de capitaux étrangers dans l'économie luxembourgeoise, est dans une certaine mesure compensé par le relèvement du taux de la retenue à la source de 15 à 25%.

Compte tenu de ces considérations, la Chambre peut se rallier aux vues exprimées par le projet de loi.

2. Régime fiscal pour les certificats d'investissement à long terme (chapitre IV)

Le chapitre IV du projet de loi doit se substituer à la "loi Rau" venue à expiration au 1er janvier 1993.

Comme il s'agit en l'occurrence d'une mesure qui fait partie de la panoplie des dispositions susceptibles d'encourager la formation de patrimoine, la Chambre se doit de faire à cet endroit une remarque de principe.

Les problèmes liés à la formation de patrimoine occupent depuis toujours une place de choix dans le programme d'action de la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP. Pour certaines des solutions retenues par le législateur, notamment le système d'épargne-logement, l'organisation syndicale de la fonction publique peut s'enorgueillir d'avoir fait, par ses initiatives répétées, oeuvre de pionnier au Luxembourg.

Les mesures prises sur le plan fiscal pour encourager l'épargne sous toutes ses formes ont fait leurs preuves par le passé. Elles font aujourd'hui partie intégrante de

l'arsenal des mesures à caractère social. Il ne saurait être question de contester leur justification. La Chambre, et avec elle la CGFP, s'opposent donc formellement aux velléités consistant à mettre en cause, ne fût-ce que partiellement, les acquis en la matière.

Ceci dit, la question se pose s'il ne serait pas préférable de reconduire la loi Rau, quitte à l'adapter sur les points où elle a pu prêter à des abus.

En principe, la Chambre partage les critiques formulées par les auteurs du projet de loi à l'endroit de cette loi qui n'a que partiellement répondu à son objet, à savoir canaliser l'épargne vers les investissements productifs des entreprises.

Le principal reproche adressé à la loi Rau résidait dans la circonstance que l'épargne n'était que passagèrement mise à la disposition de l'économie. Comme la loi n'exigeait pas que les titres soient détenus pendant une période située au-delà du 31 décembre de l'année de leur acquisition, les contribuables pouvaient utiliser le produit de la vente pour les acquisitions de valeurs mobilières de l'année suivante. Point besoin donc de dégager des fonds supplémentaires pour ces acquisitions ultérieures alors qu'elles pouvaient être financées au moyen de la mise initiale.

Il s'y ajoute que l'épargnant a préféré investir dans des valeurs sûres telles que des actions nouvelles émises par certaines banques de la place. Rares étaient les cas où des participations dans des entreprises à risque étaient prises.

Finalement, la loi Rau avait pour origine la création de sociétés sans objet commercial proprement dit, constituées uniquement pour profiter de l'avantage fiscal lié à l'émission des nouveaux titres.

Dans le régime proposé, les titres sont remplacés par des certificats d'investissement émis par la SNCI. Les fonds ainsi recueillis auprès de l'épargnant servent à alimenter les divers instruments de financement offerts par la SNCI. De cette façon, il peut être garanti que l'épargne sera utilisée dans l'intérêt de l'économie nationale.

L'acquéreur de certificats d'investissement bénéficie d'un abattement de revenu imposable du même ordre de grandeur et répondant aux mêmes critères que tel a été le cas sous l'empire de la loi Rau. L'avantage fiscal est cependant lié à l'obligation de détenir les titres jusqu'à la fin de la quatrième année d'imposition suivant celle de l'acquisition, condition à laquelle il peut être dérogé en cas de décès, d'invalidité ou d'incapacité de travail permanente du contribuable.

Par le fait qu'il prescrit une période de détention minimale plus prolongée des certificats, le nouveau régime est moins attrayant pour l'épargnant qui ne dispose plus de la possibilité d'investir annuellement les mêmes fonds.

L'attractivité du système proposé est d'autre part dans une très large mesure tributaire du rendement produit par l'opération. Celui-ci englobe d'un côté l'avantage fiscal et de l'autre côté la rémunération financière proprement dite de l'épargne investie. Le projet de loi est muet sur le taux d'intérêt dont seront assortis les certificats. La seule indication disponible se dégage du paragraphe 4 de l'article 14 du projet, qui prévoit que la différence entre le montant d'émission et le montant remboursé est exonérée de l'impôt sur le revenu. Ce bout de phrase laisse supposer que les intérêts sont capitalisés pour être remboursés à l'échéance ensemble avec la valeur ^{nominale} minimale du certificat, sans qu'il soit cependant précisé quel sera le taux d'intérêt à retenir dans ce contexte.

Il va sans dire que le système est uniquement viable s'il garantit à l'épargnant un rendement supérieur à celui que lui procurent les autres formes d'épargne offertes sur le marché. La question du taux d'intérêt revêt donc une importance capitale pour la réussite du système.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, soucieuse du maintien de l'acquis social que constituait la loi Rau, en appelle au Gouvernement de donner toutes les assurances de ne pas abolir en fait le régime, tel que confirmé par la présente loi, par des taux de rémunération trop bas pour les certificats visés. Pour garantir l'attractivité du système, ce taux devra s'orienter selon le marché et ne pas se départir de ceux des autres papiers émis par la SNCI ou par l'Etat.

Par ailleurs, la Chambre estime que la restriction imposée à l'acquéreur de conserver les certificats pendant au moins cinq années aura certainement pour effet de diminuer sensiblement le cercle des intéressés. Pour compenser ce handicap prévisible, il conviendrait d'augmenter l'abattement de revenu déductible. De l'avis de la Chambre, il pourrait être porté de 27.000 à 36.000 LUF.

Finalement, il ne faut pas non plus oublier que la loi Rau, malgré ses imperfections, était à l'origine de la création d'un petit actionnariat luxembourgeois qui constitue, dans une certaine mesure, la contrepartie des capitaux étrangers investis dans les entreprises luxembourgeoises, notamment dans certaines banques.

En guise de conclusion, la Chambre est à se demander s'il n'aurait pas été préférable de proroger la loi Rau, tout en y apportant les correctifs nécessaires pour qu'elle soit plus conforme à son objet et que les abus constatés soient éliminés.

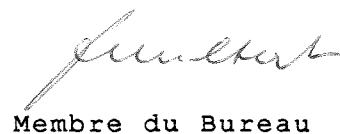
Cette loi était applicable de 1984 à 1992. L'épargnant luxembourgeois, à caractère plutôt conservateur, a, pendant ces neuf années d'application, pu se familiariser avec les techniques particulières de cette législation. Changer trop souvent de formule d'encouragement de l'épargne risque à la longue de dérouter l'épargnant, qui préfère sous ces conditions se tourner de nouveau vers les formes classiques d'épargne tels les livrets d'épargne.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 3 juin 1993.



Secrétaire



Membre du Bureau