

N° 8676²
CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

**portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique
et modifiant :**

- 1° la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931
(« Abgabenordnung ») ;**
- 2° la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934
(« Steueranpassungsgesetz ») ;**
- 3° la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur
le revenu ;**
- 4° 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**

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.4.2026)

Le projet de loi et les projets des règlements grand-ducaux sous avis (ci-après le « Projet ») ont pour objet de réformer en profondeur l'imposition du revenu des personnes physiques en introduisant une classe d'impôt unique applicable à l'ensemble des contribuables.

En bref

- La Chambre de Commerce salue le fait que l'introduction de la nouvelle classe d'impôt unique contribue, pour certaines catégories de contribuables, à savoir principalement les jeunes talents, à favoriser l'attractivité du Luxembourg.
- Elle se demande si en introduisant une individualisation obligatoire pour tous les contribuables, le Projet ne risque pas de rendre les dernières mesures fiscales ciblées pour l'attraction et la rétention des talents insuffisantes pour assurer les recrutements de demain et maintenir les talents sur le territoire du Luxembourg.
- Il serait utile (i) de mettre à disposition des contribuables un outil leur permettant de réaliser les simulations nécessaires de l'impact fiscal de la réforme ainsi que (ii) de leur permettre de choisir la classe d'impôt unique a posteriori, par le biais de la déclaration d'impôt sur le revenu.
- La Chambre de Commerce alerte sur le coût très élevé de cette réforme fiscale, dans un contexte budgétaire particulièrement contraignant. Elle estime que celle-ci est de nature à dégrader dangereusement le déficit public, alors que l'effet multiplicateur attendu restera probablement très limité.
- Le Projet s'ajoute à une succession de décisions budgétaires et fiscales ayant d'ores et déjà fortement impacté les recettes et les dépenses publiques. En l'état, il va significativement diminuer les marges de manœuvre financières du gouvernement dans les années à venir, alors que de nombreux risques exogènes sont également susceptibles de peser sur les finances publiques.
- Il est à noter que la Fiche financière ne mentionne aucune piste d'économies susceptible de financer au moins partiellement un « déchet fiscal » de cette importance.

- Compte tenu du contexte économique mondial, il serait opportun que le Gouvernement adopte une approche prudente en matière budgétaire et envisage, en conséquence, une réforme plus ciblée, axée sur l'ajustement du barème de la classe d'impôt 1 et sur la mise en place de mesures fiscales spécifiques en faveur des contribuables à faibles revenus. Une telle approche permettrait, dans l'actuel contexte socioéconomique et géopolitique complexe, de répondre plus efficacement aux objectifs poursuivis par les auteurs du projet, tout en préservant l'équilibre des finances publiques.
- La Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

*

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Le Projet vise à réformer en profondeur l'imposition du revenu des personnes physiques en introduisant une classe d'impôt unique applicable à l'ensemble des contribuables. Ainsi, les dispositions du Projet prévoient d'introduire une classe d'impôt unique, destinée à remplacer les trois classes d'impôt actuellement en vigueur (à savoir les classes 1, 1a et 2), à partir de l'année d'imposition 2028.

Le Projet s'inscrit dans le cadre des engagements formulés dans l'Accord de Coalition 2023-2028 « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken* »¹ qui prévoit que « *le Gouvernement entamera les travaux en vue de la mise en place d'une classe d'impôt unique avec l'engagement de présenter un projet de réforme pour l'année 2026* ».

Comme indiqué dans l'exposé des motifs, la réforme poursuit plusieurs objectifs, à savoir (i) renforcer la justice fiscale par l'introduction d'une classe d'impôt unique tenant compte de la diversité des configurations familiales existantes aujourd'hui, (ii) offrir une plus grande prévisibilité aux ménages en cas de modification de leur situation familiale, (iii) accroître la transparence et la lisibilité du système fiscal grâce à une architecture plus simple, (iv) introduire davantage de flexibilité en prenant en considération le choix de certaines personnes de réduire leur activité professionnelle afin de s'occuper de jeunes enfants, (v) augmenter le pouvoir d'achat en allégeant la charge fiscale pour une très large majorité des ménages ainsi que (vi) maintenir, à titre transitoire, le régime actuel pour les ménages qui souhaitent continuer à être imposés collectivement, pendant une période pouvant aller jusqu'à vingt-cinq ans.

