

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant modification de l'article 1^{er} de la loi modifiée du 31 juillet 1929 sur le régime fiscal des sociétés de participations financières (Holding companies)

Par dépêche du 4 novembre 2003, Monsieur le Ministre des Finances a demandé, "*dans les meilleurs délais*", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le "*projet*" de loi spécifié sous rubrique. Le texte qui y était joint porte toutefois l'intitulé "*avant-projet*" de loi, ce qui n'est pas la même chose. La Chambre déplore que les imprécisions de ce genre se multiplient ces derniers temps.

Le projet de loi soumis pour avis à la Chambre n'a qu'une portée concrète assez limitée, mais il se situe dans un contexte général sensible, qui mérite d'être rappelé et apprécié dans son ensemble. Concrètement, le projet dispose, pour satisfaire à une exigence formelle de l'Union Européenne, que le statut de société holding luxembourgeoise au sens de la loi de 1929 exclura désormais qu'une telle société puisse recevoir plus de 5% de dividendes en provenance de sociétés étrangères non soumises à un impôt sur le revenu. La mesure ne deviendra cependant applicable aux sociétés existantes que pour l'exercice 2011.

Faute de données chiffrées disponibles, l'on ignore s'il existe effectivement des sociétés holding pour lesquelles la nouvelle restriction portera à conséquence. Si tel devait être le cas, la perte du statut d'exemption fiscale propre aux sociétés holding pourrait amener les capitaux concernés à quitter le Luxembourg comme lieu d'investissement, à moins qu'ils ne trouvent d'autres arrangements.

Des conséquences dommageables directes pour la place financière ne sont donc pas à exclure totalement, mais elles sont également loin d'être établies. L'adoption des nouvelles dispositions légales correspond en tout cas à une obligation certaine, acceptée par le gouvernement dans le contexte de l'adoption au niveau communautaire, le 21 janvier 2003, du fameux "*paquet fiscal*" incluant la fiscalité de l'épargne en Europe. Un refus d'accepter cette légère modification des détails de la législation sur les sociétés holding aurait été largement contre-productif pour l'image de marque du pays et de sa place financière.

Avant de se prononcer quant au projet proprement dit, la Chambre profite de l'occasion pour approfondir le sujet par quelques réflexions supplémentaires sur les sociétés holding.

Luxembourg, l'échappatoire à la fiscalité confiscatoire?

Ces dernières années, l'envie des concurrents étrangers de la si prospère place financière internationale de Luxembourg a valu à notre pays de multiples attaques, notamment de la part de milieux parlementaires étrangers, soucieux de se mettre bien en vitrine devant leur clientèle populaire, et de journalistes et auteurs à sensation, à la recherche de thèmes sensibles permettant des tirages rémunérateurs.

Aussi nous a-t-on attribué le caractère d'un havre fiscal pour les fraudeurs et tricheurs internationaux et l'on a, en réalisant un amalgame facile, assumé que tous les clients de banque non résidents avaient forcément des motifs fiscaux pour venir dans ce pays. L'on a ensuite constaté que ceux qui se prêtaient à l'évasion fiscale se rendaient probablement coupables de blanchiment d'argent, de sorte qu'il fallait se demander si l'on n'avait pas surtout affaire à la criminalité organisée, au grand banditisme et aux trafics et crimes les plus crapuleux.

A l'égard de l'opinion publique internationale, la défense de nos couleurs n'était dans ces circonstances pas toujours très aisée pour les responsables politiques et pour les représentants des milieux financiers. Mais il faut constater que la traditionnelle cohésion des Luxembourgeois face aux attaques étrangères a joué à plein, sauf pour ce qui est de l'un ou l'autre scribouillard expatrié.

Mais sur le parquet diplomatique et dans divers organismes internationaux, les analyses et enquêtes plus sérieuses ont fourni une image bien plus nuancée et plus correcte. La place de Luxembourg n'a évidemment jamais été mise sur une des listes noires des centres offshore considérés comme étant sans règles ni contrôle, le Luxembourg participant de façon exemplaire aux travaux du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI).

