

N° 8047¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROPOSITION DE LOI

**portant modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967
concernant l'impôt sur le revenu aux fins de relancer l'investis-
sissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(3.8.2022)

La proposition de loi sous avis (ci-après la « Proposition ») a pour objet d'introduire un incitatif fiscal sous la forme d'un abattement de revenu imposable pour les personnes physiques qui investissent une part de leur capital dans des petites et moyennes entreprises (PME) orientées vers des activités durables et numériques.

En bref

- La Chambre de Commerce salue la Proposition sous avis, qui vise à inciter les personnes physiques à investir dans des PME aux activités durables et numériques.
- Elle saisit l'occasion pour formuler quelques pistes de réflexion pour optimiser encore davantage l'instrument projeté et qui vont au-delà de la proposition sous avis.

*

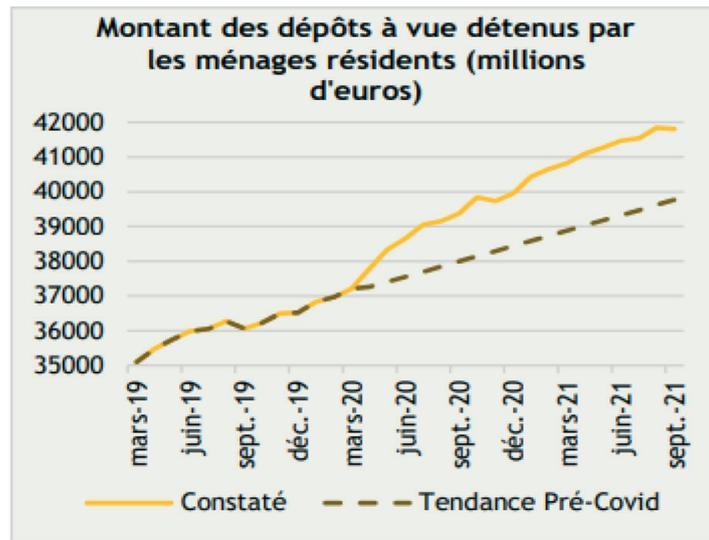
CONTEXTE GENERAL

Les petites et moyennes entreprises sont **40.000 au Luxembourg, soit 99% de l'ensemble des entreprises et emploient 229.000 personnes**. Mais leur impact se chiffre également au niveau du PIB luxembourgeois où elles comptent pour près de 70% de la valeur ajoutée. Pour la plupart, elles ont été fortement impactées par les mesures restrictives durant la pandémie du Covid-19.

Corollairement, les ménages ont considérablement réduit leur consommation. Ce **recul a été estimé entre 6 et 8%** par le STATEC pour l'année 2020¹. Cette sous-consommation s'explique pour grande partie par les différentes contraintes mises en place par les pouvoirs publics, notamment dans des secteurs comme le tourisme, les transports ou encore le commerce. En résulte une accumulation d'épargne à un niveau plus élevé que ce qui était escompté selon la tendance initiale².

1 Regards n°5 du STATEC, publié en 02/2021.

2 Document de travail n°17 de la Fondation IDEA « Quelques réflexions sur le budget » paru en novembre 2021



Source : BCL-Calculs IDEA

Cette épargne excédentaire est actuellement estimée à près de 2 milliards d'euros, sachant que l'épargne des ménages au Luxembourg a tendance naturellement à diriger sa préférence vers l'investissement immobilier. Dans le même temps, 24% des entreprises prévoient de réduire les projets d'investissements au premier semestre de l'année 2022³ selon le Baromètre de l'Economie de la Chambre de Commerce. Selon cette même enquête, 48,5% des entreprises interrogées estiment que des mesures fiscales permettraient un investissement dans des énergies bas carbone ou une rénovation énergétique.

Le programme de coalition 2018-2023 prévoit « qu'afin de stimuler l'esprit d'entreprise et la création de start-ups, le Gouvernement analysera l'introduction de mesures fiscales pour favoriser les investissements des personnes physiques dans les entreprises innovantes⁴ ». Or, à cet égard, le Luxembourg accuse un certain retard par rapport à d'autres pays européens. Afin de faciliter la reprise et l'investissement dans les PME, le dispositif français Madelin IR-PME⁵ prévoit que toutes souscriptions au capital de PME réalisées entre le 9 mai et le 31 décembre 2021 ainsi qu'entre le 18 mars 2022 et le 31 décembre 2022 bénéficient d'un taux de réduction d'impôt égal à 25% dans la limite de versements annuels de 50.000 euros pour les personnes célibataires et 100.000 euros pour les personnes mariées ou pacsées. Ce seuil est habituellement de 18%. De plus, le dispositif prévoit que « la fraction des versements qui excède ces plafonds ouvre droit à la réduction d'impôt au titre des quatre années suivantes dans les mêmes limites ». Des dispositifs similaires existent également dans d'autres pays voisins comme le « tax Shelter » en Belgique ou encore le programme « assets » au Royaume-Uni.