En résumé, l'objectif de la réforme annoncé par les auteurs du Projet est de simplifier et moderniser le système fiscal luxembourgeois des personnes physiques en toute neutralité eu égard à la situation familiale et matrimoniale des contribuables. Ainsi, le Projet vise à opérer un véritable changement de paradigme dans l'approche de l'imposition luxembourgeoise. En mettant l'accent sur l'individu en tant que contribuable autonome, le Projet privilégie une prise en compte individualisée de la capacité contributive, en marquant une rupture avec le modèle actuel, à l'instar du système social, fondé principalement sur le ménage ou la situation familiale.

La réforme prévoit ainsi l'introduction d'une imposition individuelle fondée sur l'instauration d'une classe d'impôt unique applicable aux personnes physiques. Cette nouvelle classe reposera sur un barème d'imposition largement inspiré de celui actuellement applicable à la classe d'impôt 1a, laquelle est en règle générale plus favorable que la classe d'impôt 1. La classe d'impôt unique sera rendue obligatoire dès l'entrée en vigueur de la réforme (prévue en 2028) pour l'ensemble des contribuables relevant, à cette date, des classes d'impôt 1 ou 1a, ainsi que pour les couples mariés ou liés par un partenariat enregistré après l'entrée en vigueur de la réforme. En ce qui concerne les couples mariés ou pacsés avant l'entrée en vigueur de la réforme, ils pourront, sous certaines conditions, continuer à bénéficier de l'imposition collective pendant une période transitoire de 25 ans. Ces « *anciens couples mariés ou pacsés* » auront, à tout moment, la possibilité d'opter pour l'application du nouveau régime et donc pour une imposition individuelle dans la nouvelle classe d'impôt unique. A noter qu'une fois cette option exercée, ce choix est définitif et irrévocable de sorte qu'aucun retour à l'imposition collective ne sera possible.

Si l'exposé des motifs précise que le Projet représente une réforme « *favorable pour le contribuable actuellement imposé en classe d'impôt 1* », la même affirmation reste toutefois nuancée pour une grande

¹ <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html>

partie de couples mariés ou pacsés. À cet égard, la Chambre de Commerce souhaite, par le biais du présent avis, formuler un certain nombre d'observations et d'interrogations concernant l'introduction d'un nouveau barème ainsi qu'un éventuel impact de la réforme sur l'attractivité des talents, la sécurité juridique et le budget national.

Concernant l'introduction d'un nouveau barème

Force est de constater que les travaux de l'OCDE² ont mis en lumière une imposition supérieure au Luxembourg des contribuables célibataires, imposés selon le barème de la classe d'impôt 1, comparée à la moyenne des pays de l'OCDE.

La Chambre de Commerce salue dans ce contexte la volonté des auteurs du Projet d'instaurer un barème dont le nombre de tranches d'imposition sera significativement réduit. Cette réforme apporte une meilleure lisibilité et compréhension de la structure de l'imposition, tout en conservant une progressivité cohérente de l'impôt.

La Chambre de Commerce observe que ce nouveau barème d'imposition s'inspire largement de l'actuel barème applicable pour les contribuables imposés en classe d'impôt 1a, plus favorable que celui de la classe d'impôt 1. Par ailleurs, le Projet propose d'intégrer un rehaussement de la tranche exonérée. Ainsi, les contribuables imposés actuellement en classe d'impôt 1, devraient, de manière générale, constater un allègement de leur charge fiscale.