Sans avouer leurs visées protectionnistes, certains milieux politiques, notamment la France, n'ont cependant cessé de placer la question des "*renseignements bancaires*" dans le contexte de "*la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et du financement des activités terroristes*" et de présenter "*la transparence de l'information et l'efficacité de sa communication entre les pays*" comme des "*éléments essentiels pour la lutte contre le recyclage des produits de la criminalité et l'évasion fiscale*" (les citations sont extraites de la déclaration des ministres des finances et gouverneurs de banque centrale du G-7 de septembre 2003).

La chasse européenne aux distorsions de concurrence

Mais les attaques contre la position de marché acquise par notre place financière internationale et contre son secret bancaire se sont graduellement portées sur le terrain de l'harmonisation européenne des réglementations fiscales nationales. Au niveau de l'Union européenne, dont les compétences en matière fiscale proviennent essentiellement de la nécessité d'empêcher au sein du marché unique des distorsions de concurrence entre entreprises, le Conseil des ministres a mis en place des groupes de travail s'occupant de fiscalité des entreprises, de fiscalité de l'épargne, de fiscalité des versements transfrontaliers d'intérêts et de redevances, de taxation de l'énergie et de fiscalité indirecte (TVA et accises).

Dans le contexte du rapprochement continu, au niveau politique, économique et social, des pays membres de l'Union européenne, dans le cadre de l'achèvement du marché intérieur et de l'union économique et monétaire, la Commission avait proposé dès novembre 1997 le "*paquet fiscal*", c'est-à-dire "*un ensemble de mesures pour lutter contre la concurrence fiscale dommageable dans l'union économique*", comportant notamment un code de conduite dans le do-

maine de la fiscalité des entreprises et des mesures visant à éliminer les distorsions au niveau de l'imposition des revenus du capital.

Dans ce contexte, on s'est vite rendu compte de la complexité de la situation, nullement caractérisée par l'image caricaturale de la présence d'une brebis galeuse face à quatorze pays irréprochables. Le groupe de travail "*code de conduite*", créé en 1998 pour passer au peigne fin la fiscalité directe des entreprises, n'a identifié pas moins de 66 "*pratiques fiscales dommageables*" dans les Etats membres et leurs territoires dépendants et associés. Parmi ces pratiques figurait également un aspect mineur du régime fiscal des sociétés holding de 1929 à Luxembourg, dont le redressement fait précisément l'objet du projet de loi sous avis.

Dès 1998, la susceptibilité de la Commission à l'égard des aides accordées par les Etats membres à leurs entreprises, considérées comme des distorsions de concurrence, a été étendue à tout le domaine de la fiscalité directe des entreprises. Et dans le cadre d'un examen minutieux de cette fiscalité en Europe, la Commission a détecté également au Luxembourg deux mesures précises constituant à ses yeux des aides faussant le jeu de la concurrence, à savoir les régimes fiscaux spéciaux des "*centres de coordination*" et des "*sociétés de financement*", deux mesures de faveur pour de nouvelles entreprises s'implantant au Grand-Duché.

En 1999, des explications ont été demandées par les instances communautaires au gouvernement luxembourgeois, qui pouvait répondre que les dispositions incriminées, introduites par des circulaires de l'administration fiscale en 1989, avaient été abolies le 20 février 1997, donc bien avant la mise en place des nouveaux codes de bonne conduite. Une fois lancée, la Commission n'a pas moins continué son enquête et elle a fini par condamner les dispositions en question, post mortem pour ainsi dire, comme "*un régime d'aide incompatible avec le marché commun*", sans que ceci n'ait entraîné des conséquences pratiques quelconques.