D'après une étude réalisée par le réseau français des Business Angels, il existe deux motivations principales pour les Business Angels⁶ lors de leurs investissements : participer à une aventure entrepreneuriale et la motivation financière, notamment la défiscalisation⁷. **Le contexte actuel est donc celui d'une forte concurrence fiscale** entre les différents pays afin d'attirer les jeunes entreprises innovantes.

Au Luxembourg, de telles dispositions n'existent plus depuis l'abrogation de la loi Rau en 2005, jugée contraire au principe de libre circulation des capitaux en Europe. Cette loi, « visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de

3 Baromètre de l'Economie Chambre de Commerce – Edition 1 2022 – Thématique : Inflation et énergie, publié le 17 mai 2022 ; enquête effectuée en avril 2022.

4 Accord de coalition 2018-2023 du Gouvernement

5 Madelin IR-PME France

6 Un business angel se définit comme « une personne physique qui décide d'investir une partie de son patrimoine financier dans des sociétés innovantes à fort potentiel »

7 L'entrepreneuriat à impact : quel rôle pour les business angels ?

l'épargne mobilière »⁸, avait pour but de faciliter l'investissement dans le développement économique du Luxembourg *via* des incitatifs fiscaux.

Ce que prévoit la Proposition

La Proposition sous avis prévoit l'introduction d'un incitatif fiscal pour les contribuables personnes physiques sous la forme d'un abattement de revenu imposable jusqu'à 5.000 euros en lien avec l'acquisition d'actions ou parts dans les PMES, incluant les startups, ayant une activité liée aux domaines durable et digital.

Les modalités d'application

L'incitatif fiscal prend la forme d'un abattement de revenu imposable jusqu'à concurrence de **5.000 par an** pour l'ensemble des acquisitions annuelles d'actions ou de parts détenues par le contribuable à la fin de l'année d'imposition, **le plafond étant doublé en cas d'imposition collective**. Le but de la loi est de **faciliter l'accès des PME, incluant les startups, au financement par capital**. La condition requise par la Proposition est que « la part des investissements de la société de capitaux concernée dans des activités économiques durables ou numériques ou la part du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée provenant d'activités économiques durables ou numériques représente au moins 20 pour cent respectivement de la totalité des investissements ou de la totalité du chiffre d'affaires de la société de capitaux concernée ». Il est prévu que la mesure soit appliquée dès 2023.

La Proposition retient comme définition **d'une petite entreprise**, une entité qui ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants:

- bilan maximum de 4,4 millions d'euros,
- chiffre d'affaires inférieur ou égal à 8,8 millions d'euros
- nombre d'employés compris entre 0 et 50.

Est considérée comme **moyenne entreprise**, une entité qui ne dépasse pas les limites chiffrées d'au moins deux des trois critères suivants :

- bilan inférieur ou égal à 20 millions d'euros
- chiffre d'affaires inférieur ou égal à 40 millions d'euros
- nombre de salariés compris entre 0 et 250.

L'impact budgétaire de la mesure

La Proposition ne contient pas de chiffrage de la mesure, sur la base de la justification que l'impact budgétaire dépend *in fine* de « la volonté du contribuable d'investir dans des PME durables ou numériques ».

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre de Commerce salue la Proposition sous avis, qui vise à promouvoir l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique *via* un incitatif fiscal.

Elle se félicite notamment que cette mesure encourage les personnes physiques à investir dans des PME orientées autour d'activités durables et numériques. Elle devrait constituer un incitatif aux transition environnementale et digitale que la Chambre de Commerce met régulièrement en avant. Les activités durables et numériques sont en effet aussi essentielles à la diversification de l'économie luxembourgeoise et à l'ambition gouvernementale de faire du Luxembourg une « Digital Nation ».

Dans ce cadre, la Chambre de Commerce rappelle qu'elle avait soumis au Ministre des Finances, en date 4 juillet 2022, une proposition législative visant à introduire une nouvelle mesure fiscale, sous

⁸ Loi du 27 avril 1984 visant à favoriser les investissements productifs des entreprises et la création d'emplois au moyen de la promotion de l'épargne mobilière

la forme d'une super-déduction, destinée à aider les entreprises à investir en matière de transition digitale, écologique/environnementale et en matière de recherche et de développement.

Elle observe que les incitatifs fiscaux issus (i) de la Proposition et (ii) de la proposition de super-déduction de la Chambre de Commerce pourront se cumuler. En effet, l'abattement fiscal issu de la Proposition s'appliquerait au niveau des investisseurs personnes physiques investissant dans des sociétés ayant au moins 20% de leurs investissements ou de leur chiffre d'affaires en lien avec des activités économiques durables ou numériques alors que la déduction fiscale supplémentaire issue de la proposition de super-déduction de la Chambre de Commerce s'appliquerait elle au niveau des sociétés elles-mêmes.

La Chambre de Commerce salue encore particulièrement le fait que cet encouragement à l'investissement dans l'entrepreneuriat durable et numérique se fasse via la sollicitation de l'épargne des personnes physiques. En effet, il est un fait que l'Etat a beaucoup dépensé depuis le début de la crise sanitaire en mars 2020. Les débours de l'Etat⁹ pour soutenir les ménages et les entreprises depuis le début de la pandémie ont été estimés à 2,8 milliards d'euros. Pendant ce temps, les ménages ont accumulé un surplus d'épargne de près de 2 milliards d'euros par rapport aux prévisions pré-pandémiques. Il est donc essentiel pour l'économie luxembourgeoise de voir cet excédent d'épargne dirigé vers l'investissement dans des entreprises aux activités durables ou numériques.

De plus, la Chambre de Commerce note avec intérêt le choix de soutenir les petites entreprises dans leurs 5 premières années de vie et les moyennes entreprises dans leurs 10 premières. En effet, d'après la société CBinsight, 38% des startups font faillites en raison d'un manque de liquidité ou de nouveaux apports de capital¹⁰. Il est donc nécessaire de soutenir, via des incitatifs fiscaux notamment, la création de PME luxembourgeoises jusqu'à ce qu'elles acquièrent un certain stade de maturité.

Elle note également que les conditions d'application du seuil minimum de 20% des investissements ou du chiffre d'affaires en lien avec des activités durables ou digitales requis pour l'application de l'abattement de revenu imposable prévu par la Proposition ne sont pas assez détaillées. La Chambre de Commerce recommande d'ajouter, par exemple dans le commentaire des articles, des exemples illustratifs simplifiés chiffrés des principales situations couvertes. La Chambre de Commerce se demande en outre, entre autres, quelle sera la position au regard du nouvel abattement fiscal proposé pour une société ayant des dépenses importantes non activées comptablement pour digitaliser son processus de production: ces dépenses pourraient (i) ne pas être considérées *stricto sensu* comme des investissements (car non activées comptablement) et (ii) ne pas être considérées comme génératrices de chiffre d'affaires (puisqu'elles viendront au contraire en déduction des profits opérationnels) et donc (iii) ne pas entrer dans le champ d'application de l'abattement fiscal issu de la Proposition par absence du critère des 20% d'activité dans les domaines durable et digital. Des exemples illustratifs simplifiés chiffrés des principales situations couvertes devraient permettre de mieux appréhender les conditions d'application du seuil minimum de 20%.

Elle regrette encore que l'abattement de revenu prévu soit dans la limite de 5.000 euros, et de 10.000 euros en cas d'imposition collective. Les Business Angels, qui représentent une forte part des investissements dans les PME naissantes, investissent souvent à un montant minimum de 25.000 à 200.000 euros, et ce dans plusieurs entreprises afin de diluer le risque. Compte-tenu de cela, la somme de 5.000 euros paraît beaucoup trop réduite étant donné les possibles pertes encourues par ces investisseurs.

La Chambre de Commerce observe que Proposition a le mérite d'avoir entre autres comme objectif de mobiliser l'épargne excédentaire des ménages et de la diriger vers l'économie réelle. Néanmoins, il serait utile d'ajouter une nouvelle mesure afin de faciliter également l'investissement par des business angels, notamment et de prévoir à cette fin un seuil plus élevé de déduction fiscale pour ces derniers. D'après un rapport du Luxembourg Business Angel Network¹¹, les membres de l'association ont investi près de 7 millions d'euros en 2019 avec un ticket moyen compris entre 50.000 et 100.000 euros. Une mesure d'incitation fiscale pour ces professionnels de l'investissement pourrait donc situer une limite de capital annuel comprise dans cette fourchette de montants avec un taux de réduction d'impôt compris entre 18 et 25% par exemple, afin de rester en ligne avec les modalités de mises en œuvre dans les

⁹ Lien vers le communiqué du gouvernement en date du 25 avril 2022

¹⁰ <https://www.cbinsights.com/research/startup-failure-reasons-top/>

¹¹ Rapport LBAN de 2019 pour des investissements dans des start-up situées au Luxembourg et dans des pays étrangers.

pays voisins et rester compétitif. Couplée avec la proposition de super-déduction de la Chambre de Commerce et la présente Proposition, cette mesure permettrait au Luxembourg en mobilisant à la fois les entreprises, les ménages et les investisseurs, de disposer d'un cadre idéal pour le financement des PME.

Afin de limiter les éventuels abus, la Chambre de Commerce recommande qu'uniquement le bénéficiaire effectif des parts acquises puisse se prévaloir de l'abattement de revenu imposable prévu par la Proposition.

Par ailleurs, l'investissement dans les jeunes entreprises représente un réel risque, c'est pourquoi de nombreux pays en Europe prévoient que les pertes éventuelles puissent être compensées et reportées dans le temps¹². Une telle possibilité n'est pas prévue actuellement dans le cadre fiscal luxembourgeois, ce qui constitue une perte de compétitivité pour l'attractivité du Luxembourg.

Enfin, la fiche financière de la Proposition de loi ne prévoit aucun impact chiffré. La Chambre de Commerce aurait apprécié qu'une telle mesure puisse faire l'objet d'une estimation concernant le coût éventuel de cette incitation fiscale sur les finances publiques. Elle estime que le chiffrage de l'impact financier est nécessaire afin de s'assurer d'une gestion prudente du budget par l'Etat.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver la Proposition de loi sous avis sous condition de la prise en compte de ses remarques.

12 Notamment en France, au Royaume-Uni ou en Irlande