L'introduction du nouveau barème fiscal unique contribue, pour certaines catégories de contribuables, à favoriser l'attractivité du Luxembourg. En effet, il constitue un levier intéressant particulièrement pour les jeunes talents appartenant de manière générale à la classe d'impôt 1, en rendant le pays davantage compétitif et attractif fiscalement dans ce sens.

La Chambre de Commerce estime toutefois qu'afin de juger l'attractivité suffisante des mesures proposées par le Projet et d'envisager de potentiels ajustements, il conviendra d'analyser l'impact de la refonte du barème prévue le Projet, combiné aux mesures issues de l'« *Entlaaschtungs-Pak* », une fois la réforme entrée en vigueur.

Concernant l'attractivité des talents

A titre de remarque générale, la Chambre de Commerce rappelle que l'attraction des talents est un sujet central pour les entreprises luxembourgeoises et le pays de manière générale. Dans ce contexte, la fiscalité joue un rôle important et souvent déterminant dans le choix d'une localisation tant pour les talents que pour les entreprises. Ainsi, le Luxembourg a fait le choix d'adopter des mécanismes fiscaux ciblés, par le biais de l'« *Entlaaschtungs-Pak* », afin d'attirer des profils clés nécessaires et recherchés par les entreprises luxembourgeoises. A titre d'exemple, il convient de mentionner la refonte du régime des impatriés destinée à faciliter le recrutement de talents indisponibles sur le marché du travail local.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce estime qu'il est crucial que la réforme proposée par le Projet soit bénéfique pour tous les contribuables. Or, il ressort du texte du Projet que l'application du barème d'impôt de la classe unique serait défavorable aux certaines catégories de contribuables.

En effet, le Projet dispose que, par dérogation, les contribuables imposés collectivement avant l'entrée en vigueur du Projet pourront, sous certaines conditions, continuer à bénéficier du barème d'imposition de l'actuelle classe d'impôt 2 pendant une période transitoire de 25 ans. Pendant cette période transitoire, les contribuables concernés disposent, à tout moment, de la faculté d'être imposés selon le barème de la classe d'impôt unique. Toutefois, la Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que dès qu'ils auront renoncé à l'imposition collective, cette décision sera alors irrévocable pour l'année d'imposition concernée et pour les années d'imposition subséquentes. A l'expiration de la phase transitoire, à savoir à partir de l'année d'imposition 2053, l'ensemble des contribuables n'ayant pas fait le choix de l'imposition individuelle endéans les 25 ans, basculera dès lors automatiquement vers une individualisation avec application du barème relatif à la classe d'impôt unique.

Force est de constater que dans un certain nombre de cas, des contribuables n'auront pas l'occasion de pouvoir bénéficier de la période transitoire du fait de circonstances indépendantes de leur volonté (voir ci-dessous). Cette impossibilité aura un impact négatif direct pour cette catégorie de contribuables

² <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-issues/tax-policy/taxing-wages-brochure.pdf>

pour qui l'application du barème de la classe unique est défavorable. Parmi les catégories concernées, il convient de citer notamment les ménages mono-revenus (par exemple lorsque l'un des conjoints est recruté avec le statut d'impatrié et l'autre ne travaille pas) et les ménages à revenus fortement asymétriques (lorsque le revenu d'un seul des contribuables du ménage représente 75% ou plus des revenus du ménage). Pour tous ces cas, le passage au nouveau barème de la classe d'impôt unique entraînera une augmentation de leur charge fiscale, ce qui se traduira par une baisse de leur revenu disponible et, potentiellement, des difficultés accrues d'attraction et de rétention pour les entreprises.

La Chambre de Commerce note aussi que le Projet n'apporte pas les données chiffrées permettant d'apprécier en détail les conséquences économiques de la réforme, en particulier pour les contribuables actuellement imposés collectivement qui pourraient être négativement impactés, en dehors de la période transitoire. Il précise seulement qu'il existe « 30 000 dossiers de ménages mono-revenus dont l'un des membres est âgé de plus de 50 ans ». Cependant, sur la base des différentes sources d'informations disponibles à ce jour, et notamment les réponses du ministre des Finances aux questions parlementaires n°3643 et n°2236 (liens en note de bas de page), il est possible d'affirmer que les ménages résidents et non-résidents, assimilés fiscalement, imposés collectivement représentaient plus de 60% des impôts collectés en matière d'imposition sur le revenu des personnes physiques en 2022³, pour un montant total de plus de 4 milliards d'euros. En outre, une récente réponse parlementaire⁴ indique que plus de 43% des ménages résidents actuellement imposés collectivement ont un écart de revenus significatif (à savoir de plus de 75%), et seraient donc fortement touchés par une hausse d'impôts et verraient leur revenu disponible diminuer lors du passage à la classe d'impôt unique. Ce chiffre monte à 54,5% pour les ménages non-résidents, assimilés fiscalement, sans compter environ 23% qui ont aussi des revenus étrangers, pour lesquels l'effet de la réforme reste difficile à estimer.

Par conséquent, le Projet risque non seulement de priver l'État de recettes fiscales importantes en allégeant les impôts pour les ménages actuellement imposés collectivement aux revenus proches, mais il imposerait plus sévèrement les familles mono-revenus ou avec de gros écarts de revenus (à savoir ayant un écart de plus de 75%), constituant environ la moitié des contribuables imposés collectivement, qui verront leur situation financière dégradée.

a) *Quant aux travailleurs détachés*

Dans le contexte luxembourgeois, la main-d'œuvre est particulièrement mobile et les dispositions européennes en la matière visent à favoriser la mobilité transfrontalière des salariés. Il n'est ainsi pas anecdotique que des salariés quittent temporairement le Luxembourg par exemple dans le cadre de **détachements professionnels à l'étranger** à la demande de l'employeur et perdent leur statut de résidents fiscaux au regard du droit conventionnel puis, reviennent à l'issue de la période de détachement auprès de leur employeur luxembourgeois.

Or, sur la base des dispositions actuelles, le Projet supprimerait la possibilité pour ces contribuables salariés détachés, ou revenus après un départ temporaire, de continuer à bénéficier du régime de l'imposition collective par le biais de la période transitoire, alors même qu'ils en bénéficiaient avant leur départ.

En conséquence, ces contribuables seront intégrés immédiatement dans le nouveau barème individuel unique, sans qu'un choix préalable ait pu être effectué par le contribuable concerné. Ce changement irréversible, empêchant le bénéfice de l'application de l'imposition collective pendant la période transitoire, entraînerait dans leur chef une augmentation potentielle de la charge fiscale.

La Chambre de Commerce exprime par conséquent son inquiétude que les employeurs rencontreront des difficultés supplémentaires dans le cadre de recrutement et/ou dans les relations avec leurs collaborateurs qui refuseront d'être détachés afin d'éviter les répercussions fiscales liées au passage à l'imposition individuelle.

b) *Quant aux travailleurs frontaliers*

L'attraction et la rétention de la main-d'œuvre demeurent une thématique centrale au cœur des préoccupations des entreprises luxembourgeoises. La situation luxembourgeoise est marquée par une

³ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2025/06/QP_59245_1750751158776.pdf

⁴ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/2026/03/QP_62513_1773299720431.pdf

particularité, à savoir que parmi les 500.000 personnes actives et contribuant aux recettes fiscales du pays fin 2024, près de la moitié sont des travailleurs frontaliers. Ces contribuables frontaliers constituent un déterminant clé de l'emploi et de l'économie du pays. Or, le Statec constate depuis 2024 une baisse du nombre des frontaliers allemands et, dans une moindre mesure des frontaliers belges⁵.

D'un point de vue fiscal, selon les règles actuelles en vigueur depuis 2018, les contribuables non-résidents sont, par défaut, imposés selon le barème d'imposition de la classe d'impôt 1 sur leurs revenus de source luxembourgeoise et ce, quel que soit leur situation familiale et matrimoniale.

Toutefois, la loi luxembourgeoise prévoit la possibilité pour les contribuables non-résidents d'être considérés fictivement comme des contribuables résidents par le biais du mécanisme de l'assimilation. Cette possibilité leur permet de faire valoir leurs dépenses privées et d'accéder à l'application de la classe d'imposition adaptée à leur situation familiale. Ce mécanisme n'est pas automatique mais optionnel, sous réserve de remplir certaines conditions strictes⁶. Ainsi, dans la situation d'un contribuable non-résident marié ou en partenariat, ce dernier ne pourra opter pour une imposition collective que dans la mesure où il remplit les conditions prévues.

L'article 56 du Projet prévoit la possibilité pour les contribuables non-résidents de bénéficier du mécanisme transitoire sous réserve qu'ils aient opté pour l'imposition collective l'année d'imposition précédant l'entrée en vigueur du Projet, dans les conditions de l'assimilation. Dès lors que les conditions de l'assimilation ne sont plus remplies pendant la période transitoire, les contribuables non-résidents seront de facto intégrés dans le nouveau mécanisme de la classe d'impôt unique avec effet irrévocable pour les années subséquentes. Le Projet permet, toutefois, une dérogation à ce principe. En effet, les contribuables non-résidents peuvent exceptionnellement rester imposés collectivement pendant une année d'imposition au cours de laquelle ils ne rempliraient pas les conditions pour bénéficier de l'assimilation.

La Chambre de Commerce relève que bien que cette possibilité soit prévue par le Projet, elle reste très limitée et ponctuelle. En pratique, cette dérogation ne prend pas en compte de manière satisfaisante l'ensemble des circonstances qui pourraient être à l'origine de la perte de l'option sur une période de 25 ans.

Au regard du nombre de contribuables concernés, en référence la réponse à la question parlementaire mentionnée ci-dessus, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait ainsi de garantir une meilleure prévisibilité et sécurité juridique pour ces contribuables, qui seraient désavantagés sur le long terme pour des événements extérieurs à leur volonté, afin d'obtenir un traitement comparable à celui des contribuables résidents. En ce sens, la réforme accentuerait indirectement la différence de traitement du fait que les contribuables non-résidents restent tributaires des conditions de l'assimilation et ne leur garantit donc pas un traitement fiscal pérenne pendant la période transitoire.

Par conséquent, la position prise par la réforme de ne plus prendre en considération les aspects familiaux est de nature à défavoriser une part significative, en l'occurrence, des contribuables non-résidents actuellement imposés de façon collective selon la méthode de l'assimilation ce qui risque d'accentuer la tendance actuelle du recul de l'attractivité du territoire pour les salariés frontaliers.

c) Quant aux talents de manière générale

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce se demande si en introduisant une individualisation obligatoire pour tous les contribuables, tant résidents que non-résidents, les auteurs du Projet ne prennent pas le risque de rendre les dernières mesures fiscales ciblées pour l'attraction et la rétention des talents insuffisantes pour assurer les recrutements de demain et maintenir les talents sur le territoire du Luxembourg. Sans ces talents, les projections économiques de croissance permettant de neutraliser le coût budgétaire considérable de la réforme risqueraient d'être mises à mal.

⁵ <https://statistiques.public.lu/fr/actualites/2026/stm02-26-emploi-salarie.html>

⁶ L'article 157^{ter} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu prévoit qu'un contribuable non-résident peut bénéficier de l'assimilation si au moins 90 % de ses revenus mondiaux imposables au Luxembourg ou si la somme des revenus nets non soumis à l'impôt sur le revenu luxembourgeois est inférieure à 13.000 euros. Pour les contribuables belges, la Convention fiscale conclue entre le Luxembourg et la Belgique prévoit l'option de l'assimilation dès lors que plus de 50 % des revenus professionnels du ménage sont imposables au Luxembourg.

Concernant la sécurité juridique

La Chambre de Commerce relève que le Projet effectue un changement significatif dans la méthode d'imposition, principalement pour les ménages. Force est de constater que les ménages mono-revenus et les ménages ayant une différence substantielle de revenus auront intérêt à conserver le bénéfice de l'imposition collective pendant la période transitoire. En revanche, il existe une part significative de ménages pour lesquels la frontière semble être plus mince et qui devront arbitrer leur choix sur la base de projections chiffrées.

En effet, le Projet illustre par des tableaux comparatifs la situation fiscale des contribuables sur la base de différents revenus imposables entre l'application des barèmes actuels en fonction de la classe d'impôt des contribuables et l'application de la classe d'impôt unique. Ces données constituent une première base d'informations pour l'ensemble des contribuables concernés pour comprendre l'évolution de leur fiscalité eu égard à leur niveau de revenu.

Toutefois, au regard des profonds changements opérés par la réforme, il conviendra de pouvoir permettre aux contribuables d'avoir à disposition **un outil, tel qu'une calculatrice ou un simulateur fiscal** leur permettant de réaliser de manière simple et guidée les simulations nécessaires de l'impact fiscal de la réforme en fonction de l'ensemble de leur situation et revenus et, idéalement, sur la base de l'avis d'imposition de l'année précédente. Si cet outil a été annoncé, sa mention dans le Projet fait défaut. La Chambre de Commerce est d'avis qu'un tel outil devrait être disponible pour les contribuables dans les meilleurs délais et en tout état de cause, plusieurs mois avant la publication officielle de la future loi afin de permettre aux contribuables d'exercer utilement leur choix.

En outre, la Chambre de Commerce estime que ce simulateur fiscal devrait être accompagné d'une campagne de communication explicative appropriée à l'ensemble des contribuables dans la mesure où certains ménages devront, selon le texte actuel du Projet, effectuer en amont des choix irrévocables.

Par ailleurs, les contribuables ont actuellement **la possibilité de modifier la méthode d'imposition**, lorsqu'ils souhaitent opter pour l'individualisation, par voie d'assiette, tel que prévu par l'article 3^{ter} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. La méthode d'imposition peut en effet être actuellement modifiée a posteriori.

L'article 58 du Projet prévoit quant à lui que l'application de la classe d'impôt unique pour les contribuables imposés collectivement est subordonnée à l'introduction d'une demande préalable, à formuler donc en amont.

En effet, les contribuables, mariés ou en partenariat, imposés collectivement qui souhaitent être imposés par voie de retenue à la source dès le 1^{er} janvier 2028 selon le barème de la classe d'impôt unique, devront en faire la demande conjointe au plus tard le 30 novembre 2027. A défaut de respecter cette date butoir, il sera possible d'être imposé en classe d'impôt unique pour l'année d'imposition 2028 si une demande conjointe est introduite après le 30 novembre 2027 et avant le 31 décembre 2027, mais par voie d'assiette, c'est-à-dire, a posteriori, au moment de la déclaration fiscale. Dans ce dernier cas, l'imposition au barème de la classe d'impôt unique par voie de retenue à la source aura par conséquent lieu pour la première fois à compter de l'année d'imposition 2029.

Ces deux dispositions ne viennent à s'appliquer uniquement lorsque la demande est introduite en amont de l'année d'imposition précédant l'année d'application du Projet, à savoir au plus tard au 31 décembre 2027 pour une application à partir de l'année d'imposition 2028. Une telle approche limite fortement la marge de manœuvre des contribuables, et est de nature à réduire la flexibilité dont ils disposent. Ce point est d'autant plus pertinent si l'on considère que cette possibilité est prévue par le système fiscal actuel, et permet à des contribuables d'ajuster leur choix fiscal a posteriori dans des situations où certains éléments n'auraient pas pu être anticipés au cours de l'année précédente.

Par conséquent, dans un souci de sécurité juridique et de flexibilité, la Chambre de Commerce est d'avis qu'il conviendrait de palier à l'absence d'une telle possibilité afin de permettre aux contribuables de choisir de bénéficier de la classe d'impôt unique a posteriori, par le biais de la déclaration d'impôt sur le revenu. Cette possibilité devrait être prévue non seulement pour l'année d'entrée en vigueur du Projet, mais également pour toute la période transitoire.

Concernant l'aspect budgétaire

Quant à la fiche financière jointe au Projet, la Chambre de Commerce constate que cette dernière prévoit un coût annuel net situé entre 800 et 900 millions d'euros par an, tout en précisant qu'il sera

nécessaire de « *scruter et d'analyser en détail pour adapter, le cas échéant, les prévisions budgétaires* ».

Au regard de l'importance de ce « déchet fiscal », la Chambre de Commerce formule plusieurs observations :

1. Un décalage contextuel majeur entre l'accord de coalition et la situation actuelle

Le Projet est la concrétisation d'une disposition de l'Accord de coalition signé fin 2023. Or, toute réforme fiscale structurelle doit être évaluée au regard du contexte macroéconomique dans lequel elle s'inscrit, et non de celui dans lequel elle a été conçue ou promise. Dans le cas présent, le différentiel entre les anticipations de croissance formulées fin 2023 par le STATEC au moment où l'accord de coalition a été signé et la trajectoire effectivement observée est considérable :

<i>Année</i>	<i>Prévision STATEC à fin 2023</i>	<i>Réalisation / Prévision actualisée</i>
2024	+2,0 %	+0,4 %
2025	+3,0 %	+0,6 %
2026	+2,8 %	+1,7 % (révisable à la baisse)
2027	+2,8 %	+2,1 %

Il est évident qu'une réforme fiscale conçue pour un régime de croissance à 3% ne peut produire les mêmes effets multiplicateurs dans un régime de croissance inférieur à 1%.

2. Des dépenses publiques en forte progression

a) La dépense de défense – un choc budgétaire quantifiable

L'accord de coalition prévoyait initialement d'atteindre 2% du RNB en matière de dépenses de défense « à moyen terme ». La dégradation du contexte géopolitique et les pressions exercées par les partenaires de l'Alliance atlantique ont conduit à une révision radicale de cet objectif : le Luxembourg a pris, lors du Sommet de La Haye, l'engagement d'atteindre 3,5% du RNB d'ici 2035. Ce seul poste représente un différentiel annuel de plus de 2,5 milliards d'euros par rapport aux niveaux de 2023 (de 594 millions à potentiellement plus de 3 milliards d'euros en 2035). Il s'agit là d'un engagement ferme et internationalement contraignant, et non d'une dépense discrétionnaire.

b) La dépense publique courante

Au-delà de la défense, aucun signal de ralentissement de la dépense publique n'est perceptible. En effet, selon la programmation financière pluriannuelle 2025-2029, les dépenses de l'administration publique sont passées de 46,8% du PIB en 2024 à 48,3% du PIB en 2026.

En l'absence de mesures d'économies explicitement identifiées et chiffrées, la réforme fiscale viendrait se superposer à une trajectoire de dépenses déjà ascendante, aggravant mécaniquement le déficit public.

c) Le poids de la transition démographique

La transition démographique viendra peser sur les dépenses de protection sociale (pensions, dépendance, santé) dans des proportions qui ont été documentées et qui sont préoccupantes. Réduire dès aujourd'hui les marges de manœuvre budgétaires revient à s'exposer à de plus importantes difficultés de financement futures.