Un aspect mineur du grand "paquet fiscal"

La mise en cause des 66 "*pratiques fiscales dommageables*" (dont 40 dans le territoire proprement dit des Etats membres, le reste dans des territoires dépendants ou associés) a abouti à la proposition de supprimer ces distorsions en principe avant la fin de l'année 2005. Ce volet de mesures a fait partie intégrante du paquet fiscal global, que le Conseil des ministres de l'économie et des finances a approuvé quant au principe le 21 janvier 2003 à Bruxelles et qu'il a entériné formellement le 3 juin 2003 à Luxembourg.

La mise en oeuvre du volet de ce paquet, qui concerne l'avenir de la fiscalité de l'épargne en Europe, avec soit des communications aux administrations fiscales de la part des banques, soit une retenue à la source opérée par les établissements financiers, semble entre-temps prendre du retard, la Commission peinant à convaincre les pays tiers de se rallier au système convenu.

En mettant fin pour 2005 aux pratiques déclarées dommageables, le Conseil a toutefois convenu que certaines des mesures existantes pouvaient être prolongées jusqu'en décembre 2010, à savoir celles concernant les "*centres de coordination*" en Belgique, le "*Foreign Income*" en Irlande, les sociétés de holding répondant au statut de 1929 au Luxembourg, l'"*International Financing*" aux Pays-Bas ainsi que, et même jusqu'en décembre 2011, pour la zone franche de Madère au Portugal.

Il importe de noter que la légitimité de l'existence des sociétés holding luxembourgeoises n'est pas mise en cause. Elles sont simplement soumises à une condition précise additionnelle, à laquelle les sociétés déjà existantes n'auront cependant à se conformer qu'au 31 décembre 2010.

La société holding, un outil éprouvé de la gestion de fortune

Il faut rappeler que les sociétés holding se distinguent de toutes les autres sociétés luxembourgeoises essentiellement par leur statut fiscal, c'est-à-dire par leur exemption de l'impôt sur le revenu des collectivités, de l'impôt commercial communal et de l'impôt sur la fortune, mais aussi de toute retenue à la source sur les dividendes dis-

tribués. Les sociétés holding paient en revanche une modeste taxe d'abonnement annuelle, calculée sur la valeur de leur portefeuille, en plus du versement unique d'un droit d'apport, lors de leur constitution ou lors d'une augmentation du capital.

Elles doivent tenir une comptabilité régulière, tenir des conseils et des assemblées, clôturer annuellement leurs livres et procéder à la publication sommaire de leurs comptes, des tâches généralement confiées en ordre principal à des mandataires professionnels. La société holding luxembourgeoise a été conçue non pas comme un véhicule d'évasion fiscale, mais comme un instrument pour éviter une double imposition des mêmes revenus.

L'exemption de la taxation des bénéfices se justifie par le fait que ces recettes représentent en principe uniquement des résultats déjà imposés en amont. La société holding ne peut en effet, de par son statut, pas avoir d'activités commerciales ou industrielles propres et doit ainsi se contenter de détenir des participations dans des sociétés opérationnelles.

Elle constitue un outil efficace pour une organisation financière évitant la double taxation des revenus, à côté de bien d'autres formules qui existent en Europe et dans le monde. Elle est notamment très appréciée pour assurer le contrôle de la gestion des fortunes de famille mais aussi comme société de financement, du fait qu'elle est autorisée à émettre des emprunts et à prêter aux sociétés qu'elle contrôle les moyens ainsi mobilisés.

Une retouche mineure à effectuer

Les experts européens ont pris ombrage d'un détail mineur de nos holdings. Ils ont constaté que, si jamais une société holding luxembourgeoise parvenait à toucher des dividendes en provenance d'une société opérationnelle échappant dans son pays d'implantation, pour quelque raison que ce soit, à l'impôt sur le revenu, les bénéfices y relatifs parviendraient effectivement à échapper à toute imposition.

Si l'hypothèse est quelque peu théorique, on ne peut cependant exclure que le cas puisse réellement se présenter, si des pays (non communautaires, on l'espère) font du dumping fiscal pour attirer des

investisseurs. En l'absence de statistiques sur les revenus des sociétés holding, on ignore évidemment combien de sociétés holding sont concernées dans le sens d'avoir des recettes de ce genre.

L'accord trouvé et consigné dans le projet de loi sous avis prévoit que, chez une société holding luxembourgeoise, pas plus de 5% des dividendes ne peuvent constituer de tels dividendes non couverts par une imposition sur le revenu significative, celle-ci étant définie pour les besoins de la cause comme représentant la moitié du taux de l'impôt luxembourgeois sur le revenu des collectivités. Ce seuil de 5% dépassé pour des profits exemptés ou quasi-exemptés touchés, les holdings perdent leur statut fiscal privilégié.

Il est raisonnable de penser que la renonciation, pour nos holdings, à cette rare possibilité d'investissement ne va pas ébranler l'avenir de la place financière. Toujours est-il que le gouvernement a obtenu une "*clause grand-père*", c'est-à-dire une dérogation transitoire pour les sociétés existantes éventuellement concernées, qui obtiennent jusqu'au 1^{er} janvier 2011 pour se conformer à la nouvelle condition à remplir pour conserver le statut de holding.

L'adoption du projet de loi sous avis, que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics peut soutenir, mettra le Grand-Duché en conformité avec le "*code de conduite*" défini, et diminuera d'autant les arguments de ceux qui attaquent le Grand-Duché, et qui continueront à le faire, notamment à l'occasion des différentes opérations d'"*amnistie fiscale*" en perspective.

La société holding dans le paysage financier luxembourgeois

L'aspect le plus discutable est sans doute l'obligation faite à toutes les sociétés holding de "*prouver*" désormais leur situation en la matière par la présentation d'une attestation d'un réviseur d'entreprise ou d'un expert comptable. Ceci pourrait constituer une formalité supplémentaire et donc un coût additionnel pour tous les holdings. Mais, d'une part, ils sont déjà domiciliés en bonne partie chez des réviseurs et comptables, et il faut se demander, d'autre part, s'il y a un grand mal à ce que ces capitaux de passage chez nous laissent des retombées un peu plus substantielles chez des firmes luxembour-

geoises faisant un métier de la gestion administrative des sociétés holding.

Rappelons que l'importance des sociétés holding dans le monde des professions de la place financière de Luxembourg n'est pas comparable, loin s'en faut, à celle des banques et des organismes de placement collectifs (OPC), ou encore à celle des assurances et réassurances. Mais elles ne constituent pas moins, avec la cotation en bourse, avec le clearing en valeurs mobilières, avec la présence de fonds de pension et de différents "*autres professionnels du secteur financier*", un enrichissement réel du tissu qui contribue à donner une assise plus large à la place financière.

Seulement quelques rares sociétés holding disposent de personnel et de locaux propres à Luxembourg, les autres recourant aux services professionnels des banques et des avocats, des experts comptables et fiscaux et autres sociétés d'audit. Si beaucoup d'entre elles produisent individuellement fort peu de retombées en termes de recettes publiques et de retombées économiques, c'est leur grand nombre qui produit des effets sensibles.

De même, leur présence à Luxembourg engendre des flux financiers additionnels et des actifs considérables dans les livres des banques et autres intermédiaires financiers. La société holding constitue un instrument de plus, tant dans la panoplie des gestionnaires de fortune, qui ont à tailler des solutions sur mesure pour les particuliers aisés, souvent fort sophistiquées et de plus en plus exigeantes, que dans l'arsenal des responsables des départements "*corporate*" et des marchés de capitaux, devant mettre à l'aise à Luxembourg les grands groupes étrangers et internationaux.