3. Un mécanisme de financement inexistant et des effets multiplicateurs surestimés

Le gouvernement semble tabler sur trois effets de retour pour justifier un prétendu autofinancement partiel de la réforme : relance de la croissance, stimulation de l'emploi, et dynamisation de la consommation intérieure. Ces hypothèses appellent des réserves sérieuses sur le plan économique :

- L'effet sur la consommation est structurellement limité au Luxembourg en raison de la part élevée des travailleurs frontaliers dans la population active. Une fraction significative du surcroît de revenu disponible sera dépensée hors du territoire national, réduisant d'autant l'effet multiplicateur interne.
- L'effet sur l'emploi est peu crédible à court terme dans un contexte de ralentissement conjoncturel. Les décisions d'embauche des entreprises répondent davantage aux perspectives de demande qu'à des signaux fiscaux.
- L'effet sur la croissance, enfin, repose sur une causalité dont la littérature économique démontre qu'elle est conditionnelle : les baisses d'impôts sur le revenu ont un effet positif sur la croissance lorsqu'elles s'adressent aux ménages à forte propension à consommer, dans un contexte de confiance et de stabilité géopolitique. L'environnement actuel, marqué par de fortes incertitudes géopolitiques, incite au contraire à l'épargne de précaution, ce qui annule largement l'effet attendu.

En outre, la Chambre de Commerce relève l'absence totale dans, la fiche financière, de toute simulation ou modélisation des effets macroéconomiques attendus, et s'étonne de l'absence de pistes d'économies susceptibles de compenser au moins partiellement un « déchet fiscal » de cette importance.

La Chambre de Commerce estime qu'une réduction permanente de recettes n'est soutenable que si elle est compensée, à due concurrence, soit par une réduction de dépenses, soit par un surcroît de croissance suffisamment certain. En l'occurrence, aucune de ces deux conditions n'est réunie.

Elle est donc fondée à émettre de fortes réserves quant à la soutenabilité budgétaire de cette réforme fiscale en l'état. Sans remettre en cause le principe d'une nécessaire modernisation de la fiscalité des ménages, la Chambre de Commerce estime que, compte tenu du contexte économique mondial, il serait opportun que le Gouvernement adopte une approche prudente en matière budgétaire.

A défaut, elle s'interroge quant à savoir si une réforme plus ciblée, axée sur l'ajustement du barème de la classe d'impôt 1 et sur la mise en place de mesures fiscales spécifiques en faveur des contribuables à faibles revenus, ne permettrait pas de répondre plus efficacement aux objectifs, tout en préservant l'équilibre des finances publiques.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce constate que le Projet s'accompagne d'un « *vaste paquet de mesures en faveur des familles et des enfants*⁷ » avec un coût total évalué à 1,4 milliard d'euros annuel. Cette orientation semble mettre en lumière une contradiction, à savoir, d'une part, la volonté de rompre avec la politique familiale luxembourgeoise traditionnelle, et d'autre part, la proposition d'introduire des avantages aussi bien financiers que non financiers en faveur des familles⁸.

La Chambre de Commerce tient enfin à soulever que contrairement à la classe d'impôt 1 qui est régulièrement critiquée pour sa charge fiscale élevée, l'imposition en classe d'impôt 2 n'a pas suscité de demandes de réforme et faisait déjà l'objet d'une option pour l'individualisation depuis 2018, permettant aux couples mariés de choisir entre l'imposition collective et l'imposition individuelle en fonction de leur situation économique, familiale ou sociale.

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut approuver le projet de loi et les projets de règlements grand-ducaux sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

⁷ <https://men.public.lu/fr/actualites/communiqués-conference-presse/2026/01/06-mateneen.html>

⁸ A savoir, l'abrogation de la solidarité des conjoints en matière d'impôt, l'introduction de la possibilité de déduire fiscalement les cotisations payées pour une assurance pension volontaire par le contribuable pour son conjoint comme dépenses spéciales ou l'introduction d'un abattement fiscal pour la présence d'enfants âgés de moins de 3 ans au début de l'année d'imposition.