Un facteur économique non négligeable

Des données précises sur le nombre de personnes occupées dans ce créneau financier et sur les retombées financières réelles pour l'économie nationale ne sont pas disponibles. Les dernières données publiées font état de 14.569 sociétés holding au 31 décembre 2001 avec un capital total de 42.180 millions d'euros, ce qui constitue une très légère régression par rapport à l'année précédente, premier recul depuis longtemps. Au fil des années, l'évolution des sociétés holding

a été assez soutenue, en nombre et en actifs, comme il ressort de la comparaison suivante:

situation au	nombre	capital des sociétés
31.12.1950	896 sociétés	0,1 milliard d'euros
31.12.1960	1.161 sociétés	0,2 milliard d'euros
31.12.1970	2.596 sociétés	2,0 milliards d'euros
31.12.1980	5.353 sociétés	7,1 milliards d'euros
31.12.1990	9.797 sociétés	22,1 milliards d'euros
31.12.2000	14.733 sociétés	42,6 milliards d'euros

Pour mieux situer le rôle des sociétés holding dans l'ensemble de l'industrie financière luxembourgeoise, on peut rapprocher quelques données financières à une date assez récente.

Fin 2000, les 14.733 holdings avec des capitaux de 43 billions d'euros faisaient face à 1.785 OPC avec 875 billions d'euros en actifs et 202 banques avec 648 billions d'avoires. La Bourse de Luxembourg cotait 19.690 lignes (entre-temps, il y en a 28.583 au 30 octobre 2003) qui pesaient ensemble, si on exclut toutefois les OPC, 1.528 billions d'euros:

situation au 31.12.2000

banques:	202 sociétés	647,6 milliards d'euros
OPC:	1.785 entités	874,6 milliards d'euros
sociétés holding:	14.733 sociétés	42,6 milliards d'euros
cotation en bourse:	19.690 lignes	
idem sans OPC:	14.976 lignes	1.528,0 milliards d'euros

Il est difficile, en ces temps de bouleversements des structures financières en Europe, de prédire quel sera à terme le sort du holding luxembourgeois, au-delà de la forme particulière de la SICAV. Dans le cadre du redressement des affaires après la récente crise boursière, il se pourrait que la société holding retrouve, au-delà d'une croissance nouvelle, le cas échéant même des perspectives nouvelles.

Les règles du paquet fiscal sont considérées par les professionnels du secteur financier comme un défi lancé à leur ingéniosité. Comme les décideurs ne se sont pas mis d'accord sur des règles simples, gé

nérales et uniformes, ils ont probablement créé la possibilité de trouver des formules d'"*optimisation fiscale*" parfaitement légales. Les dispositions adoptées ne prévoient une retenue à la source que sur les intérêts touchés par les particuliers, ce qui signifie que ne sont pas concernés ni les dividendes touchés par les particuliers, ni les revenus des sociétés (dividendes et intérêts).

Une chance pour un renouveau des sociétés holding? Leur sort ne dépendra en tout cas pas de l'amendement marginal de leur statut prévu par le présent projet de loi.

Une légère imprécision de texte

Tout en approuvant le principe du changement apporté par le projet sous avis, on peut toutefois se demander s'il n'était pas préférable, d'un point de vue juridique, de choisir une formulation plus claire et plus univoque. Le texte proposé dit: "*Sera exclue du bénéfice des dispositions de la présente loi, toute société luxembourgeoise qui reçoit au moins 5% de dividendes en provenance de participations dans des sociétés non résidentes qui ne sont pas ...*", ce qui laisse ouvert sur quelle base le calcul du pourcentage maximal est accepté. Les dividendes qualifiés doivent-ils rester au-dessous des 5% des recettes totales ou de 5% du total des dividendes touchés, sans considérer les autres revenus, par exemple les intérêts?

On aurait par exemple pu formuler la nouvelle disposition comme suit: "*Sera exclue du bénéfice des dispositions de la présente loi, toute société luxembourgeoise dont le total des revenus touchés [alternativement: dont le total des revenus sous forme de dividendes] ne contient pas plus de 5% de revenus sous forme de dividendes en provenance de participations dans des sociétés non résidentes qui ne sont pas ...*".

Sous la réserve de cette observation, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 décembre 2003.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG