

N° 8676⁴
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 DES SALARIÉS
(11.6.2026)

SOMMAIRE

	<i>page</i>
1. Objet du projet de loi et des règlements d'exécution	2
2. Descriptif des mesures prévues	3
2.1 L'imposition des personnes physiques à partir du 1 ^{er} janvier 2028	3
2.2 La fin du décompte annuel et la systématisation des déclarations	9
2.3 Hausse du montant déductible au titre des intérêts débi- teurs et des assurances	12
2.4 Déductibilité des cotisations volontaires en faveur du conjoint en cas d'imposition individuelle	12
2.5 L'épargne-logement davantage encouragée	12
2.6 Indexation du tarif automatisée	13
2.7 La distribution des modérations d'impôt à l'avenir	13
2.8 Adaptation de l'abattement de revenu imposable du fait de charges extraordinaires	14
2.9 Abattement pour charges extraordinaires en raison des enfants hors ménage en hausse, mais au champ plus limité	16
2.10 Introduction d'un abattement dit « petite enfance »	16
2.11 Augmentation du crédit d'impôt monoparental	17
2.12 Majoration de l'abattement pour frais	17
3. L'imposition collective et l'imposition individuelle des contribuables mariés : un rappel des enjeux autour de l'impôt progressif sur le revenu	17

4. Avis de la Chambre des salariés	22
4.1 Observations et commentaires sur le projet de loi	22
4.2. De la fiscalité au Luxembourg : une réforme seulement partiellement copernicienne, car les grandes inégalités fiscales demeurent et aucun <i>tax shift</i> ne se produit	58
5. Conclusion générale	64
Annexes	65
1. Partie I : Analyse théorique	65
2. Partie II : Analyse empirique	87
3. Notice méthodologique	120

Par lettres du 6 janvier et 9 juin 2026, au nom du ministre des Finances, Monsieur Kieffer, directeur du Trésor, a soumis pour avis à la Chambre des salariés le projet de loi, les projets de règlement grand-ducal et les amendements gouvernementaux sous rubrique.

*

1. OBJET DU PROJET DE LOI ET DES RÈGLEMENTS D'EXÉCUTION

Le ministère des Finances, au nom du Gouvernement, entend réformer la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, principalement en introduisant une classe d'impôt unique visant les personnes physiques¹.

L'individualisation sur option de l'imposition des revenus, introduite en 2018 à destination des contribuables mariés qui jusqu'à-là étaient uniquement imposés collectivement, n'a guère eu le succès escompté (du fait que, selon les auteurs, l'imposition dite collective est souvent plus avantageuse financièrement pour l'ensemble du ménage que l'imposition individuelle). Néanmoins, le Gouvernement entend mettre un point final aux discussions pluridécennales autour de la nécessité de passer d'une logique de cumul des revenus (imposition collective – IC) à celle d'une assiette individuelle d'imposition des couples formant une union institutionnalisée. Selon les auteurs du projet, la méthode dite du « *splitting* » au sein de l'imposition collective, introduite en 1967 conformément aux réalités sociétales de l'époque, serait particulièrement en inadéquation avec les évolutions culturelles que le Code civil aurait intégrées depuis lors ; seuls neuf pays de l'OCDE ne pratiqueraient pas cette approche individuelle, dont cinq recourraient au « *splitting* », affirment les auteurs.

C'est pourquoi, il est proposé d'introduire une classe unique d'imposition et, par conséquent, de supprimer les trois classes 1, 1a et 2 que nous connaissons encore à ce jour.

Dès lors, tout changement d'état civil du contribuable à l'avenir n'aura plus d'incidence sur sa situation fiscale, lequel pourra ainsi profiter d'une plus grande prévisibilité et autonomie financières. Cette forme d'imposition serait, par ailleurs, mieux adaptée à tous les modèles de familles, en ce compris les familles recomposées ou les familles vivant en union libre.

En outre, cette nouvelle classe d'impôt unique permettrait d'aligner la fiscalité sur la volonté des conjoints de gérer leurs finances de manière séparée, par exemple par la tenue de comptes bancaires séparés. Ainsi, sous un régime d'imposition individuelle, les conjoints ne seront plus obligés de se communiquer mutuellement leurs revenus à des fins fiscales.

La nouvelle classe unique étant plus favorable que l'imposition individuelle actuellement applicable en classe d'impôt 1, elle pourrait créer un effet incitatif sur une grande partie des anciens mariés ou pacés avant le 1^{er} janvier 2028 qui, cependant, bénéficieront d'une période transitoire de 25 années avant de basculer dans le régime unique.

¹ En plus de diverses mesures précisées ci-après dans cet avis. Subsidiairement, les dispositions fiscales sont concomitamment adaptées dans d'autres textes de loi en conséquence : 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, de même que la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (dite « *Abgabenordnung* ») et la loi d'adaptation fiscale modifiée du 16 octobre 1934 (dite « *Steueranpassungsgesetz* »).

Cette phase de transition est spécialement prévue pour protéger la confiance légitime, par ailleurs principe constitutionnel, placée dans l'appareil fiscal par les contribuables engagés dans une situation de couple institutionnalisé, probablement en considérant les conséquences fiscales qui s'en suivraient. En effet, selon les auteurs, les couples à un seul revenu imposable ou ceux où le revenu imposable d'un des conjoints est nettement inférieur à celui de l'autre conjoint, auront généralement mené une réflexion approfondie quant à la viabilité financière de leur situation et aux bénéfices de l'imposition collective, dont l'impact peut être très favorable, en particulier chez les mono-revenus.

*

2. DESCRIPTIF DES MESURES PRÉVUES

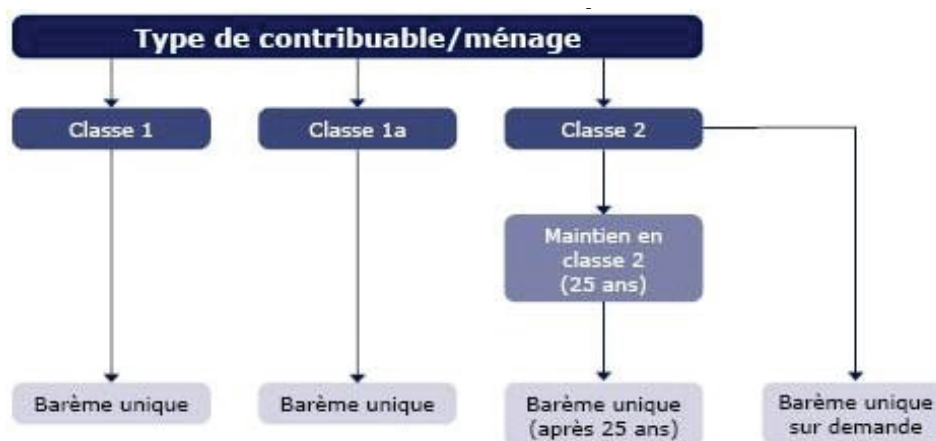
2.1 L'imposition des personnes physiques à partir du 1^{er} janvier 2028

(Articles 4, 5, 6, 23, 24, 25, 33, 41, 55, 56 et 61 du présent projet et projets de RGD portant modification du RGD modifié du 8 juillet 2002 portant exécution de l'article 143, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ainsi que portant modification du règlement grand-ducal du 17 décembre 1991 portant exécution de l'article 5 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu)

Le titre du chapitre III et les articles 3 et 3bis de la LIR dédiés à l'imposition collective des couples mariés sont retravaillés pour, d'une part, consacrer l'article 3 à la nouvelle imposition individuelle des ménages, qu'ils soient mariés ou non, et, d'autre part, offrir une phase transitoire de 25 ans (jusqu'au 31 décembre 2052) vers l'imposition individuelle des couples mariés ou en partenariat légal avant le 1^{er} janvier 2028 (dits anciens mariés ou partenaires).

Au cours de cette période de transition, sauf demande contraire, les couples institutionnalisés seront automatiquement imposés en classe 2, comme précédemment, mais les auteurs prévoient que leur nombre devrait aller décroissant : une partie de ces ménages expireront parmi les plus anciens et, parmi les plus jeunes, les couples mariés ou pacsés pourront s'adapter à la nouvelle réalité fiscale et prendre leurs décisions en toute connaissance de l'expiration du régime transitoire à la fin de l'année d'imposition 2052 ainsi que, pour l'ensemble des couples mariés avant 2028, des divorces continueront à se produire dans un pays aux avant-postes européens dans le domaine.

Transitions vers le nouveau barème unique



Toutefois, selon les auteurs, dans bon nombre de cas, il sera même plus avantageux d'opter immédiatement pour l'imposition individuelle plutôt que de rester dans le barème transitoire. Il en va ainsi des couples mariés à revenus similaires entre conjoints ou, dans une bien moindre mesure que les premiers, si le second revenu est supérieur à 25 % du total des revenus.

N'ont pas droit à l'imposition collective du barème transitoire :

- les couples résidents mariés ou pacsés après le 31 décembre 2027 qui seront directement soumis au barème unique ;

- les conjoints/partenaires qui deviennent contribuables résidents en cours de l'année d'imposition, peu importe qu'ils aient contracté avant ou après le 1^{er} janvier 2028, à une exception près décrite infra (le régime dérogatoire).

Nouveau barème unique en 2028 vs actuelles classes 1, 1a et 2

<i>Barème unique</i>	<i>Classe 1 actuelle</i>	<i>Barème unique</i>	<i>Classe 1a actuelle</i>
<i>Taux – Tranche de revenu</i>	<i>Taux – Tranche de revenu</i>	<i>Taux – Tranche de revenu</i>	<i>Taux – Tranche de revenu</i>
0 % → inférieure à 26 650 €	0 % → inférieure à 13 230 €	0 % → inférieure à 26 650 €	0 % → jusqu'à 26 450 €
11 % → 26 650 à 31 500 €	8 % → 13 230 à 15 435 €	11 % → 26 650 à 31 500 €	10 % → 26 500 à 28 200 €
14 % → 31 500 à 35 500 €	9 % → 15 435 à 17 640 €	14 % → 31 500 à 35 500 €	11,25 % → 28 250 à 29 950 €
19 % → 35 500 à 39 400 €	10 % → 17 640 à 19 845 €	19 % → 35 500 à 39 400 €	12,5 % → 30 000 à 31 750 €
25 % → 39 400 à 44 400 €	11 % → 19 845 à 22 050 €	25 % → 39 400 à 44 400 €	13,75 % → 31 800 à 33 500 €
32 % → 44 400 à 49 500 €	12 % → 22 050 à 24 255 €	32 % → 44 400 à 49 500 €	15 % → 33 550 à 35 250 €
39 % → 49 500 à 117 500 €	14 % → 24 255 à 26 550 €	39 % → 49 500 à 117 500 €	17,5 % → 35 300 à 37 100 €
40 % → 117 500 à 176 200 €	16 % → 26 550 à 28 845 €	40 % → 117 500 à 176 200 €	20 % → 37 150 à 38 950 €
41 % → 176 200 à 234 800 €	18 % → 28 845 à 31 140 €	41 % → 176 200 à 234 800 €	22,5 % → 39 000 à 40 750 €
42 % → dépassant 234 800 €	20 % → 31 140 à 33 435 €	42 % → dépassant 234 800 €	25 % → 40 800 à 42 600 €
	22 % → 33 435 à 35 730 €		27,5 % → 42 650 à 44 450 €
	24 % → 35 730 à 38 025 €		30 % → 44 500 à 46 250 €
	26 % → 38 025 à 40 320 €		32,5 % → 46 300 à 48 100 €
	28 % → 40 320 à 42 615 €		35 % → 48 150 à 49 950 €
	30 % → 42 615 à 44 910 €		37,5 % → 50 000 à 51 800 €
	32 % → 44 910 à 47 205 €		39 % → 51 850 à 117 450 €
	34 % → 47 205 à 49 500 €		40 % → 117 500 à 176 150 €
	36 % → 49 500 à 51 795 €		41 % → 176 200 à 234 850 €
	38 % → 51 795 à 54 090 €		42 % → dépassant 234 900 €
	39 % → 54 090 à 117 450 €		
	40 % → 117 450 à 176 160 €		
	41 % → 176 160 à 234 870 €		
	42 % → dépassant 234 870 €		

<i>Barème transitoire</i>	<i>Classe 2 actuelle</i>
<i>Taux – Tranche de revenu</i>	<i>Taux – Tranche de revenu</i>
0 % → inférieure à 26 460 €	0 % → inférieure à 26 460 €
8 % → 26 460 à 30 870 €	8 % → 26 460 à 30 870 €
9 % → 30 870 à 35 280 €	9 % → 30 870 à 35 280 €
10 % → 35 280 à 39 690 €	10 % → 35 280 à 39 690 €
11 % → 39 690 à 44 100 €	11 % → 39 690 à 44 100 €
12 % → 44 100 à 48 510 €	12 % → 44 100 à 48 510 €
14 % → 48 510 à 53 100 €	14 % → 48 510 à 53 100 €
16 % → 53 100 à 57 690 €	16 % → 53 100 à 57 690 €
18 % → 57 690 à 62 280 €	18 % → 57 690 à 62 280 €
20 % → 62 280 à 66 870 €	20 % → 62 280 à 66 870 €
22 % → 66 870 à 71 460 €	22 % → 66 870 à 71 460 €

24 % → 71 460 à 76 050 €	24 % → 71 460 à 76 050 €
26 % → 76 050 à 80 640 €	26 % → 76 050 à 80 640 €
28 % → 80 640 à 85 230 €	28 % → 80 640 à 85 230 €
30 % → 85 230 à 89 820 €	30 % → 85 230 à 89 820 €
32 % → 89 820 à 94 410 €	32 % → 89 820 à 94 410 €
34 % → 94 410 à 99 000 €	34 % → 94 410 à 99 000 €
36 % → 99 000 à 103 590 €	36 % → 99 000 à 103 590 €
38 % → 103 590 à 108 180 €	38 % → 103 590 à 108 180 €
39 % → 108 180 à 234 900 €	39 % → 108 180 à 234 900 €
40 % → 234 900 à 352 320 €	40 % → 234 900 à 352 320 €
41 % → 352 320 à 469 740 €	41 % → 352 320 à 469 740 €
42 % → dépassant 469 740 €	42 % → dépassant 469 740 €

2.1.1. Le régime commun post-2027

La situation des actuelles classes 1 et 1a ne change pas, et celles-ci sont donc logiquement soumises au barème unique qui couvre les classes individuelles actuelles. Le taux minimum d'imposition (seconde fiche) est fixé à 21% (au lieu de 33%), s'inspirant du taux applicable à l'actuelle classe d'impôt 1a, étant donné que le tarif unique dérivera dans les grandes lignes de celle-ci.

Pour les contribuables qui auraient pu prétendre à l'actuelle classe 2 avant la réforme (alors qu'ils ne rangeaient pas encore dans cette classe²), les revenus imposables ajustés seront déterminés individuellement pour chacun des époux ou partenaires et attribués selon la nature du revenu de la manière suivante :

- revenu net provenant d'une occupation salariée → conjoint ou partenaire qui réalise le revenu
- revenu net résultant de pensions ou de rentes → conjoint ou partenaire qui réalise le revenu
- bénéfice commercial → conjoint ou partenaire qui réalise le revenu
- bénéfice agricole et forestier → conjoint ou partenaire qui réalise le revenu
- bénéfice de l'exercice d'une profession libérale → conjoint ou partenaire qui réalise le revenu

*

- revenu net provenant de capitaux mobiliers → conjoint ou partenaire propriétaire ou titulaire des biens générant les revenus (sauf preuve du contraire)
- revenu net provenant de la location de biens → conjoint ou partenaire propriétaire ou titulaire des biens générant les revenus (sauf preuve du contraire)
- revenus nets divers³ → conjoint ou partenaire propriétaire ou titulaire des biens générant les revenus (sauf preuve du contraire).

Pour les biens immobiliers, c'est l'acte authentique qui atteste du droit de propriété. En cas d'indivision entre deux conjoints ou partenaires, le bien est réputé appartenir à chacun d'eux pour moitié, sauf preuve du contraire (part inégalitaire en indivision).

² Comme les personnes qui se marieraient après le 31 décembre 2027 ou les époux qui s'installeront au Luxembourg sans avoir eu un lien préalable avec le système d'imposition des revenus avant leur arrivée postérieure à cette même date.

³ Les bénéfices de spéculation et de cession, le revenu provenant de prestations non comprises dans une autre catégorie de revenus, tel le revenu provenant d'entremises occasionnelles, le remboursement sous forme de capital ou sous forme de retraits annuels en exécution d'un contrat individuel de prévoyance-vieillesse, de même que la restitution de l'épargne accumulée, également pour des raisons d'invalidité ou de maladie grave, le remboursement anticipé de l'épargne accumulée ainsi que le capital constitutif de la rente viagère payée de manière anticipative.

Les revenus d'actions sont attribués au conjoint qui est propriétaire des actifs.

Pour ce qui concerne les dépenses spéciales, elles sont déduites par le conjoint/partenaire soit souscripteur du contrat, soit qui a payé les arrérages de rentes et de charges permanentes au conjoint divorcé ou qui a effectué un don en espèce (ou en nature). Il en va de même pour les cotisations sociales et personnelles à un régime complémentaire de pension qui sont déductibles dans le chef du conjoint/partenaire qui exerce l'activité lui procurant un revenu.

Les frais d'obtention (ou les dépenses d'exploitation) sont à déduire dans le chef du contribuable marié/pacsé qui a réalisé les revenus.

La nouvelle redevabilité individuelle de l'impôt entraîne que les couples institutionnalisés ne seront dorénavant plus solidairement responsables, mais que chacun des contribuables légalement unis est dans l'obligation individuelle de payer sa propre cote d'impôt.

2.1.2. Le régime dérogatoire dès 2028

De manière dérogatoire, les couples restent imposés collectivement selon l'ancien tarif si aucune demande n'est faite dans le sens contraire vers l'individualisation.

La demande conjointe pour l'imposition individuelle à l'aide d'un formulaire spécifique doit être déposée avant le 31 décembre de l'année d'imposition et est irrévocable. L'imposition individuelle vaut dès l'année de la demande (N) et impose une déclaration d'impôt cette année-là pour corriger la retenue à la source effectuée au cours de l'année.

Si la demande est introduite avant le 30 novembre, la RTS sera pratiquée selon le nouveau barème unique l'année suivante (N+1). Si la demande est introduite entre le 30 novembre et le 31 décembre, la RTS au barème unique s'imposera au demandeur dès l'exercice d'imposition N+2 seulement.

<i>Date/Limite</i>	<i>Action</i>	<i>Conséquence</i>
Avant le 30 novembre de l'année d'imposition	Dépôt de la demande conjointe via le formulaire spécifique	La demande est irrévocable. L'imposition individuelle s'applique dès l'année N de la demande et la RTS en N+1.
Du 1 ^{er} décembre au 31 décembre de l'année d'imposition	Dépôt tardif de la demande conjointe	L'imposition individuelle s'applique dès l'année N de la demande et la RTS individuelle en N+2.

Figurera sur les fiches de retenue d'impôt des salariés et pensionnés la mention « tarif T ».

Sont concernés :

- les contribuables mariés avant le 1^{er} janvier 2028 et résidant depuis le début de l'année d'imposition 2028 (sans vivre en fait séparés au sens de la loi ou d'une décision judiciaire) ;
- les personnes veuves ou divorcées (respectivement séparées de corps ou de fait⁴) au cours des 5 années précédant l'année d'imposition (contre 3 ans actuellement, « *afin d'amoinrir davantage le passage difficile de cette classe d'impôt à la classe d'impôt unique* ») pour autant qu'elles étaient imposées collectivement l'année d'imposition précédant l'année de la dissolution de leur mariage et que i) les veufs n'avaient pas conjointement opté pour le tarif unique l'année du décès ou que ii) les divorcés n'avaient pas, avant cette époque et pendant 5 ans, bénéficié de cette disposition de faveur ni n'avaient opté pour le tarif unique l'année du divorce (de la séparation judiciaire ou de l'ordonnance de référé les autorisant à résider séparément). À noter que les divorcés ou les veufs dont la période d'attente en classe 2 s'est terminée en fin 2026 ne pourront pas bénéficier du régime transitoire de 25 ans ;
- les couples mixtes (1 résident/1 non-résident) sur demande conjointe (marié avant la date butoir et résident, pour l'un, depuis le début de l'année d'imposition 2028), à condition que le résident perçoive au moins 90 % des revenus professionnels du ménage au Luxembourg. Le non-résident doit

4 Pour rappel, la séparation ne résulte pas du simple fait que les conjoints entretiennent des ménages distincts, mais est constatée, outre par le fait d'une habitation réelle en des lieux différents, par la rupture de la communauté de vie et d'intérêts qui fait la substance du mariage obligeant les conjoints à partager les mêmes toit, table et lit. En pratique, l'Administration admet la séparation de fait et de corps en se fondant sur une dispense de l'autorité judiciaire et si les conjoints vivent bien en fait séparés comme décrit en première phrase.

prouver ses revenus annuels par des documents probants. À noter qu'à défaut de demande conjointe pour l'imposition collective ou individuelle ou en cas de non-respect des conditions dérogatoires, l'imposition individuelle s'applique d'office à ce cas de figure, et il ne sera plus possible de revenir à l'imposition collective

et, afin de permettre un changement de résidence vers le Luxembourg sans que la situation fiscale du (des) contribuable(s) vis-à-vis du Luxembourg soit impactée par ce déménagement,

- les couples mariés avant le 1^{er} janvier 2028 dont l'un ou les deux conjoints étaient non résidents depuis le début de l'année 2028 et qui deviennent résidents en cours d'année sont imposés collectivement l'année de leur installation et peuvent continuer à bénéficier de l'imposition collective s'ils résident depuis le début de l'année d'imposition suivante et ne vivent pas séparés légalement ou judiciairement. Pour ce faire, il sera vérifié s'ils étaient imposables collectivement dès le début de 2028 (assimilation⁵).

L'abattement extraprofessionnel est maintenu en cas d'imposition collective transitoire.

À noter que l'imposition collective du contribuable avec ses enfants mineurs n'est pas limitée à la période de transition, si bien qu'ils resteront imposables collectivement même au-delà de la période de transition ; au cours de celle-ci, l'imposition avec le conjoint prime celle avec l'enfant mineur.

Mutatis mutandis, les partenaires sont également concernés par cette phase transitoire tant qu'ils introduisent, annuellement, la demande pour l'imposition collective.

Pour rappel, il reste loisible à tous ces couples mariés et en partenariat ou aux veufs et divorcés d'opter pour le tarif unique pendant la période de transition de 25 ans.

2.1.3. Les frontaliers/non-résidents

La dichotomie entre régime commun d'imposition et régime dérogatoire pour les non-résidents subsiste.

i) Imposition commune des non-résidents

Les non-résidents réalisant des revenus de pensions ou professionnels (en ce compris les bénéfices commercial, agricole ou d'une profession libérale⁶) imposables au Luxembourg sont imposés à l'aune du barème unique à partir du 1^{er} janvier 2028.

Les contribuables non résident qui ne profitent pas du régime de l'assimilation peuvent faire valoir la déduction des cotisations obligatoires à la sécurité sociale, l'abattement forfaitaire légal pour frais de déplacement et pour autres frais d'obtention ainsi que pour dépenses spéciales, la déduction des cotisations personnelles à un régime de pension complémentaire mis en place par l'employeur (2^e pilier) et, éventuellement, la modération pour enfant (ou la bonification d'impôt pour enfant), voire l'abattement de revenu pour charges extraordinaires en raison d'enfants n'appartenant pas au ménage du contribuable.

En principe, la RTS vaut imposition définitive des salaires ou pensions des non-résidents⁷, sauf obligation contraire commandant la voie d'assiette et la remise d'une déclaration, notamment pour les salariés non résidents occupés pendant au moins 9 mois dans l'année.

⁵ En effet, pour profiter de la classe 2, le contribuable marié non résident doit actuellement remplir les conditions de l'article 157ter, et les deux conjoints non résidents tous deux soumis à la retenue à la source sur salaire peuvent également bénéficier d'un taux de classe 2 à la source s'ils remplissent les mêmes conditions.

⁶ À l'exclusion i) des revenus réalisés par un enfant mineur faisant partie du ménage du contribuable ainsi que 2) des pensions et rentes de toute nature ou allocations et avantages périodiques ou bénévoles autres que les pensions de retraite et de survivants touchées en vertu d'une ancienne occupation salariée ou iii) les rentes, pensions ou autres allocations et prestations accessoires servis par une caisse autonome de retraite alimentée en tout ou en partie par des cotisations des assurés, ainsi que le forfait d'éducation et iv) les rentes ayant pour objet de remplacer une perte de revenu comme les rentes professionnelles d'attente et la rente complète ou partielle en cas d'incapacité de travail prolongée, de même que les rentes de survies (lorsque les accidents surviennent après le 31 décembre 2010 et les maladies professionnelles sont déclarées après le 31 décembre 2010).

⁷ Ainsi que des revenus de capitaux mobiliers.

ii) *Imposition dérogatoire des non-résidents*

Par dérogation au régime commun, si le contribuable est imposable au Grand-Duché à concurrence d'au moins 90 % du total de ses revenus indigènes et étrangers (ou pour les résidents belges, d'au moins 50 % des revenus professionnels du ménage), il peut demander, au plus tard le 31 décembre de l'année d'imposition suivant l'exercice d'imposition concerné, à être assimilé aux contribuables résidents et être soumis au même régime d'imposition que ceux-ci.

Si ces 90 % ne sont pas atteints, il importe que ses revenus annuels qui ne sont pas soumis à l'impôt luxembourgeois (et qui empêchent donc d'atteindre ce taux d'assimilation) soient inférieurs ou égaux à 13 000 euros, afin que ce contribuable non résident soit tout de même assimilé et, par conséquent, imposés au taux applicable aux résidents.

De même, aux fins de l'obtention de ce régime d'assimilation, les 50 premiers jours non imposables au Luxembourg en vertu d'une convention contre la double imposition signée par le Grand-Duché sont unilatéralement considérés comme des revenus imposables au Luxembourg⁸.

Dans ce cas de l'assimilation, les contribuables non résidents restent soumis au tarif unique, mais peuvent faire jouer toute une série de mesures de tempérament de l'impôt qui est à disposition des résidents.

Une situation d'exception est prévue pour les non-résidents qui, par les hasards de la vie, ne rempliraient plus la condition de revenus non professionnels étrangers (13 000 euros, et donc des 90%), par exemple du fait d'une plus-value immobilière découlant de la vente d'un bien successoral à l'étranger. Ce « joker » n'est actionnable sur demande par voie d'assiette qu'une seule fois au cours de la période de transition, permettant au contribuable d'avoir rempli malgré toutes les conditions d'accès au régime d'assimilation cette année-là.

Pendant la période de transition se terminant à la fin de l'année d'imposition 2052, l'imposition collective reste toutefois accessible automatiquement aux conjoints et, mutatis mutandis, aux partenaires non résidents, à l'instar des couples institutionnalisés résidents :

- s'ils se sont mariés/pacsés avant le 1^{er} janvier 2028 et que l'un d'eux ou les deux sont contribuables résidents depuis le 1^{er} janvier 2028,
- si les contribuables mariés demandent conjointement l'inscription du taux effectif du tarif T sur leur fiche d'impôt (taux d'assimilation applicable) alors que les deux conjoints réalisent des revenus indigènes passibles de la RTS et qu'ils sont assimilables au sens de l'article 157ter, pour autant i) qu'ils étaient imposés collectivement l'année d'imposition précédente, ii) qu'ils n'aient pas révoqué l'inscription de ce taux applicable ou iii) opté pour l'imposition individuelle, soit l'année d'imposition précédente, soit l'année concernée. Pour savoir s'ils étaient imposés collectivement l'année précédente, il sera vérifié que les deux conjoints n'auront pas révoqué cette année précédente leur demande d'assimilation en vertu de l'article 157ter ; non seulement devront-ils avoir demandé en due forme cette assimilation, mais aussi en remplir les conditions d'accès (voir supra) de sorte qu'ils ont été imposés collectivement de manière automatique,
- si ces personnes sont veuves ou divorcées dans les mêmes conditions que les résidents décrites supra.

Il reste loisible à tous les non-résidents concernés d'opter pour le tarif unique pendant la période de transition de 25 ans.

Les auteurs soulignent que les contribuables non résidents assimilés peuvent donc uniquement être imposés collectivement pendant la période de transition s'ils respectent certaines conditions :

- demande par voie d'assiette (jusqu'au 31 décembre de l'année d'imposition suivante) ou par l'inscription du taux applicable sur la fiche d'impôt (nécessitant par ailleurs le dépôt d'une déclaration) en vertu du régime de l'assimilation ;
- respect des critères d'assimilation ;
- vérification de l'imposition collective l'année d'imposition précédente à l'aune de la demande d'accès au régime d'assimilation et du respect desdites conditions d'éligibilité ;
- non-révocation de l'inscription du taux applicable sur la fiche pour les contribuables éligibles à l'imposition collective ;

⁸ Bien qu'ils soient effectivement imposés dans le pays de résidence, étant donné que la limite de tolérance des 34 jours d'exercice de l'activité salariée en dehors du Luxembourg est franchie.

- non-recours conjoint à l'imposition individuelle.

Dès que les conditions pour l'imposition collective ne sont pas remplies pour une année d'imposition, les auteurs indiquent qu'aucun retour à l'imposition collective n'est possible ni pour l'année d'imposition concernée par la demande ni pour les années d'imposition subséquentes.

L'absence de demande pour le régime de l'assimilation, le non-respect des conditions et modalités du régime de l'assimilation, l'option pour l'imposition individuelle ou la révocation de l'inscription du taux applicable ont séparément un effet irrévocable : aucun retour à l'imposition collective n'est possible, ni pour l'année d'imposition concernée par la demande ni pour les années d'imposition subséquentes.

À souligner que la révocation expresse du taux applicable sur fiche provoque de manière indirecte la fin de l'imposition collective pour l'année d'imposition concernée ainsi que pour les années d'imposition subséquentes. Il ne sera ainsi plus possible, en cas de révocation dudit taux, de faire une demande pour l'imposition collective par voie d'assiette ni pour l'année de la révocation, ni pour une année subséquente.

2.2 La fin du décompte annuel et la systématisation des déclarations

(Articles 39, 40, 43, 44, 46, 47 et 54 du présent projet et projets de règlement grand-ducal portant i) modification du règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2021 portant exécution de l'article 137, alinéa 5a et de l'article 143, alinéa 1^{er} de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ainsi que ii) modification du règlement grand-ducal modifié du 27 décembre 1974 concernant la procédure de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions, de même que iii) modification du règlement grand-ducal modifié du 19 novembre 1999 portant exécution de l'article 137, alinéa 5 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et iv) modification du règlement grand-ducal modifié du 10 mai 1974 portant exécution de l'article 137, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ou portant v) abrogation du règlement grand-ducal modifié du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ainsi que vi) modification du règlement grand-ducal du 7 mai 1991 portant exécution de l'article 137, alinéa 4 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et modifiant le règlement grand-ducal du 3 décembre 1969 portant exécution de l'article 115, numéro 12 de la prédite loi du 4 décembre 1967, de même que vii) modification du règlement grand-ducal modifié du 13 mars 1970 portant exécution de l'article 116 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, viii) modification du règlement grand-ducal modifié du 24 décembre 1990 établissant un régime d'imposition forfaitaire des marins avec xi) projet portant modification du règlement grand-ducal du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 3bis, alinéa 3 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu)

Par souci de simplification, de modernisation et d'automatisation, le procédé du décompte annuel sera supprimé et remplacé par une imposition par voie d'assiette sur demande.

De la sorte, les contribuables tant résidents que non résidents qui perçoivent des revenus soumis à retenue sur salaires ou pensions et qui ne relèvent pas de l'obligation légale de déclarer leurs revenus en vue d'une imposition par voie d'assiette, pourront opter pour ce régime déclaratoire⁹.

Ce décompte, tel que connu jusqu'à présent, est un procédé de régularisation annuelle sur demande de la retenue sur les salaires ou pensions jusqu'au 31 décembre de l'année d'imposition suivante, ce qu'offrira, de manière uniforme pour tous les contribuables, cette nouvelle déclaration d'impôt sur demande¹⁰. Typiquement, les contribuables visés par ce décompte annuel sont, par exemple, le salarié qui a débuté sa carrière professionnelle au courant de l'année d'imposition ou le salarié ou pensionné qui a eu, au cours de l'année d'imposition concernée, des périodes à rémunérations mensuelles variables ou nulles.

⁹ L'article 145 régissant le processus du décompte annuel est supprimé. L'article 153 définissant avec ses règlements adjacents les obligations de déclaration d'impôt (imposition par voie d'assiette) est complété par de nouveaux articles 153bis et 153ter réglant l'imposition par voie d'assiette sur demande, lorsque les contribuables ne sont pas soumis par la loi au régime d'imposition par voie d'assiette. De même, l'article 157, alinéa 4 couvre l'obligation de déposer une déclaration pour les non-résidents, complétée par un nouvel alinéa 4a ouvrant l'imposition par voie d'assiette sur demande à ceux-ci.

¹⁰ Lorsque la somme annuelle des retenues sur salaires est plus élevée que l'impôt annuel correspondant au revenu annuel passible de retenue, le surplus est restitué au salarié ou pensionné. Dans le cas contraire, le résidu d'impôt n'est pas recouvré par l'administration des contributions, à l'exception de la différence apparaissant dans un décompte annuel spécial.

Les obligations actuelles de dépôt d'une déclaration ne changent pas (voir encadré supra). Dans les cas non visés par la loi ou les règlements ad hoc, l'imposition par voie d'assiette n'a pas lieu, à moins qu'elle ne soit demandée par le contribuable. Cette voie d'assiette sur demande correspond peu ou prou aux termes du décompte annuel ou du décompte spécial, présentement abrogés.

À noter que les conjoints imposés individuellement seront dans l'obligation de remettre une déclaration individuelle, mais aussi une déclaration commune de revenus en double exemplaire, s'ils disposent de biens dont les revenus sont à attribuer aux deux conjoints ou aux deux partenaires. Un formulaire spécifique, visant à s'assurer que les deux conjoints ou partenaires se basent sur la même répartition des revenus et établi par l'Administration, sera joint à la déclaration individuelle de chaque conjoint ou partenaire.

Encadré 1 – Le régime actuel de décompte et de déclaration

Pour rappel, tout contribuable doit rentrer une déclaration si l'Administration des contributions le lui demande.

Certaines obligations incombent aux contribuables en matière de déclaration d'impôt, dispositions qui restent inchangées à partir de 2028. En effet, sont soumis *de lege* à l'imposition par **voie d'assiette** les contribuables **résidents**

- qui ne réalisent que des revenus non passibles d'une RTS, d'une retenue sur les revenus de capitaux mobiliers ou sur les revenus de tantièmes et dont le revenu imposable dépasse 13 230 euros
- qui ne sont pas visés par les précédentes conditions et
 1. dont le revenu imposable dépasse 100 000 euros ou
 2. sont bénéficiaires, en plus des revenus passibles de retenue d'impôt, de revenus nets non passibles de retenues d'impôt de plus de 600 euros ou
 3. sont bénéficiaires de revenus imposables mais qui se composent en tout ou en partie de rémunérations dispensées de la retenue ou de rémunérations versées par des employeurs ou caisses de pension établis à l'étranger non soumis à la RTS ou
 4. sont détenteurs d'au moins une fiche de retenue d'impôt additionnelle, à taux fixe, si le revenu imposable dépasse 36 000 euros pour les contribuables des classes d'impôt 1 ou 2 et 30 000 euros pour ceux de la classe d'impôt 1a, ou
 5. sont bénéficiaires de revenus nets de plus de 1 500 euros passibles de la retenue d'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers, ou
 6. sont bénéficiaires de revenus nets de plus de 1 500 euros passibles de la retenue d'impôt sur les revenus de tantièmes, ou
 7. mariés et pas en fait séparés, dont l'un est un contribuable résident et l'autre une personne non résidente, qui souhaitent opter ou ont opté conjointement pour l'imposition collective, à condition que l'époux résident réalise au Luxembourg au moins 90% des revenus professionnels du ménage pendant l'année d'imposition, ou
 8. partenaires qui optent conjointement soit pour une imposition collective, soit une imposition individuelle avec réallocation, ou
 9. mariés qui optent conjointement soit pour une imposition individuelle pure, soit une imposition individuelle avec réallocation, ou
 10. sont détenteurs de revenus du patrimoine et de certaines pensions soumis à la contribution à l'assurance dépendance.

L'imposition par **voie d'assiette** est réalisée **sur demande**, si les contribuables **résidents** sont, entre autres,

- débiteurs de frais de financement ou d'intérêts en rapport avec des immeubles bâtis ou en voie de construction en rapport avec l'habitation (destinée à être) occupée par le propriétaire ou cédée gratuitement à des tiers (hors résidence secondaire du propriétaire) ainsi que de divers frais d'obtention en relation avec des immeubles destinés à la location à des tiers
- attributaires de dividendes, parts de bénéfice et autres produits similaires ou d'arrérages et d'intérêts d'obligations avec intérêt supplémentaire variant en fonction du montant du bénéfice distribué par le débiteur, à moins que ledit intérêt supplémentaire ne soit stipulé simultanément avec une diminution passagère du taux d'intérêt sans qu'au total le taux initial soit dépassé

- bénéficiaires de revenus nets n'excédant pas 1 500 euros passibles de la retenue d'impôt sur les revenus de tantièmes
- bénéficiaires d'intérêts soumis à une retenue d'impôt étrangère sur les revenus de certains intérêts produits par l'épargne mobilière.

Du côté des contribuables **non résidents**, ceux-ci sont également **obligatoirement soumis** à une imposition par **voie d'assiette**, s'ils

- sont occupés d'une façon continue comme salariés passibles de retenue au Luxembourg pendant au moins 9 mois de l'année d'imposition
 1. pour autant que leur revenu imposable dépasse 100 000 euros ou, s'ils détiennent au moins une fiche de retenue d'impôt additionnelle, le montant de 36 000 euros en classes d'impôt 1 ou 2 et 30 000 euros en classe d'impôt 1a
 2. ou qu'ils bénéficient de revenus nets de plus de 1 500 euros passibles de la retenue d'impôt sur les revenus de capitaux mobiliers ou de tantièmes
- ne réalisent que des revenus indigènes non soumis à une retenue d'impôt à la source
- réalisent exclusivement des tantièmes dont le montant total brut excède 100 000 euros par année d'imposition
- optent pour une assimilation aux contribuables résidents
- sont partenaires et optent conjointement soit pour une imposition collective, soit pour une imposition individuelle avec réallocation
- sont mariés et optent conjointement soit pour une imposition individuelle pure, soit une imposition individuelle avec réallocation.

Sur demande, les contribuables **non résidents** peuvent déposer une déclaration s'ils

- réalisent un bénéfice commercial au Luxembourg tiré d'une activité indépendante exercée de façon personnelle de nature littéraire ou artistique ou d'une activité sportive professionnelle, lorsque cette activité est ou a été exercée ou mise en valeur au Luxembourg¹¹
- ne perçoivent qu'exclusivement des tantièmes dont le montant total brut ne dépasse pas 100 000 euros par année d'imposition.

Pour accéder au **décompte** (modèle 163), il faut être un

- contribuable salarié ou pensionné ayant eu son domicile fiscal (ou son séjour habituel) au Luxembourg pendant les 12 mois de l'année d'imposition
- contribuable salarié qui ne remplirait ces conditions mais qui a été occupé comme salarié au Luxembourg pendant au moins 9 mois de l'année d'imposition et d'une façon continue pendant cette période¹²
- contribuable salarié ne relevant ni de l'une ni de l'autre catégorie ci-avant et dont le salaire brut indigène a été au moins égal à 75% du total de son salaire brut annuel (et autres prestations ou avantages semblables en tenant lieu)
- contribuable salarié parmi les trois précédents ayant droit à une modération d'impôt pour enfant mais que ne se serait pas vu attribuer l'allocation familiale, l'aide financière de l'État pour études supérieures ou l'aide aux volontaires ou qui ont droit à une bonification d'impôt pour enfant
- contribuable salarié ou pensionné résident qui demande le crédit d'impôt monoparental parce que celui-ci n'a pas été accordé au cours de l'année par l'employeur ou la caisse de pension
- contribuable salariés qui demandent l'imputation du crédit d'impôt heures supplémentaires
- contribuable salarié ou pensionné non résident ne remplissant toujours pas l'une des conditions précédentes ainsi que salarié ou pensionné ayant partiellement eu leur domicile fiscal au Luxembourg (sans remplir la condition des 9 mois ou des 75% du total de leur salaire brut annuel), auxquels cas les salaires indigènes et les revenus étrangers sont incorporés dans une base

¹¹ Et dont le taux de la retenue est fixé à 10% des recettes sans aucune déduction.

¹² Tous les jours ouvrables au Luxembourg durant une période minimale de 9 mois.

imposable fictive pour déterminer le taux d'impôt global qui est applicable au revenu soumis au décompte annuel

- contribuable salarié ou pensionné non couverts par les situations précédentes dont les excédents de frais de déplacement, de frais d'obtention autres que les frais de déplacement et de dépenses spéciales ainsi que les charges extraordinaires qui n'ont pas été inscrits en déduction sur la fiche de retenue en cours d'année ainsi que pour l'octroi des modérations ou bonifications d'impôt pour enfants si ces dernières n'ont pas été octroyées pendant l'année d'imposition
- ou, enfin, conjoints résidents salariés ou pensionnés (ou contribuable résident avec enfants mineurs) s'ils sont imposables collectivement au titre d'un décompte collectif, auquel cas le décompte porte sur l'ensemble des salaires et pensions alloués aux personnes imposables collectivement, à l'exclusion des salaires des enfants mineurs. Ces derniers font l'objet d'un décompte séparé. Pour les conjoints salariés ou pensionnés non imposables collectivement, le décompte annuel se fait séparément pour chacune des personnes. Il en est de même en ce qui concerne un contribuable et ses enfants mineurs non imposables collectivement.

2.3 Hausse du montant déductible au titre des intérêts débiteurs et des assurances

(Article 15 du présent projet)

Le montant annuel déductible de 672 euros ayant fusionné le volet des intérêts débiteurs et celui des primes d'assurance se révélerait finalement insuffisant pour couvrir largement ces deux types de dépenses et sera porté à 900 euros afin de renforcer la capacité contributive des contribuables.

Ce plafond reste majoré de son propre montant pour le conjoint imposable collectivement avec le contribuable au cours de la période de transition se terminant à la fin de l'année d'imposition 2052, de même que l'enfant pour lequel le contribuable obtient une modération d'impôt, à raison d'une majoration de son propre montant de 50 % lorsqu'il y a droit avec l'autre parent ou de 100 % pour chaque enfant pour lequel le contribuable a droit à lui seul à une modération d'impôt pour enfant.

2.4 Déductibilité des cotisations volontaires en faveur du conjoint en cas d'imposition individuelle

(Article 16 du présent projet)

Actuellement, les cotisations payées à titre personnel au titre d'une assurance continuée, volontaire ou facultative et d'un achat de périodes en matière d'assurance maladie ou pension sont déductibles dans le chef du contribuable qui les a payées, fût-il marié ou pacsé et imposé collectivement.

Si cette option reste ouverte en imposition collective au cours de la période de transition, en cas d'imposition individuelle, peuvent être imputées au contribuable qui les verse les cotisations d'assurance au nom de son conjoint qui a abandonné ou réduit son activité professionnelle.

Ainsi, les cotisations versées par le contribuable A au titre d'une assurance pension volontaire (continuée ou facultative) pour le compte personnel de son conjoint B seront déductibles par le contribuable A en tant que dépenses spéciales. Si le conjoint B paie lui-même une partie de ces cotisations volontaires, il pourra les déduire personnellement.

2.5 L'épargne-logement davantage encouragée

(Article 17 du présent projet)

Le montant annuel déductible des cotisations versées en vertu d'un contrat d'épargne-logement de 1 344 euros (jamais adapté depuis sa refixation en 2017) est porté à 1 500 euros pour les personnes âgées de 18 ans à 40 ans accomplis et, dans les autres cas, la somme de 672 euros est augmentée à 900 euros.

Ces hausses respectives de 34 % et de 12 % doivent permettre de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie et de l'évolution dans le secteur immobilier luxembourgeois au cours des dernières années.

Ce plafond reste majoré de son propre montant pour le conjoint imposable au cours de la phase de transition ainsi que pour chaque enfant donnant droit à une modération d'impôt pour enfant.

2.6 Indexation du tarif automatisée

(Article 30 du présent projet)

L'adaptation du tarif de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, si elle permet de neutraliser l'impact de l'évolution des prix en assurant le principe du maintien du taux global de l'impôt pour un revenu donné, fut abrogée en 2013.

Il est proposé de réintroduire ce mécanisme sous une forme nouvelle. Le projet de loi initial dispose que le Gouvernement dépose un projet de loi qui vise à adapter le tarif d'impôt après « *trois adaptations de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires* ». Autrement dit, l'ampleur de la correction du tarif serait évaluée dans un projet déposé par le pouvoir exécutif après que trois tranches indiciaires successives auront été payées.

Afin de tenir compte d'une opposition formelle formulée par le Conseil d'État, le Gouvernement a amendé le projet de loi dans la mesure où le tarif serait automatiquement adapté – sans prévoir la nécessité du dépôt d'un projet de loi – à partir du 1er janvier de l'année d'imposition qui suit celle de la quatrième adaptation de la cote d'application de l'échelle mobile des salaires. Cette revalorisation automatique se ferait par un facteur qui correspond à quatre tranches indiciaires de 2,5 %.

2.7 La distribution des modérations d'impôt à l'avenir

(Articles 26, 27 et 28 du présent projet et projets de règlement grand-ducal portant abrogation du règlement grand-ducal du 20 décembre 2024 portant exécution de l'article 123, alinéa 9, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ainsi que modification du règlement grand-ducal modifié du 7 mars 1969 portant exécution de l'article 111, alinéa 8, numéros 1 et 2 de la loi concernant l'impôt sur le revenu, de même que portant abrogation du règlement grand-ducal du 23 décembre 2016 portant exécution de l'article 123, alinéa 8, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu)

Les auteurs rappellent au sujet de la modération d'impôt pour enfant que celle-ci fut instaurée par le passé afin de tenir compte de la diminution de la capacité contributive d'un contribuable avec enfants de moins de 21 ans faisant partie de son ménage¹³ par rapport à un contribuable sans enfants, invoquant ainsi l'obligation alimentaire faite par le Code civil de nourrir, entretenir et élever leurs enfants qui incombe ainsi à chaque parent.

Les parents d'un ou de plusieurs enfants communs, qui vivent dans un même ménage avec le ou les enfants, percevront ensemble une modération d'impôt partagée entre les deux parents (50/50).

En cas d'imposition collective, les parents recevront ensemble cette modération (100%). Dans le cas d'une imposition individuelle, les parents perçoivent également pour chaque enfant commun cette modération d'impôt, réputée partagée à raison de chacun la moitié de celle-ci pour l'enfant avec lequel ils vivent dans leur ménage (50/50), indifféremment de qui est attributaire de l'allocation familiale (la bourse d'étude ou l'aide aux volontaires). Concernant la particularité d'un contribuable résident marié vivant avec le/la conjointe qui est une personne non résidente, la modération revient au premier en cas d'imposition collective et est réduite de moitié en cas d'imposition individuelle, peu importe de qui perçoit l'allocation familiale.

Lorsque les deux parents ne vivent pas ensemble dans un ménage commun avec les enfants, le parent vivant seul avec le ou les enfants ou bien une personne avec ou sans autre lien familial qui vit avec eux (et a donc recueilli de façon durable les enfants) obtiendra seul(e) la modération en raison de l'attribution du premier versement de l'allocation familiale (etc.) au cours de l'année d'imposition. Cependant, si les enfants vivent alternativement dans le ménage de chacun des deux parents en raison d'une garde alternée découlant de la chose jugée, la modération sera obtenue par les deux parents (50/50), peu importe comment l'allocation familiale (la bourse d'étude ou l'aide aux volontaires) sera répartie entre eux, en ce compris au-delà de la majorité de l'enfant, sauf si la situation changeait après le 18e anniversaire en faveur d'un des deux parents qui pourrait alors bénéficier seul de la modération après déclaration commune des deux parents.

¹³ C'est-à-dire lorsqu'il vit sous le même toit que le contribuable ou alternativement chez lui en raison d'une garde alternée. Pour une même année, l'enfant ne peut faire partie que d'un ménage.

Le parent qui est réputé avoir obtenu la modération d'impôt en raison du fait que l'enfant fait partie de son ménage pourra bénéficier de la majoration de certains plafonds en matière de dépenses spéciales et de frais d'obtention ou du crédit d'impôt monoparental.

En cas d'absence d'allocation, de bourse ou d'aide, la modération sous forme de dégrèvement reste accessible sur demande au contribuable soit pour moitié, soit intégralement en fonction du cas de figure. Si les parents vivent ensemble ou si la garde est alternée, le dégrèvement est dû pour moitié. Il est intégral si le parent vit seul avec l'enfant ou si le contribuable est marié à un non-résident. Elle s'élève à 922,5 euros et est imputée dans la limite de l'impôt dû.

Si au cours d'une année, l'enfant commun passe définitivement d'un ménage à l'autre au cours d'une année, celui-ci sera réputé faire partie du ménage

- des deux parents si ceux-ci vivaient ensemble et que l'un des deux est attributaire de l'allocation,
- du contribuable résident (marié avec une personne non résidente) s'il est l'attributaire du premier versement de l'allocation au cours de l'année d'imposition,
- du contribuable attributaire du premier versement de l'allocation au cours de l'année d'imposition si les parents ne vivaient pas dans un ménage commun,
- des deux parents qui partageaient la garde alternée si l'une ou les deux personnes sont attributaires du premier versement d'allocation.

Le même schéma s'appliquera en cas de bourse d'étude ou d'aide aux volontaires ainsi qu'à la modération pour enfant d'au moins 21 ans si celui-ci poursuit des études de formation professionnelle de façon continue à temps plein sur plus d'une année ou s'il est handicapé.

En cas d'attribution de l'allocation (bourse, aide) directement au bénéficiaire majeur, l'enfant est réputé faire partie du ou des ménages du ou des contribuables dans le(s)quel(s) il vit soit au début de l'année, soit au moment de sa naissance ou son adoption, soit au moment où l'assujettissement à l'impôt du contribuable commence.

Ces fictions sont élaborées en vue de faciliter la tâche des bureaux d'imposition.

Est maintenue la bonification d'impôt pour enfant qui fait suite à la modération lorsque le droit à celle-ci expire dans le chef d'une quelconque personne concernée (parent ou tiers) à la fin d'une des deux années précédant l'année d'imposition et s'appliquera selon les mêmes modalités. La dégressivité existante en matière de bonification est supprimée, et cette dernière n'est plus accordée à partir d'un revenu imposable de 76 600 euros, si le contribuable n'a pas plus de cinq enfants.

2.8 Adaptation de l'abattement de revenu imposable du fait de charges extraordinaires

(Article 31 du présent projet et projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 7 mars 1969 portant exécution de l'article 127, alinéa 6 de la loi concernant l'impôt sur le revenu)

L'abattement pour charges extraordinaires permet de tenir compte dans le chef du contribuable de charges extraordinaires¹⁴ (autres que les dépenses spéciales et les frais d'obtention) qui sont inévitables pour des raisons matérielles (par exemple du fait de catastrophes naturelles), juridiques (par exemple liées à un divorce) ou morales (pour aider des parents nécessiteux) et si elles n'incombent normalement pas à la majorité des contribuables qui se trouvent dans une situation analogue en ce qui concerne leur revenu et leur fortune ainsi que leur situation familiale.

Du fait de la réforme, le table d'évaluation du caractère extraordinaire de la charge est modifiée à la fois pour tenir compte des adaptations prévues en matière de répartition des charges parmi les couples mariés sous le régime individuel, mais aussi pour rétablir un lien perdu avec les réalités économiques de la structure des revenus, alors les tranches de revenu utilisées n'ont jamais été adaptées par le passé. Le Gouvernement entend ainsi répondre à son programme qui prévoit que « *la déductibilité [...] des charges extraordinaires sera rendu plus avantageuse et flexible* ».

À l'heure actuelle, la tranche de revenu la plus élevée s'applique déjà à partir d'un revenu imposable supérieur à 60 000 euros où se trouve le salaire annuel moyen aujourd'hui. Dès lors, la première tranche

¹⁴ Telles que les frais de maladie non remboursés par la caisse de maladie, l'entretien de parents sans ressources, les prestations alimentaires (non reconnues comme dépenses spéciales), les frais de divorce et toute une série d'autres frais.

de revenu s'appliquera jusqu'à 30 000 euros de revenu imposable. Ensuite, les tranches augmentent de 15 000 euros au lieu de 10 000 dans le tableau existant. La dernière tranche de revenu ne s'appliquera qu'à partir de 105 000 euros, ce qui équivaut à une augmentation de 75 pour cent par rapport à la dernière tranche d'aujourd'hui à hauteur de 60 000 euros. Grâce à cet élargissement proposé, le seuil de la charge normale est ainsi réduit pour les revenus imposables ne dépassant pas 105 000 euros. L'élargissement des tranches de revenu réduit le montant de la charge normale, aboutissant ainsi à un abattement pour charges extraordinaires plus élevé.

Nouvelle version pour le tarif unique et le tarif transitoire

<i>pour un revenu imposable</i>	<i>pour un contribuable</i>										
	<i>sans modération d'impôt pour enfant</i>	<i>avec au moins une modération d'impôt pour enfant à lui seul ou ensemble avec l'autre parent</i>									
		<i>nombre des modérations d'impôt pour enfant</i>									
		<i>0,5</i>	<i>1</i>	<i>1,5</i>	<i>2</i>	<i>2,5</i>	<i>3</i>	<i>3,5</i>	<i>4</i>	<i>4,5</i>	<i>5</i>
inférieur à 30 000 €	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 30 000 à 45 000 €	4 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 45 000 à 60 000 €	6 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 60 000 à 75 000 €	7 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 75 000 à 90 000 €	8 %	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 90 000 à 105 000 €	9 %	7 %	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %
supérieur à 105 000 €	10 %	8 %	7 %	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %

<i>pour un revenu imposable</i>	<i>Pour des contribuables répondant aux critères énoncés à l'article 118bis, alinéa 2</i>										
	<i>sans modération d'impôt pour enfant</i>	<i>avec au moins une modération d'impôt pour enfant à lui seul ou ensemble avec l'autre parent</i>									
		<i>nombre des modérations d'impôt pour enfant</i>									
		<i>0,5</i>	<i>1</i>	<i>1,5</i>	<i>2</i>	<i>2,5</i>	<i>3</i>	<i>3,5</i>	<i>4</i>	<i>4,5</i>	<i>5</i>
inférieur à 30 000 €	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 30 000 à 45 000 €	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 45 000 à 60 000 €	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 60 000 à 75 000 €	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 75 000 à 90 000 €	7 %	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 90 000 à 105 000 €	8 %	7 %	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %
supérieur à 105 000 €	9 %	8 %	7 %	6 %	5 %	4 %	3 %	2 %	1 %	0 %	0 %

Version actuelle de l'évaluation de la charge extraordinaire

Pour un revenu imposable	Pour un contribuable appartenant à la classe d'impôt						
	<i>l</i> <i>l⁵, 1a ou 2</i>						
		nombre de modérations d'impôts pour enfants					
		0	1	2	3	4	5
inférieur à 10 000 €	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 10 000 à 20 000 €	4 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 20 000 à 30 000 €	6 %	4 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %
de 30 000 à 40 000 €	7 %	6 %	4 %	2 %	0 %	0 %	0 %
de 40 000 à 50 000 €	8 %	7 %	5 %	3 %	1 %	0 %	0 %
de 50 000 à 60 000 €	9 %	8 %	6 %	4 %	2 %	0 %	0 %
supérieur à 60 000 €	10 %	9 %	7 %	5 %	3 %	1 %	0 %

2.9 Abattement pour charges extraordinaires en raison des enfants hors ménage en hausse, mais au champ plus limité

(Article 32)

Si l'abattement pour enfant ne faisant pas partie du ménage du contribuable est relevé de 5 424 euros à un maximum de 5 928 euros, cet abattement ne profitera plus à aucun des parents si l'enfant vit, en raison d'une résidence alternée, sous le toit des deux personnes, qui exercent conjointement l'autorité parentale.

2.10 Introduction d'un abattement dit « petite enfance »

(Article 36)

Ce nouvel abattement spécifique tenant compte de la présence d'enfants en bas âge dans le ménage du contribuable à hauteur maximale de 5 400 euros par enfant âgé de moins de 3 ans au début de l'année d'imposition est réservé aux contribuables résidents imposés individuellement et non résidents s'ils sont assimilés. Les montants en jeu et les vérifications difficiles à mener justifient, selon les auteurs du projet, d'exclure les non-résidents non assimilés.

Cet abattement cherche à compenser sur le plan fiscal l'éventuelle réduction du revenu professionnel dans le chef d'un des deux parents d'un enfant en bas âge jusqu'à ce qu'il puisse bénéficier de l'éducation précoce à partir de l'âge de trois ans.

Il sera généralement réparti pour moitié sur les deux parents. Hormis la situation (majoritaire) où le contribuable a droit à une modération d'impôt pour enfant avec l'autre parent avec lequel il vit dans un même ménage, cet abattement s'obtient sur demande.

Lorsque les contribuables sont mariés ou pacsés et imposés individuellement et que l'un des contribuables a réduit ses revenus pour concilier vie familiale et professionnelle, l'abattement peut être réalloué à hauteur de 2 700 euros pour autant que le revenu de ce contribuable à temps partiel ne soit pas supérieur à 15 000 euros bruts par an, somme correspondant à 20% du salaire moyen en 2024. Si le revenu propre, telles que les pensions alimentaires ou les indemnités, prestations, allocations et autres aides (à l'exception des allocations familiales et de rentrée scolaire ou de subsides remboursables et d'emprunts) est supérieur à ce montant, le contribuable continue à percevoir personnellement sa moitié d'abattement. Deux déclarations fiscales séparées seront par conséquent introduites par chacun des deux parents.

2.11 Augmentation du crédit d'impôt monoparental

(Article 49)

Le CIM est de nouveau relevé : son montant passe de 3 504 euros à 4 008 euros. Par ailleurs, le montant des allocations de toute nature (sauf rentes-orphelins et prestations familiales) immunisé dans le CIM est augmenté de 2 712 à 2 964 euros.

Les auteurs confirment une pratique non fondée par les textes que le CIM n'est pas attribuable en cas de garde alternée ou, comme déjà admis par ces textes, lorsque les deux parents de l'enfant partagent, avec leur enfant, une habitation commune.

2.12 Majoration de l'abattement pour frais

(Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 relatif à l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfant)

L'abattement pour frais de domesticité, d'aides et de soins ainsi que de garde d'enfants est augmenté de 600 euros pour atteindre 6 000 euros afin de tenir compte des réalités économiques et de préserver la capacité contributive des contribuables.

À noter que des sommes versées au conjoint ou au partenaire en raison de travaux domestiques ou d'aides ou de soins à une personne dépendante ne sont pas considérées comme des frais afférents afin d'éviter une optimisation fiscale par le transfert de revenus entre conjoints ou partenaires dans le cadre d'une imposition individuelle.

*

3. L'IMPOSITION COLLECTIVE ET L'IMPOSITION INDIVIDUELLE DES CONTRIBUABLES MARIÉS : UN RAPPEL DES ENJEUX AUTOUR DE L'IMPÔT PROGRESSIF SUR LE REVENU

Dans le cadre du système fiscal luxembourgeois, chaque contribuable, y compris les époux au sein d'un couple marié, reste responsable de ses obligations fiscales selon ses propres capacités financières. Toutefois, pour le calcul du taux d'imposition applicable aux couples mariés, l'administration procède à la consolidation des revenus et applique donc un régime d'imposition collective (IC) et solidaire¹⁵.

Le droit commun prévoit d'ailleurs que, bien que sous le régime de l'imposition collective, chacun des époux reçoit son propre bulletin commun, alors même qu'ils résident tous les deux à la même adresse et ont l'obligation légale de vivre ensemble. Par souci de simplification administrative, il est dérogé depuis 2017 à ce droit commun par un envoi unique du bulletin d'impôt (et autres décisions) à l'adresse commune des conjoints imposés collectivement ayant une habitation commune ; cette notification commune vaut notification à chacun des destinataires nommément désignés dans ces décisions. Si toutefois les conjoints imposés collectivement ont des adresses séparées, il est procédé d'office à un envoi à chacune des deux adresses.

En plus de l'imposition individuelle sur option des couples institutionnalisés introduite en 2018 et logée à la même enseigne, la loi sur l'impôt sur le revenu (LIR) prévoit, déjà aujourd'hui, un barème unique, même si, dans le débat public, il est souvent question de trois barèmes distincts, à savoir un par classe d'impôt.

En réalité, le barème unique s'applique à tous les contribuables, et la classe d'impôt ne détermine pas quel barème s'applique à tel ménage fiscal, mais plutôt la manière dont ce barème unique est appliqué au revenu imposable.

¹⁵ La réforme fiscale de 1987 a acté le caractère distinct des époux imposés collectivement, les „contribuables restent des sujets de droit distincts, obligés solidairement” ; elle a également fait disparaître l'idée de l'imposition collective du couple “comme s'il s'agissait d'un seul et même contribuable”. La notion économique du « ménage commun » fut ainsi abandonnée pour faire prévaloir celle de la cohabitation dans l'imposition collective. Dans le cadre légal actuel, les époux sont néanmoins solidaires de l'impôt dû par le ménage dans la forme collective d'imposition.

Encadré 2 – Les différentes classes d'impôt

La classe 2 regroupe, par principe, les contribuables soumis à une imposition collective. Il s'agit notamment des couples mariés résidents, mais aussi des couples mariés non-résidents qui demandent à être assimilés fiscalement aux résidents luxembourgeois. À cela s'ajoutent les partenaires légaux, liés par un « PACS » (partenariat légal), à condition qu'ils optent pour une imposition collective par le biais d'une déclaration d'impôt à la fin de l'année. La classe 2 continue également de s'appliquer aux contribuables qui ont perdu leur conjoint par décès ou à la suite d'un divorce, pour une durée transitoire de trois années calendaires suivant cette perte (période qui sera portée à 5 ans avec le projet de loi sous avis).

La classe 1a, quant à elle, concerne les personnes veuves, les personnes célibataires âgées de 64 ans ou plus en janvier d'une année calendaire, ainsi que les contribuables célibataires ayant des enfants à charge, avec la règle que seul un des parents peut bénéficier de cette classe dans une même année d'imposition.

La classe 1 s'applique à tous les contribuables qui ne remplissent pas les conditions pour relever des classes 1a ou 2. Elle regroupe principalement les célibataires, âgées de moins de 64 ans, n'ayant pas d'enfant(s) à charge ou encore les mariés non résidents n'ayant pas demandé l'assimilation fiscale ainsi que les partenaires n'optant pas pour l'imposition collective.

Pour les contribuables relevant de la **classe 1**, le barème tel que défini par la loi (art. 118 LIR) s'applique directement et intégralement sur le revenu imposable.

Les contribuables de la **classe 1a** bénéficient, quant à eux, d'un traitement particulier : avant que le barème ne leur soit appliqué, leur revenu imposable est d'abord réduit d'un abattement dégressif¹⁶. Ce mécanisme équivaut à élargir la tranche de revenu exonérée d'impôt pour alléger la contribution fiscale. À revenu égal, un contribuable en classe 1a paiera ainsi systématiquement moins d'impôt qu'un contribuable de la classe 1, même si cet avantage fiscal est plafonné à un montant d'environ 2 380 euros annuels (selon le tarif de 2025).

Ce traitement préférentiel accordé aux contribuables de la classe 1a tient ainsi compte d'une capacité contributive inférieure d'une partie de ces ménages fiscaux, qui justifie que leur impôt dû soit réduit du fait de la charge d'enfants financièrement dépendants.

Exemple 1 :

Un revenu annuel imposable de 50 000 euros – après déduction des frais d'obtention, des abattements et des déductions fiscales – entraîne, pour un contribuable relevant de la classe d'impôt 1, une imposition intégrale de ce montant selon le barème en vigueur. L'impôt annuel dû au titre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'élève alors à 7 341 euros, correspondant à un taux moyen d'imposition de 14,68 %.

En revanche, si ce même contribuable relève de la classe d'impôt 1a, en raison notamment de son âge (64 ans ou plus) ou de la présence d'enfants à charge, le traitement fiscal change sensiblement. Dans ce cas, le revenu de 50 000 euros n'est pas imposé en tant que tel, mais fait l'objet d'un dégrèvement spécifique à la classe 1a.

Concrètement, cela revient à appliquer le barème à un revenu réduit à 42 655 euros, ce qui entraîne un allègement de l'impôt dû. Dans cette configuration, la cote s'élève à 4 970 euros, soit un taux d'imposition moyen de 9,94 %.

Pour les contribuables de la **classe 2** (à savoir les époux imposés collectivement), l'imposition collective est pratiquée depuis plus de 100 ans (l'unité fiscale est le couple), et l'impôt dû dépend de la somme des revenus des conjoints. En 1967, un mécanisme d'implémentation de cette IC fut introduit

¹⁶ « Application du tarif au revenu imposable ajusté réduit d'un quart de son complément à 79 380 euros » (sans que le taux d'accroissement maximal, c'est-à-dire le rapport entre l'accroissement de l'impôt et celui de la base imposable, ne puisse dépasser le taux de tranche maximal du revenu concerné, à savoir 39% entre 51 804 euros et 117 450 euros, 40% entre 117 450 euros et 176 160 euros, 41% entre 176 160 euros et 234 870 euros et 42% pour la tranche de revenu dépassant 234 870 euros ; sans ce dispositif de freinage de la progressivité, la dégressivité de l'abattement entraînerait un dépassement du taux marginal attendu pour ces niveaux de revenus).

face à la montée continue de l'emploi féminin et qui est réservé aux seuls époux imposés collectivement depuis 1991 : le revenu imposable total des conjoints est divisé par deux (quotient conjugal) avant d'être soumis au barème fiscal prévu par la loi et appliqué tel quel aux contribuables de la classe 1 et, une fois l'impôt calculé sur cette base, le montant obtenu est multiplié par deux pour déterminer l'impôt total dû par le couple (article 121 LIR).

Ce procédé, aussi appelé *splitting*, revient à simuler une situation dans laquelle chacun des conjoints disposerait de la moitié du revenu total, indépendamment de la manière dont celui-ci est effectivement réparti entre eux. Ainsi, un couple imposé collectivement avec un revenu total de 100 000 euros se voit appliquer le même impôt qu'un couple imposé individuellement dans lequel chacun déclare 50 000 euros de revenu imposable, et ce quelle que soit la répartition effective des revenus au sein du couple imposé collectivement.

Néanmoins, en plus de l'abattement extraprofessionnel réservé aux seuls conjoints (qui fait qu'un brut identique ne correspond pas à un imposable identique entre conjoints et concubins), le mécanisme du *splitting* génère un avantage fiscal pour le couple marié en présence d'un écart de revenu entre les deux conjoints : en lissant artificiellement la distribution des revenus en faveur du revenu principal, il permet d'atténuer les effets de la progressivité du barème.

Encadré 3 – Le *splitting* schématisé

Sans cette méthode du quotient conjugal, les conjoints paieraient plus d'impôts que les célibataires si l'on appliquait le tarif unique actuel au total de leurs revenus divergents dans le couple. Grâce à celle-ci, le couple marié se retrouve cependant à en payer moins que les concubins¹⁷/célibataires si la répartition des revenus n'est pas de moitié dans chaque couple.

Économiquement, ce mécanisme du *splitting* équivaut donc à un transfert fictif d'une partie de la contribution fiscale du revenu le plus élevé vers des tranches inférieures d'imposition non utilisées par le plus faible dans le couple, tout particulièrement effectif quand les écarts de revenus y sont importants, afin que le plus haut revenu ne soit pas taxé « seul » au taux marginal le plus élevé¹⁸ et de reconnaître une capacité contributive réduite en raison d'une charge de conjoint sans revenu, dans le cas présent (ou, par ailleurs, d'enfants).

Schématisons : soit deux couples, l'un imposé individuellement, l'autre collectivement sur leurs revenus de 20 et 100 (pour un total de 120).

Revenu (€)	Impôt (€)
20	2
60	16
100	36
120	50

Le premier couple paie 38 d'impôt et le second 50, si l'on applique le tarif progressif tel quel dans l'IC. Or, comme le mécanisme du *splitting* fut introduit ($120/2=60$), le couple marié ne paie plus que 16×2 , soit 32. Si le quotient avait plutôt été fixé à $\pm 1,57$ au lieu de 2, la cote d'impôt aurait été identique, dans ce cas de figure, entre les deux couples.

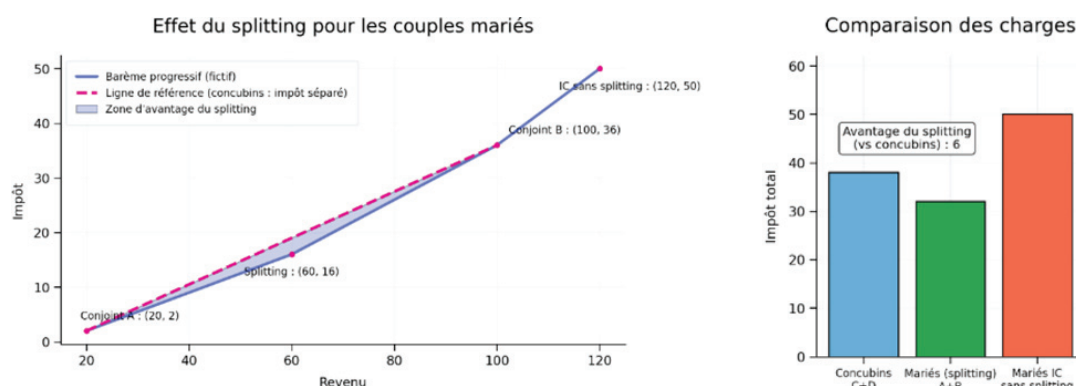
Le principe appliqué ici veut que l'impôt sur le revenu commun d'un couple marié soit équivalent à ce qu'il serait si chaque conjoint était imposé séparément sur la moitié de ce revenu, comme s'ils étaient célibataires.

On voit dans l'illustration suivante le lissage de la progressivité qu'occasionne le *splitting* en faveur des couples formalisés par rapport aux unions libres et l'avantage qu'il procure dans ce tarif schématique simplifié. Le *splitting* n'est pas neutre et réduit la progressivité lorsque les revenus sont

¹⁷ Le concubinage (cohabitation de fait ou union libre) implique un projet de vie commune stable, continue et à caractère durable.

¹⁸ Correspondant au niveau du revenu imposable total du couple.

asymétriques, ce qui peut donner un avantage mesurable aux couples mariés ou « pacsés » par rapport aux concubins : le quotient conjugal de 2, qui vise à empêcher que le couple marié ne subisse un surcoût de 18 dans notre exemple, offre un avantage de 6 à celui-ci vis-à-vis d'une union libre.



Note : la ligne de référence montre l'imposition individuelle des concubins (ou de deux célibataires) en moyenne linéaire sans égard à la progressivité du barème.

Ce phénomène, lié à la progressivité du tarif et fonction du niveau et des écarts de revenus, se retrouve tant que le quotient conjugal est appliqué tel qu'il l'est actuellement.

Face à l'approche purement individualisante du principe de la faculté contributive (unité de production de revenus), s'est imposée une vision plus globalisante de cette notion, certes sans doute plus subjective que celle des frais d'obtention encourus dans l'objectif d'acquérir son revenu : cette faculté est réduite lorsque l'on a quelqu'un à charge dans son ménage, que ce soit le conjoint ou les enfants (unité de consommation des revenus) vis-à-vis desquels le Code civil impose par ailleurs des obligations.

Prendre en compte la capacité contributive du foyer/ménage dans son ensemble, plutôt que celle du seul individu, constitue une adaptation nécessaire en présence de personnes financièrement dépendantes de ce dernier : sans cette prise en considération selon le principe que l'impôt devrait frapper le superflu et non le nécessaire, on risquerait de taxer des revenus qui, en réalité, ne sont pas accessibles, car utilisés pour satisfaire des besoins essentiels et vitaux¹⁹. Cet ajustement se réalise habituellement par une échelle d'équivalence (à l'exemple de celle de l'OCDE), qui permet de comprendre que, selon la composition du ménage du contribuable, la valeur faciale du revenu n'est alors pas identique à la valeur effective, tel qu'illustré ci-après.

La valeur effective du revenu : la capacité contributive du citoyen

	<i>Célibataire (cl. 1)</i>	<i>Marié 2 revenus (cl. 2)</i>	<i>Marié 1 revenu (cl. 2)</i>	<i>Monparent 1 enfant < 14 ans (cl. 1a)</i>	<i>Monparent 2 enfants < 14 ans (cl. 1a)</i>
Valeur faciale	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €	50.000 €
Valeur effective	50.000 €	50.000 €	33.333 €	38.462 €	31.250 €

Note : valeur effective établie selon l'échelle modifiée d'équivalence de l'OCDE²⁰.

19 Dans un esprit de subsidiarité, en laissant le libre choix de l'utilisation du surplus de revenus laissé entre ses mains pour couvrir ses charges familiales, plutôt que l'aider par ailleurs à travers l'octroi de prestations conditionnées.

20 L'échelle d'équivalence est utilisée pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille et composition diverses, en divisant le revenu par unité de consommation, soit le coefficient total d'équivalence selon l'échelle dite modifiée de l'OCDE. Elle donne une pondération de 1 au premier adulte, une pondération de 0,5 pour chaque autre personne dans le ménage de plus de 13 ans et une pondération de 0,3 pour tout membre de ménage de moins de 14 ans.

Un célibataire émargeant à 50 000 euros dispose tangiblement de cette somme, alors qu'elle ne représente effectivement que 33 333 euros pour le contribuable qui subviendrait totalement aux besoins de son époux ; selon cette échelle, le second adulte dans un ménage se voit en effet attribuer un coefficient de 0,5 au lieu de 1 pour le premier adulte pour total de 1,5 pour les deux époux. L'ancienne valeur de l'OCDE était d'1,8, telle qu'elle est pratiquée, par exemple, dans le canton suisse de Vaud²¹. En matière de budget de référence, le STATEC établit indirectement un coefficient de 0,26 pour le second adulte dans un couple et de 0,38 si le couple est retraité. Le coefficient luxembourgeois en termes de norme de « vie décente » implique plus d'économies d'échelle que la grille OCDE modifiée : deux adultes auraient seulement besoin, par rapport à un seul adulte, de +30 % de ressources ici plutôt que +50 % selon l'OCDE.

On notera aussi, à l'aune de cette échelle d'équivalence standard, que l'actuel doublement au Luxembourg du minimum vital exonéré en classe 2 par rapport à la classe 1 est généreux au regard de la pratique courante de la prise en considération de la charge supplémentaire sur les revenus : dans cette logique, les actuels 13 230 euros du tarif de base auraient, par exemple, pu être multipliés, par 1,5 (OCDE) pour intégrer les effets d'échelle (19 845 euros) au lieu de 2 (actuellement 26 460 euros en classe 2).

Le *splitting* a pu aussi être interprété comme une norme visant à assurer une égalité dans la répartition et la distribution des revenus au sein du couple, en reconnaissant que le travail non monétarisé de l'un des conjoints en faveur du ménage (éducation des enfants, entretien du foyer, soin à un parent...) possède symboliquement une valeur égale au travail monétaire réalisé par l'autre conjoint.

La technique luxembourgeoise du *splitting* au cœur de l'imposition collective (recours à un quotient de 2) permet donc, dans les cas de disparité de revenus, de réduire la contribution fiscale globale du ménage par rapport à une imposition individuelle sommée fondée sur les revenus propres de chacun ; chacun des membres du couple reste néanmoins solidairement responsable de l'impôt dû

Ce mécanisme, introduit en 1967 après 12 ans de débats fiscaux, visait à ne pas pénaliser les couples mariés qui auraient pris de plein fouet la progressivité du tarif à mesure que les seconds revenus allaient devenir de plus en plus fréquents ou augmenter s'ils étaient déjà présents. Ce faisant, il a néanmoins eu pour conséquence de les favoriser comparativement dans tous les cas où les revenus sont inégaux au sein des couples.

D'autres dispositifs complémentaires atténuent les effets de l'imposition collective : l'abattement extraprofessionnel déjà cité, le doublement des forfaits pour frais d'obtention et de dépenses spéciales si chacun perçoit un salaire, celui du maximum déductible au titre d'intérêts débiteurs et primes d'assurance, des cotisations d'épargne-logement, des intérêts passifs ou encore d'économie ou de subvention d'intérêts en rapport avec l'habitation du propriétaire ainsi qu'au titre de l'abattement en cas de revenus de cession d'une participation importante ou d'un immeuble.

Exemple 2 :

Considérons un couple marié dont le revenu imposable total s'élève à 100 000 euros, répartis entre 75 000 euros pour un conjoint et 25 000 euros pour l'autre.

Dans le cadre de l'imposition collective, ce couple est imposé sur la totalité de ses revenus, sans distinction du partage entre les conjoints. Le calcul de l'impôt se fait donc en appliquant le barème unique prévu par la loi (celui applicable à la classe 1) à la moitié du revenu total, soit 50 000 euros, puis en multipliant l'impôt ainsi obtenu par deux. Cette méthode aboutit à une imposition par barème de 14 682 euros, ce qui représente un taux moyen de 14,68 %.

Or, si le couple était soumis à une imposition individuelle, chaque conjoint serait imposé sur son revenu propre. Le premier paierait 17 014 euros d'impôt (soit 22,68 %), tandis que le second s'acquitterait de 1 206 euros (4,82 %). Le montant total dû par le ménage s'élèverait alors à 18 220 euros, correspondant à un taux moyen de 18,22 % sur l'ensemble des 100 000 euros, soit supérieur à celui calculé dans le cadre de l'imposition collective.

*

²¹ Où, par ailleurs, un contribuable monoparental profite d'un quotient familial de base d'1,3 avant tout part supplémentaire pour enfant(s).

4. AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIÉS

4.1 Observations et commentaires sur le projet de loi

4.1.1. Remarques d'ordre général

i) Préambule : « et pourtant, elle tourne... »

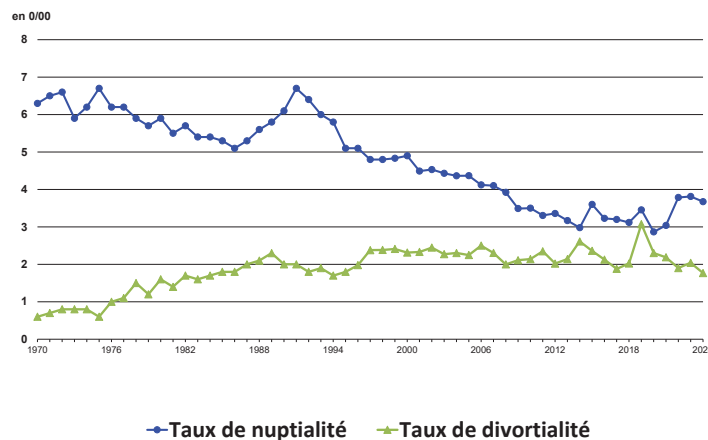
Dans son AVIS II/49/2016 relatif au projet de loi portant mise en œuvre de la réforme fiscale 2017, la CSL avait accessoirement acté que le logiciel sociologique du pays avait changé et que l'on avait assisté à un glissement manifeste des normes sociétales au cours des dernières décennies.

Encore dix ans plus tard, force est de constater qu'il n'y a guère eu de revirement de tendance : la réalité sociétale change par la force des choses. Derrière l'apparente stabilité des institutions familiales se cache un mouvement de fond, invisible à l'œil nu, et qui semble irréversible pour le moment, si bien que l'on pourrait dire de la sociologie de ce pays en copiant ce que Galilée dit une fois de la Terre : « et pourtant, elle évolue ».

La composition des ménages au Luxembourg a connu des changements fondamentaux au cours des dernières années, l'union des couples ne se faisant plus nécessairement dans les liens du mariage. Les ménages se recomposent, les couples actifs sont largement biactifs, les enfants naissent de plus en plus en dehors du mariage, qui ne fait plus nécessairement la famille.

- D'abord, l'institution civile du **mariage** à la source de la communautarisation fiscale affiche une impressionnante perte de vitesse au cours des 35 dernières années, en dépit d'un sursaut depuis 2021 et ses 3,8 mariages pour 1 000 habitants en 2023, parmi les plus bas d'Europe selon les données d'Eurostat.

Mariages et divorces au Luxembourg 1970 - 2024 (en ‰)



Graphique : STATEC

- Pendant ce temps, les **divorces** se maintiennent à niveau qui a fortement progressé, avec un taux de divorce brut qui s'élève à 2‰ habitants en 2023, parmi les plus élevés d'Europe selon Eurostat.

Récemment, la presse luxembourgeoise²² a, en outre, relayé que le pays comptabilisait aussi un taux de divortialité²³ très haut, en moyenne selon nos calculs en fonction des données d'Eurostat entre 2014 et 2023, de 68 divorces pour 100 mariages, soit le plus haut ratio d'Europe.

En 2024, 49% des divorces étaient issus de mariage d'une durée de moins de 10 années, pour 22% de mariage de plus de 20 ans et plus. Les premiers affichaient un taux de 45% en 1991 (dernière

²² RTL infos, *Le Luxembourg sur le podium des pays du divorce*, 9 décembre 2025 (<https://infos.rtl.lu/news/luxembourg/le-luxembourg-sur-le-podium-des-pays-du-divorce-33171769>) ou Virgule, *Nombre de divorces élevé au Luxembourg : « Les seuls vrais perdants, ce sont les enfants »*, 18 février 2026 (<https://www.virgule.lu/luxembourg/nombre-de-divorces-eleve-au-luxembourg-les-seuls-vrais-perdants-ce-sont-les-enfants/131906331.html>).

²³ Soit le ratio entre le nombre de divorces et le nombre de mariages dans une année donnée.

réforme fiscale d'ampleur) et 44% en 1950 et les seconds respectivement 21% et 17%. Depuis 1950, environ la moitié des divorces impliquent des conjoints ayant la charge d'enfants, ce qui témoigne d'une stabilité relative de cette proportion au fil du temps.

- D'après les données issues du recensement de la population, sur l'ensemble de la population résidente, 48% des personnes vivaient en **couple** en 2011 : 11 % des couples n'étaient pas mariés, dont 9 % vivaient en union libre ; 89 % des personnes en couple étaient donc mariées.

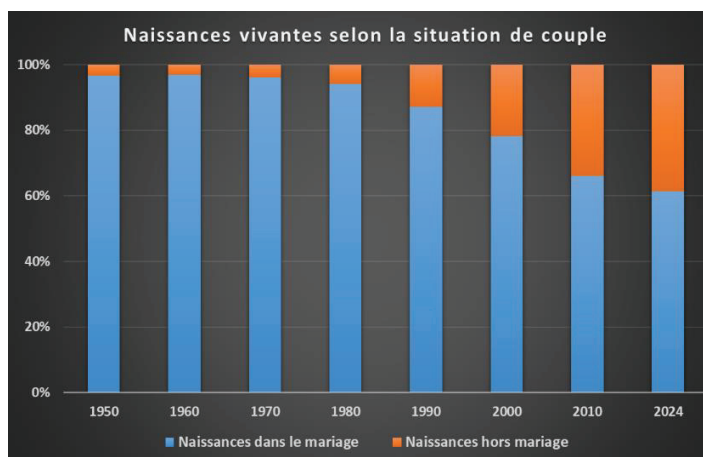
<i>Etat matrimonial (% de la pop. tot.)</i>	<i>2011</i>	<i>2021</i>
Couples	47,7%	48,4%
<i>dt Mariés</i>	88,7%	79,7%
<i>dt Pacsés</i>	2,6%	8,1%
<i>dt Union libre</i>	8,7%	12,2%

Source : STATEC ; calculs : CSL

Selon le recensement de 2021, ce sont toujours quelque 48% (+0,7 pp) qui vivent en couple, mais la part des mariés a reculé de 9 points, tandis que le partenariat légal introduit il y a 22 ans a vu sa part tripler, sans toutefois pouvoir prendre l'ascendant sur le pourcentage de concubinages recensés. Si le stock de mariages reste prépondérant parmi les couples, sa perte de vitesse manifeste se confirme néanmoins, également par rapport à la population totale, au profit des célibataires seuls ou en union consensuelle et du partenariat légal.

Ceci fait dire à l'université du Luxembourg²⁴, que « les données soulignent une claire diversification des modèles matrimoniaux choisis par les couples, en particulier parmi les jeunes générations » et qu'« il est possible de parler d'une érosion rapide du mariage au profit des partenariats enregistrés et des unions consensuelles », bien qu'il soit prématuré de parler d'une disparition de l'institution du mariage.

- En outre, parmi les couples recensés, 25% étaient sans **enfants** en 2011, contre 28% en 2021. Si les premiers (+42%) ont crû plus fortement que les seconds (+25%)²⁵, l'immense majorité des couples (72%) ont donc fondé une « famille », qu'elle soit nucléaire ou recomposée.
- Dans les années 1950, les **naissances** hors mariage représentaient en moyenne 3% des naissances, pour 14% dans les années 1990. À présent, dans les années 2020, leur taux est de 41% des naissances totales. Si les naissances dans le mariage restent encore majoritaires, elles se produisent néanmoins, comme constaté, dans un environnement où les couples résidents ont tendance à divorcer davantage qu'ailleurs en Europe.



Source : STATEC ; graphique : CSL

²⁴ Qui recense même 13,5% d'unions et seulement 78,2% de mariages. RP 1^{er} résultats 2021 n°16 – Ménages et types de familles : une progressive diversification.

²⁵ En partie en raison du vieillissement démographique et particulièrement ici de la hausse de la longévité des personnes et des couples.

- Parallèlement à la modification de la conception de la famille et à la hausse des ménages non traditionnels, l'**emploi féminin** a connu une expansion significative (voir infra). Le modèle du « *male breadwinner* » s'est estompé, et l'équilibre financier s'est redressé dans les couples. La monoactivité traditionnelle a largement reculé et, avec elle, les répartitions chez les non-retraités où un conjoint générait 100% et l'autre 0% des revenus, qui justifiait la prise en compte d'une faculté contributive réduite.

Au fil des décennies, la société luxembourgeoise a assisté à un changement dans le rôle social des femmes et épouses ainsi qu'à leur implication croissante dans l'économie marchande et monétaire en faveur de leur autonomie financière, qui, si elle souffre encore et toujours d'un retard par rapport aux revenus des hommes du fait de la structure de l'économie et des marqueurs culturels qui la caractérisent, s'est largement accrue. Aujourd'hui, les épouses contribuent en moyenne à près de 40% du revenu du couple marié dont les conjoints ont entre 20 et 59 ans, en étant souvent à temps partiel²⁶.

ii) Changements sociétaux et parachèvement d'une révolution culturelle

Ainsi, ici comme ailleurs, la famille tend à se dénucléariser par la sortie du modèle unique « père-mère-enfants » dans le mariage vers des modèles recomposés, simplement « composés » (en concubinage²⁷), monoparentaux ou homoparentaux ; la structure traditionnelle stable et unique de la famille donne lieu à une trajectoire familiale mouvante. Dans cet environnement changeant, la notion de famille reste néanmoins centrale, maintenant davantage orientée sur l'enfant plutôt que sur le mariage.

Face à ces constations qui se produisent au cœur de la société luxembourgeoise, le « *nouveau paradigme fiscal favorable aux familles et centré sur les enfants* » que le Gouvernement entend adopter par le biais de cette réforme ne paraît pas totalement infondé ou illogique.

La CSL se demande toutefois si le présent projet est bien à la hauteur de l'ambition et si ce dernier ne constitue pas une occasion manquée de revisiter réellement de fond en comble et de mettre à plat la question fiscale de la capacité contributive réduite des contribuables en raison de la charge d'enfants. Si l'individualisation fiscale est sans doute mieux compréhensible pour des adultes actifs, elle est moins concevable en ce qui concerne la prise en charge des enfants financièrement dépendants.

En outre, elle s'interroge sur le fait que, afin de donner vie à ce nouveau paradigme qui reconnaît d'ailleurs cette faculté amoindrie en présence d'enfant(s) dans le ménage, il faudrait totalement passer par pertes et profits le principe de la capacité contributive réduite de l'époux qui aurait à sa charge, fût-ce provisoirement, un conjoint sans revenu, lorsque cette situation viendrait encore à se présenter (notamment en cas d'accident de la vie) ou des époux/concubins dont le revenu accuserait un retard ou un écart avec les budgets de référence minimaux pour mener une vie digne.

Ainsi, parmi les ménages dont les auteurs jugent qu'ils seraient monétairement perdants s'ils quittaient l'actuelle imposition en classe 2, nombreux sont les contribuables mariés pensionnés dont le modèle culturel était encore celui de la femme au foyer (« *tradwife* ») et de l'homme au charbon ; ils subsistent cependant encore des couples perdants monoactifs dont un des conjoints est encore en activité et l'autre inactif, caractérisés, pour un cinquième des cas, par une moyenne d'âge entre 50 et 59 ans et de plus de 60 ans pour le reste.

Si, en cas d'accident de la vie, l'indemnisation du demandeur d'emploi assure le maintien d'un certain niveau ou train de vie, de même que celle de la personne malade, ces régimes sont limités dans le temps. En outre, du côté de l'insertion sociale, elle est ainsi établie au Luxembourg qu'elle ne peut pas s'appliquer ou seulement difficilement aux couples où l'un des conjoints tire un revenu du marché, puisque c'est le critère de la communauté domestique sous conditions de revenu qui s'applique, contrairement à la pratique fiscale nouvelle à partir de 2028.

La phase transitoire que les auteurs proposent d'introduire justement en faveur des contribuables généralement plus âgés qui ont vécu selon l'ancien modèle familial est une reconnaissance implicite de la capacité contributive réduite de l'assujéti qui perçoit le revenu du couple marié, alors que ce

²⁶ Plus la tranche de revenus du couple sera élevée et plus leur contribution le sera aussi. Voir *Est-il venu le moment de fiscalement rompre ? Réflexions sur le maintien de l'imposition collective et éclairage sur les écarts de revenus au sein des couples*, Fondation IDEA, 2025, pages 90 et 94.

²⁷ Pour rappel, le concubinage (cohabitation de fait ou union libre) implique un projet de vie commune stable, continue et à caractère durable.

contribuable a à sa charge son conjoint, dont le revenu est nul ou très faible, et qui serait le perdant du passage au tarif unique.

Enfin, en dépit de ces changements sociologiques que nous constatons ci-avant et auxquels il faut pouvoir répondre, il convient néanmoins aussi de ne pas perdre de vue que le présent projet constitue le fruit et l'aboutissement d'une révolution culturelle qui s'est produite à partir des années 1980, dont les répercussions se sont fait sentir jusqu'au Luxembourg ; ce contexte historique ne doit pas être perdu de vue.

La révolution conservatrice s'opposant frontalement aux modèles d'État-providence, menée par le président Reagan et la premier ministre Thatcher, a conduit l'Europe sur la voie du marché intérieure et de la « compétitivité »²⁸. Au tournant des années 1980, le passage fut entamé d'une société de statuts vers une société de flux dans un marché de compétences. Dans cette nouvelle dimension, l'individu est responsable de sa propre « compétitivité », de son employabilité ainsi que de son « capital social », et la fiscalité n'est plus activée pour protéger une structure sociale, mais plutôt pour optimiser un facteur de production. Ce mouvement a contribué à l'érosion des corps intermédiaires au fil du temps, pour privilégier le rapport direct entre l'État et les individus, par opposition aux familles comme unité politique. La notion de salaire familial, à laquelle pouvait répondre l'imposition collective, a disparu, dans un environnement dédié à la « compétitivité » qui a imposé un modèle de bi-activité au sein des couples. Si les femmes et épouses ont pu à juste titre s'émanciper par le travail depuis l'après-guerre, les évolutions des parts salariales sous pression compétitive ont également pu davantage contraindre les familles à se procurer un second revenu.

L'individualisation de l'impôt, pour être complète, doit se libérer à la fois de la composante des enfants et de celle du conjoint. Depuis 1945, deux grandes réformes de l'imposition des revenus des personnes physiques ont eu lieu, et il n'est pas tout à fait surprenant que la seconde fût lancée justement en 1991. À cette époque, les premières promesses d'imposition individuelle furent formulées ; la concrétisation de celles-ci en 2028 ne constitue en réalité que le miroir de ce qui fut déjà entrepris entre 1992 et 2008 sur le plan de la prise en compte fiscale de la charge d'enfants et du passage de l'unité de consommation (foyer) comme unité fiscale à celle de production (les individus)²⁹. L'idéal libéral-individualiste de la conception de la société, à tout le moins sur un plan de l'imposition des revenus, arrive ainsi à son éclosion.

iii) Concernant les motivations qui sous-tendent la réforme

Le gouvernement s'est engagé dans une réforme d'une ampleur considérable, disruptive du point de vue de l'histoire fiscale du pays, visant à « moderniser » le système fiscal luxembourgeois. Pour rappel, les dernières « grandes » réformes depuis 1945 furent celles de 1967, qui instituât la LIR, et celle de 1990 qui recomposât le paysage des classes d'impôt, mais sans jamais renoncer à l'IC.

Porté par une volonté de clarification, le projet s'accompagne d'un exposé des motifs particulièrement détaillé, présentant les enjeux et les justifications d'un nouveau modèle individualisé en rupture avec plus 100 ans de pratique fiscale dans un système d'imposition générale du revenu, et de pratiquement 200 ans si l'on considère l'« ancien régime » d'imposition des revenus depuis la fondation du pays.

Nous recensons jusqu'à 13 motivations qui constituent l'architecture philosophique et politique de la réforme vers l'imposition individuelle, indépendamment de la question du régime transitoire pour les couples existants.

Il nous paraît dès lors utile de passer au crible les principaux motifs invoqués par les auteurs et de revenir point par point sur ces quelques arguments qui soutiennent cette révolution quelque peu copernicienne dans la façon de collecter l'impôt sur les revenus des personnes physiques.

Si notre Chambre émet un grand nombre de critiques vis-à-vis des faiblesses et incohérences du présent projet, il importe de souligner que l'individualisation n'est pas complètement dépourvue d'arguments légitimes.

28 Promulguée au rang de principe sociétal directeur, d'objectif, de choix entrepreneurial, politique et sociétal supérieur, subordonnant à une logique purement économique toutes les sphères d'activités humaines.

29 La réduction de la capacité contributive fut graduellement sortie de l'équation fiscale : un compromis fut instauré entre la baisse de la prise en compte fiscale de la charge d'enfants en échange d'une hausse de la protection sociale par le biais d'allocations familiales renforcées.

1. Transparence, clarté, prévisibilité, stabilité avec une meilleure adaptation à tous les modèles de familles ?

Il s'agit sans doute d'un des arguments les plus probants en soutien à la réforme.

Dorénavant, à l'exception des contribuables qui choisiront de rester blottis au creux de la classe 2 pendant la période de transition de 25 ans ou, aux yeux des auteurs, qui continueront à optimiser leur situation fiscale³⁰, tous les contribuables seront imposés de la même manière, peu importe leur statut civil ou leur âge, en fonction de leur propre faculté.

Celle-ci reste considérée comme réduite en présence d'enfants dans le ménage, pour lesquels la réduction du temps de travail en faveur de leur éducation par l'un des deux parents sera compensée par un nouvel abattement petite enfance jusqu'aux trois ans de l'enfant³¹.

Un avantage indéniable de la réforme de l'individualisation réside dans la simplification du système fiscal actuel dans la mesure où les changements de classe d'impôt (après le mariage, le divorce, l'âge de 64 ans, etc.) cessent d'intervenir, de même que certaines procédures au niveau des conjoints imposés collectivement n'existeront plus dans l'imposition individuelle.

À cet égard, il convient de relever que certains mécanismes applicables aux ménages imposés collectivement – tels que le système des avances ou encore l'imposition forfaitaire du deuxième revenu à hauteur de 15 % dans le cadre de la retenue à la source – sont source de confusion pour de nombreux ménages. Cette complexité peut alimenter le sentiment d'un impôt arbitraire, dont les effets réels ne sont compris qu'a posteriori, pour autant qu'ils le soient.

L'individualisation de l'impôt permettrait au contraire de clarifier ces mécanismes, les époux étant directement confrontés à la progressivité de l'impôt à titre individuel, dès le stade de la retenue à la source. Cet argument est d'autant plus important au vu de l'évolution des structures familiales. Les schémas conjugaux contemporains sont de plus en plus diversifiés : mariages tardifs, concubinages, recompositions familiales, séparations fréquentes.

Dans ce contexte, l'individualisation de l'impôt garantirait une plus grande continuité et une stabilité accrue du traitement fiscal des contribuables tout au long des changements intervenant dans leur parcours de vie. Elle mettrait fin aux transitions successives entre les classes d'imposition – de la classe 1 à la classe 2, puis de nouveau vers la classe 1 ou 1a en cas de séparation ou de veuvage, par exemple – qui contribuent à la complexité et à l'incohérence perçue du système.

L'individualisation permettrait ainsi de renforcer la lisibilité, la prévisibilité et la compréhension globale de l'impôt.

Notre Chambre tient toutefois à souligner qu'un tel objectif d'amélioration de la compréhension et de la lisibilité du système fiscal pourrait également être atteint dans le cadre du régime actuel de l'imposition collective.

Cela pourrait notamment passer par l'inscription systématique, sur les fiches de retenue d'impôt des ménages imposés collectivement, des taux d'imposition moyens calculés sur la base de la dernière déclaration fiscale. Une telle approche aurait gagné en cohérence si elle s'était inspirée du modèle français, dans lequel les revenus des conjoints se voient appliquer des taux distincts, le revenu le plus faible étant soumis à un taux plus faible que le revenu le plus élevé, tout en répartissant entre les conjoints l'avantage fiscal global résultant du mécanisme de *splitting*.

30 Les auteurs indiquent en effet que les couples à un seul revenu imposable ou ceux où le revenu imposable d'un des conjoints est nettement inférieur à celui de l'autre conjoint auront généralement mené une réflexion approfondie quant à la viabilité financière de leur situation et aux bénéfices de l'imposition collective, dont l'impact peut être très favorable, en particulier chez les mono-revenus. Ils admettent également que le faible intérêt pour l'imposition individualisée sur option possible depuis 2018 tient au fait que le mécanisme du *splitting* est souvent plus avantageux financièrement que l'imposition individuelle.

31 Par ailleurs le système du chèque service accueil est repensé pour qu'il puisse plus largement qu'actuellement profiter aux parents. De même, du côté de la protection sociale, les allocations familiales devraient être revalorisées.

2. Nouveau paradigme centré sur les enfants dans une logique familiale plutôt que conjugale, en phase avec les choix de vie des citoyens et la réalité sociétale d'aujourd'hui ?

Nous avons remarqué plus haut que la société luxembourgeoise a changé et continue de le faire. Les enfants restent cependant centraux dans la notion de la famille, davantage que le mariage.

Ce « nouveau paradigme pédo-centré » fait écho à ces mutations et compte parmi les arguments les plus vendeurs de la réforme. Néanmoins, ce changement de paradigme ressemble sans doute davantage à un pétard mouillé qu'à un feu d'artifice.

Force est de constater qu'en matière de prise en considération de la capacité contributive réduite des contribuables avec enfants par rapport aux contribuables sans enfants, que les auteurs reconnaissent et soutiennent³², les précédents gouvernements ont opéré un changement de doctrine en transitant vers une vision de plus en plus individualiste de l'imposition, à l'instar de ce que le projet de loi propose à présent pour les conjoints. La situation de fragilité sociale des parents isolés est l'illustration la plus expressive de cette faculté contributive amoindrie des contribuables avec charges d'enfants.

Quittant une approche familialiste (ou de foyer) de l'imposition, il fut considéré que les correctifs de la progressivité (quotient familial ou abattement intégrés aux barèmes) constituaient des prestations sociales indirectes, et il fut entrepris depuis les années 1990³³ de recourir à l'octroi d'aides directes par le biais d'allocations familiales qui furent augmentées au fur et à mesure que les dispositifs de tempérance de l'impôt en raison des charges d'enfants furent réduits parallèlement. Le bipode institutionnel s'est retrouvé à marcher sur un pied : le volet social de la prise en charge des enfants fut amélioré en échange du retrait graduel du volet fiscal.

Or, ce volet social a longtemps été malmené, depuis deux décennies : les prestations familiales furent désindexées et les allocations refondues dans un montant unique par enfant. Si des redressements ont eu lieu depuis ou sont en cours face à l'urgence sociale, force est de constater que ce qui fut donné d'une main aux familles avec enfants, fut repris de l'autre par les différents gouvernements successifs.

Les reliques fiscales de la prise en considération des enfants sur le plan fiscal ont été réduites à la portion congrue, des mesures comme la modération d'impôt ou son avatar qu'est la bonification n'ayant jamais être revalorisées. Pire, une fiction légale assumée par l'article 122 LIR est venue se greffer en créant des problèmes de cohérence et de transparence.

Certes, le crédit d'impôt monoparental qui remplaça l'abattement ad hoc a été relevé maintes fois, de même que l'abattement pour frais ou pour enfants hors ménage, mais les dispositifs universels concernant la majorité des parents dont la capacité est réduite n'ont guère bougé.

C'est pourquoi notre Chambre s'interroge sur la capacité du projet actuel à répondre pleinement aux ambitions affichées. Elle est d'avis que le slogan de « *nouveau paradigme* » lancé par les auteurs, en dépit de l'apparition d'un nouvel abattement dédié à la petite enfance et de hausses ponctuelles des mêmes mesures périphériques qu'il convient de saluer, est pour le moins excessif.

Un changement paradigmatique nécessiterait un réexamen en profondeur et une mise à plat de la problématique fiscale liée à la capacité contributive réduite des contribuables ayant des enfants à charge, en réfléchissant notamment à la pertinence de rééquilibrer le modèle dualiste des origines où seraient remontées à un niveau décent et sérieux à la fois les allocations familiales et des mesures de tempérance fiscaux faisant partie intégrante de la loi fiscale, par exemple à travers des quotients

32 L'instauration d'une imposition individuelle (et la baisse d'impôt qu'elle entraîne) « *n'a pas pour effet de résorber la diminution de la capacité contributive découlant pour le contribuable de la présence d'enfants, qui subsiste pleinement. Il est donc proposé de maintenir, avec des modifications substantielles, la modération d'impôt pour enfant.* »

33 Dans un environnement « marchéiste » ou néolibéral en plein essor depuis la révolution conservatrice du tournant des années 1980 et un contexte de velléités européennes en faveur de la « compétitivité » qu'il ne faut pas perdre de vue.

familiaux ou des crédits d'impôt ad hoc³⁴. De même tous les niveaux des dispositifs de couverture des charges d'enfants devraient être réexaminés.

On se rappellera que, historiquement, la reconnaissance de la « charge/du risque social d'enfant(s) » s'est institutionnalisée par deux canaux distincts au Luxembourg : d'un côté, par la voie fiscale pure et, de l'autre, plus tardivement, par l'allocation d'indemnités dans le cadre d'un système national de protection sociale. Un modèle dualiste s'est ainsi développé au fil des décennies.

Les deux approches étaient bien distinctes : fiscale, d'abord, pour prendre en compte la faculté contributive et l'équilibre de la charge entre parents/non-parents face à l'impôt (un contribuable égale l'autre à revenu identique) et par l'allocation, ensuite, pour compenser, dans l'intérêt de l'enfant, la perte de niveau de vie du fait des charges acceptées par les familles, ce qui relève du soutien et de la protection sociale ; en d'autres mots, il fut socialement admis que subvenir aux besoins de l'enfant ne relève donc pas uniquement de la responsabilité des parents. On notera que c'est l'enfant qui ouvre droit à des allocations, qui, si elles sont un revenu propre de l'enfant, sont tout à la fois une compensation de charge, indépendamment du statut et de la situation de ses parents. Vu à la fois la faiblesse du revenu propre et le caractère compensatoire des prestations familiales, celles-ci ne sont pas soumises à l'impôt.

3. Plus de justice fiscale à travers la neutralité par rapport au statut conjugal et aux formes familiales et mise en cohérence avec l'évolution du droit civil ?³⁵

La création de la classe 2 est issue de l'application conjointe de l'imposition collective (article 3 LIR) et du *splitting* (article 121 LIR), l'imposition collective ayant existé largement antérieurement avant la mise en place du *splitting*.

• Du quotient conjugal (*splitting*)

La ligne argumentaire soutenant la pratique du *splitting* dans le cadre de l'imposition collective des époux est que ce dernier n'est ni une faveur offerte aux conjoints, ni un incitant au mariage pour consolider un tissu social traditionnel, mais bien qu'il permet, comme déjà mentionné au titre 2 supra, d'éviter de pénaliser les couples mariés qui, étant imposés collectivement, seraient pleinement affectés par la progressivité du tarif unique actuel, en l'absence d'un tarif dédié à cette situation spécifique de communauté domestique (voir encadré 2 supra).

Ainsi, lorsque deux personnes célibataires lambda dont les revenus imposables sont additionnés, ou deux concubins vivant en union libre contribuent chacun à parts égales (50/50) au revenu total de leur ménage, tous bénéficient d'une imposition identique en classe 1. De même, deux époux dans une situation comparable s'acquittent du même montant total d'impôt sur l'ensemble de leurs revenus, grâce au mécanisme du *splitting* intégré à la classe 2, que les deux autres paires pour lesquelles les revenus ont été agrégés ; le traitement fiscal de ces conjoints équivaut à celui de personnes célibataires.

De lege, il n'y a pas donc pas de régime discriminatoire : l'intention du législateur n'était pas de favoriser le mariage, celui-ci configurant en outre une situation légale suffisamment dissemblable et typique, en raison des liens juridiques qui engagent les époux par rapport aux concubins, qui ne sont pas contractuellement engagés.

Ce raisonnement donne néanmoins lieu à une fiction. En effet, étant donné que ce procédé s'applique aux époux imposables collectivement quelle que soit la répartition effective des revenus au sein de leur

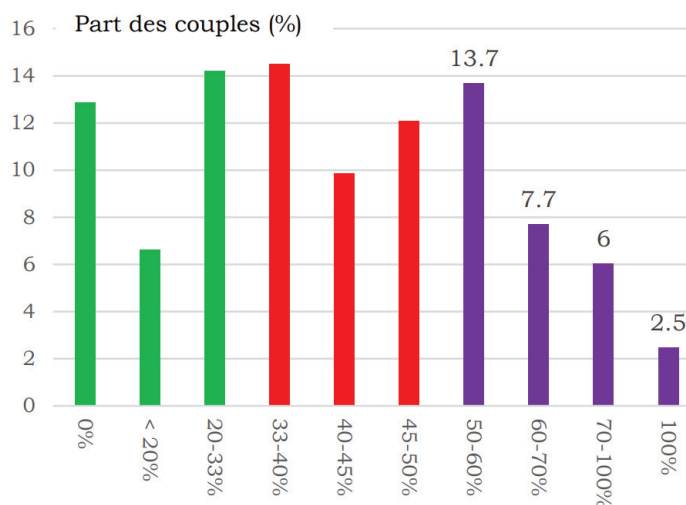
34 Instaurer des dispositifs limitant les réductions liées aux charges d'enfants permettrait de préserver, dans une certaine mesure, la distinction fiscale entre les familles en fonction de leurs niveaux de revenus respectifs. Pour rappel, avant la réforme de 1991, le système national de reconnaissance de la capacité contributive réduite reposait à la fois sur les allocations familiales et sur des réductions d'impôt accordées dans le tarif : i) le quotient familial appliqué jusqu'à quatre enfants à charge et dans certaines limites de revenus ; ii) une déduction semi-proportionnelle pour les contribuables non visés par i) et à condition que le revenu n'excédait pas certaines limites (jeu de bonifications, fixé, pour partie, en pourcentage du revenu et, pour partie, à montant fixe, vient en déduction de l'impôt ; iii) déduction constante lorsque le revenu du contribuable pour les plus haut revenu après un certain plafond appliquée au montant d'impôt en fonction du nombre d'enfants jusqu'à quatre. Ainsi, en corrigeant la progressivité de l'impôt du fait de la charge d'enfant, ces trois techniques simultanée, particulièrement celle du plafonnement des réductions pour charges d'enfants contribuaient à maintenir dans certaines limites la différence de taxation entre les familles selon l'importance de leurs revenus respectifs.

35 Égalité hommes-femmes.

couple, cela provoque un effet positif pour les personnes mariées dès que la répartition à part égale n'est plus de mise (voir chapitre 3 supra). Ce faisant, le *splitting* a eu *de facto* pour conséquence de favoriser comparativement les couples mariés³⁶, dans tous les cas où les revenus sont inégaux au sein des couples, vis-à-vis des célibataires (en couple) imposables individuellement.

Or, la réalité sociologique et économique du Luxembourg n'est justement pas celle d'une hypothétique répartition égale des revenus au sein des couples mariés, loin de là : parmi les couples mariés, seuls 12% des couples affichent une contribution monétaire des femmes comprise entre 45% et 50% du revenu total du ménage. Pour 88% des couples, la contribution des époux aux revenus du ménage n'est par conséquent pas du tout égale (ici comprise entre 45-50% pour les femmes).

Répartition des couples (20-59 ans) selon la contribution de la femme aux revenus du couple (2022, en %)



Source : Fondation IDEA, op. cit., p. 93.

Dans un environnement sociétal qui a fortement changé, cette situation déforce les célibataires et concubins généralement plus jeunes que les époux, qui ont de plus en plus de mal à s'établir dans leur vie d'adultes en dépit de leurs revenus professionnels, face à un niveau de cherté de la vie au Luxembourg sans doute historiquement sans égal. Si les jeunes couples mariés sont évidemment confrontés à ces mêmes difficultés, le législateur leur donne néanmoins un coup de pouce fiscal.

Prenons l'exemple d'un revenu imposable de 75 000 euros réparti diversement entre les époux ou les concubins. Hormis l'hypothèse d'un apport à part égale dans le couple, les concubins sont davantage imposés que les conjoints, avec des écarts variant entre 2% et 137% dans ce cas de figure.

³⁶ En 1955, à l'occasion du dépôt du premier projet de loi de réforme de l'imposition du revenu qui n'aboutit finalement qu'en 1967, l'avocat Alex Bonn rappelait dans *d'Lëtzebuerg Land* les relents nationaux-socialistes de la surimposition des contribuables non mariés dans le régime fiscal luxembourgeois, dont le pays a hérité du système allemand après la guerre.

Revenu total (€)	Clé de répartition (A/B - C/D)	Conjoint A/ Concubin C (€)	Conjoint B/ Concubin D (€)	Cote conjoints A et B (€)		Cote concubins C et D (€)		Supplément C et D (%)
				Impôt A	Impôt B	Impôt C	Impôt D	
75.000	50/50	37.500	37.500	3.592	3.592	3.592	3.592	
				7.184		7.184		0,0%
	55/45	41.250	33.750	3.592	3.592	4.575	2.732	
				7.184		7.307		1,7%
	60/40	45.000	30.000	3.592	3.592	5.675	1.998	
				7.184		7.673		6,8%
	65/35	48.750	26.250	3.592	3.592	6.906	1.381	
				7.184		8.287		15,4%
	70/30	52.500	22.500	3.592	3.592	8.255	891	
				7.184		9.146		27,3%
	75/25	56.250	18.750	3.592	3.592	9.702	485	
				7.184		10.187		41,8%
	80/20	60.000	15.000	3.592	3.592	11.164	141	
				7.184		11.305		57,4%
	85/15	63.750	11.250	3.592	3.592	12.627	0	
				7.184		12.627		75,8%
	90/10	67.500	7.500	3.592	3.592	14.089	0	
				7.184		14.089		96,1%
	95/5	71.250	3.750	3.592	3.592	15.552	0	
				7.184		15.552		116,5%
	100/0	75.000	0	3.592	3.592	17.014	0	
				7.184		17.014		136,8%

Un ressentiment politique a dès lors pu se développer, notamment chez les célibataires et les concubins, d'autant plus qu'à côté du fractionnement conjugal, d'autres dispositifs complémentaires atténuent les effets de l'imposition collective, comme déjà évoqué au titre 3 ; deux revenus bruts identiques ne résulteront, de ce fait, pas en deux revenus imposables identiques entre les couples d'époux ou de concubins. Des revendications ont également été historiquement portées par des courants féministes vis-à-vis de l'imposition collective et du transfert d'une partie de la contribution fiscale vers le plus faible des revenus au sein du couple, bien qu'au profit du couple dans son ensemble.

- De l'imposition collective

Le système du quotient conjugal n'est néanmoins pas à confondre avec l'imposition collective, qui embrasse les revenus du second apporteur de revenu et, éventuellement, ceux des enfants du contribuable.

Cette dernière a été instaurée de très longue date, à une époque où les femmes et épouses étaient moins présentes sur le marché de l'emploi et où les ménages ne vivaient généralement que d'un seul revenu, celui de l'époux. Dans cette pratique, confirmée ensuite à l'époque moderne et reprise à l'époque contemporaine, l'unité d'imposition est bien le foyer. Le système d'imposition collective repose ainsi sur l'hypothèse de la mise en commun des ressources, et l'imposition du ménage s'opère en fonction des unités de consommation en son sein.

Ce mécanisme permet de prendre en compte la solidarité financière au sein du ménage, par ailleurs fondement de nombreuses politiques sociales et fiscales. S'il est vrai que le Code civil fut modernisé dans les années 1970 en faveur d'une émancipation des femmes et que la loi fiscale a peu suivi ces évolutions, il n'en reste pas moins que le Code civil contraint les époux à des obligations de secours et d'assistance et qu'il fut aussi pensé pour régler la mise en commun des ressources économiques des

époux, dont le mariage a des visées de sécurité économique et produit des effets patrimoniaux. La fiscalité actuelle reconnaît donc aux couples le droit à cette mise en commun actée par le mariage/partenariat et agrège l'ensemble des revenus du ménage pour attribuer une part égale aux conjoints dans la constitution de cet ensemble.

À une période où les ménages étaient généralement soutenus par un seul revenu, la capacité contributive du contribuable actif hors foyer se trouvait diminuée en raison du nombre d'unités de consommation présentes au sein du ménage. La question de l'imposition collective a été néanmoins souvent évoquée, voire remise en cause au cours de l'histoire fiscale du pays, mais, de tout temps, elle a été maintenue également pour des raisons de pratique administrative, d'impossibilité de traitement des données et de surcharge de travail ingérable par l'Administration si les déclarations avaient été démultipliées.

Alors qu'il est prévu que, à partir de 2028, le décompte annuel datant de la fin des années 1950 sera supprimé et que la procédure déclarative sera réalisée grâce à un formulaire unique, c'est précisément parce que les processus administratifs de traitement des demandes seront modernisés, « *plus rapides et automatisés* » que l'individualisation finit par franchir le cap.

La progression tant attendue de la digitalisation des services fiscaux par un investissement massif des pouvoirs publics favorise cette nouvelle procédure qui « *permet d'optimiser la gestion des dossiers en réduisant la charge administrative* ».

La montée en puissance de l'emploi féminin et l'apport d'un second revenu a généré le besoin d'un lissage de la progressivité de l'impôt à partir de 1968 au Luxembourg et a généralement poussé les législateurs européens à adopter une approche différente, celle de l'imposition des unités de production des revenus, plus individuelle.

In fine, si le Gouvernement résout la question de la prévisibilité en matière d'impôt au cours d'une vie familiale possiblement mouvante, il sort par la même occasion de cette impasse de l'inégal traitement de fait entre couples institutionnalisés et consensuels.

Cependant, une autre question reste ouverte, à savoir s'il fallait faire table rase de la reconnaissance d'une capacité contributive réduite, lorsqu'elle existe, en raison d'un conjoint à charge.

Il est possible, certes, de basculer dans un système pur d'imposition individuelle, comme le proposent les auteurs, pour répondre aux critiques sur les avantages aux mariés, mais il serait également envisageable, en théorie, d'appliquer la fiscalité collective différemment pour respecter le choix légal de la courante mise en commun des ressources entre époux et de leurs devoirs mutuels. Ainsi, plusieurs options auraient été concevables afin d'aménager la fiscalité en tenant compte à la fois de l'individualisation et de la solidarité au sein du couple, chacune présentant des modalités spécifiques d'application et des implications distinctes pour les contribuables.

Plutôt que de recourir à un quotient fixe, la méthode du fractionnement pourrait utiliser un quotient adaptatif, dont la dynamique serait dégressive en fonction du creusement de l'écart de revenus entre époux. D'autres voies pourraient être celle d'un barème conjugal spécifique aux couples en calculant l'impôt directement sur le revenu global du foyer, mais moins généreux qu'à présent ou celle d'un crédit d'impôt ou d'un abattement conjugal ; ceux-ci pourraient être forfaitaire, dégressif avec le revenu, modulé selon le ratio des revenus, etc. pour compenser des coûts spécifiques au mariage. L'imposition collective facultative mais strictement plafonnée pourrait être ouverte. Le modèle belge autorise sous certaines conditions et limites de revenus un transfert explicite de l'un à l'autre des époux, etc.

En définitive, la réflexion autour de la fiscalité des couples met en lumière la multiplicité des options envisageables pour concilier solidarité et individualisation. Qu'il s'agisse d'un barème conjugal spécifique, d'un crédit d'impôt, d'un abattement modulé ou d'une imposition collective plafonnée, chaque solution vise à adapter le système fiscal aux réalités contemporaines tout en reconnaissant les coûts et les responsabilités propres au mariage.

- Des effets de l'individualisation en tant que telle

En 2022, l'administration fiscale comptait quelque 677 000 dossiers fiscaux, dont un peu plus de la moitié concernait des contribuables non-résidents. Au total, les dossiers de la classe d'impôt 1 représentaient 47,9 % des ménages fiscaux (42,1 % pour les résidents et 53,6 % pour les non-résidents), ceux de la classe 1a pesaient encore pour 16,9 % (17,2 % pour les résidents et 16,9 % pour les

non-résidents), tandis que la classe 2 représentait 35,2 % des dossiers fiscaux (40,7 % pour les résidents et 29,8 % pour les non-résidents)³⁷.

Classe d'impôt	Résidents				Non-résidents				Ensemble			
	1	1a	2	Total	1	1a	2	Total	1	1a	2	Total
Nombre de dossiers	141 076	57 552	136 349	334 977	183 439	57 145	101 941	342 525	324 515	114 697	238 290	677 502
en % du total	42.1%	17.2%	40.7%	100.0%	53.6%	16.7%	29.8%	100.0%	47.9%	16.9%	35.2%	100.0%

Selon les données du ministre des Finances, quelque 53 000 ménages fiscaux résidents (appartenant à la classe 2) ont une structure de revenu dont l'un des conjoints concentre plus de 75 % du revenu du couple, soit une structure de revenu susceptible d'engendrer un impôt plus élevé en imposition individuelle selon le tarif U qu'en situation en classe 2. Ces ménages représentent 39,3 % des ménages résidents actuellement imposés en classe 2, respectivement 16 % de l'ensemble des ménages fiscaux résidents.

Parmi les non-résidents, entre 52 000 et 74 000 couples imposés en classe 2 ont une structure de revenu susceptible d'engendrer un impôt plus élevé en imposition individuelle selon le tarif U. Ceux-ci représentent entre 46,2 % et 65,7 % des ménages non résidents actuellement imposés en classe 2, respectivement entre 13,8 % et 19,6 % de l'ensemble des ménages fiscaux non résidents³⁸.

Même si les non-résidents bénéficient moins souvent de l'imposition collective que les résidents, parmi ceux qui en bénéficient, l'avantage qui y est lié est particulièrement plus important, soulevant la question dans quelle mesure, la fin de l'imposition collective pour les nouveaux contribuables ne risquerait pas de rendre le Luxembourg moins attractif pour les nouveaux frontaliers dans un environnement qui a déjà commencé à se tendre en matière de travail frontalier. Les frontaliers sont d'ailleurs plus vulnérables que les résidents sur le plan de la conservation de leur droit au tarif transitoire et au maintien de leur classe 2, si bien que la question se pose sur le caractère suffisant du joker unique instauré par le présent projet.

En outre, du côté des résidents, certains salariés peuvent se voir confier des missions à l'étranger, dans le cadre d'un détachement, voire sont contraints contractuellement d'effectuer de telles missions, ce qui ne manquerait pas de provoquer la fin du régime transitoire d'imposition collective lors du retour au pays alors que les collègues n'ayant pas subi ou choisi cette mobilité internationale continueront d'en profiter.

Étant donné que le passage au tarif unique risque donc d'entraîner une charge fiscale accrue, notamment pour les couples mariés avec un grand écart de revenu entre les époux (au risque de contrevenir au principe constitutionnel de la confiance légitime), le projet de loi prévoit la mise en place d'une phase transitoire s'étendant sur une durée de 25 ans permettant aux contribuables pacsés ou mariés avant le 1^{er} janvier 2028 d'être imposés collectivement selon les mêmes règles qu'applicable actuellement.

Comparativement au tarif fiscal actuel, l'effet fiscal concret de l'individualisation telle que proposée dans le projet de loi peut être résumé comme suit :

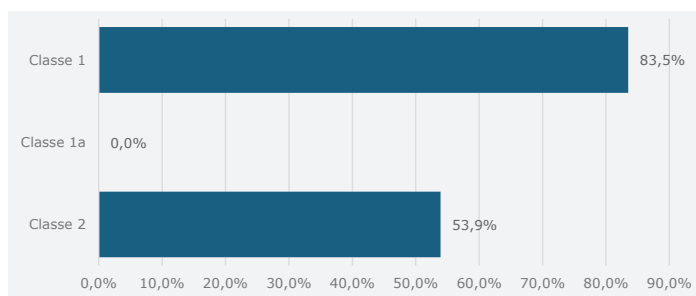
- l'impôt baisse de manière significative pour tous les contribuables appartenant à la classe d'impôt 1 – sauf pour ceux qui ont, aujourd'hui déjà, des revenus inférieurs au seuil d'exonération ;
- l'impôt reste quasiment inchangé pour tous les contribuables appartenant à la classe d'impôt 1a ;
- pour les couples imposés collectivement dont l'un des conjoints gagne plus que trois fois plus que l'autre conjoint, il est (fiscalement) préférable de rester dans le système transitoire, sinon le couple subit globalement une hausse d'impôt à charge du conjoint avec le revenu le plus élevé³⁹ et
- pour les couples imposés collectivement dont aucun des conjoints ne concentre 75 % du revenu cotisable, il est (fiscalement) avantageux d'opter pour le nouveau système de l'imposition individuelle avec laquelle l'impôt dû baissera.

37 Réponse de Monsieur le Ministre des Finances à la question parlementaire n°2236 du 22 avril 2025

38 Réponse de Monsieur le Ministre des Finances à la question parlementaire n°3643 du 11 février 2026

39 Alors que, dans l'actuelle classe 2, c'est le moins élevé des revenus qui supporte une surcote d'impôt.

*Part des ménages fiscaux résidents profitant de la réforme par une baisse d'impôt
d'au moins 120 euros par an, selon la classe d'impôt*



Données : IGSS ; calculs et graphique : CSL. Méthodologie annexée.

Une analyse chiffrée plus détaillée des effets fiscaux de l'individualisation est reprise en annexe du présent avis.

4. La contrainte sur le second apporteur de revenu et l'emploi féminin en général ?

Pour rappel, en 1987, face à la montée de l'emploi féminin, entre autres, l'abattement extraprofessionnel fut introduit pour les cas où les deux conjoints étaient en emploi, complémentirement au *splitting* déjà introduit en 1968.

En 1991, outre le rehaussement de cet abattement spécifique, la (dernière) réforme d'ampleur fut mise en place en reconfigurant les classes d'impôt : en plus des classes 1 et 2, introduction de la classe 1a, déclinaison de cette classe 1a et 2 en fonction des enfants dans le ménage, la classe 2 et le *splitting* désormais réservés à l'imposition collective. Les premières promesses d'option à l'imposition individuelle furent formulées dans le même temps (« *décision à cet égard au plus tard pour 1993* »).

Les auteurs recourent, sans toutefois trop s'y attarder, à l'explication d'une pénalité sur l'emploi féminin en raison du fractionnement conjugal. Cependant, il s'agit là d'une autre fiction sociologique autour du mode d'imposition des époux. Si cet argument était possiblement pertinent il y a encore 40 ans, celui-ci a en réalité perdu de sa force. Depuis, la révolution de la féminisation du marché de l'emploi s'est produite, sans avoir été entravée par le mécanisme du *splitting*.

Pour rappel, comme le montre le tableau précédent au point 3, observé à un niveau individuel (alors que l'unité d'imposition en classe 2 est bien le ménage et non les individus qui le composent, en raison d'une mise en commun au moins théorique des ressources et de la déséconomie d'échelle pour le budget et le niveau de vie globaux) et à revenus imposables identiques, le plus faible des deux revenus d'un couple marié paie la même cote d'impôt que l'autre conjoint, mais davantage que le second concubin imposé purement à titre individuel.

D'un point de vue purement économique, l'imposition collective mise en œuvre à travers le *splitting* représenterait ainsi un désincitatif fiscal à l'emploi pour le deuxième revenu dans le couple. En effet, dans le système d'imposition collective, lorsqu'un des conjoints dispose d'un revenu, tout euro qui s'additionne du fait d'un autre revenu (par exemple un revenu du second conjoint) est de facto imposable au taux marginal du ménage. Le deuxième revenu ne bénéficie plus de la « progressivité normale » avec une part de revenu exonéré de l'impôt, mais son revenu est imposé au taux marginal (réduit) du conjoint.

Exemple 3 :

supposons qu'un des conjoints a un revenu imposable de 60 000 euros par an. Imposés en classe 2, ce revenu résulte en un impôt à payer de 4 276 euros. Si le deuxième conjoint prend (respectivement augmente son temps de) un travail qui génère un revenu imposable de 40 000 euros, l'impôt dû par le ménage fiscal augmente de 11 433 euros pour s'élever à 15 709 euros annuels.

Ainsi, l'imposition collective à ce que le revenu du deuxième conjoint soit imposé à 28,6 %. Sachant que, si ce revenu avait été imposé de manière individuelle (en classe 1), il n'aurait été imposé qu'à 10,58 %.

Bien qu'une telle critique soit mathématiquement fondée, il convient de noter que le taux d'activité des femmes connaît pourtant une progression continue depuis les années 1970, influencée à la fois par une volonté d'autonomie et par des nécessités économiques, notamment liées au coût de la vie, malgré l'imposition collective, qui vise à un résultat positif pour le couple dans son ensemble et non à titre individuel, comme rappelé à l'instant.

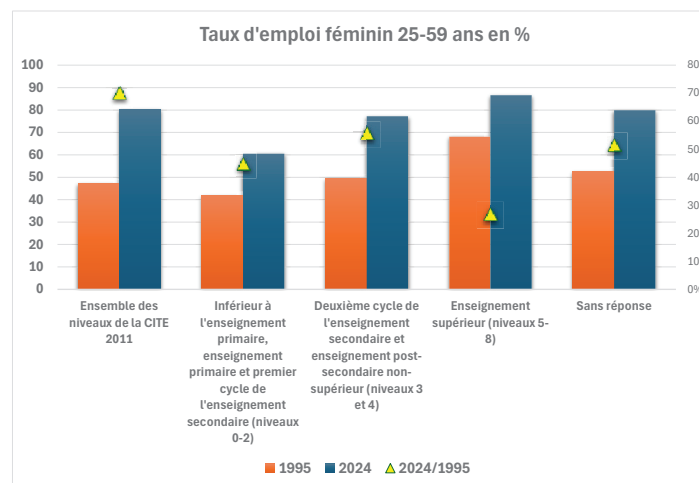
Le taux d'activité¹ et le taux d'emploi² sont monitorés par les institutions européennes, notamment dans le cas de la procédure dite du Semestre européen. Dans ce contexte, notre Chambre a déjà pu faire valoir un argument assez simple face aux institutions internationales qui se proposaient, lorsque le thème fut abordé, de promouvoir l'imposition individuelle des couples : celui de l'emploi féminin en très forte progression depuis les années 1990.

Il paraît, certes, difficile d'évaluer dans quelle mesure le niveau du taux marginal d'imposition collective joue vraiment un rôle déterminant dans la décision du deuxième conjoint d'exercer une activité professionnelle ou d'en augmenter l'intensité ou si la réalité culturelle et sociale du pays n'exerce pas un effet tout aussi puissant que la contrainte fiscale. De toutes les manières, la réalité économique du pays, mais également les trajectoires des parts salariales européennes dont plus en plus de personnes dépendent depuis la révolution conservatrice des années 1980 ont fini par généralement imposer une activité professionnelle des deux conjoints.

Nonobstant, le taux d'emploi global des résidents est passé au Luxembourg de 66,7% à 76,7% entre 1995 et 2024 (+15%), pendant que le taux d'activité a crû de 23,5% au cours de la même période.

Plus instructif, cependant, est de vérifier ces évolutions sur une tranche d'âge utile, c'est-à-dire entre 25 ans et 59 ans, là où le plein potentiel des travailleurs s'expriment de nos jours.

Or, sur cette période de presque 30 ans, si le taux d'emploi des hommes a reculé de 2,7% (à 85,5% en 2024), celui des femmes a, pour sa part, connu une progression fulgurante de +70% (80,2% en 2024)⁴⁰. En ce qui concerne le taux d'activité, la tendance est similaire : celui-ci a augmenté de 72,9% du côté des femmes (84,7% en 2024) et de 0,9% pour les hommes (90%).



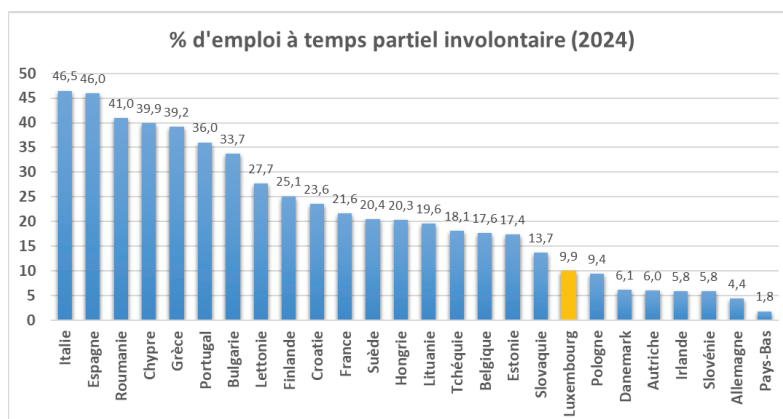
Note : 2022/1998 pour les sans-réponse. Source : Eurostat ; graphique : CSL

Cette tendance est généralisée parmi les femmes résidentes, mais moins forte pour les travailleuses les plus qualifiées (diplômées de l'enseignement supérieur), qui partaient d'un niveau plus élevé⁴¹. Pour le reste, les progressions ont clairement été plus forte parmi les Luxembourgeoises que parmi les étrangères résidentes.

40 Ceci vaut également pour les femmes mariées dont le taux était de 75% en 2021 contre 42% en 1991 (voir Fondation IDEA, opt. cit., page 78, 2025).

41 Sous l'influence des femmes de nationalité luxembourgeoises qui, elles-aussi, à un niveau supérieur aux étrangères de près de 13 points de pourcentage en 1995, se sont fait rattrapées par ces dernières (89,7 % pour les premières contre 84,5 % pour les nationalités étrangères en 2024).

En outre, depuis 1990, les travailleuses résidentes se caractérisent à la fois par un des taux de travail à temps partiel (28,8 %) parmi les plus élevés d'Europe⁴², en septième position en 2024 (gain d'une place par rapport à 1990) avec les pays à la fois riches et culturellement marqués, ainsi que par un taux de temps partiel involontaire (9,9 %) le huitième plus faible d'Europe en 2024 (contre le deuxième plus faible en 1990).



Source : Eurostat

Cette reconfiguration du marché de l'emploi national parmi les résidentes s'est produite en dépit d'une imposition collective implémentée par la méthode du *splitting*, qui, si elle favorise arithmétiquement les couples mariés sur l'ensemble du revenu du ménage, ferait pourtant subir une progressivité plus forte sur le second apporteur de revenu.

Il est peu probable, par ailleurs, que le temps partiel des femmes soit conditionné uniquement par la fiscalité :

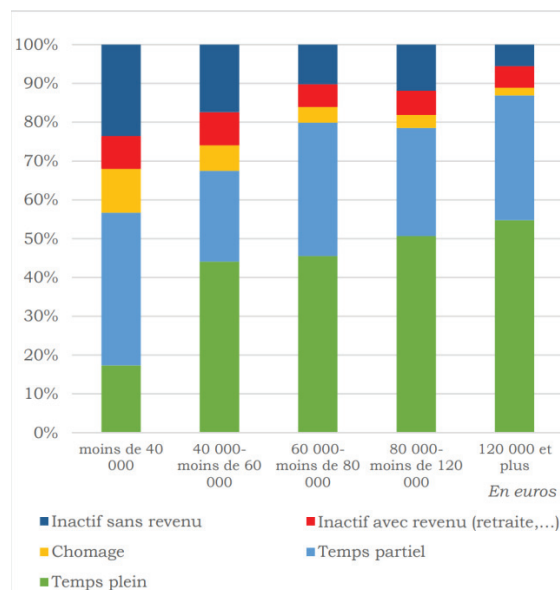
« pour appréhender le lien entre l'offre de travail féminin et le statut matrimonial des femmes, l'analyse est élargie à l'ensemble des femmes âgées entre 25 et 59 ans qui sont mariées ou vivent en union consensuelle. Il en ressort – de prime abord – des écarts relativement prononcés en fonction de la configuration légale du couple : 91% des femmes en union consensuelle occupent un emploi (70% à temps plein, 21% à temps partiel), contre seulement 76% des femmes mariées (48% à temps plein, 28% à temps partiel). Au-delà d'une éventuelle « pénalité du mariage », les différences constatées entre les taux d'emploi des femmes mariées et celles en union consensuelle pourraient s'expliquer par un effet générationnel [l'âge médian des femmes en union consensuelle (35 ans) étant inférieur à celui des femmes mariées (42 ans)] et la présence, ou non, d'enfant(s). En restreignant l'analyse aux seules « jeunes femmes » (25 - 35 ans) en couple, il semblerait que la maternité (présence – ou non – d'enfant(s)) influence davantage leur participation au marché du travail que le statut légal (mariage ou union consensuelle) de leur couple ; l'écart de taux d'emploi entre jeunes femmes mariées et en union consensuelle est ainsi de 13 points en présence d'enfant(s) et de 5 points si le couple n'a pas d'enfant. »⁴³

La proportion de femmes inactives sans revenus parmi les couples mariés est également dépendante de la tranche de revenu du couple et s'étend de 23,6% (pour un revenu total inférieur à 40 000 euros et à 5,6% pour un revenu dépassant 120 000 euros.

⁴² Parmi les couples mariés résidents, si deux hommes sur dix travaillent à temps partiel, elles seraient en revanche 50% à occuper un temps partiel, ce qui explique aussi l'écart de revenus observé entre conjoints. Dans un couple marié sans enfant, 14% des femmes évoluent à temps partiel, mais lorsque le couple a 1 ou 2 enfants, le taux de temps partiel monte à 35% (voir Fondation IDEA, op. cit., pp 88 à 103).

⁴³ Ibidem.

Situation des femmes vis-à-vis de l'activité selon la tranche de revenu du couple



Source : Fondation IDEA, op. cit., p. 96.

Il est heureux que, d'une part, la valeur monétaire n'ait jamais vraiment surpassé une quelconque valeur familiale, c'est-à-dire le besoin ou l'envie des parents d'assumer leur rôle et de se consacrer personnellement à l'éducation de leurs enfants, et que, d'autre part, nombre de citoyens disposent d'un horizon de vie qui dépasse le seul cadre marchand des marchés. Ainsi, la volonté des parents de s'impliquer personnellement dans l'éducation de leurs enfants rejoint celle de nombreux citoyens qui refusent de réduire leur existence à une logique purement marchande.

En outre, le manque d'infrastructures abordables d'accueil de l'enfance, qui ne semble pas devoir se régler alors que la population luxembourgeoise a crû à un rythme inégalé en Europe (+50% sur les 20 dernières années), est un élément clé de l'offre de travail et, potentiellement, un élément bloquant de l'activité parmi les ménages à faibles revenus. Ce déficit limite notamment la capacité des parents, et en particulier des mères, à accéder ou à rester sur le marché du travail, ce qui freine le développement économique et social du pays.

5. Plus de pouvoir d'achat pour une très large partie des ménages ?

– En ce qui concerne les effets fiscaux réels de la réforme

Eu égard à la baisse d'impôt proprement dite, notre Chambre salue les effets positifs de la réforme, qui permet enfin de redonner du pouvoir d'achat aux ménages aux faibles et moyens revenus. En effet, la CSL salue expressément le caractère progressif de la baisse d'impôt prévue par la réforme, les contribuables disposant des revenus les plus modestes bénéficiant des allègements les plus importants en termes relatifs.

Si la CSL n'est pas d'avis qu'une baisse d'impôt aurait dû revêtir un caractère pleinement généralisé, profitant également aux revenus les plus élevés, elle souligne néanmoins que les allègements accordés aux revenus faibles et moyens sont particulièrement bienvenus. Ces contribuables sont en effet ceux qui subissent le plus fortement les effets de la progressivité de l'impôt, ainsi que ceux de la progression à froid, laquelle continuera de produire ses effets jusqu'en 2028 dans le cadre du système fiscal actuel.

Selon nos estimations, la baisse d'impôts liée à l'individualisation avec barème U s'élève à 25,9 % en moyenne et à 10,8 % en médiane pour les ménages résidents.

Or, bien que la présentation des effets fiscaux dans le projet de loi puisse paraître conséquente, il convient de rappeler que cette baisse d'impôt ne s'inscrit pas dans un vide. Elle vise, au moins en partie, à compenser la hausse d'impôt que les ménages subissent mensuellement du fait de la

non-adaptation du barème à l'inflation, voire aux hausses réelles de revenus. **Une partie de la baisse annoncée n'est donc pas véritablement une diminution supplémentaire de l'impôt, mais constitue en réalité la neutralisation d'une hausse que subissent les ménages du fait de la progression à froid.**

Notre Chambre souligne qu'il est essentiel de compléter l'analyse des effets « affichés », tels qu'ils sont perçus par les ménages, par une évaluation des effets « réels », qui tient compte de la neutralisation de la hausse liée aux tranches indiciaires non encore neutralisées.

Ainsi, pour un contribuable actuellement en classe 1 avec un revenu imposable de 50 000 euros, l'introduction du nouveau barème U se traduirait par une baisse d'impôt affichée de 2 578 euros (soit 32,8 %). Cependant, l'adaptation du barème aux tranches indiciaires échues aurait déjà conduit à une baisse de 1 163 euros (14,8 %). L'effet « réel » de la réforme, qui correspond donc à la différence supplémentaire apportée par le barème U, s'élève à une baisse de 1 415 euros. Autrement dit, 45 % de la baisse affichée ne représente que la remise à niveau de l'impôt en fonction des tranches indiciaires.

Ce constat se confirme quel que soit le niveau de revenu imposable en classe 1 : l'introduction du barème U est bien plus favorable que la simple adaptation du barème à l'inflation, mais l'effet « réel » de la réforme demeure nettement inférieur à l'effet affiché.

La CSL salue néanmoins ces effets pour les contribuables de la classe 1, en soulignant que les effets réels positifs de la réforme sont particulièrement significatifs pour les revenus les plus modestes, alors qu'ils sont moins marqués en haut de l'échelle des revenus.

CLASSE D'IMPÔT 1											
Revenu annuel imposable	Impôt actuel	Introduction du barème U			Adaptation du barème actuel à l'inflation				Effet réel sur l'impôt avec barème U		
		Impôt dû	Effet absolu	Effet relatif	Impôt dû	Effet absolu p. r. au		Effet relatif p. r. au		en absolu	en relatif
						barème actuel	barème U	barème actuel	barème U		
30 000	2 137	400	-1 737	-81.3%	1 759	-378	1 359	-17.7%	339.8%	-1 359	-77.3%
40 000	4 528	2 136	-2 392	-52.8%	3 807	-721	1 671	-15.9%	78.2%	-1 671	-43.9%
50 000	7 854	5 276	-2 578	-32.8%	6 691	-1 163	1 415	-14.8%	26.8%	-1 415	-21.1%
60 000	11 945	9 449	-2 496	-20.9%	10 413	-1 532	964	-12.8%	10.2%	-964	-9.3%
70 000	16 118	13 622	-2 496	-15.5%	14 580	-1 538	958	-9.5%	7.0%	-958	-6.6%
80 000	20 291	17 795	-2 496	-12.3%	18 753	-1 538	958	-7.6%	5.4%	-958	-5.1%
90 000	24 464	21 968	-2 496	-10.2%	22 926	-1 538	958	-6.3%	4.4%	-958	-4.2%
100 000	28 637	26 141	-2 496	-8.7%	27 099	-1 538	958	-5.4%	3.7%	-958	-3.5%
110 000	32 810	30 314	-2 496	-7.6%	31 272	-1 538	958	-4.7%	3.2%	-958	-3.1%
120 000	37 011	34 513	-2 498	-6.7%	35 445	-1 566	932	-4.2%	2.7%	-932	-2.6%
130 000	41 291	38 793	-2 498	-6.0%	39 618	-1 673	825	-4.1%	2.1%	-825	-2.1%
140 000	45 571	43 073	-2 498	-5.5%	43 886	-1 685	813	-3.7%	1.9%	-813	-1.9%
150 000	49 851	47 353	-2 498	-5.0%	48 166	-1 685	813	-3.4%	1.7%	-813	-1.7%
175 000	60 751	58 253	-2 498	-4.1%	59 034	-1 717	781	-2.8%	1.3%	-781	-1.3%
200 000	71 910	69 413	-2 497	-3.5%	69 968	-1 942	555	-2.7%	0.8%	-555	-0.8%
225 000	83 083	80 586	-2 497	-3.0%	81 140	-1 943	554	-2.3%	0.7%	-554	-0.7%
250 000	94 420	91 924	-2 496	-2.6%	92 313	-2 107	389	-2.2%	0.4%	-389	-0.4%

Pour les contribuables de la classe 1a, même si l'effet affiché de la réforme est négligeable, voire quasi inexistant – l'impôt dû ne variant pas significativement par rapport à la situation actuelle – il apparaît que, comparativement à une situation où le barème aurait été adapté aux 4,5 tranches indiciaires échues d'ici 2028 et non encore neutralisées, ces contribuables sont en réalité des perdants « réels » de la réforme.

À titre d'exemple, un contribuable avec un revenu imposable de 60 000 euros bénéficie d'une baisse annuelle de son impôt de 13 euros du fait du barème U. Toutefois, si le barème actuel avait simplement été ajusté des 4,5 tranches indiciaires échues d'ici 2028, sa baisse d'impôt se serait élevée à 931 euros. En termes nets, la réforme empêche ainsi une baisse de 918 euros, soit de 10,8 %.

CLASSE D'IMPÔT 1A											
Revenu annuel imposable	Impôt actuel	Introduction du barème U			Adaptation du barème actuel à l'inflation					Effet réel sur l'impôt avec barème U	
		Impôt dû	Effet absolu	Effet relatif	Impôt dû	Effet absolu p. r. au		Effet relatif p. r. au		en absolu	en relatif
						barème actuel	barème U	barème actuel	barème U		
30 000	402	393	-9	-2.2%	249	-153	-144	-38.1%	-36.6%	144	57.8%
40 000	2 167	2 129	-38	-1.8%	1 784	-383	-345	-17.7%	-16.2%	345	19.3%
50 000	5 317	5 268	-49	-0.9%	4 490	-827	-778	-15.6%	-14.8%	778	17.3%
60 000	9 462	9 441	-21	-0.2%	8 531	-931	-910	-9.8%	-9.6%	910	10.7%
70 000	13 635	13 614	-21	-0.2%	12 704	-931	-910	-6.8%	-6.7%	910	7.2%
80 000	17 808	17 787	-21	-0.1%	16 877	-931	-910	-5.2%	-5.1%	910	5.4%
90 000	21 981	21 960	-21	-0.1%	21 050	-931	-910	-4.2%	-4.1%	910	4.3%
100 000	26 154	26 133	-21	-0.1%	25 223	-931	-910	-3.6%	-3.5%	910	3.6%
110 000	30 327	30 306	-21	-0.1%	29 396	-931	-910	-3.1%	-3.0%	910	3.1%
120 000	34 526	34 506	-20	-0.1%	33 601	-925	-905	-2.7%	-2.6%	905	2.7%
130 000	38 806	38 786	-20	-0.1%	37 881	-925	-905	-2.4%	-2.3%	905	2.4%
140 000	43 086	43 066	-20	0.0%	42 161	-925	-905	-2.1%	-2.1%	905	2.1%
150 000	47 366	47 346	-20	0.0%	46 441	-925	-905	-2.0%	-1.9%	905	1.9%
175 000	58 266	58 245	-21	0.0%	57 323	-943	-922	-1.6%	-1.6%	922	1.6%
200 000	69 426	69 405	-21	0.0%	68 478	-948	-927	-1.4%	-1.3%	927	1.4%
225 000	80 598	80 578	-20	0.0%	79 651	-947	-927	-1.2%	-1.2%	927	1.2%
250 000	91 936	91 916	-20	0.0%	90 988	-948	-928	-1.0%	-1.0%	928	1.0%

Ce constat vaut également pour les contribuables restant imposés en classe 2 pendant la phase transitoire : bien qu'ils continuent d'être soumis au barème actuel, ils sont privés de l'adaptation de ce barème à l'inflation qui aurait normalement dû intervenir si la réforme de l'individualisation n'avait pas été mise en œuvre. À ce titre, deux contribuables imposés collectivement avec un revenu imposable de 100 000 euros, voient s'échapper une baisse de l'impôt de 2 325 euros (14,8 %) qui leur serait revenu dans le cas où le barème aurait été neutralisé de l'impôt au lieu de l'introduction du nouveau barème U.

CLASSE D'IMPÔT 2 RESTANT EN PHASE TRANSITOIRE				
Revenu annuel imposable	Impôt actuel et futur	Adaptation du barème actuel à l'inflation		
		Impôt dû	Effet absolu	Effet relatif
30 000	303	37	-266	-87.8%
40 000	1 310	958	-352	-26.9%
50 000	2 582	2 096	-486	-18.8%
60 000	4 277	3 519	-758	-17.7%
70 000	6 435	5 358	-1 077	-16.7%
80 000	9 057	7 614	-1 443	-15.9%
90 000	12 145	10 289	-1 856	-15.3%
100 000	15 710	13 385	-2 325	-14.8%

CLASSE D'IMPÔT 2 RESTANT EN PHASE TRANSITOIRE				
Revenu annuel imposable	Impôt actuel et futur	Adaptation du barème actuel à l'inflation		
		Impôt dû	Effet absolu	Effet relatif
110 000	19 719	16 897	-2 822	-14.3%
120 000	23 892	20 826	-3 066	-12.8%
130 000	28 065	24 990	-3 075	-11.0%
140 000	32 238	29 163	-3 075	-9.5%
150 000	36 411	33 336	-3 075	-8.4%
175 000	46 843	43 768	-3 075	-6.6%
200 000	57 276	54 201	-3 075	-5.4%
225 000	67 708	64 633	-3 075	-4.5%
250 000	78 302	75 066	-3 236	-4.1%

Les contribuables en classe 1a ou ceux restant en classe 2 pendant la phase transitoire, même s'ils ne voient pas leur impôt augmenter, sont en réalité des perdants de la réforme – ils sont privés de la baisse qui serait intervenue avec l'adaptation du barème à l'inflation dans le système non réformé.

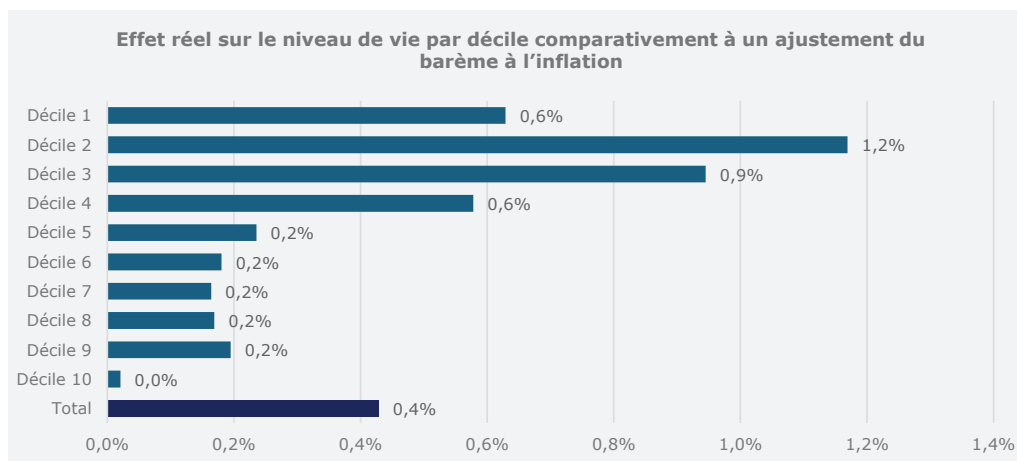
Parmi certains contribuables qui, au vu d'un tarif plus intéressant que celui applicable à la classe 2, décident d'opter pour l'imposition individuelle il existe aussi des configurations dans lesquelles le maintien en classe 2 avec adaptation du tarif serait plus intéressante.

De manière générale, l'on peut estimer que parmi les ménages fiscaux résidents, quelque 34,5 % aurait intérêt à une adaptation du tarif actuel plutôt qu'à la réforme d'individualisation avec l'introduction du barème U.

Selon nos estimations, la baisse d'impôts réelle – qui compare la baisse liée à l'individualisation avec barème U avec la baisse liée à la neutralisation de 4,5 tranches indiciaires dans le barème actuel – s'élève à 6,5 % en moyenne et à 3,0 % en médiane pour les ménages résidents.

Notre Chambre estime que cette baisse d'impôt revêt une importance particulière en raison de son caractère nettement plus redistributif. En effet, comparativement à un simple ajustement du tarif d'imposition à l'inflation, l'allègement fiscal résultant de la réforme bénéficie davantage aux ménages à faibles revenus qu'aux ménages aux revenus plus élevés.

Selon les analyses réalisées, la réforme entraîne ainsi une augmentation du niveau de vie des ménages les plus modestes sensiblement supérieure à celle observée pour les ménages les plus aisés – comparativement avec un scénario limité à une adaptation du barème à l'inflation. Ainsi, les ménages résidents appartenant aux trois premiers déciles de niveau de vie verraient leur niveau de vie moyen augmenter entre +0,6 % et +1,2 %, tandis que pour les ménages du dernier décile, la présente réforme n'a, en moyenne, pas d'avantage comparativement à un barème ajusté de l'inflation.



Données : IGSS ; calculs et graphique : CSL. Méthodologie annexée.

La méthodologie sous-jacente à cette analyse, une étude plus détaillée des pertes et des gains, du profil de ces ménages ainsi impactés ainsi que de l'effet redistributif et du coût de la réforme peut être trouvée dans l'annexe du présent avis.

Tout en saluant ces effets positifs, notre Chambre estime que la réforme aurait toutefois pu revêtir un caractère encore plus redistributif. Cela aurait notamment été possible en excluant les revenus les plus élevés du bénéfice de l'allègement fiscal et en mobilisant la marge de manœuvre budgétaire ainsi dégagée pour relever davantage le montant du revenu exonéré d'impôt, rendant ainsi la réforme plus ciblée et plus favorable aux ménages à faibles et moyens revenus.

- En ce qui concerne le coût et le financement de la réforme

Le coût de la réforme, estimé à un peu plus de 900 millions d'euros en 2028 et qualifié d'excessif par certains, peut en effet apparaître élevé à première vue. Toutefois, ce coût a été, et continue d'être, supporté quasi exclusivement par les ménages.

Comme l'a d'ailleurs souligné le ministre des Finances, aucune adaptation du barème de l'impôt sur le revenu n'interviendra avant l'entrée en vigueur de la réforme. Or, d'ici là, selon les projections officielles, environ 4,5 tranches indiciaires auront été déclenchées sans avoir été neutralisées. Il en résulte que la réforme est en partie préfinancée par la non-adaptation du barème à l'inflation sur plusieurs années. Ceci est d'autant plus vrai que le non-ajustement systémique des abattements, des plafonds déductibles ainsi que de certains frais d'obtention pendant des décennies a provoqué et continue de provoquer une hausse cachée de l'impôt réel. En effet, l'effet de l'inflation sur le barème ne peut pas être totalement corrigé si l'on oublie ou refuse d'adapter l'ensemble des dispositions formant seuils ou plafonds conditionnels de revenus ou encore modérant le revenu imposable ou bien l'impôt lui-même et dont les valeurs nominales sont tout autant grignotées par l'inflation au fil des années.

Tout d'abord faut-il noter que, le coût réel de la réforme est sensiblement inférieur aux montants annoncés. Comparer le coût de l'individualisation au maintien du barème actuel est en effet trompeur, dans la mesure où ce barème actuel ne constitue pas un scénario de neutralité de l'impôt puisqu'elle présuppose une hausse dissimulée de l'impôt par la non-adaptation du barème. La comparaison pertinente devrait être opérée avec le barème qui aurait normalement dû s'appliquer en 2028, à savoir un barème neutralisé des 4,5 tranches indiciaires échues d'ici là.

Sachant que la neutralisation d'une tranche indiciaire représente un manque à gagner d'environ 130 millions d'euros pour l'État, la non-neutralisation des tranches échues à l'horizon 2028 génère près de 600 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires par an. Dès lors, le coût réel de la réforme, comparé à une situation dans laquelle la progression fiscale liée à l'inflation aurait été neutralisée, ne s'élèverait plus qu'à un peu plus de 300 millions d'euros par an.

Il convient en outre de souligner que non seulement le coût réel de la réforme en 2028 est nettement inférieur aux montants avancés dans le débat public, mais que les ménages l'ont déjà préfinancé à travers les hausses d'impôts subies au cours des années précédentes, du fait de la non-adaptation répétée du barème à l'inflation.

Ainsi, l'absence de neutralisation régulière des tranches indiciaires depuis 2017⁴⁴ a conduit les ménages à acquitter, sur la période 2017–2027, environ 3,4 milliards d'euros d'impôts supplémentaires. À moins de considérer que le Gouvernement ait délibérément souhaité augmenter la pression fiscale des ménages par rapport au barème de 2017, cette analyse conduit à un constat clair : compte tenu d'un coût réel de la réforme d'un peu plus de 300 millions d'euros par an, les ménages ont d'ores et déjà préfinancé près de dix années de réforme au cours des dernières années.

⁴⁴ Où la réforme à cette époque avait laissé une ardoise globale moyenne d'une tranche indiciaire de retard par rapport aux tranches versées, selon nos estimations. La dernière adaptation linéaire du tarif à l'inflation eut lieu en 2009.

	<i>Tranches indiciaires non-neutralisées du tarif d'impôt</i>	<i>Hausse d'impôts pour les ménages / Épargne de l'Etat</i>
2017	0	0
2018	1	130
2019	2	260
2020	2	260
2021	3	390
2022	4	520
2023	3	390
2024	3.5	455
2025	1.5	195
2026	2.5	325
2027	3.5	455
Total		3 380

Remarque : Le crédit d'impôt conjoncture introduit en 2023 est assimilé à une neutralisation du tarif équivalent à l'adaptation à deux tranches indiciaires du barème. Étant donné qu'en 2027 une tranche indiciaire supplémentaire devrait être déclenchée, il y aurait en 2028 au total 4,5 tranches indiciaires échues non neutralisées.

La CSL en conclut que les allègements fiscaux introduits par la réforme pour les ménages aux faibles et moyens revenus sont pleinement justifiés au regard de l'attente prolongée d'un soutien au pouvoir d'achat. Ces derniers sont en droit d'exiger un retour après avoir subi des hausses d'impôts pendant près d'une décennie. Le coût de la réforme est donc non seulement recevable, d'autant plus que, dans les faits, celui-ci a déjà été entièrement financé – et même préfinancé – par les ménages eux-mêmes.

4.1.2. Remarques spécifiques

Ad article 4 – les dépenses spéciales déductibles

En matière de déductibilité des dépenses spéciales, le projet de loi a retenu l'option la plus restrictive, en limitant la déduction aux seules dépenses contractées dans le chef du contribuable. Or, alors qu'en régime d'imposition collective il est indifférent de savoir lequel des conjoints a contracté une dépense fiscalement déductible, cette neutralité disparaît avec l'introduction de l'imposition individuelle.

En effet, les plafonds de déduction étant désormais fixés de manière strictement individuelle, les conjoints sont contraints d'anticiper et de planifier la répartition formelle des dépenses déductibles – telles que les primes d'assurance ou les intérêts d'emprunts – afin d'éviter qu'un conjoint dépasse son plafond déductible tandis que l'autre n'en utilise qu'une partie, voire pas du tout.

Cette contrainte est d'autant plus problématique que l'avantage fiscal lié à la déductibilité n'est pas identique pour les deux conjoints. En fonction du niveau de revenu, la déduction s'opère à un taux marginal plus ou moins élevé : pour un conjoint disposant de revenus plus élevés, l'avantage fiscal est substantiel, tandis que pour un conjoint à faible revenu – voire en dessous du seuil d'imposition – la déductibilité peut s'avérer partiellement ou totalement inopérante.

Cette nouvelle problématique, introduite par l'individualisation de l'impôt, constitue une contrainte structurelle qui accroît les besoins de planification administrative et risque d'augmenter sensiblement la charge administrative pesant sur les contribuables désireux de faire fiscalement valoir leurs dépenses spéciales. Elle apparaît d'ailleurs particulièrement inappropriée lorsque les dépenses concernées sont des dépenses communes du ménage, pour lesquelles l'identité du conjoint ayant contracté la dépense ne devrait, en principe, avoir aucune incidence fiscale. Il en va ainsi, par exemple, des primes d'assurance relatives à l'habitation commune ou des emprunts personnels contractés pour des travaux réalisés au bénéfice du ménage dans son ensemble.

Dans ce contexte, **notre Chambre estime qu'une plus grande flexibilité devrait être introduite, à la fois par une possibilité de réallocation des plafonds déductibles entre conjoints, et par une**

faculté de déduire certaines dépenses spéciales contractées pour le ménage indépendamment du conjoint, partenaire ou concubin qui les a formellement engagées. Cette flexibilité devrait en particulier être garantie lorsque l'un des conjoints dispose d'un revenu imposable inférieur au seuil d'exonération, de sorte que les dépenses réellement consenties ne soient pas perdues faute de pouvoir être utilisé.

Notre Chambre estime que cette réallocation ne devrait pas poser de problème d'ordre administratif dans la mesure où elle est également prévue en ce qui concerne l'abattement petite enfance.

Une telle adaptation serait nettement plus favorable aux contribuables et permettrait de corriger l'un des désavantages majeurs de l'imposition individuelle pour les couples mariés ou pacsés. Elle constituerait en outre un incitatif important pour ces ménages à opter pour le nouveau régime d'imposition individuelle, en atténuant la perte de flexibilité qui résulte du régime actuellement proposé.

Ad articles 5 & 6 – la phase transitoire de 25 ans

Le projet d'individualisation de l'impôt, en tant que réforme d'envergure, affecte particulièrement les ménages actuellement soumis à l'imposition collective. Conscient de cet impact, le projet de loi prévoit une phase transitoire de 25 ans au cours de laquelle les couples mariés ou pacsés avant l'entrée en vigueur de la réforme demeurent, par défaut, dans l'ancien système d'imposition collective.

Durant cette période, deux régimes fiscaux coexisteraient : d'une part, le système d'imposition collective applicable par défaut aux contribuables mariés ou pacsés avant le 1^{er} janvier 2028 (ces ménages conservent toutefois la possibilité d'opter volontairement pour le nouveau régime d'imposition individualisée – ce choix étant irrévocable), et d'autre part, le nouveau système d'imposition individualisée, applicable tant aux autres contribuables qu'aux couples mariés après cette date ou avant cette date s'ils ont exercé l'option de basculement. Dans l'exposé des motifs, le projet de loi justifie la légalité de cette coexistence par le principe constitutionnel de la protection de la confiance légitime, lequel, au regard de l'ampleur de la réforme, primerait dans ce cas précis sur le principe d'égalité devant la loi.

Notre Chambre partage l'analyse selon laquelle, compte tenu de l'impact significatif de la réforme sur le budget des ménages concernés, le maintien, par défaut, des contribuables dans le système d'imposition collective est non seulement justifié, mais nécessaire afin d'éviter des pertes financières substantielles pour un grand nombre de ménages.

Toutefois, notre Chambre estime que la durée maximale de 25 ans prévue pour cette phase transitoire demeure insuffisante. Le principe de la protection de la confiance légitime devrait, au contraire, conduire à l'instauration d'une phase transitoire illimitée, permettant aux contribuables soumis à l'imposition collective avant l'entrée en vigueur de la réforme de rester dans ce système tout au long de leur vie, sauf option volontaire de leur part en faveur de l'individualisation.

En effet, si l'exposé des motifs avance que les contribuables disposeraient d'un délai de 25 ans pour s'adapter à la nouvelle situation fiscale, force est de constater que, pour de nombreux ménages, une telle adaptation n'est ni réaliste ni possible. Dans les couples âgés, notamment ceux dans lesquels un seul conjoint exerce une activité professionnelle ou perçoit un revenu, les marges d'ajustement sont extrêmement limitées. Un couple âgé de 50 ou 60 ans, dont l'un des conjoints est inactif depuis de longues années et bénéficie pleinement des effets du mécanisme de *splitting*, serait structurellement perdant avec l'individualisation. Il est peu probable que le conjoint sans revenu puisse réintégrer le marché du travail après une longue période d'inactivité. Et même dans l'hypothèse où une telle reprise d'activité serait envisageable, les écarts de carrière et de droits à pension entre les conjoints demeureraient tels que l'individualisation conduirait, à terme, à une augmentation sensible et brutale de la charge fiscale.

Afin d'éviter que ce problème ne soit simplement reporté dans 25 ans, **notre Chambre souligne qu'il est indispensable de garantir le maintien à vie de la phase transitoire pour l'ensemble des contribuables soumis à l'imposition collective avant la réforme. La CSL estime que le principe de la protection de la confiance légitime impose une telle solution.** À défaut, des déséquilibres majeurs risqueraient de se produire à l'issue de la période transitoire, au détriment de ménages qui n'auraient disposé d'aucune réelle possibilité de s'adapter à cette nouvelle réalité fiscale.

Au-delà de la pérennisation de la phase transitoire, notre Chambre insiste sur la nécessité de garantir une disponibilité suffisante des services de l'administration des contributions afin que

les contribuables concernés soient pleinement informés et, le cas échéant, guidés dans leur décision d’opter ou non pour l’imposition individuelle – le maintien dans l’imposition collective étant l’option « par défaut » des couples mariés ou pacsés avant le 1^{er} janvier 2028.

En effet, un niveau élevé d’information, associé à une assistance effective de l’administration fiscale, est indispensable pour éviter que les contribuables prennent une décision inadaptée par manque de d’informations. Cette exigence est d’autant plus cruciale que le projet de loi prévoit que la décision d’option pour l’imposition individuelle serait irrévocable.

Une information transparente revêt d’autant plus d’importance que le choix d’opter ou non pour le régime de l’imposition individuelle ne saurait être apprécié uniquement au regard d’une seule année fiscale. Il doit au contraire être évalué à moyen, voire à long terme, en tenant compte tant de l’évolution prévisible de la situation personnelle et professionnelle des contribuables que de la survenance éventuelle de situations exceptionnelles.

À titre d’exemple, la vente d’un bien immobilier assortie de la réalisation d’une plus-value peut avoir des conséquences fiscales significatives. Si chaque contribuable dispose individuellement d’un abattement en matière de plus-values, cet abattement ne peut, en cas d’imposition individuelle, être transféré ou mutualisé entre conjoints, contrairement à ce qui est possible dans le cadre de l’imposition collective.

Dès lors, l’absence d’une information complète et prospective est susceptible d’amener les contribuables à effectuer un choix fiscal défavorable, dont les effets ne se révéleraient que plusieurs années après l’option exercée, alors même que celle-ci est irrévocable.

Ad articles 15 & 17 – la hausse de certains plafonds déductibles

Notre Chambre accueille favorablement la hausse des plafonds déductibles en matière d’intérêts débiteurs et de primes d’assurance, ainsi que celle applicable aux cotisations versées à une caisse d’épargne-logement. Ces plafonds, comme de nombreux autres, n’ayant pas été revalorisés depuis plusieurs décennies, ont perdu en valeur réelle, rendant une actualisation particulièrement nécessaire.

S’agissant du plafond déductible pour les intérêts débiteurs ainsi que pour les primes et cotisations d’assurance, il convient de rappeler qu’en 2017, ce plafond a en pratique été divisé par deux : alors qu’auparavant une déduction individuelle jusqu’à concurrence de 672 euros était possible pour chacun des éléments, depuis cette date, le plafond de 672 euros s’applique au cumul des deux postes. Il importe également de souligner que ce montant de 672 euros remonte à 1991.

La hausse proposée à 900 euros, bien qu’utile, demeure donc inférieure à l’évolution des prix depuis cette époque.

En ce qui concerne le plafond déductible applicable aux cotisations versées à une caisse d’épargne-logement, notre Chambre observe que la hausse est différenciée selon l’âge des contribuables. Pour ceux âgés de moins de 40 ans, le plafond augmente de 156 euros (+11,6 %), tandis que pour les contribuables de plus de 40 ans, l’augmentation est de 228 euros (+33,9 %). Notre Chambre relève que l’exposé des motifs ne justifie pas cette distinction et s’interroge quant au bien-fondé de cette revalorisation différenciée.

Si l’augmentation proposée constitue un progrès, la hausse des plafonds déductibles ne permet pas de neutraliser l’effet de l’inflation depuis 2017, date du dernier ajustement, de sorte que, malgré la revalorisation, le niveau réel des plafonds reste inférieur à ce qu’il devrait être si l’on tenait compte de l’inflation récente.

Bien que la hausse de ces plafonds soit à saluer, notre Chambre s’interroge sur le choix d’augmenter précisément ces deux montants alors qu’une multitude d’autres déductions fiscales, notamment les abattements forfaitaires, ne bénéficient d’aucune revalorisation.

En effet, les abattements forfaitaires – tels les 480 euros pour dépenses spéciales, 540 euros au titre des frais d’obtention pour les salariés ou 300 euros pour les retraités – ne bénéficient pas d’une revalorisation alors que celle-ci garantirait un bénéfice généralisé pour tous les contribuables. En revanche, la hausse des plafonds pour intérêts, primes d’assurance et épargne-logement demeure plus sélective et risque d’exclure certains ménages qui ne disposent pas de telles dépenses ou qui ne les déclarent pas.

La revalorisation des plafonds visée dans le présent projet de loi serait-elle, tout comme le relèvement du plafond déductible en matière des plans de prévoyance vieillesse décidée en 2025,

une mesure de soutien aux banques et aux assurances, plutôt qu'une adaptation fiscale pour les ménages ?

Plutôt que d'adapter certains plafonds spécifiques seulement, notre Chambre demande que tous les montants nominaux dans la loi fiscale soient revalorisés régulièrement afin d'éviter qu'ils ne perdent en valeur réel – et qu'ils induisent ainsi une hausse d'impôt réelle.

En outre, comme elle a déjà pu le mentionner à plusieurs reprises ces dernières années, le Luxembourg présente un déséquilibre marqué dans le traitement entre propriétaires ou multi-propriétaires et locataires, qui sont les oubliés du système fiscal.

D'un côté, les propriétaires-occupants ainsi que les propriétaires-bailleurs, généralement surreprésentés parmi les ménages les plus aisés, bénéficient de nombreux avantages fiscaux liés à leur statut⁴⁵, mais dont l'effet réel sur la production de logements est incertain et qui comportent de nombreux effets d'aubaine.

De l'autre côté, les locataires, largement surreprésentés parmi les ménages moins aisés, ne disposent d'aucun avantage fiscal lié à leur mode d'habitation, souvent subi. La BCL rappelait en 2019 qu'il y a un peu plus de 10 ans, les locataires étaient à 45% à ne pas disposer des liquidités nécessaires pour devenir propriétaires⁴⁶.

Ainsi, considérant que le loyer n'est pas une consommation classique, mais une dépense indispensable et qu'au titre de cette inévitabilité à l'instar des frais d'obtention et de déplacement générés pour obtenir son revenu professionnel, le législateur devrait envisager la déductibilité partielle des charges locatives liées au chauffage, par exemple sous la forme d'un crédit d'impôt plafonné et proportionnel aux dépenses énergétiques et variant selon la classe de performance du logement et ajusté en fonction du nombre de personnes dans le ménage. Les locataires, en particulier les moins aisés, ont peu de contrôle sur leur consommation énergétique : ils n'ont souvent pas le choix du logement et sont limités par sa performance énergétique, qui dépend entièrement du propriétaire. Cette situation risque de devenir de plus en plus problématique avec la hausse continue des coûts de l'énergie, qui s'inscrit dans le cadre de la transition énergétique (taxe carbone et extension du système d'échange de quotas à partir de 2028).

La déductibilité partielle des loyers par les locataires, sous forme d'un pourcentage du loyer payé (par le biais d'un crédit d'impôt plafonné et fonction du revenu, de l'âge ou d'autres critères socio-économiques) pourrait même être également promue, cette mesure étant encore plus audacieuse ou ambitieuse.

Parmi les nombreux arguments en sa faveur, nous pouvons citer, par exemple, le soutien aux locataires parmi les moins aisés des ménages confrontés à des taux d'effort liés au logement et à des charges en constante augmentation ou encore l'accroissement de la transparence dans la déclaration des loyers, les locataires ayant intérêt à demander des contrats officiels, contribuant ainsi à limiter les loyers excessifs et la fraude fiscale.

Ad article 16 – la déductibilité des cotisations volontaires pour l'assurance pension

Notre Chambre salue expressément la disposition prévoyant la possibilité pour un contribuable de déduire comme dépense spéciale les cotisations versées à titre volontaire au profit de son conjoint ou de son partenaire en cas d'imposition individuelle. En effet, dans le cadre de l'imposition collective actuellement en vigueur, cette possibilité existe de facto, dans la mesure où les revenus et les charges sont globalisés. Sans une telle disposition, l'individualisation de l'impôt aurait pour effet de supprimer cette possibilité pour les ménages concernés, avec pour conséquence une augmentation du coût réel de l'assurance volontaire et, partant, un risque de diminution du recours à cet instrument pourtant essentiel.

Il convient en effet de rappeler que l'assurance volontaire, accessible sous certaines conditions en cas de réduction ou d'interruption de l'activité professionnelle, constitue le seul levier permettant aux personnes concernées de limiter l'impact de ces choix de carrière sur leurs droits à pension. Or, les réductions ou interruptions de carrière touchent encore majoritairement les femmes. À ce titre,

45 Pour les premiers, déductibilité plafonnée des intérêts, crédit d'impôt « Bëllegen Akt » et taux de TVA super-réduit ; pour les seconds, amortissement accéléré et déductibilité intégrale des intérêts.

46 Bulletin BCL 2019-2.

l'assurance volontaire représente un outil central dans la lutte contre le gender pension gap, que notre Chambre juge indispensable de préserver et de renforcer.

Notre Chambre formule toutefois plusieurs réserves importantes à l'égard du dispositif proposé.

Premièrement, **elle critique vivement le fait que la déductibilité fiscale soit limitée aux seules cotisations versées dans le cadre d'une assurance pension continuée ou facultative, à l'exclusion des cotisations versées au titre d'un rachat rétroactif de droits à pension.** Or, dans la pratique, les personnes ayant réduit ou interrompu leur carrière professionnelle ne sont souvent pas immédiatement informées de la possibilité de souscrire une assurance continuée ou facultative, ou ne disposent pas des moyens financiers nécessaires au moment concerné. Dans ces situations, le rachat rétroactif constitue la seule option permettant de faire valoir des droits pour des périodes passées. Dès lors, le rachat rétroactif est un outil indispensable aux yeux de notre Chambre et mériterait d'être promu au lieu d'être freiné en rendant la déductibilité plus restrictive avec l'individualisation.

Ne pas permettre la déduction fiscale des cotisations versées dans le cadre d'un rachat rétroactif effectué au profit du conjoint ou du partenaire en réduit considérablement l'attractivité, en en augmentant le coût réel. Si le conjoint ou partenaire pour lequel le rachat est effectué est toujours à temps partiel ou inactif, il ne peut généralement pas bénéficier lui-même d'une quelconque déductibilité (significative). **Notre Chambre demande dès lors que le texte soit modifié afin d'étendre explicitement la déductibilité fiscale aux cotisations volontaires versées dans le cadre d'un rachat rétroactif au profit du conjoint ou du partenaire. À défaut, le dispositif proposé resterait en-deçà des possibilités offertes par la législation actuelle et constituerait, sur ce point précis, une régression.**

Deuxièmement, notre Chambre critique la limitation de la déductibilité des cotisations volontaires versées pour compte d'autrui aux seuls couples mariés ou pacsés. Dans le contexte d'une réforme visant précisément à dépasser les différences de traitement fondées sur le statut matrimonial, il apparaît peu cohérent de réserver cette possibilité aux seuls couples mariés ou pacsés, à l'exclusion des couples vivant en concubinage.

Notre Chambre demande dès lors que la possibilité de déduire les cotisations volontaires versées pour le compte d'un tiers soit ouverte à l'ensemble des contribuables, dès lors que ces cotisations sont versées au profit d'un autre membre de leur ménage ayant réduit ou interrompu son activité professionnelle. Si une telle ouverture pourrait, dans de rares cas, permettre la déduction de cotisations versées au profit d'une personne ayant réduit ou interrompu son activité autre que le conjoint ou le concubin (par exemple un parent ou un enfant vivant au sein du ménage), notre Chambre estime que la rareté de ces situations ne saurait justifier l'exclusion systématique des couples non mariés ou non pacsés. En outre, même dans ces cas exceptionnels, un tel dispositif aurait pour effet positif de favoriser l'accès à l'assurance pension volontaire pour des personnes qui n'y auraient peut-être pas eu recours en l'absence de déductibilité fiscale. Il pourrait alternativement être envisagé de lier cette possibilité de déduction à une durée minimale de cohabitation effective pour le concubinage, afin d'en garantir la cohérence avec la notion de ménage.

À titre subsidiaire, notre Chambre tient à rappeler que le dispositif actuel en matière de rachat en cas de divorce reste trop restrictif et qu'en réalité, il ne permet que rarement aux personnes ayant réduit leur activité professionnelle pendant la période de mariage de faire valoir leurs droits. Le recours très limité à ce dispositif (une douzaine par année) en est une indication.

Ad article 23 – l'introduction d'un nouveau barème U

L'analyse du barème U à travers sa structure par tranches révèle, en premier lieu, qu'il comporte un nombre de tranches considérablement inférieur à celui du barème actuellement applicable à la classe 1.

Le tarif unique luxembourgeois, comportant 9 tranches de revenus imposables à partir de 2028 (hors tranche à taux nul), plutôt que 22 tranches actuellement, s'éloigne du tarif allemand (de classe 1) avec lequel il partageait des similarités et se rapproche davantage du tarif belge (5 tranches) et français (4 tranches), « dans une optique de simplification législative et administrative » nous disent les auteurs du projet.

*Comparaison du tarif unique (2028) avec les tarifs 2026 de France (célibataire),
Allemagne (célibataire) et de Belgique*

<i>France :</i> <i>tranche de revenu</i>	<i>Taux</i>	<i>Belgique :</i> <i>tranche de revenu</i>	<i>Taux</i>	<i>Allemagne :</i> <i>tranche de revenu</i>	<i>Taux</i>	<i>GDL :</i> <i>tranche de revenu</i>	<i>Taux</i>
Jusqu'à 11 600€	0%	Jusqu'à 10.910€	0%	Jusqu'à 12.348€	0%	< 26 650 €	0%
De 11 601 à 29 579€	11%	De 10.901 à 16.320€	25%	Jusqu'à 17.799€	14-24%	De 26 650 à 31 500 €	11%
De 29 580 à 84 577€	30%	De 16.320 à 28.800€	40%	Jusqu'à 69.878€	24-42%	De 31 500 à 35 500 €	14%
De 84 578 à 181 917€	41%	De 28.800 à 49.840€	45%	Jusqu'à 277.825€	42%	De 35 500 à 39 400 €	19%
> 181 917€	45%	> de 49.840€	50%	De 277.826€	45%	De 39 400 à 44 400 €	25%
						De 44 400 à 49 500 €	32%
						De 49 500 à 117 500 €	39%
						De 117 500 à 176 200 €	40%
						De 176 200 à 234 800 €	41%
						> 234 800 €	42%

Note : la première tranche belge est officiellement de 0,01 à 16.320 euros, avec toutefois une quotité exemptée de 10.910 euros que nous présentons par simplification comme une tranche à taux nul. En Allemagne, le taux marginal est rendu continûment progressif pour la 2e et 3e tranche de revenu selon une formule particulière à chaque tranche, d'environ 14 % à environ 42 % dans les deux zones progressives, puis reste constant à 42 % jusqu'au seuil de 45 % visant les « riches ».

- Fi de 100 ans de luttes syndicales ?

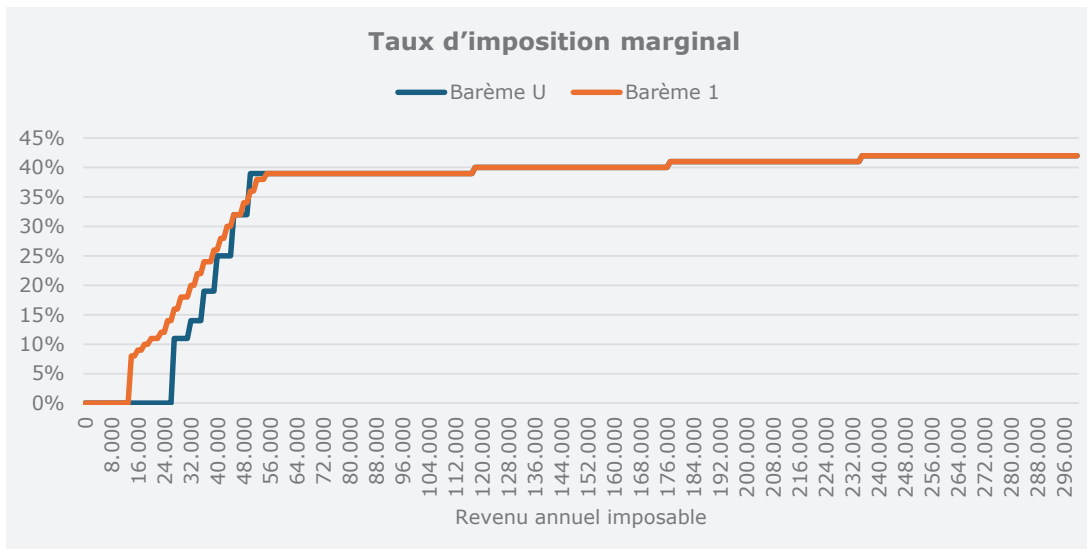
Pour compenser cette « simplification », les tranches du barème U sont sensiblement plus larges, ce qui a pour effet de limiter les effets liés aux franchissements de tranches. Il faut donc une hausse plus importante du revenu pour être relayé dans la tranche d'imposition marginale suivante.

Toutefois, cette logique s'accompagne d'un revers : à chaque franchissement de tranche, le saut de taux d'imposition marginal est plus prononcé que dans le barème 1. Autrement dit, la progressivité du barème U s'exprime par des paliers plus espacés mais plus abrupts, ce qui peut amplifier les « effets de seuils » pour certains contribuables.

Il ressort d'ailleurs de l'analyse du nouveau barème que sa progressivité absolue totale reste inchangée – les taux d'imposition marginaux maximaux n'étant pas augmenté – mais que la tranche de revenu sur laquelle s'applique cette progressivité est réduite.

En effet, sous le barème actuel de la classe 1, le taux marginal d'imposition grimpe de 0 % à 39 % entre 13 200 euros et 54 100 euros de revenu imposable. Dans le barème U, cette même progression de 0 % à 39 % se fait sur une plage de revenus plus courte, allant de 26 650 à 49 500 euros. **Cela signifie que la montée en charge de l'impôt est plus rapide, et donc plus marquée, dans le nouveau barème : c'est le signe d'une progressivité accrue sur les bas revenus, avec une pression fiscale qui augmente plus vite dès l'entrée dans l'imposition⁴⁷.**

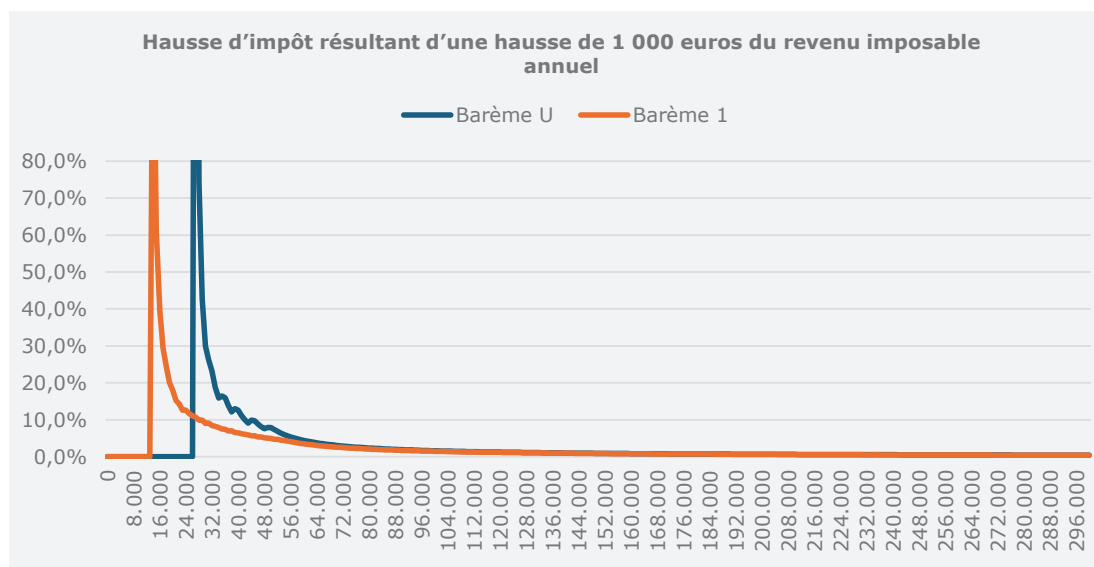
⁴⁷ Le fait que la pression fiscale augmente plus vite dans le nouveau barème ne veut pas dire que la pression fiscale est plus importante selon ce barème. De fait, quelque soit le niveau de revenu imposable, il y a moins d'impôts à payer selon le barème U que selon le barème 1, même si sa progression est plus importante.

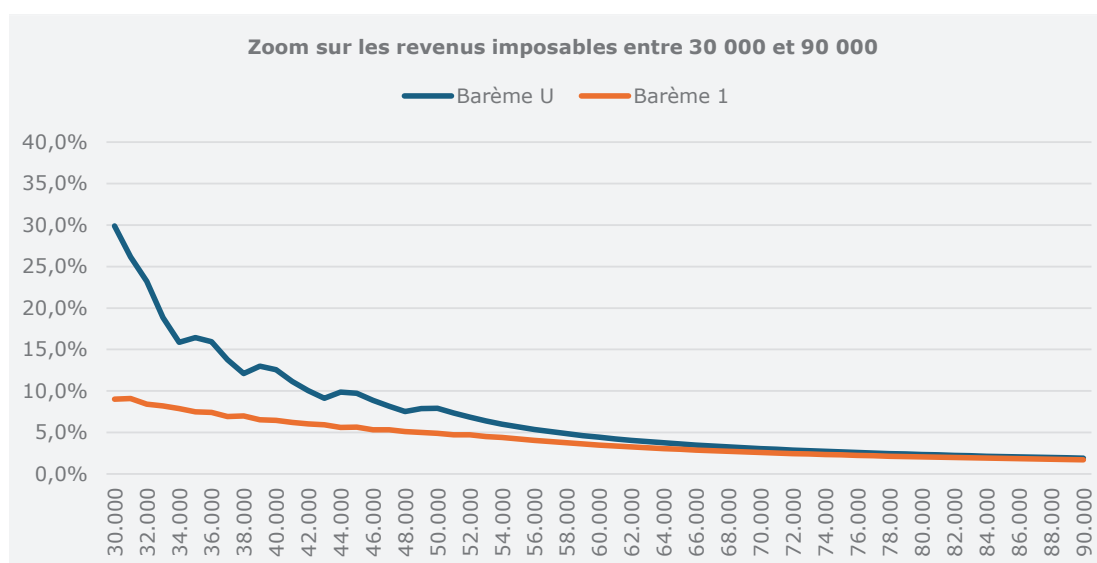


La progressivité de l'impôt ne se mesure pas uniquement à la structure formelle des taux marginaux, mais aussi à la manière dont la charge fiscale évolue en cas de hausse du revenu imposable. Or, une telle analyse révèle que, **à l'exception des très faibles revenus exonérés selon le barème U, la charge fiscale progresse plus fortement sous le barème U que sous le barème actuellement applicable à la classe 1.**

En effet, pour les revenus imposables inférieurs à 26 600 euros, la progressivité est inexistante dans le barème U, puisque ces revenus sont intégralement exonérés, alors que ces mêmes revenus donnent déjà lieu à une imposition dans le barème 1. Autrement dit, dans la zone d'exonération du barème U, la progressivité est mécaniquement nulle, tandis qu'elle reste présente – et même relativement marquée – dans le barème 1.

À partir de ce seuil, et jusqu'à un revenu imposable d'environ 50 000 euros, la progressivité du barème U est sensiblement plus forte. Pour un contribuable avec un revenu imposable de 30 000 euros une augmentation de 1 000 euros de son revenu imposable donne lieu à une hausse d'impôt de près de 29,4 % selon le barème U, tandis que cette augmentation ne dépasse pas 9 % sous le barème 1. À un niveau de revenu de 50 000 euros, la progression de l'impôt lié à une hausse de 1 000 euros du revenu imposable annuel, reste plus accentuée avec le barème U, qui entraîne une hausse de 7,6 %, contre 4,9 % avec le barème actuel.





Ainsi, à l'exception notable des tranches les plus basses exonérées d'impôt, **la réforme introduit une dynamique plus marquée de croissance de l'impôt en cas d'augmentation (réelle ou nominale) des revenus. Bien qu'une progressivité accrue soit généralement accueillie par notre Chambre, force est de constater que cette progressivité accrue se situe dans le cas d'espèce à des niveaux de revenus faibles, voire moyens – et pas (voire quasiment pas) en haut de l'échelle où elle serait nécessaire.**

En réalité, tandis que la différence de progressivité se réduit progressivement, ce n'est qu'au-delà des 140 000 à 150 000 euros de revenu imposable que les deux barèmes convergent totalement en termes de rythme d'augmentation de la charge fiscale, traduisant un aplatissement relatif de la courbe de progression dans les tranches supérieures. **Ce phénomène contribue à figer une architecture fiscale dans laquelle l'effort contributif reste proportionnellement plus accentué pour les classes moyennes que pour les très hauts revenus.**

En effet, étant donné sa structure, **le barème résulte en un renforcement du Mitterrandbockel selon lequel les classes moyennes subissent la progression la plus importante de leur impôt en cas de hausse du revenu imposable.**

Par-là, ce ne sont pas moins de 100 ans de revendications syndicales en faveur d'une progressivité mieux étalée dans le tarif qui sont balayées, en échange d'une correction de l'imposition à court et moyen terme qui est pourtant un dû aux ménages.

Ainsi, l'introduction du barème peut mener à un certain paradoxe : alors même que le barème unique proposé est plus avantageux en termes de contribution fiscale absolue que celui actuellement applicable à la classe 1, la progression de celle-ci (contribution relative) peut être qualifiée et/ou ressentie comme excessive pour les contribuables à revenu faible/moyen dont le revenu augmente légèrement.

Très concrètement, un contribuable dont le revenu passera de 40 000 euros à 45 000 euros (+12,5 %) verra, avec le nouveau tarif unique, son impôt dû augmenter de 65,1%, alors qu'avec le barème actuellement applicable en classe 1, la hausse n'aurait été que de 34,1%. C'est précisément cette augmentation de l'impôt effectivement redevable qui est susceptible d'être perçue comme particulièrement marquante par le contribuable, même si, en niveau absolu, l'impôt dû reste inférieur avec le barème U à celui résultant du barème actuel et que la hausse de l'impôt demeure, en valeur absolue, moins élevée sous le barème U que sous le barème en vigueur.

	Montant initial	Montant après hausse	Variation	
			en %	en euros
Revenu	40 000	45 000	12.5%	5 000
Impôt barème U	1 990	3 285	65.1%	1 295
Impôt classe 1	4 232	5 675	34.1%	1 443

En voulant tout et son contraire, le barème U pourra raviver le sentiment de pénaliser les efforts ou les améliorations modestes du niveau de vie.

Notre Chambre revendique que le barème unique soit revu afin de le rendre plus progressif en haut de l'échelle des revenus pour éviter un aplatissement du taux d'imposition marginal dès des revenus de moins de 50 000 euros annuels.

Par ailleurs, notre Chambre note que, malgré l'extension des tranches exonérées, le salaire social minimum non qualifié demeure imposable selon le barème U. Certes, l'impôt dû est annulé du fait des crédits d'impôt, mais la seule application du barème résulte en un impôt positif qui s'élèverait aujourd'hui à 9,80 euros par mois et, en tenant compte d'une évolution prévisible du salaire minimum, qui peut être estimée à 7,2 % d'ici 2028 – année d'entrée en vigueur prévue du barème –, cette charge fiscale atteindrait environ 30 euros par mois au moment de l'entrée en vigueur du barème U.

Une telle situation, même si elle marque une amélioration par rapport au régime actuel, reste problématique au regard du principe d'équité fiscale. Notre Chambre estime que le salaire minimum non qualifié devrait être totalement exempté d'impôt suivant barème afin de garantir une véritable justice fiscale de base de sorte à ce que l'intégralité des crédits d'impôt puisse se traduire par un impôt négatif.

Enfin, notre Chambre déplore que le barème proposé n'introduit aucune modification substantielle en haut de l'échelle des revenus. Il ne crée pas de nouvelles tranches ni n'élève les taux marginaux pour les très hauts revenus. **Le projet de loi manque donc une opportunité d'étaler la progressivité du système fiscal vers le sommet de la distribution des revenus – la progressivité du barème U restant, tout comme l'actuel, concentré sur les revenus modestes et moyens. Une telle progressivité accrue en haut de l'échelle des revenus aurait d'ailleurs aussi permis d'aplatir le Mëttelstandsbockel et de contre-financer, au moins une partie, de la réforme.**

- Prendre en compte la capacité contributive réduite des conjoints soutenant financièrement leurs époux ?

En parlant de l'individualisation de l'impôt, il est souvent fait référence au principe de la justice fiscale et de l'égalité devant l'impôt : il serait tout simplement injuste qu'à revenu égal, différents contribuables soient imposés différemment en fonction de leur situation familiale ou de leur statut matrimonial.

Une telle critique est effectivement pertinente si l'on se penche uniquement sur le plan de l'individu. Deux personnes percevant un revenu identique sont soumises au même impôt avec l'individualisation, qu'elles soient célibataires, mariées, avec ou sans enfant à charge – ce qui n'est pas le cas actuellement.

Cette égalité obtenue sur le plan strictement individuel occulte toutefois des inégalités créées sur le plan de la capacité contributive. En effet, un contribuable vivant seul avec un revenu mensuel de 5 000 euros ne fait pas face aux mêmes contraintes financières qu'un autre partageant ce même revenu avec un conjoint sans ressources ou ayant des enfants à charge. Pourtant, l'individualisation les traiterait de manière identique sur le plan fiscal. En d'autres termes, l'individualisation de l'impôt risque de méconnaître la réalité des charges supportées par les ménages et ignore le fait que la capacité contributive ne se mesure pas uniquement au niveau de l'individu, mais bien à celui du ménage.

Dans cette perspective, l'individualisation peut entrer en tension directe avec le principe d'équité fiscale, qu'elle soit horizontale (à revenu disponible équivalent, l'impôt doit être égal) ou verticale (à revenu plus élevé, une contribution plus importante). Si deux ménages disposent d'un revenu total de 10 000 euros, mais que dans l'un ce revenu est réparti équitablement (5 000 / 5 000) entre les conjoints alors que dans l'autre il est concentré chez un seul des deux (10 000 / 0), l'individualisation produit des écarts d'imposition pouvant être qualifiés d'injustifiés. Le ménage à répartition inégale supportera une charge fiscale plus lourde, alors que sa capacité contributive réelle n'est pas plus élevée.

Le tableau ci-après reprend cinq différentes compositions de ménages qui, du fait de l'individualisation de l'impôt, paieraient le même impôt avec le même revenu total bien que leur capacité contributive, correspondant dans le tableau au revenu par unité de consommation, diffère du simple au double⁴⁸.

⁴⁸ Le revenu par unité de consommation est obtenu en divisant le revenu total par le coefficient d'équivalence selon l'échelle dite « modifiée » de l'OCDE. L'échelle d'équivalence est utilisée pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille et composition diverses. Elle donne une pondération de 1 au premier adulte, une pondération de 0,5 pour chaque autre personne dans le ménage de plus de 13 ans et une pondération de 0,3 pour tout membre de ménage de moins de 14 ans.

<i>Nombre d'adultes</i>	<i>Nombre d'enfants</i>	<i>Revenu total</i>	<i>Revenu par unité de consommation</i>
1	0	60 000	60 000
2	0	60 000	40 000
1	1	60 000	46 154
1	2	60 000	37 500
2	1	60 000	33 333
2	2	60 000	28 571

Si bien qu'avec l'individualisation, un tel type de problème est généralisé, il importe de souligner qu'il existe également dans le système d'imposition actuel : un couple en union libre est généralement imposé plus fortement qu'un couple marié ou pacsé, même si leur capacité contributive est équivalente. De même, le système actuel ne tient guère compte, sur un plan tarifaire, de la présence d'enfants dans les couples imposés collectivement.

Toutefois, l'individualisation proposée généralise ce concept et opère ainsi un changement de paradigme : abandonner la logique du ménage comme unité économique au profit d'une conception purement individualiste.

Ainsi, dans l'hypothèse où, au sein d'un couple, l'un des conjoints perdrait soudainement son emploi et le revenu y afférent, l'autre conjoint est tenu, en vertu des obligations découlant du Code civil, de lui apporter secours et assistance. Cette obligation légale implique nécessairement une prise en charge financière accrue au sein du ménage.

Or, dans un système d'imposition individualisée, il n'est plus tenu compte de la diminution – même temporaire – de la capacité contributive du conjoint qui conserve un revenu, alors même que celui-ci doit simultanément assumer, d'une part, les charges supplémentaires résultant de la perte de revenu de son conjoint et, d'autre part, une charge fiscale inchangée par rapport à la situation antérieure.

Cette situation est d'autant plus problématique que plusieurs dispositifs d'aide et d'assistance sociale demeurent conditionnés à la situation du ménage et non à celle des individus pris isolément. Dès lors, le conjoint ayant perdu son emploi ne peut, dans bien des cas, faire valoir ses droits à ces prestations – telles que le REVIS, par exemple – en raison des revenus du ménage, quand bien même ceux-ci auraient substantiellement diminué.

Notre Chambre propose de remédier à cette inégalité – voire à cette difficulté structurelle induite par l'individualisation de l'impôt – dans un esprit analogue à celui qui avait présidé à l'introduction de l'abattement sur le revenu imposable pour charges extraordinaires liées à l'aide matérielle apportée à un partenaire partageant un domicile ou une résidence commune, instauré lors de l'introduction du PACS au Luxembourg ou à celui du crédit d'impôt monoparental en raison de la charge d'enfant par un parent isolé au cours des années d'éducation.

S'avèrerait ainsi utile un dispositif (temporaire) destiné à tenir compte de la réduction effective de la capacité contributive du contribuable concerné, à l'instar d'un crédit d'impôt (ou d'un abattement) spécifique pour conjoint, partenaire ou concubin à charge, dont le niveau et le droit pourraient être conditionnés au niveau de revenu total du ménage.

Un tel dispositif permettrait de rétablir une cohérence fiscale minimale dans les situations où, en pratique, un contribuable assume seul ou principalement la charge financière du ménage, sans que cette réalité économique ne soit correctement reflétée dans le cadre de l'imposition individuelle.

Ad article 24 – le prolongement de la phase transitoire à la suite d'un divorce ou veuvage

Notre Chambre salue le prolongement de trois années de la période durant laquelle un contribuable, par suite d'un divorce ou à un veuvage, peut rester imposé selon le tarif T – correspondant au tarif actuellement applicable à la classe 2.

En effet, la phase transitoire, qui s'applique aux contribuables veufs ou divorcés qui ont été imposés collectivement (pendant la période de 25 ans) avant le décès ou le divorce de leur conjoint, permet de maintenir ces contribuables dans une situation où la charge fiscale demeure plus limitée au lieu de les faire basculer immédiatement en imposition individuelle. Le prolongement à 5 ans pour profiter du

tarif T leur offre ainsi la possibilité de rester imposés selon le même tarif pendant une durée plus longue, favorisant une continuité fiscale appréciable dans une période de transition difficile.

Cette mesure est d'autant plus pertinente pour les ménages qui ont intérêt à rester imposés collectivement pendant la phase transitoire, c'est-à-dire ceux pour lesquels les revenus des conjoints présentent de fortes disparités. Dans ces situations, le prolongement de de trois années contribue à stabiliser la charge fiscale pour les concernés, sans générer d'effet d'aubaine pour les ménages où les revenus des conjoints sont proches et qui bénéficieraient d'une baisse significative de l'impôt par rapport à l'imposition collective.

Ad article 26 – le partage de la modération d'impôt pour enfant

Le principe du partage de la modération d'impôt pour enfant prévu en cas de résidence commune dans le projet de loi est, à première vue, à saluer, dans la mesure où les avantages qui y sont liés – notamment en ce qui concerne la majoration de certains plafonds déductibles – sont ainsi répartis de manière équitable entre les deux parents de l'enfant.

Toutefois, notre Chambre souhaite attirer l'attention sur une difficulté importante : dans les situations où l'un des parents dispose de revenus propres inférieurs au seuil d'entrée dans le barème de l'impôt, les avantages liés à la modération d'impôt pour enfant sont partiellement perdus, alors même que l'autre parent aurait, en principe, la capacité d'en bénéficier pleinement s'il vivait seul avec l'enfant.

Ainsi, dans les cas où l'un des parents n'exerce pas d'activité professionnelle et où l'enfant est, de facto, entièrement à charge financière de l'autre parent, ce dernier ne bénéficie pas intégralement de la modération d'impôt pour enfant à laquelle il pourrait prétendre.

Dans ce contexte, notre Chambre s'étonne que le projet de loi ne prévoie pas la possibilité de réallouer la modération d'impôt pour enfant dans les situations spécifiques où l'un des parents dispose d'un revenu inférieur au revenu exonéré d'impôt, alors qu'une telle option permettrait de préserver pleinement l'objectif du dispositif et d'éviter une perte injustifiée d'un avantage fiscal pour le ménage concerné.

Notre Chambre estime d'ailleurs aussi que le montant de la modération d'impôt pour enfant sous forme de dégrèvement d'impôt devrait, enfin, être revalorisé afin de tenir compte de l'évolution du coût de la vie. En effet, le montant actuel de 922,50 euros devrait être augmenté à presque 1 300 euros afin qu'en termes réels, son niveau soit équivalent au montant lors de son introduction.

Ad article 28 – la bonification d'impôt pour enfant

Tout comme pour la modération d'impôt pour enfant, notre Chambre revendique que le montant de la bonification d'impôt pour enfant soit enfin revalorisé pour tenir compte de l'évolution du coût de la vie.

Par ailleurs, notre Chambre tient à souligner que le changement lié à l'octroi de cette bonification, notamment la fin de l'octroi dégressif mènera à une situation dans laquelle une hausse de quelques (centaines) d'euros du revenu imposable peut finir par impliquer une baisse du revenu net d'un contribuable du fait de la perte de cette bonification.

En effet, la dégressivité qui s'applique aujourd'hui pour les revenus imposables entre 67 400 et 76 600 – où le montant de la bonification se réduit progressivement de 922 euros à 0 – vise justement à éviter une perte abrupte de cette bonification.

Or, avec le changement annoncé – qui prévoit une bonification soit complète (922,50 euros), soit nulle – un contribuable avec un revenu imposable de 76 600 euros bénéficie encore d'une bonification complète, tandis qu'une hausse même minime de son revenu implique la perte complète de cet avantage.

Afin d'éviter la perte soudaine et intégrale de la bonification d'impôt pour enfant, tout en simplifiant le dispositif actuellement en vigueur, notre Chambre estime que cette bonification devrait être octroyée sous la forme d'un montant forfaitaire, sans condition de revenu.

À titre subsidiaire, notre Chambre demande, à tout le moins, l'instauration d'une trajectoire dégressive de la bonification d'impôt pour enfant, de manière à prévenir toute suppression abrupte de l'avantage fiscal. Dans ce cadre, elle estime en outre que le seuil de revenu à partir duquel cette dégressivité s'appliquerait devrait être revalorisé afin de tenir compte de l'évolution de l'inflation.

Ad article 30 – l’indexation automatisée du barème

• Corriger une erreur politique

De manière générale, notre Chambre salue la volonté du Gouvernement d’introduire un mécanisme d’adaptation semi-automatique du barème d’imposition à l’inflation, qui fut supprimé à partir de 2013, imposant par-là une hausse d’impôt continue aux ménages. Celui-ci serait fondé, aux vœux des auteurs, sur le déclenchement répété de l’échelle mobile des salaires, en prévoyant qu’après un nombre déterminé de déclenchements (trois), le tarif fiscal fasse l’objet d’une révision.

Nonobstant cet accord de principe puisqu’il s’agit de corriger une erreur politique commise en 2012 au détriment des ménages, la CSL estime toutefois que le dispositif proposé est largement insuffisant et manque d’ambition – malgré les amendements gouvernementaux.

La réintroduction de l’article 125 LIR poursuivrait l’objectif, entre autres, de répondre aux critiques adressées à la formule d’automatisme de l’adaptation du barème d’imposition des personnes physiques couvert précédemment par la loi et ainsi redonner aux contribuables de la prévisibilité en cas de hausses répétées de la cote d’application de l’échelle mobile des salaires, mais, aux yeux de notre Chambre, cet objectif n’est pas du tout atteint.

En premier lieu, notre Chambre se félicite que les amendements gouvernementaux prévoient un véritable automatisme dans l’adaptation du tarif, alors que ceci n’était pas prévu avec le projet de loi initial. En effet, ce dernier imposait uniquement au Gouvernement de soumettre un projet de loi à la Chambre, sans garantir que celui-ci corresponde à une adaptation à due concurrence du barème, tandis que les amendements gouvernementaux stipulent que les tranches de revenu du barème sont adaptées automatiquement – sans prévoir de projet de loi spécifique.

Toutefois, dans sa formulation amendée, le projet de loi prévoit que la révision du tarif fiscal n’intervienne 1) qu’au cours de l’année suivant le déclenchement 2) de la quatrième tranche indiciaire intervenue après l’entrée en vigueur de la réforme. Ce décalage temporel implique que les ménages subiront une perte de pouvoir d’achat pendant plusieurs années – estimée entre cinq et six ans – avant que le barème ne soit adapté et que la hausse d’impôt effectivement supportée ne soit corrigée. Si le projet de loi initial ne prévoyait pas de véritable automatisme, celui-ci avait tout de même prévu une adaptation à la suite de « seulement » trois tranches indiciaires.

Le décalage de revalorisation du tarif est d’autant plus problématique que la progression à froid subie par les ménages sera plus importante avec le nouveau barème unique qu’avec le barème actuel – la progressivité de l’impôt étant plus accentuée pour les revenus faibles et moyens après la réforme.

Or, pour un contribuable avec un revenu imposable initial de 50 000 euros par exemple, la progression à froid liée par la non-adaptation du tarif à 4 tranches indiciaires correspond à une hausse de l’impôt réel de 2 000 euros par an, soit une hausse de 41,4 % de l’impôt dû – sans que son revenu réel n’ait progressé. En termes absolus, la hausse d’impôt subie du fait de la progression à froid progresse avec le revenu, tandis qu’en termes relatifs la trajectoire est décroissante.

<i>Revenu imposable initial</i>	<i>Hausse de l’impôt résultant du déclenchement de 4 tranches indiciaires, sans adaptation du barème</i>	
	<i>Hausse absolue</i>	<i>Hausse relative</i>
30 000	391	106.1%
40 000	1 038	52.2%
50 000	2 024	41.1%
60 000	2 429	27.5%
70 000	2 834	22.2%
80 000	3 239	19.5%
90 000	3 644	17.8%
100 000	4 049	16.6%
125 000	5 191	15.2%
150 000	6 229	14.1%
175 000	7 437	13.7%
200 000	8 513	13.2%

En supposant un déclenchement d'une tranche indiciaire par année civile – rythme de déclenchement plus soutenu qu'en moyenne historique – les première, deuxième, troisième et quatrième tranches interviendraient respectivement en 2028, 2029, 2030 et 2031. Conformément au texte du projet de loi amendé, l'adaptation du tarif fiscal ne pourrait entrer en vigueur qu'en 2032 au plus tôt – autant d'années pendant lesquelles les ménages subissent la progression à froid et la hausse d'impôt réelle qui y est liée.

Dans ce contexte, notre Chambre demande que le délai prévu pour la proposition d'un nouveau tarif fiscal soit considérablement raccourci, de sorte que le Gouvernement soit tenu de soumettre un projet de loi immédiatement au minimum après le déclenchement de chaque tranche indiciaire, afin de permettre une entrée en vigueur au cours de l'année suivant ce déclenchement.

La CSL demande dès lors que le nouvel article 125 LIR comprennent les éléments suivants afin de garantir annuellement, comme en Belgique, la neutralité fiscale face à l'inflation par un mécanisme légal automatique et annuel :

- le tarif sera adapté de plein droit à concurrence de et dans une proportion au moins égale à la variation constatée de la côte d'échéance de l'échelle mobile des salaires. Après le déclenchement d'une tranche indiciaire, le Gouvernement soumet, au plus tard pour le 30 novembre, un projet de loi constatant l'indice visé à l'alinéa 1^{er} et reproduisant les montants des tarifs ainsi adaptés (articles 118 et 118bis) pour l'année d'imposition suivante.
- Seule une loi spéciale pourra suspendre ou réduire l'adaptation automatique prévue à l'alinéa 1^{er}.
- Suite à l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2028, de la loi du ... portant mise en œuvre de la classe d'impôt unique, l'adaptation des tarifs pour l'année d'imposition 2029 est opérée de plein droit sur la base de la variation entre la côte d'échéance de l'échelle mobile de novembre 2027 et celle de novembre 2028. Le Gouvernement soumet, au plus tard pour le 30 novembre 2028, le projet de loi visé à l'alinéa 2.
- L'érosion silencieuse des paramètres nominaux du système fiscal

Un autre angle mort de la réforme concerne la non-adaptation systématique d'une multitude d'éléments nominaux du code fiscal à l'évolution des prix. Comme notre Chambre l'a relevé à plusieurs reprises, notamment dans ses avis budgétaires, et comme le Conseil économique et social l'a explicité dans son avis sur les données fiscales en 2018, de nombreux abattements, forfaits et plafonds déductibles n'ont fait l'objet d'aucune revalorisation depuis des décennies, perdant ainsi progressivement leur substance en valeur réelle.

Comme notre Chambre l'a déjà souligné dans le présent avis, la non-neutralisation des tranches indiciaires du barème entre 2017 et 2027 a conduit les ménages à acquitter environ 3,4 milliards d'euros d'impôts supplémentaires sur cette période. Il en va de même, de manière insidieuse mais constante, pour l'ensemble des paramètres fiscaux exprimés en valeurs nominales fixes. Le projet de loi sous avis, s'il revalorise marginalement certains plafonds – notamment pour les intérêts débiteurs et les primes d'assurance (de 672 à 900 euros) –, laisse la grande majorité de ces éléments inchangés.

L'abattement forfaitaire pour frais d'obtention des salariés s'élève ainsi toujours à 540 euros par an – un montant arrondi en 2002, mais quasiment inchangé depuis 1991. L'abattement forfaitaire pour dépenses spéciales reste lui aussi figé à 480 euros, et les frais de déplacement sont plafonnés à 2 574 euros annuels sur la base de 99 euros par unité d'éloignement – des montants qui n'ont plus été revalorisés depuis maintenant plus de trois décennies.

L'absence de mécanisme d'indexation automatique de ces paramètres à l'inflation constitue une hausse d'impôt déguisée, la possibilité de réduction de la base imposable devenant de moins en moins significative.

Ainsi, pour un salaire mensuel de 4 166 euros par mois, le gain d'impôt en classe serait de 14% si l'on appliquait les montants annuels revalorisés au titre de frais de déplacement pour 12 km fiscaux (FD), des frais d'obtention (FO) et des dépenses spéciales (DS), et avant toute intervention d'un quelconque crédit d'impôt.

	<i>Imposition actuelle</i>	<i>Imposition après revalorisation</i>
Salaire brut	50.000	50.000
Salaire semi-net	44.225	44.225
FO	540	1.147
FD	1.188	2.524
DS	480	1.020
Imposable	42.017	39.534
Impôt	5.119	4.389
Différence		-14%

Selon les estimations que notre Chambre a pu effectuer, la non-adaptation des seuls abattements forfaitaires pour frais d'obtention pour salariés et pensionnés produit aujourd'hui une surimposition annuelle des ménages contribuables résidents de plus de 100 millions d'euros. Pour sa part, la non-adaptation de l'abattement forfaitaire pour dépenses spéciales, résulte – si l'on supposait que tous les ménages bénéficiaient intégralement de sa revalorisation – en une surcharge fiscale supplémentaire de 100 millions d'euros pour les contribuables résidents.

Ce phénomène se retrouve également au niveau des différents crédits d'impôt, dont tant le montant que les conditions d'éligibilité sont fixés en termes nominaux. Avec la hausse des salaires nominaux sans gain réel de pouvoir d'achat, ces crédits d'impôt perdent non seulement de leur valeur relative, mais il peut en outre arriver que certains contribuables dépassent les seuils fixés et perdent ainsi purement et simplement le droit d'en bénéficier (pleinement).

Concrètement, au vu du barème d'impôt actuel, le salarié rémunéré au salaire minimum voit sa cote d'impôt progresser de plus de 7,2 % en raison du déclenchement de la tranche indiciaire – raison pour laquelle son salaire net ne peut pas progresser de 2,5 %.

Il s'ajoute que les crédits d'impôts auxquels le salarié a droit – à savoir le crédit d'impôt pour salariés (CIS), le crédit d'impôt salaire social minimum (CISSM) et le crédit d'impôt CO2 (CI-CO2) – qui, de fait, constituent des éléments de salaire, ne sont pas indexés de sorte à ce que leur part dans la rémunération du salarié baisse – empêchant également que le salaire net puisse progresser de 2,5 %.

Ces deux mécanismes résultent en une progression du salaire minimum net d'uniquement 2,05 % – soit un manque de 0,45 % (ou 10,7 euros par mois) de pouvoir d'achat, malgré l'indexation automatique des salaires. Environ 40 % de la progression à froid éprouvé par le salarié au salaire minimum s'explique via la non-adaptation des crédits d'impôts – le restant étant dû à la non-adaptation du barème.

Salaire brut		2 703.74	2 771.33	2.50%
Contributions sociales	<i>Cotisation pension</i>	229.82	235.56	2.50%
	<i>Cotisation maladie</i>	82.46	84.53	2.51%
	<i>en espèces</i>	6.76	6.93	2.51%
	<i>en nature</i>	75.70	77.60	2.51%
	<i>Assurance dépendance</i>	28.39	29.34	3.33%
Salaire imposable		2 391.46	2 451.24	2.50%
Impôts	<i>IRPP</i>	133.40	143.00	7.20%
	<i>IS</i>	9.30	10.00	7.53%
Crédits d'impôts	<i>CISSM</i>	81.00	81.00	0.00%
	<i>CIS</i>	50.00	50.00	0.00%
	<i>CI-CO2</i>	18.00	18.00	0.00%
Salaire net		2 369.37	2 417.90	2.05%

Pour des salaires qui se trouvent dans la tranche de dégressivité des crédits d'impôts, l'effet de la progression à froid est même davantage important. En effet, ces salaires ne subissent pas seulement

une progression de leur impôt qui dépasse la progression de leur salaire brut, mais du fait de la hausse du salaire nominal, ils subissent une réduction des crédits d'impôts.

Ainsi, un salarié avec un salaire de 3 300 euros bruts subit la progression à froid, à la suite d'une progression de son salaire nominal de 2,5 %, par une hausse de l'impôt dû de 7,1 %, mais également par une baisse de 27,5 % du CISSM, et de 1,4 % du CI-CO2.

Ces mécanismes résultent en une progression du salaire minimum net d'uniquement 1,53 % – soit un manque de 0,97 % (ou 26,5 euros par mois) de pouvoir d'achat, malgré l'indexation automatique des salaires. Pour ce niveau de salaire 43 % de la progression à froid éprouvé par le salarié s'explique via la non-adaptation du barème, environ 46 % par la non-adaptation des seuils pour bénéficier des crédits d'impôts et 10 % par la non-adaptation des niveaux des crédits d'impôts.

Salaire brut		3 300.00	3 382.50	2.50%
Contributions sociales	Cotisation pension	280.50	287.51	2.50%
	Cotisation maladie	100.65	103.17	2.50%
	en espèces	8.25	8.46	2.55%
	en nature	92.40	94.71	2.50%
	Assurance dépendance	36.74	37.89	3.14%
Salaire imposable		2 918.85	2 991.82	2.50%
Impôts	IRPP	231.50	248.00	7.13%
	IS	16.20	17.30	6.79%
Crédits d'impôts	CISSM	40.50	29.37	-27.48%
	CIS	50.00	49.27	-1.46%
	CI-CO2	18.00	17.74	-1.44%
Salaire net		2 742.91	2 785.01	1.53%

Selon nos analyses, à population et structure de salaire constants, le seul non-ajustement au déclenchement des tranches indiciaires des plages de revenus pour l'éligibilité au crédit d'impôt pour salariés depuis 2017 a conduit à une épargne de l'État à hauteur de 14,1 % du budget consacré au CIS. En effet, même si le nombre de bénéficiaires potentiels du CIS a baissé de « seulement » 9,6 %, le passage d'un bénéfice du CIS complet en CIS réduit fait réduire le montant alloué au titre du CIS. Cette baisse du nombre de bénéficiaires potentiels ne veut pas dire que le nombre de salariés touchant le CIS a effectivement baissé : du fait de la croissance du marché de l'emploi, il est à assumer que le nombre de salariés touchant le CIS a augmenté. En revanche, la proportion de bénéficiaires a baissé du fait du non-ajustement aux tranches indiciaires des plages de revenu.

Notre Chambre demande à revoir, enfin, tous les montants nominaux dans le code fiscal afin de faire face à l'érosion progressive de leur valeur et ainsi à la hausse dissimulée de l'impôt sur les ménages.

Une telle revalorisation est également particulièrement importante pour le critère d'assimilation fiscale qui subordonne celle-ci au fait que les revenus de source étrangère ne dépassent pas 13 000 euros par an. Ce seuil, comme les autres paramètres nominaux du code fiscal, devrait être ajusté afin d'éviter un durcissement de facto des conditions d'accès à l'assimilation fiscale pour les contribuables non résidents.

Il convient de rappeler que les résidents ont de lege autant de jokers qu'ils le peuvent pendant la phase transitoire de 25 ans pour le maintien de la classe 2 et que leurs critères d'assimilation ne sont aucunement menacés. Tel n'est pas le cas des non-résidents qui, s'ils se voient offrir une situation d'exception à l'assimilation s'ils ne remplissaient plus la condition de revenus non professionnels étrangers (13 000 euros, et donc des 90%), par exemple du fait d'une plus-value immobilière découlant de la vente d'un bien successoral à l'étranger, ne peuvent recourir qu'une seule fois à ce joker au cours de la période. La question se pose dès lors si ce joker unique est suffisant. De manière générale, une solution serait, en plus du relèvement du plafond de 13 000 euros préconisé ci-avant, de baisser le seuil d'assimilation de 90%. En son temps, la Commission européenne avait ainsi suggéré que 75% des revenus mondiaux seraient une norme acceptable.

Dans un contexte de marché de l'emploi grand-régional interdépendant, la multiplication des situations de travail multi-localisées met en lumière les lacunes structurelles du bilatéralisme fiscal classique. Les conventions actuelles, conçues pour des relations d'emploi simples entre deux États, ne permettent pas de traiter de manière cohérente les configurations triangulaires où l'État d'activité habituel, l'État de résidence et un État d'activité occasionnelle revendiquent chacun des droits d'imposition fondés sur des conventions distinctes et imperméables les unes aux autres.

C'est pourquoi la CSL invite les autorités luxembourgeoises à donner l'impulsion nécessaire pour que les quatre États formant le cœur économique de la Grande Région s'engagent dans la négociation d'un accord multilatéral régional (ou, au minimum, de plusieurs accords trilatéraux) consacrant, à l'image de ce que la clause de 34 jours accomplit déjà dans les conventions impliquant le Luxembourg, le principe selon lequel l'État d'emploi habituel constitue l'État d'imposition de référence et exclusif pour des déplacements professionnels ponctuels ou de courte durée, et ce indépendamment de la structure juridique de l'employeur. Cette action serait la traduction logique et nécessaire d'une intégration économique qui, elle, ne connaît pas les frontières des conventions bilatérales.

Ad article 32 – la hausse de l'abattement pour enfant ne faisant pas partie du ménage

Notre Chambre se réjouit de la hausse de l'abattement pour enfant ne faisant pas partie du ménage – ce montant passant de 5 424 à 5 928 euros.

Elle renvoie aux remarques par elle formulées dans ces précédents avis ad hoc, quant au fond, sur l'impossibilité du second parent de pouvoir bénéficier depuis 2017 de cet abattement s'il vit avec son enfant, alors que, historiquement, cela y eut toujours accès.

Ad article 36 – l'introduction d'un abattement petite enfance

Notre Chambre estime qu'il est indéniable de reconnaître la charge financière liée à la présence d'enfants au sein d'un ménage et, partant, la nécessité de tenir compte du fait que la présence d'un ou de plusieurs enfants réduit la capacité contributive de celui-ci.

Dans cette perspective, notre Chambre salue l'introduction d'un nouvel abattement, dénommé abattement petite enfance (APE), accordé aux parents d'un enfant âgé de moins de trois ans.

Si, en principe, un tel dispositif visant à prendre en considération la présence d'enfants et les charges y afférentes est à saluer, notre Chambre souhaite néanmoins formuler plusieurs remarques relatives à sa conception.

Tout d'abord, **notre Chambre estime qu'il n'est pas pleinement justifié de limiter cet avantage fiscal aux seuls parents d'enfants âgés de moins de trois ans.** Les enfants de plus de trois ans représentent en effet une charge financière au moins équivalente, voire supérieure. En outre, dans la mesure où le dispositif du chèque-service accueil (CSA) ne s'applique que jusqu'à l'âge de douze ans, notre Chambre considère que c'est précisément pour les enfants de plus de douze ans qu'un manque de mécanismes de compensation se fait le plus sentir afin de tenir compte de la diminution de la capacité contributive des ménages liée à leur présence. **Sans minimiser l'importance de la petite enfance, notre Chambre estime dès lors que l'abattement devrait être étendu afin de refléter de manière plus générale l'impact financier de la présence d'enfants au sein du ménage.**

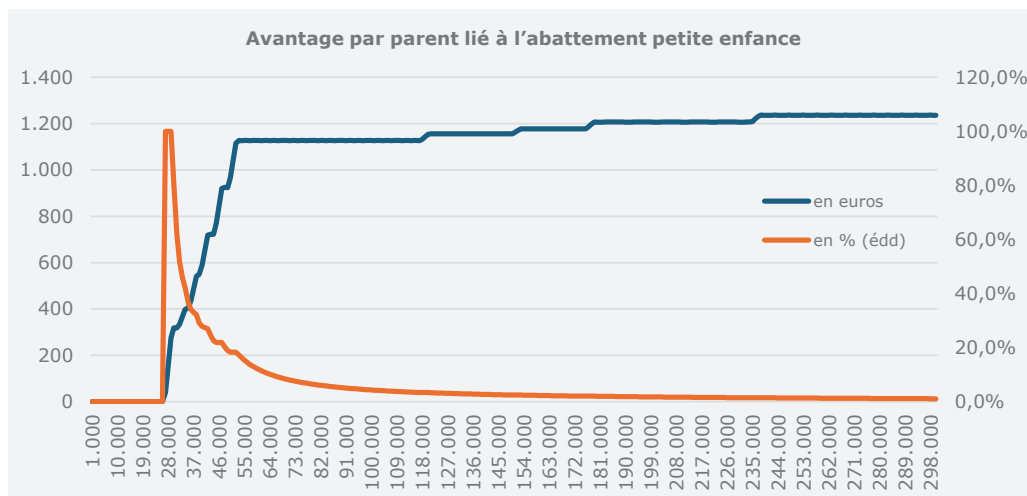
Par ailleurs, la CSL critique le fait que, pour les contribuables non résidents, le bénéfice de l'abattement pour petite enfance (APE) soit réservé aux seuls contribuables fiscalement assimilés. Or, l'assimilation fiscale suppose le respect de certaines conditions – notamment en ce qui concerne la proportion des revenus provenant du Luxembourg – qui n'ont aucun lien avec l'objet même de l'APE tel qu'il est appliqué aux résidents. **Exclure les non résidents non assimilés de ce dispositif revient dès lors à instaurer une discrimination injustifiée, qui ne peut être justifiée par la logique de l'abattement pour petite enfance.** L'argument dans le projet de loi selon lequel « l'importance du montant de l'abattement » et la « vérification des différentes conditions sur la situation fiscale et familiale » justifierait l'exclusion des non-résidents du bénéfice de l'abattement n'est guère légitime dans la mesure où son octroi dépend uniquement de la présence ou non d'un enfant dans le ménage et ces informations sont connues de la Sécurité sociale.

Enfin, **notre Chambre considère qu'un mécanisme d'abattement fiscal n'est pas nécessairement l'outil le plus approprié pour prendre en compte la présence d'enfants et les charges qui en découlent.** En effet, un abattement peut présenter l'inconvénient majeur de produire ses effets principalement lorsque le taux marginal d'imposition du contribuable – et, partant, son niveau de revenu

– est élevé. À l'inverse, un contribuable qui ne paie pas ou peu d'impôt ne peut bénéficier pleinement, voire pas du tout, de l'abattement pour petite enfance, alors même qu'il supporte des charges comparables liées à la présence d'enfants.

Ainsi, un contribuable rémunéré au salaire social minimum non qualifié, ne disposant d'aucune autre charge déductible que les abattements forfaitaires, ne bénéficierait que d'une baisse d'impôt de 195 euros par an grâce à la prise en compte de la moitié de l'APE (l'autre moitié de l'APE étant imputée sur l'autre parent en cas de résidence commune), soit une diminution de 100 % de l'impôt dû.

En revanche, à partir d'un revenu imposable d'environ 53 000 euros – correspondant à un salaire mensuel brut de l'ordre de 5 100 euros pour un contribuable ne bénéficiant que des abattements forfaitaires – l'avantage fiscal résultant de la prise en compte de la moitié de l'APE atteint 1 127 euros par an, ce qui représente une diminution de 17,3 % de l'impôt dû.



Remarque : Dans le cas où l'enfant habite avec un de ses parents seulement, le parent profite de l'APE entier (5 400 euros/an).

Notre Chambre estime qu'il serait plus pertinent de tenir compte de la présence d'enfants, et partant de la réduction de la capacité contributive des ménages, au moyen d'un mécanisme forfaitaire plutôt que par un dispositif d'abattement.

Dans cette perspective, la CSL propose que l'abattement pour petite enfance (APE) soit transformé en crédit d'impôt, si la volonté est de maintenir un instrument relevant de la fiscalité, ou qu'il soit intégré au système des allocations familiales. Ces deux mécanismes présentent en effet l'avantage majeur de garantir un montant d'aide identique en valeur absolue, indépendamment du niveau de revenu des contribuables, et permettent ainsi une prise en compte plus équitable des charges liées à la présence d'enfants.

À titre subsidiaire, notre Chambre estime que la moitié de l'abattement pour petite enfance (APE) devrait pouvoir être réallouée à l'autre parent lorsque l'un des deux parents dispose d'un revenu imposable inférieur au seuil d'entrée dans l'impôt, actuellement prévu à 26 650 euros. Une telle possibilité permettrait de garantir que, en cas de résidence commune des parents, l'avantage fiscal lié à l'APE ne soit pas perdu du fait de l'insuffisance de revenu imposable de l'un des parents.

D'autant plus que le projet de loi sous avis prévoit déjà un mécanisme de réallocation – certes selon des conditions plus restrictives – l'introduction d'une telle option ne devrait pas soulever de contraintes techniques supplémentaires. En l'état actuel du texte, la réallocation n'est possible que lorsque, d'une part, les parents de l'enfant sont mariés ou pacsés et, d'autre part, lorsque l'un des parents dispose d'un revenu brut inférieur à 15 000 euros.

Notre Chambre estime que la condition tenant au mariage ou au PACS pour la réallocation est superflue et difficilement justifiable, en particulier dans le contexte d'une réforme visant précisément à mettre fin à la prise en compte du statut matrimonial en matière fiscale, et alors même que l'APE est partagé entre les parents y compris en cas d'union libre.

Par ailleurs, le seuil de revenu brut de 15 000 euros apparaît arbitraire et peu cohérent. Il serait plus pertinent de le remplacer par un critère fondé sur le revenu imposable exonéré

d'impôt, dans la mesure où c'est précisément à partir de ce seuil que l'avantage fiscal lié à l'APE est entièrement neutralisé, et non simplement réduit.

Ad article 49 – la hausse du crédit d'impôt monoparental

La CSL souligne l'importance du maintien du crédit d'impôt monoparental (CIM) dans le cadre du nouveau système d'individualisation et salue la revalorisation de son montant de 14,4 % prévue par le projet de loi. Par ailleurs, la hausse de 9,3 % du montant des allocations autres que les prestations familiales (principalement la pension alimentaire) immunisée est également accueillie favorablement par notre Chambre, dans la mesure où elle permet qu'une part plus importante du CIM puisse effectivement être accordée aux contribuables concernés.

Notre Chambre tient toutefois à relever que cette modification prévoyant qu'en situation de garde alternée, aucun des parents ne puisse désormais bénéficier du crédit d'impôt monoparental – alors que ceci était permis selon le texte légal actuel – constitue une détérioration substantielle. Cette modification est susceptible d'entraîner, pour certains contribuables, la perte de ce crédit d'impôt du jour au lendemain et, partant, une diminution importante de leur revenu net, et ce en contradiction avec l'affirmation du Gouvernement selon laquelle la réforme n'entraînerait aucune perte pour les ménages.

La CSL revendique que les parents qui bénéficiaient théoriquement de ce crédit d'impôt avant l'entrée en vigueur de la réforme du fait d'une garde alternée de leur enfant ne soient pas privés de cet avantage du seul fait de cette modification législative.

En effet, une telle suppression pourrait se traduire par une réduction soudaine du revenu net mensuel pouvant dépasser 300 euros, ce qui apparaît difficilement compréhensible et injustifiable pour les personnes concernées.

La CSL note par ailleurs que, si le montant du CIM joue un rôle important, celui-ci n'est obtenu que sur demande, de sorte que la possibilité d'y recourir ou non est tout aussi prépondérante dans la lutte contre la pauvreté des ménages monoparentaux que le niveau lui-même.

À ce titre notre Chambre estime qu'il est indispensable d'améliorer l'accès à l'information, simplifier les démarches liées aux demandes, parfaire la réponse administrative, évaluer et corriger éventuellement les conditions d'éligibilité, mais aussi d'agir proactivement du côté de administrations publiques. C'est pourquoi notre Chambre recommande la mise en place d'un mécanisme automatique d'octroi du CIM, à l'instar de ce qui est en train d'être conçu, par exemple, sur le plan de l'allocation de vie chère.

4.2. De la fiscalité au Luxembourg : une réforme seulement partiellement copernicienne, car les grandes inégalités fiscales demeurent et aucun *tax shift* ne se produit

Si la CSL salue le principe de l'individualisation de l'impôt et reconnaît que la réforme comporte des avancées ponctuelles – en particulier l'allègement fiscal pour les petits et moyens revenus, la meilleure compréhension du système fiscal ainsi que l'introduction de certains nouveaux abattements –, elle ne saurait toutefois manquer de souligner que cette réforme, présentée par ses auteurs comme une révolution quelque peu copernicienne, n'en est en réalité pas une.

Loin de refondre en profondeur le système fiscal luxembourgeois, le projet de loi sous avis se limite, pour l'essentiel, à une adaptation structurelle du mode d'imposition des ménages – le passage de l'imposition collective à l'imposition individuelle – sans s'attaquer aux déséquilibres fondamentaux qui minent l'équité et la justice du système fiscal dans son ensemble.

Or, notre Chambre considère que la politique fiscale constitue un levier central pour doter l'État de moyens financiers à la hauteur de ses missions, tout en assurant une répartition juste et équitable de l'effort contributif. Elle représente l'un des instruments primordiaux de redistribution des richesses en vue de renforcer la cohésion sociale et de réduire les inégalités. Ces dimensions de financement adéquat et de justice redistributive ne sont, dans le cadre de la présente réforme, complètement ignorés.

En effet, les grandes inégalités structurelles qui caractérisent la fiscalité luxembourgeoise restent, après cette réforme, pleinement intactes. Le projet de loi ne touche ni à la taxation privilégiée des revenus du capital, ni aux niches fiscales qui favorisent certaines catégories de contribuables, ni à l'absence d'imposition des grandes fortunes et des successions en ligne directe, ni à l'érosion réelle des paramètres nominaux du code fiscal, ni au déséquilibre croissant entre la contribution fiscale des

ménages et celle des entreprises. S'attaquer à ces inégalités structurelles n'aurait pas seulement permis de mettre fin aux injustices fiscales, mais également de donner à l'État plus de marge de manœuvre budgétaire pour faire face aux défis structurels émanant des transitions géopolitique, démographique, climatique et digitale.

Notre Chambre estime dès lors nécessaire de dresser un état des lieux de ces injustices fiscales persistantes qui privent l'État d'importantes recettes, afin de replacer la réforme dans son juste contexte et de rappeler l'ampleur du chemin qu'il reste à parcourir pour parvenir à un système fiscal véritablement équitable.

i) Le traitement fiscal privilégié des revenus du capital par rapport aux revenus du travail

Le premier et sans doute le plus flagrant des déséquilibres structurels du système fiscal luxembourgeois réside dans le traitement profondément inégal des revenus du capital par rapport aux revenus du travail.

Alors qu'un revenu moyen issu du travail salarié est soumis à un impôt de l'ordre de 25 %, le même revenu sous forme de dividendes ne supporte qu'une charge fiscale effective de 6,4 %. Cette asymétrie fondamentale signifie, en pratique, qu'un salaire brut de 5 000 euros mensuels est plus lourdement imposé que 9 500 euros perçus sous forme de dividendes par exemple.

Ce déséquilibre trouve son origine, entre autres, dans le mécanisme du « demi-dividende » qui exonère de fait 50 % de la base imposable des dividendes perçus par les actionnaires résidents. L'argument avancé à l'époque pour justifier cette mesure – celui de la double imposition économique du bénéfice distribué, d'abord par l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC), puis par l'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP) – a considérablement perdu de sa pertinence depuis lors.

En effet, le taux de l'IRC a baissé de 33 % à 16 % depuis 1993, et le taux marginal maximal de l'IRPP est passé de 50 % à 42 %. Au vu de ces taux d'imposition applicables, la charge fiscale globale grevant un bénéfice intégralement distribué sous forme de dividendes est passée d'environ 67 % avant 1993 à seulement 34 % aujourd'hui – et passera à 33 % avec la baisse annoncée de l'IRC en 2027.

Or, le demi-dividende – avantage qui s'ajoute à l'exemption d'une tranche de revenu du capital à hauteur de 1 500 euros – a été calibré de telle sorte qu'à l'époque, la somme IRC + IRPP sur un bénéfice distribué ne dépassait pas le taux marginal maximal d'imposition des revenus du travail. Aujourd'hui, du fait de la baisse des taux nominaux, ce mécanisme aboutit en pratique à une imposition globale sensiblement inférieure à celle des revenus du travail, ce qui n'est plus justifiable au regard de l'équité fiscale. Pour rétablir une cohérence avec le taux marginal maximal actuel de l'IRPP, la base d'imposition du dividende devrait s'élever non plus à 50 % mais à 75 %, voire tendre vers les 100 %, afin de faire coïncider l'imposition des revenus du travail et du capital.

Si ce traitement préférentiel du revenu issu de dividendes est déjà exorbitant, encore faut-il préciser qu'il l'est même davantage pour les plus-values de la vente de titres financiers. En effet, ces revenus sont, en principe, complètement exonérés d'impôt tant que la durée de détention de ces titres financiers soit supérieure ou égale à 6 mois – de sorte à ce qu'une plus-value ainsi dégagée de 100 000 euros ne génère aucun impôt, alors qu'un revenu équivalent issu du travail donnerait lieu à un impôt de l'ordre de 25 000 euros.

La concentration extrême des revenus du capital au Luxembourg aggrave encore cette injustice dans le sens où cet avantage fiscal est réservée à une forte minorité de contribuables – qui en plus appartient aux centiles les plus aisés du pays. Selon les données disponibles, l'indice de Gini des revenus du capital s'élève à 0,92 (contre 0,53 pour les revenus du travail) ce qui témoigne d'une inégalité considérablement plus marquée pour les premiers. Les 10 % des ménages disposant des revenus du capital les plus élevés concentrent plus de 85 % du total de ces revenus.

Alors que certains acteurs défendent ce traitement préférentiel comme indispensable pour le bon développement économique du pays, notre Chambre rappelle que des travaux scientifiques récents, notamment une étude du *National Bureau of Economic Research* (NBER) portant sur l'expérience française de hausse de l'imposition des dividendes en 2013, ont montré qu'un alignement de la fiscalité du capital sur celle du travail n'entrave nullement l'activité économique. Au contraire, cette étude a démontré que les entreprises réinvestissaient 30 centimes pour chaque euro de dividende non distribué

du fait de la hausse d'impôt, tout en augmentant les salaires et l'emploi respectivement de 2,1 % et 2,5 %.

Notre Chambre estime qu'une réforme fiscale qui se veut effectivement comme apportant plus de justice fiscale doit commencer par mettre à pied d'égalité l'imposition des revenus de capitaux et des revenus du travail.

ii) La persistance de niches fiscales

La CSL rappelle par ailleurs que le système fiscal luxembourgeois comporte plusieurs niches fiscales qui, en offrant des avantages substantiels à des catégories restreintes de contribuables, contreviennent tant au principe d'équité horizontale – selon lequel des contribuables disposant de capacités contributives similaires devraient supporter une charge fiscale équivalente – qu'au principe d'équité verticale – selon lequel la charge fiscale devrait croître avec la capacité contributive.

Le **régime fiscal des impatriés**, récemment revu au 1er janvier 2025, constitue une niche particulièrement significative. Ce régime accorde une exonération forfaitaire de 50 % de la rémunération annuelle brute aux salariés hautement qualifiés recrutés à l'étranger, avec un plafond de rémunération éligible fixé à 400 000 euros par an, soit une exonération maximale de 200 000 euros annuels. En d'autres termes, un salarié impatrié percevant 400 000 euros bruts ne sera imposé que sur 200 000 euros, là où un salarié résident effectuant le même travail et percevant la même rémunération sera imposé sur l'intégralité de son revenu. Une telle disparité de traitement, qui peut se prolonger pendant neuf années et qui peut résulter en un gain fiscal annuel pouvant dépasser 83 000 euros, est difficilement conciliable avec le principe d'égalité devant l'impôt.

De même, la **prime participative**, introduite en 2021 et renforcée par la loi budgétaire du 20 décembre 2024, permet aux entreprises de verser à leurs salariés une prime exonérée d'impôt à hauteur de 50 %, dans la limite de 25 % de la rémunération annuelle brute du salarié et de 5 % du bénéfice net de l'employeur. Ce dispositif, qui relève de la seule discrétion de l'employeur quant au choix des bénéficiaires et au montant alloué, tend inévitablement à favoriser les salariés les mieux rémunérés au sein d'entreprises profitables. Il constitue ainsi un mécanisme d'optimisation fiscale qui réduit l'assiette imposable de manière sélective, au bénéfice principal des contribuables disposant déjà des revenus les plus élevés.

Notre Chambre souligne que ces deux dispositifs, loin d'être anecdotiques, créent des distorsions injustifiées entre contribuables exerçant des fonctions similaires. Tant que ces niches s'ajoutent aux privilèges déjà existants en matière de revenus du capital, la promesse d'une « plus grande justice fiscale » portée par la réforme de l'individualisation demeure un vœu pieux.

iii) L'absence d'imposition des grandes fortunes

Une autre inégalité fiscale qui n'est guère résolue avec la réforme fiscale annoncée est liée à l'absence totale d'imposition de la fortune des personnes physiques. Ce manque d'impôt engendre qu'à richesse égale – qui se caractérise par un revenu chez les uns et un patrimoine chez les autres – les ménages sont imposés différemment, ce qui contrevient ainsi à toute logique d'équité fiscale.

Cette problématique se pose de manière d'autant plus importante depuis la suppression de l'ancien impôt sur la fortune – un impôt vieux de 93 ans – en 2006 sans qu'aucun instrument de substitution, mis à part la retenue à la source de l'impôt sur les intérêts, n'ait été mis en place.

Or, la concentration du patrimoine – elle se caractérise via un indice de Gini d'élevant à 0,65 en 2018, soit le double de celui des revenus disponibles (0,34) – fait en sorte que ce privilège fiscal est lui aussi tout aussi concentré. Les 10% des ménages disposant du patrimoine net le plus élevé concentrent à eux seuls presque 50% du patrimoine total des ménages au Luxembourg – autant que les 90% restants. Plus frappant encore, ces mêmes 10% rassemblent 71 % du capital productif net, c'est-à-dire du patrimoine susceptible de générer des revenus récurrents, tandis que les 50% des ménages les moins dotés ne possèdent que moins d'1% de ce type de patrimoine.

Cette concentration patrimoniale extrême engendre un cercle vicieux des inégalités : les ménages les plus fortunés, qui sont également les principaux détenteurs de capital productif, perçoivent l'essentiel des revenus du capital exonérés, lesquels renforcent à leur tour les disparités de patrimoine. Ainsi, les ménages les plus aisés ont la capacité d'organiser leur richesse de sorte à réduire leur revenu imposable tout en accumulant du patrimoine non imposé. Par voie de conséquence, ils échappent à

(une large part de) l'imposition progressive sur les revenus tout en voyant leur patrimoine croître à l'abri de toute contribution fiscale.

Notre Chambre ne demande certes pas à ce que les ménages appartenant aux classes modestes ou inférieures soient sujettes à l'impôt sur la fortune au titre de leur petite épargne ou au titre de leur résidence principale – mais elle considère comme indispensable d'introduire un tel impôt sur les très hauts revenus afin d'établir un degré d'équité fiscale d'autant plus que le patrimoine moyen net du 1% des ménages les plus riches dépasse les 19 millions d'euros en 2021. Un véritable impôt sur la fortune juste devrait prévoir une certaine progressivité, tout en prévoyant un montant exonéré de l'impôt.

Des travaux scientifiques, notamment ceux des économistes Kapeller, Leitch et Wildauer (2021), ont estimé que l'introduction d'un impôt sur le patrimoine, même sous une forme modérée avec une forte progressivité ne touchant que les ménages disposant de plus de deux millions d'euros de patrimoine net (soit 8,9% des résidents), pourrait générer des recettes considérables – de l'ordre de plusieurs points de PIB – qui seraient utilement mobilisables pour financer les transitions écologique et démographique, la crise du logement ou encore la consolidation du système de protection sociale.

iv) L'absence d'imposition des grosses successions

Notre Chambre note par ailleurs que le traitement extrêmement favorable aux transmissions de patrimoine en ligne directe, qui demeurent intégralement exonérées de tout droit de succession, est lui aussi source d'une injustice fiscale considérable. Selon les données disponibles, entre 2018 et 2021, on dénombrait au Luxembourg un héritage passible d'un droit de succession pour quatre et demi exemptés. Des milliards d'euros de patrimoine sont ainsi transmis chaque année sans aucune contribution fiscale. Parallèlement, 83% du patrimoine hérité bénéficie aux 10% des ménages les plus riches, ce qui fait de l'héritage un puissant vecteur de reproduction et d'amplification des inégalités patrimoniales existantes.

Notre Chambre tient à souligner l'incohérence fondamentale d'un système fiscal qui impose intégralement le fruit du travail – chaque euro de salaire étant soumis à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales – tout en exonérant la transmission de patrimoines considérables, acquis sans aucun mérite personnel du bénéficiaire.

Le Conseil économique et social lui-même a reconnu que « l'utilité économique de l'impôt [sur les successions] est théoriquement identifiée comme „moyen de limiter l'inégalité de la répartition des richesses ou d'enrayer la concentration excessive de celle-ci“ »⁴⁹. L'OCDE, de son côté, souligne depuis plusieurs années la nécessité d'une imposition adéquate des successions, y compris en ligne directe, comme instrument de réduction des inégalités intergénérationnelles.

La réforme de l'individualisation de l'impôt n'aborde aucunement cette question pourtant centrale. Tant que l'héritage en ligne directe demeure fiscalement intouchable, le système fiscal luxembourgeois continuera de consacrer une méritocratie de façade dans laquelle les véritables privilèges sont transmis héréditairement, à l'abri de toute contribution à la collectivité.

Si notre Chambre soutient l'introduction d'un impôt sur les successions en ligne directe, elle souligne la nécessité d'y assortir une tranche d'exonération substantielle, de manière à en circonscrire l'application aux transmissions patrimoniales les plus élevées, tout en préservant les classes moyennes et modestes. Une réforme de l'impôt sur les successions devrait d'ailleurs également revaloriser les seuils de progressivité pour les successions en ligne indirecte.

v) La fiscalité comme promoteur de la crise du logement

La promotion de la justice fiscale dans le domaine du logement constitue lui aussi un levier essentiel pour rendre le modèle fiscal luxembourgeois plus équitable. Elle s'impose d'autant plus dans le contexte actuel, où la crise du droit au logement représente l'un des principaux défis socio-économiques du Luxembourg.

La spéculation et la rétention foncière, facilitées par le degré élevé de concentration de la propriété du foncier constructible entre les mains d'un nombre très limité de propriétaires privés, sont bien documentées au Luxembourg, notamment grâce aux travaux de recherche de l'Observatoire de

⁴⁹ Conseil économique et social, Analyse des données fiscales au Luxembourg, novembre 2015.

l'habitat. Or, la mobilisation de ces terrains retenus hors du marché est indispensable pour accélérer la production de logements et limiter la part croissante du prix du foncier dans le coût final des logements.

Toutefois, le régime fiscal actuel est anachronique et loin d'être capable de jouer ce rôle. À cette fin, une imposition progressive sur la rétention foncière, suffisamment ambitieuse, doit être mise en place afin de lever rapidement cet obstacle structurel.

Bien que le projet de loi n°8082A relatif à l'impôt foncier et à l'impôt à la mobilisation de terrains – actuellement en instance d'avis – vise à introduire un impôt dissuasif contre la spéculation, le degré de progressivité prévu en fonction de la durée de rétention demeure largement insuffisant pour produire un effet significatif au cours des deux prochaines décennies. Compte tenu de l'urgence de la situation, il est nécessaire d'agir de manière plus ambitieuse et de prévoir des taux nettement plus progressifs.

En ce qui concerne la réforme de l'impôt foncier, la seule actualisation du modèle, consistant à mettre à jour la base imposable sur la base des valeurs vénales actuelles des terrains constructibles, sans augmentation générale du niveau de l'IFON, apparaît également insuffisante.

Compte tenu de l'envolée des valeurs foncières et afin de capter de manière récurrente une partie des plus-values foncières – notamment pour disposer des moyens nécessaires à l'investissement, entre autres dans l'entretien et le développement des infrastructures – l'IFON devrait être substantiellement renforcé par l'introduction d'une composante nationale progressive tenant compte de la valeur totale du patrimoine immobilier du contribuable.

Une telle approche permettrait de lutter contre la concentration croissante de la propriété immobilière, de limiter les comportements commerciaux ou spéculatifs et de favoriser, dans une logique d'allocation optimale des ressources, une meilleure circulation du capital, une utilisation plus efficiente des biens immobiliers ainsi qu'une gestion plus dynamique du patrimoine immobilier.

L'objectif serait, en définitive, de fluidifier le marché immobilier et de contribuer à son rééquilibrage – des objectifs qui avec la réforme telle que proposée ne seront guère atteints.

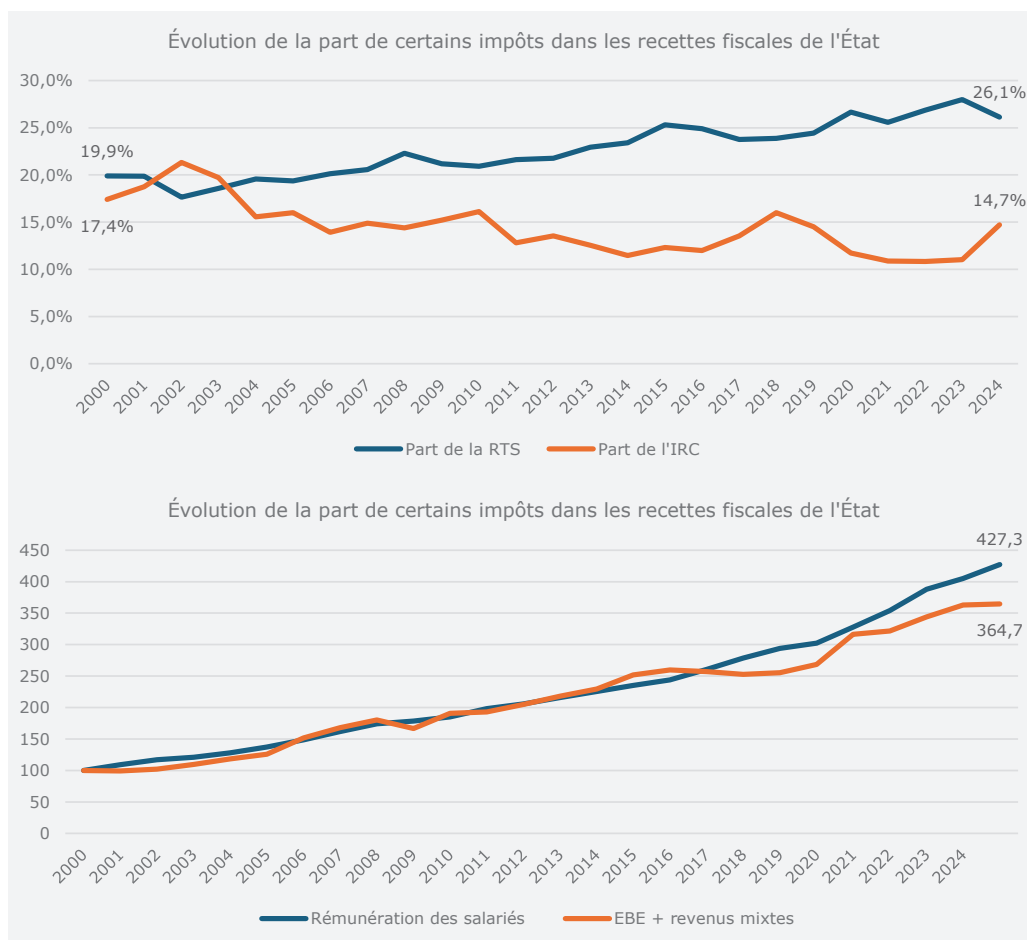
vi) Le déséquilibre croissant entre la contribution fiscale des ménages et celle des entreprises

Enfin, notre Chambre ne peut manquer de relever le déséquilibre structurel et croissant entre la contribution des ménages au financement de l'État et celle des entreprises. L'évolution des recettes fiscales sur les trois dernières décennies est, à cet égard, particulièrement éclairante.

L'impôt retenu sur le traitement et les salaires, qui constitue le principal canal par lequel les ménages salariés contribuent aux recettes directes de l'État, a enregistré une croissance de plus de 450 % entre 2000 et 2024, passant de 1,2 à 6,5 milliards d'euros. La part combinée de la RTS et de la TVA – deux impôts supportés pour l'essentiel par les ménages – représente désormais presque 50 % des recettes fiscales totales, alors que ce taux était à peine de 40,5 % en l'année 2000.

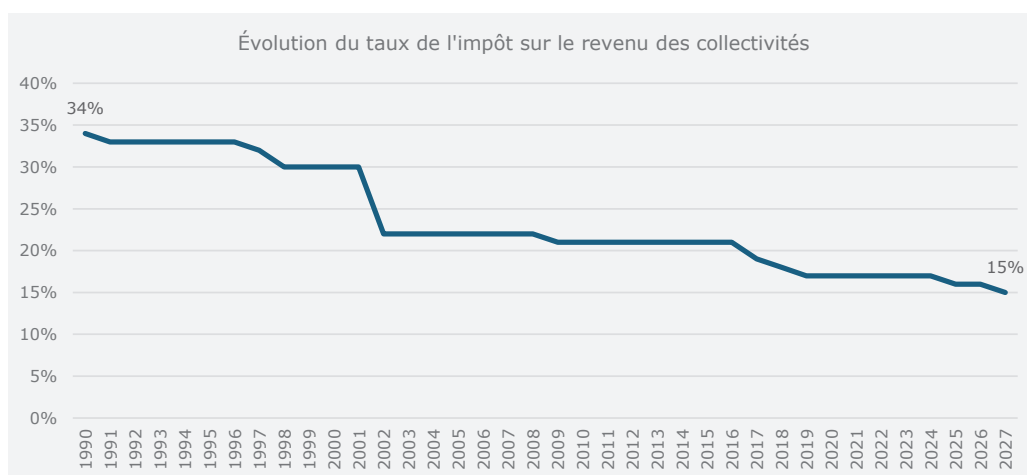
Parallèlement, les recettes collectées au titre l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) ont connu une augmentation de 256 %, passant d'un montant légèrement supérieur à un milliard d'euros à 3,7 milliards d'euros. En conséquence, la part de cet impôt dans les recettes totales de l'État central a diminué, passant de 17,4 % à 14,7 %.

Ainsi, alors que la RTS et l'IRC présentaient des recettes totales de l'État quasi identiques en l'an 2000, la première affiche actuellement une part supérieure de près de 80 % par rapport à la seconde. Cette différence d'évolution est d'autant plus remarquable que sur la même période, les rémunérations des salariés ont progressé uniquement 17 % plus vite que les profits des entreprises.



Données : Comptes nationaux

Cette baisse progressive de la part de l'IRC dans les recettes totales de l'État est principalement expliquée par la réduction incessante de son niveau au cours des dernières décennies qui est passé de 34 % à 16 % aujourd'hui – et qui devrait être davantage réduit à partir de 2027 pour atteindre 15 % et représenter ainsi un manque à gagner additionnel de plus de 200 millions d'euros pour l'État.



Il s'ajoute d'ailleurs que l'écart entre le taux d'imposition nominal et le taux effectivement acquitté, en particulier par les multinationales, est considérable. Selon l'étude de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés publiée en 2025, le taux effectif d'imposition réellement payé par les entreprises

multinationales au Luxembourg était estimé entre 1% et 8% pour la période 2011-2017, comparé à un taux légal qui s'élevait à 29,22% en 2016 et se situe désormais à 23,87% en 2025.

Cette tendance à la baisse continue de la fiscalité des entreprises contraste fortement avec la hausse dissimulée régulière de la pression fiscale sur les ménages – notamment via la non-adaptation du tarif fiscal et des abattements et crédits d'impôts prévus dans la loi –, créant une situation dans laquelle les salariés financent une part toujours plus importante des services publics dont les entreprises bénéficient également – infrastructures, éducation, santé, sécurité, stabilité institutionnelle.

Notre Chambre estime que cette divergence des trajectoires fiscales entre ménages et entreprises est injuste et qu'une contribution plus équilibrée des entreprises est indispensable pour assurer la pérennité du modèle social et le financement des investissements publics nécessaires aux transitions en cours.

*

5. CONCLUSION GÉNÉRALE

La réforme comporte indéniablement certaines améliorations que la CSL salue expressément. L'allègement fiscal au bénéfice des petits et moyens revenus est bienvenu et nécessaire, tout comme la simplification du système par la suppression des classes d'impôt, la hausse de certains plafonds déductibles, le maintien de la possibilité de déduire les cotisations d'assurance pension volontaire versées pour le compte du conjoint, l'introduction de l'abattement petite enfance ainsi que le prolongement de la phase transitoire en cas de divorce ou de veuvage, ainsi que le mécanisme – fût-il insuffisant – de liaison du barème à l'inflation.

Cependant, la grande refonte du système fiscal luxembourgeois n'a pas eu lieu. Le projet de loi sous avis ne constitue, en réalité, qu'une adaptation – certes non négligeable sur le plan sociétal – du mode d'imposition des ménages, mais il ne s'attaque à aucune des inégalités structurelles fondamentales qui grèvent le système fiscal dans son ensemble et dont la suppression est revendiquée par notre Chambre depuis des années.

Les revenus du capital demeurent massivement privilégiés par rapport aux revenus du travail. Les niches fiscales telles que le régime des impatriés et la prime participative continuent de miner l'équité horizontale et verticale de l'impôt. Les grandes fortunes restent non imposées, alors que la concentration patrimoniale atteint des niveaux extrêmes. L'absence d'un impôt sur les successions en ligne directe perpétue des inégalités héritées, en contradiction flagrante avec le principe méritocratique. Les innombrables paramètres nominaux du code fiscal continuent de s'éroder en valeur réelle, constituant une hausse d'impôt cachée qui pèse avant tout sur les ménages à revenus modestes et moyens. Enfin, la charge fiscale se déplace toujours davantage vers les ménages, pendant que les entreprises voient leur cote d'impôt diminuer au fil des années.

Or, une politique fiscale responsable doit veiller à ce que l'État dispose, de manière durable, de ressources suffisantes et équitablement prélevées pour remplir pleinement ses missions et garantir des services publics de qualité. Dans un contexte marqué à la fois par un revirement géopolitique, mais aussi par les défis structurels de la transition numérique, écologique et démographique, il est indispensable que l'État conserve une capacité d'action budgétaire à la hauteur de ces enjeux.

Dans cette perspective, une imposition plus équitable – mettant fin aux diverses inégalités fiscales – ne constitue pas un simple « *nice to have* » au service d'une plus grande justice sociale, mais un préalable indispensable au bon fonctionnement de l'État et à la pérennité de ses missions. En tout cas notre Chambre met en garde que la réforme actuelle réduisant la cote d'impôt – orientation certes bienvenue pour les revenus modestes et moyens – également pour les plus aisés, ne peut pas justifier dans un second temps, une politique d'austérité caractérisée par des coupes dans les dépenses et les services publics au motif d'une situation budgétaire de l'État dégradée.

Notre Chambre constate qu'une réforme plus juste aurait été possible et qu'une telle réforme juste aurait permis de travailler sur de nouvelles recettes. Faute de nouvelles recettes, la réforme proposée est financée, dans les faits, entièrement par les ménages eux-mêmes, à travers la non-neutralisation des tranches indiciaires accumulées depuis près d'une décennie – un mécanisme qui a généré environ 3,4 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires entre 2017 et 2027. Les ménages ont ainsi prépayé la réforme dont ils sont censés être les bénéficiaires, ce qui relativise considérablement la portée réelle de l'allègement fiscal annoncé.

Pour sa part, l'indexation du barème à l'inflation telle que prévue dans le projet de loi peut certes être saluée comme un geste bienvenu, notamment du fait qu'elle soit dorénavant effectivement automatique, mais elle reste largement symbolique. Au vu d'une adaptation après le déclenchement de quatre tranches indiciaires uniquement, cette approche ne répond pas aux exigences d'une protection efficace du pouvoir d'achat et d'une politique fiscale réellement cohérente.

Qui plus est, notre Chambre estime que des ajustements s'imposent dans le projet de loi afin de tenir pleinement compte du fait que la capacité contributive d'un contribuable peut être influencée par sa situation familiale. La présence d'enfants au sein du ménage, tout comme les situations dans lesquelles l'un des membres du ménage – souvent pour des raisons indépendantes de sa volonté – se trouverait sans revenu propre, réduit de manière significative la capacité contributive du contribuable. Or, cette réalité n'est que très imparfaitement prise en considération par le projet de loi sous avis. Des dispositifs spécifiques doivent dès lors être envisagés afin de reconnaître dans la réalité fiscale de telles situations de solidarité financière dans le ménage – avant tout si elle résulte d'accidents de la vie.

La CSL appelle dès lors le législateur à ne pas considérer le présent projet de loi comme l'aboutissement de la modernisation du système fiscal luxembourgeois, mais bien comme un premier pas – timide – dans un processus de réforme fiscale globale qui reste à mener. La véritable réforme « copernicienne » de la fiscalité luxembourgeoise – celle qui réconcilierait justice fiscale, cohésion sociale et soutenabilité budgétaire – exigerait de s'attaquer avec détermination à l'ensemble des déséquilibres structurels identifiés ci-dessus.

En l'état, la réforme proposée ne répond pas à ce qu'on était en droit d'attendre et laisse, pour l'essentiel, le statu quo des inégalités fiscales intact.

*

ANNEXES

1. Partie I : Analyse théorique

1.1. *Effet fiscal « affiché »*

La question centrale, du point de vue des ménages, est sans conteste celle de savoir comment la réforme de l'individualisation de l'impôt, telle que proposée par le Gouvernement, modifiera concrètement leur charge fiscale. Dans le contexte d'une réforme de cette ampleur, largement relayée dans le débat public, il est essentiel de pouvoir évaluer de manière claire et comparative l'impact réel sur le montant d'impôt dû.

En effet, l'enjeu n'est pas seulement technique : il touche directement au pouvoir d'achat des ménages, à la justice fiscale perçue et à la compréhension citoyenne d'un système rendu plus uniforme, mais potentiellement moins adapté à certaines situations individuelles ou familiales.

Cette section vise à analyser les effets quantifiables de la réforme, en comparant, pour différents profils de contribuables théoriques, la fiscalité actuellement applicable en 2026 avec celle qui résulterait de la mise en œuvre de l'individualisation accompagnée du nouveau barème U.

Il est important de souligner que **cette analyse repose sur l'hypothèse d'une application immédiate et généralisée de la réforme, c'est-à-dire que tous les ménages seraient imposés selon le nouveau système, sans exception. Elle ne tient donc pas compte de la phase transitoire prévue dans le projet gouvernemental**, qui permettrait à certains ménages – notamment ceux imposés collectivement avant la mise en vigueur de la réforme et pour lesquels celle-ci pourrait entraîner une hausse significative de l'impôt – de rester dans le régime existant d'imposition collective pendant une phase de 25 ans, afin d'éviter une perte (brutale) de pouvoir d'achat.

En adoptant cette approche analytique « toutes choses égales par ailleurs », il devient possible d'isoler les effets propres à l'individualisation – qu'ils soient favorables, neutres ou défavorables – selon les différentes structures de revenus et les formes d'imposition actuelle (classe 1, 1a ou 2).

À noter aussi que pour isoler l'effet propre à l'individualisation, la présente analyse ne tient pas compte des autres éléments prévus dans la réforme – notamment la hausse de certains plafonds déductibles, la hausse du crédit d'impôt monoparental ou encore l'introduction d'un abattement petite enfance.

L'objectif de cette démarche est donc de fournir une grille de lecture pour anticiper les conséquences concrètes de l'introduction du nouveau barème via l'individualisation.

Effets de réforme sur les contribuables de la classe 1

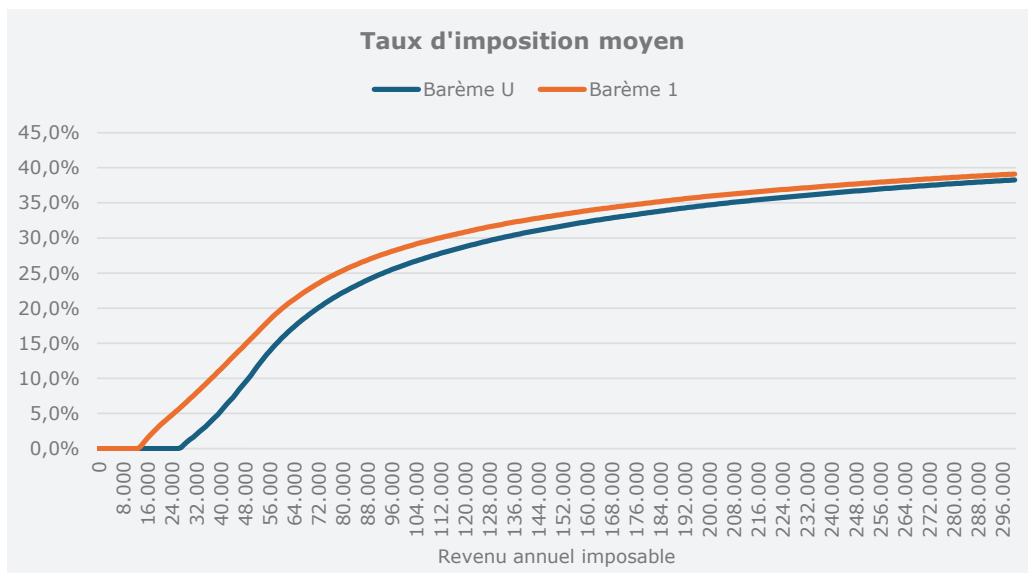
Par sa logique même, une simple individualisation de l'impôt ne devrait, en théorie, avoir aucun impact fiscal sur les contribuables actuellement en classe 1. En effet, cette classe regroupe déjà des personnes imposées à titre individuel, ce qui signifie que le principe d'individualisation est d'ores et déjà appliqué à leur situation. Sur cette base, le passage formel à un système fiscal intégralement individualisé ne constitue pas une rupture de logique pour ces contribuables.

Cependant, la réforme proposée par le Gouvernement ne se limite pas à une simple individualisation : elle s'accompagne de l'introduction d'un nouveau barème unique – le barème U, qui remplace le barème actuel.

Or, sachant que la classe d'imposition 1a, dans sa configuration actuelle, bénéficie d'un traitement fiscal plus favorable que la classe 1, le passage à un système d'imposition individualisé, fondé sur un barème unique qui s'aligne globalement sur les caractéristiques du barème actuellement applicable à la classe 1a, équivaut de facto à une diminution généralisée de la charge fiscale pour l'ensemble des contribuables qui, à l'heure actuelle, relèvent de la classe d'imposition 1.

En d'autres termes, les personnes imposées aujourd'hui selon la classe 1 – qui regroupe principalement les contribuables célibataires sans enfant – verront leur impôt réduit si le barème U leur est appliqué dans sa forme actuelle.

Cette évolution constitue donc un allègement fiscal pour cette catégorie : **quel que soit le revenu imposable annuel, le taux d'imposition moyen est plus faible avec l'application du barème U qu'avec le tarif d'impôt résultant du barème 1 actuel.** À titre d'exemple, le taux d'impôt dû au titre de l'impôt sur le revenu (impôt sur le revenu des personnes physiques + impôt de solidarité) avec un revenu imposable annuel de 50 000 euros s'élève à 15,7 % actuellement, mais seulement à 10,5 % avec la proposition de réforme. À 100 000 euros il baisserait de 28,6 % à 26,1 %.



Calculs et graphique : CSL.

La mise en place du nouveau barème unique, tel que proposé par le Gouvernement, entraîne donc une réduction généralisée de la charge fiscale pour l'ensemble des contribuables actuellement classés dans la catégorie d'imposition 1⁵⁰. Toutefois, si tous ces contribuables bénéficient d'un allègement

⁵⁰ L'on peut se demander à quel point une baisse généralisée de l'impôt n'était pas aussi toujours un des objectifs de l'individualisation. En tout cas, l'accord de coalition du gouvernement Bettel II stipulait explicitement que « l'introduction du barème d'impôt unique nouveau vise également à alléger la charge fiscale des personnes physiques ».

fiscal, l'ampleur de cette baisse varie sensiblement en fonction du niveau de revenu imposable, ce qui confère à la réforme un caractère différencié.

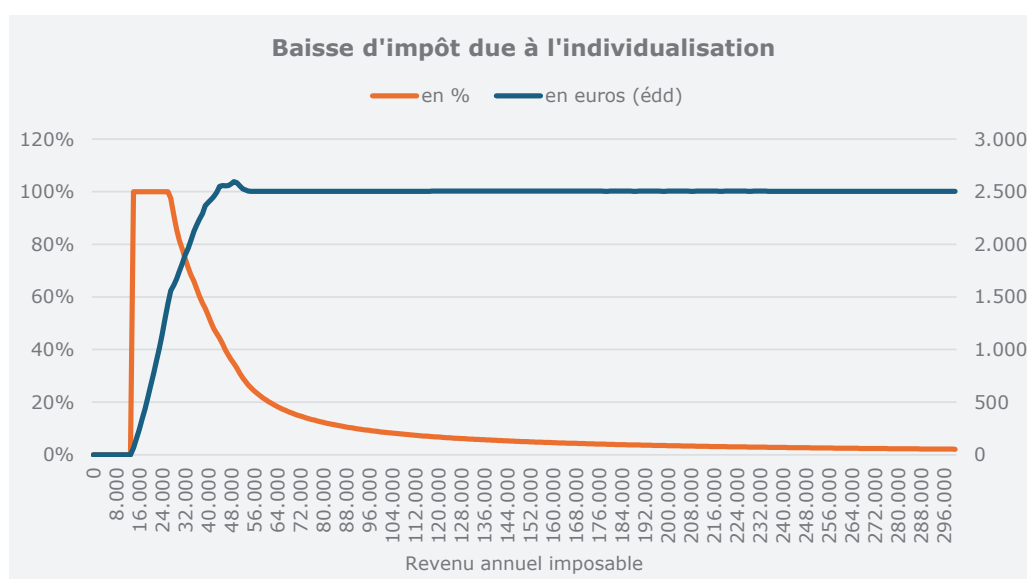
En termes relatifs, c'est-à-dire en proportion du montant d'impôt payé avant la réforme, les gains les plus substantiels sont réalisés par les contribuables à faibles revenus. Cette dynamique permet de dégager trois grandes phases d'impact selon les tranches de revenus :

- Revenus imposables inférieurs à 13 250 euros par an : pour cette première catégorie de contribuables, la réforme n'entraîne aucun changement fiscal. En effet, ces personnes ne sont déjà pas imposées dans le système actuel, en raison du niveau de leur revenu. Par conséquent, l'introduction du nouveau barème n'a pas d'effet sur leur situation fiscale, car, au niveau du barème, il n'est pas possible de bénéficier d'une baisse d'impôt là où aucun impôt n'est dû.
- Revenus imposables compris entre 13 250 euros et 26 650 euros par an : cette tranche regroupe les contribuables qui, avec l'application du nouveau barème, verraient leur imposition s'annuler totalement. Pour ces contribuables, la réforme représente donc une réduction d'impôt totale, soit une baisse de 100 % de leur contribution fiscale. C'est dans cette tranche que l'effet redistributif de la réforme se manifeste avec le plus d'ampleur.
- Revenus imposables supérieurs à 26 650 euros par an : dans cette dernière catégorie, la réforme continue de produire un effet réducteur d'impôt, mais **la baisse d'impôt relative décroît progressivement à mesure que le revenu augmente**. À titre d'illustration, un contribuable disposant d'un revenu imposable de 30 000 euros par an bénéficierait encore d'un allègement fiscal substantiel, équivalent à une réduction de 81,6 %. Cette baisse tombe à 32,9 % pour un revenu imposable de 50 000 euros, puis diminue graduellement : à 8,7 % pour un revenu de 100 000 euros, 3,5 % pour 200 000 euros, et seulement 2,1 % pour un revenu annuel de 300 000 euros.

En termes absolus cette fois-ci, c'est-à-dire **en montant d'impôt économisé en euros, la réforme fiscale produit un effet croissant avec l'augmentation du revenu, du moins jusqu'à un certain seuil**. Plus précisément, le gain fiscal augmente en valeur absolue avec le revenu imposable, pour culminer à environ 2 600 euros de réduction d'impôt annuel pour un contribuable disposant d'un revenu imposable de 50 000 euros par an. Il se stabilise ensuite à environ 2 500 euros pour tous les contribuables.

À partir d'un revenu imposable annuel d'environ 150 000 euros, l'effet de la réforme commence à s'atténuer progressivement, et la réduction d'impôt en euros décroît légèrement. Elle finit par se stabiliser aux alentours de 1 730 euros pour les revenus les plus élevés, soit ceux excédant 236 000 euros par an.

Ce plafonnement s'explique par le fait qu'à partir d'un revenu annuel de 54 100 euros, les taux marginaux des deux barèmes – 1 et U – sont les mêmes.



Calculs et graphique : CSL.

Lorsqu'on se concentre spécifiquement sur l'impact de l'introduction du barème U sur les seuls revenus salariaux imposés au titre de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS), les effets constatés suivent – logiquement – une dynamique similaire à celle observée dans le cadre général de la réforme.

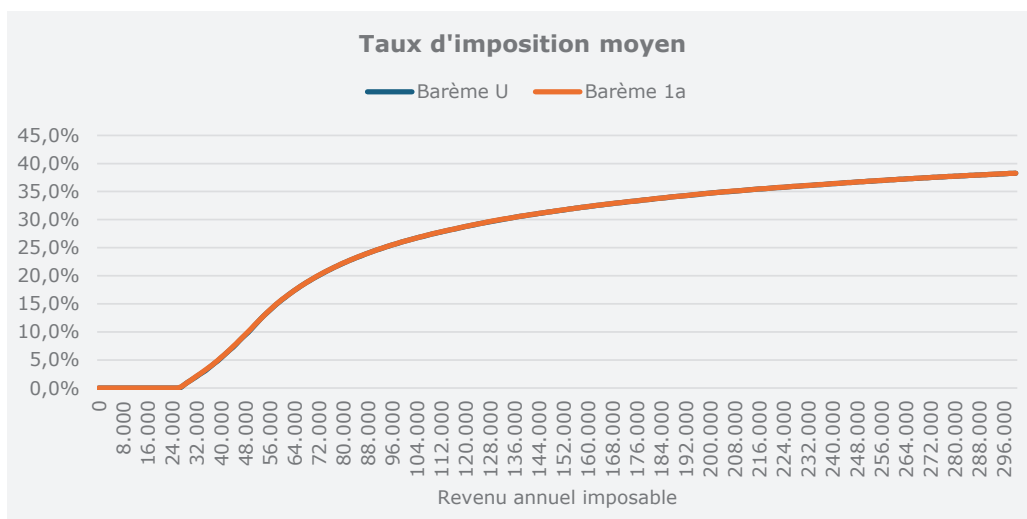
Ainsi, un salarié rémunéré au salaire social minimum non qualifié bénéficierait, grâce au nouveau barème, d'un gain net mensuel de 133 euros, correspondant à une diminution équivalente de l'impôt (impôt de solidarité compris) prélevé. Cette baisse de la charge fiscale s'accroît avec le niveau de rémunération, pour atteindre un maximum d'environ 210 euros par mois à partir d'un salaire brut mensuel situé aux alentours de 4 200 euros. Au-delà de ce seuil, le gain fiscal se stabilise, ce qui indique un plafonnement de l'avantage absolu procuré par la réforme pour les hauts salaires.

Compte tenu de la structure actuelle des salaires au Luxembourg⁵¹, **on estime que, si tous les salariés étaient en classe 1, 57 % se situent dans la tranche de revenus pour laquelle la réduction d'impôt mensuelle atteint au moins 200 euros, comparativement au barème actuellement applicable à la classe d'impôt 1** – mettant en lumière l'ampleur de la réforme pour une partie significative de la population salariée.

Effets de réforme sur les contribuables de la classe 1a

Étant donné que le barème unique proposé par le Gouvernement – le barème U – s'inspire très étroitement de celui actuellement applicable à la classe d'imposition 1a, ses effets sur les ménages fiscaux aujourd'hui rattachés à cette classe sont globalement très limités, voire quasi inexistant. Cette convergence entre les deux barèmes se vérifie tant à travers l'analyse des taux d'imposition moyens que par l'observation des variations du salaire net résultant de l'application de la retenue d'impôt sur les traitements et salaires (RTS).

La représentation graphique des taux d'imposition moyens en fonction du revenu imposable selon les barèmes 1a et U illustre cette proximité : les deux courbes apparaissent pratiquement superposées, à tel point qu'elles ne forment visuellement qu'une seule ligne continue, à quelques écarts marginaux près. Ces différences ponctuelles ne relèvent pas d'un changement de fond, mais uniquement de légères modifications structurelles dans la conception du barème unique.



Calculs et graphique : CSL.

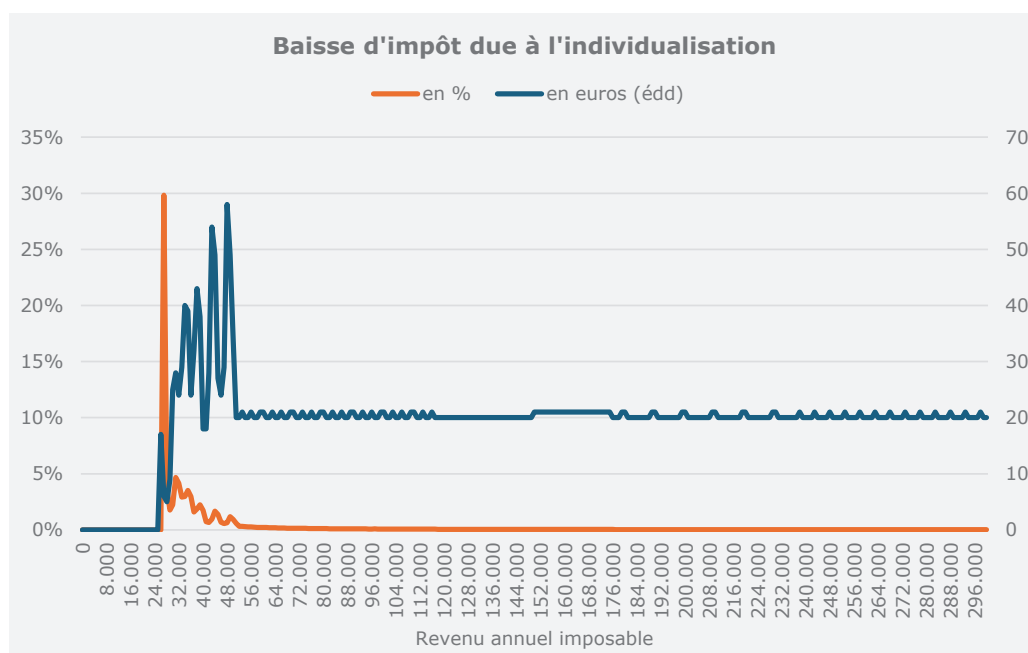
En conséquence, **l'introduction de l'individualisation fiscale ne crée pas d'effet d'aubaine pour les contribuables actuellement classés en 1a – comme cela est le cas pour ceux actuellement en classe 1**. Les quelques changements observés sont, dans la grande majorité des cas, négligeables et plutôt erratiques.

⁵¹ Voir à ce titre le comparateur de salaires de la Chambre des salariés sur csl.lu

À titre d'exemple, pour un revenu imposable annuel de 27 000 euros, le passage du barème 1a au barème U entraîne une baisse d'impôt relative de 29,8 %. Bien que cette baisse relative peut sembler significative à première vue, cette variation ne se traduit en pratique que par une réduction annuelle d'environ 17 euros, soit moins de 2 euros par mois. Dans d'autres cas de revenus faibles ou moyens – par exemple 49 000 euros par an –, la réforme génère une baisse de l'ordre de 1,2 %, soit environ 58 euros par an.

Ces changements sont principalement dus aux ajustements opérés dans les tranches du barème U, qui diffèrent légèrement de celles du barème 1a, sans toutefois bouleverser l'architecture générale de l'imposition.

À partir de revenus imposables de 50 000 euros annuels, le gain se stabilise à environ 20 euros par an.



Calculs et graphique : CSL.

Effets de réforme sur les contribuables de la classe 2

Par sa conception même, la réforme proposée par le Gouvernement – qui vise à substituer à l'actuelle imposition collective une imposition strictement individuelle – est appelée à produire ses effets les plus significatifs sur les ménages fiscaux actuellement imposés selon la classe d'impôt 2, c'est-à-dire les couples mariés ou partenaires liés par une déclaration d'imposition commune.

Même si, d'un point de vue strictement fiscal, l'effet de la réforme peut, dans certains cas très spécifiques, être comparable à celui observé pour les contribuables de la classe 1 – en particulier lorsque les revenus sont répartis de manière relativement équilibrée au sein du couple – le seul fait que la déclaration d'impôt devra désormais être remplie séparément par chaque conjoint constitue déjà un changement substantiel par rapport au régime collectif en vigueur. Ce passage à l'individualisation représente une modification de structure du système fiscal, qui dépasse la simple variation de la charge d'impôt.

Sur le plan fiscal proprement dit, l'effet de la réforme dépend avant tout de la répartition des revenus au sein du ménage. L'imposition collective actuelle, en classe 2, est conçue de manière à produire, comparativement à l'imposition individuelle, l'effet fiscal le plus favorable pour les couples dont les revenus sont très déséquilibrés, c'est-à-dire lorsque l'un des conjoints perçoit l'essentiel, voire la totalité, des ressources.

L'imposition individuelle supprime ce mécanisme favorable réducteur du taux marginal applicables aux revenus : chaque conjoint sera désormais imposé sur la base de ses propres revenus, ce qui, dans les configurations avec une forte inégalité de revenus au sein du couple, se traduira par une hausse de

l'impôt total dû par le ménage. **Plus l'écart entre les revenus des conjoints est élevé, plus l'effet défavorable de cette individualisation sera marqué sur l'imposition globale du couple – défaveur portée par le plus haut des revenus.**

Une partie de cet effet défavorable sera compensée, voire surcompensée selon les configurations, par l'introduction du barème U, qui revient en réalité à instaurer un barème plus avantageux. En effet, chacun des deux conjoints pourra alors profiter de l'exonération fiscale d'une première tranche de 26 500 euros.

Un autre élément central dans l'évaluation de l'impact fiscal de la réforme est la suppression de l'abattement extra-professionnel. Actuellement, les couples mariés ou liés par partenariat, imposés collectivement en classe 2, peuvent bénéficier de cet abattement de 4 500 euros par an lorsque les deux conjoints exercent une activité professionnelle.

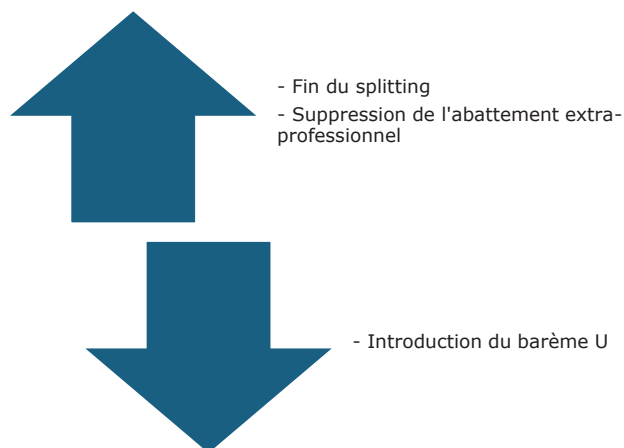
Cet avantage, bien que conditionnel, représente de facto souvent le seul levier d'optimisation fiscale propre à la classe 2, et contribue à réduire la charge fiscale en cas d'imposition collective même s'il n'y a pas de différence de revenus entre conjoints. Sa disparition dans le cadre de la réforme – si elle n'est pas compensée par des mesures ciblées – pourra renforcer l'effet défavorable de l'individualisation sur certains ménages fiscaux actuellement imposés collectivement.

Il est donc indispensable, dans l'analyse des effets de la réforme pour les contribuables actuellement en classe 2, de raisonner selon plusieurs scénarios-types, en tenant compte de deux variables déterminantes :

- Le degré de répartition des revenus entre les conjoints – allant d'une égalité parfaite à une situation où un seul membre du couple dispose de la quasi-totalité des revenus.
- L'éligibilité ou non à l'abattement extra-professionnel dans le système actuel – et donc la perte ou le maintien de cet avantage dans le cadre de la réforme – sachant que tous les ménages où les deux conjoints ont une activité professionnelle profitent actuellement de cet avantage.

Ces deux paramètres combinés permettront d'apprécier de manière nuancée et complète les effets réels – et potentiellement très hétérogènes – de l'individualisation de l'impôt sur les ménages aujourd'hui en classe 2.

Schéma : Effets fiscaux des différents éléments de la réforme fiscale proposée



Dans les sous-parties qui suivent, l'impact fiscal de la réforme est analysé selon six situations différentes :

- La situation après imposition individuelle selon le barème U, lorsque l'ensemble du revenu imposable du ménage est perçu par un seul des époux. (Barème U 0 % / 100 %)
- La situation après imposition individuelle selon le barème U, lorsque l'un des époux perçoit 10 % du revenu imposable et l'autre 90 %, soit un rapport de 1 à 9 entre les revenus des conjoints. (Barème U 10 % / 90 %)
- La situation après imposition individuelle selon le barème U, lorsque l'un des conjoints touche 20 % du revenu imposable et l'autre 80 %, soit un rapport de 1 à 4. (Barème U 20 % / 80 %)

- La situation après imposition individuelle selon le barème U, lorsque l'un des conjoints perçoit 30 % du revenu imposable et l'autre 70 %, soit un rapport d'environ 1 à 2,3. (Barème U 30 % / 70 %)
- La situation après imposition individuelle selon le barème U, lorsque l'un des conjoints reçoit 40 % du revenu imposable et l'autre 60 %, soit un rapport de 1 à 1,5. (Barème U 40 % / 60 %)
- La situation après imposition individuelle selon le barème U, lorsque les deux conjoints se partagent équitablement le revenu imposable, disposant ainsi du même revenu. (Barème U 50 % / 50 %)

Cette imposition résultant de l'imposition individuelle au barème unique U est ensuite comparée à deux situations d'imposition collective au barème 2 :

- L'imposition collective selon le barème 2, sans prise en compte de la déduction pour abattement extra-professionnel.
- L'imposition collective selon le barème 2, avec prise en compte de cette déduction.

Répartition des revenus 50%/50%

Il convient d'abord d'analyser l'effet de la réforme sur les ménages actuellement imposés collectivement, dans lesquels les conjoints disposent de revenus équivalents. Pour évaluer l'effet, il importe de distinguer selon que le ménage bénéficie ou non de l'abattement extra-professionnel – qu'il perd à la suite de cette réforme.

D'emblée, il faut rappeler que l'imposition collective – c'est-à-dire le *splitting* qui en résulte – est avant tout avantageuse pour les ménages où il existe un écart important de revenus entre les époux. En cas de parfaite égalité des revenus, le régime collectif n'apporte ni avantage ni désavantage par rapport à une imposition individuelle. Le seul bénéfice potentiel tient à l'abattement extra-professionnel, auquel peuvent prétendre les couples mariés ou pacsés exerçant tous deux une activité professionnelle au Luxembourg.

Ainsi, une simple individualisation, sans modification du barème, n'aurait a priori aucun effet fiscal pour les ménages à revenus égaux n'ayant pas droit à l'abattement. Toutefois, la réforme proposée ne se limite pas à une individualisation : elle introduit également un nouveau barème, le barème U, plus favorable que le barème actuel de la classe 1 – faisant que la réforme telle que proposée équivaut à une baisse d'impôts substantielle pour tous les ménages avec cette configuration des revenus imposables.

Jusqu'à un revenu imposable global du ménage de 53 000 euros – soit 26 500 euros par conjoint – aucun impôt ne serait dû avec l'individualisation, alors que dans le régime actuel de la classe 2, une telle situation entraîne une charge fiscale de 3 000 euros sans abattement extra-professionnel, ou 2 400 euros avec.

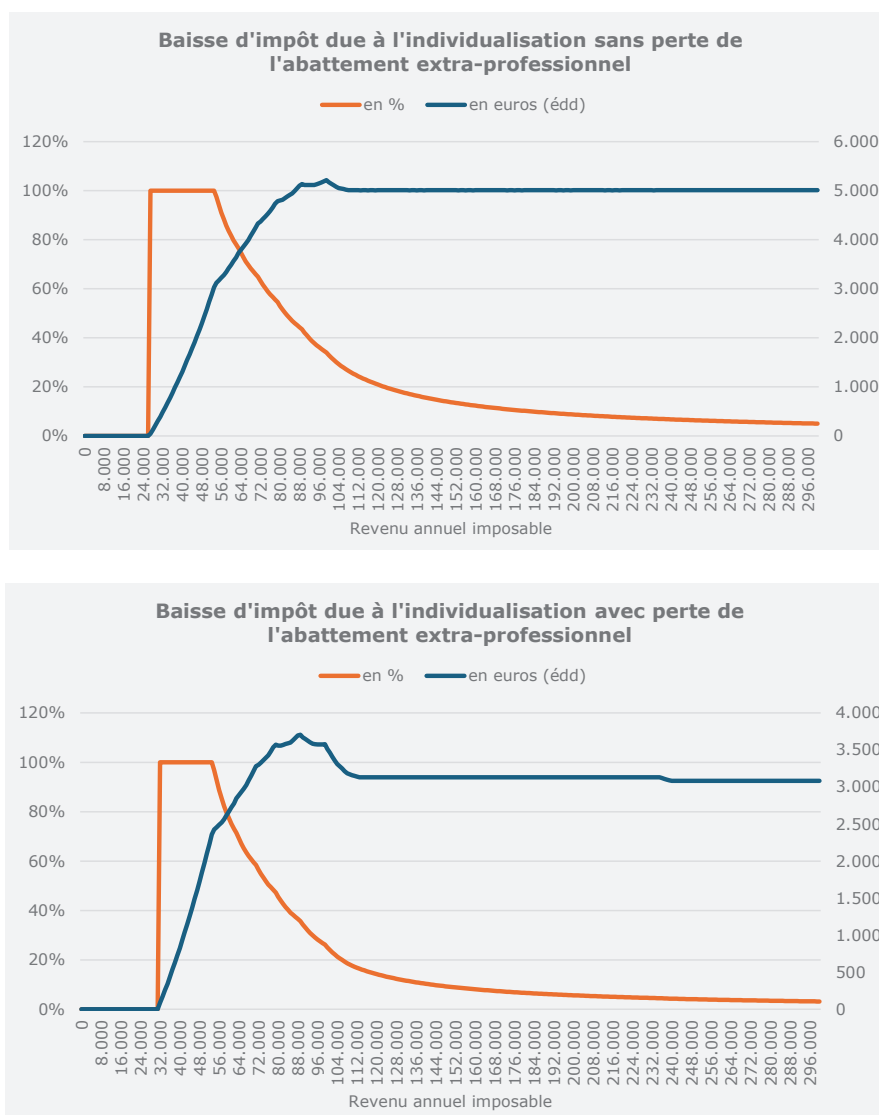
Par la suite, **l'avantage relatif diminue progressivement avec l'augmentation du revenu, tandis que l'avantage absolu – en euros – augmente jusqu'à un certain seuil**, avant de se stabiliser. Dans tous les cas, l'effet de la réforme reste positif, qu'il y ait ou non perte de l'abattement extra-professionnel :

- Pour un revenu imposable du ménage de 75 000 euros, la réforme induit une baisse d'impôt de 58,9 % (soit 4 530 euros) si le ménage ne bénéficie pas de l'abattement extra-professionnel avant sa suppression, ou de 51,8 % (soit 3 400 euros) s'il en bénéficiait.
- Pour un revenu imposable de 100 000 euros, la baisse d'impôt s'élève à 32,9 % (soit 5 200 euros) sans perte d'abattement extra-professionnel, et à 25,0 % (soit 3 500 euros) avec cette perte.
- Pour un revenu imposable de 125 000 euros, la réforme conduit à une réduction de la charge fiscale de 19,3 % (soit 5 000 euros) en l'absence d'abattement extra-professionnel, ou de 13,0 % (soit 3 100 euros) si le ménage y avait droit.
- Pour un revenu imposable de 150 000 euros, l'économie d'impôt atteint 13,8 % (soit 5 000 euros) sans abattement extra-professionnel, et 9,1 % (soit 3 100 euros) avec abattement.
- Pour un revenu imposable de 175 000 euros, la réforme se traduit par une baisse d'impôt de 10,7 % (soit 5 000 euros) en l'absence d'abattement extra-professionnel, ou de 7,0 % (soit 3 100 euros) avec abattement.

Il ressort clairement que l'individualisation, combinée à l'introduction du barème U, est avantageuse pour tous les ménages actuellement en classe 2 sans écart de revenu entre conjoints. Pour

ceux qui ne bénéficient pas de l'abattement extra-professionnel, le gain est évident. Il convient toutefois de mentionner que pour la plus grande majorité des ménages salariés bénéficiant de la classe 2, il existera bien une perte de l'abattement extra-professionnel. En effet, seuls les ménages mono-actifs ou les ménages retraités ne profitent actuellement pas de l'abattement extra-professionnel en classe 2.

Mais même pour ceux qui perdent cet abattement, la réforme reste favorable : la perte est largement surcompensée par les effets du nouveau barème. L'individualisation telle que proposée représente donc une baisse d'impôt significative pour l'ensemble des ménages à revenus équivalents actuellement imposés collectivement.



Calculs et graphique : CSL.

Répartition des revenus 40%/60%

Comme pour les autres répartitions de revenus où chacun des conjoints perçoit une part du revenu imposable du ménage, l'analyse de l'effet fiscal de la réforme proposée dans le cas d'une répartition 40 % / 60 % doit distinguer selon que le couple bénéficie actuellement ou non de l'abattement extra-professionnel – sachant que, de fait, il n'en profite pas uniquement si les revenus touchés ne sont pas issus d'une activité professionnelle.

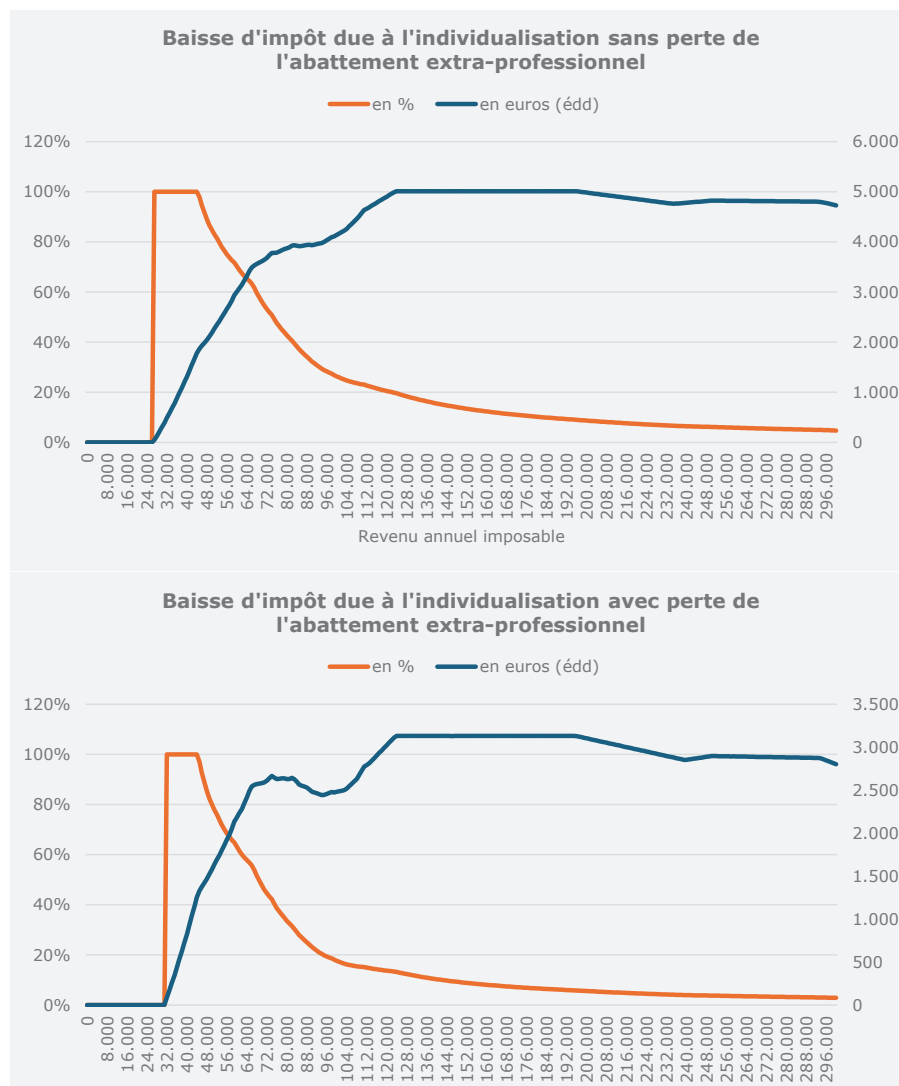
Il apparaît toutefois clairement que, indépendamment de la perte ou non de cet abattement, l'individualisation combinée à l'instauration du barème unique U conduit globalement à une baisse d'impôts pour ce type de configuration.

L'avantage relatif est maximal pour les ménages dont le revenu imposable ne dépasse pas 44 000 euros par an : dans ce cas, ils ne paient plus aucun impôt avec l'individualisation, alors qu'en classe 2, leur charge fiscale s'élève actuellement à environ 1 250 euros avec abattement, voire 1 800 euros sans abattement.

Ensuite, le gain relatif diminue progressivement avec l'augmentation du revenu. Pour un revenu imposable de 100 000 euros, la baisse d'impôt représente encore 26,4 % si le couple ne bénéficiait pas d'abattement extra-professionnel, et 17,7 % s'il en bénéficiait. Pour un revenu de 150 000 euros, ces taux s'élèvent respectivement à 13,8 % et 9,1 %, et à 8,7 % ou 5,6 % pour un revenu de 200 000 euros.

En termes absolus, le gain fiscal progresse avec le niveau de revenu, atteignant par exemple 3 800 euros (sans abattement extra-professionnel) ou 2 460 euros (avec abattement) pour un revenu de 75 000 euros. Le pic est observé pour des revenus à partir d'environ 125 000 euros, avec un avantage maximal de 5 000 euros (sans abattement extra-professionnel) ou 3 100 euros (avec abattement). Au-delà, le gain diminue légèrement, tout en restant significatif : il continue de se chiffrer à 4 700 euros sans perte d'abattement extra-professionnel et à 2 800 avec sa perte pour un revenu imposable de 300 000 euros par an.

Ainsi, il ressort de l'analyse que **même en cas d'écart de revenus de 50 % (60/40) entre les conjoints, l'individualisation combinée à l'introduction du barème U se traduit par une baisse d'impôts pour les ménages actuellement soumis à l'imposition collective. Le barème unique surcompense donc la perte liée au *splitting* et à l'abattement extra-professionnel.**



Calculs et graphique : CSL.

Répartition des revenus 30%/70%

Dans le cas d'une répartition des revenus imposables de 30 % / 70 % entre les conjoints, il convient, comme précédemment, de distinguer si le couple bénéficiait ou non d'un abattement extra-professionnel avant l'introduction de l'individualisation – abattement qui serait perdu dans le nouveau système.

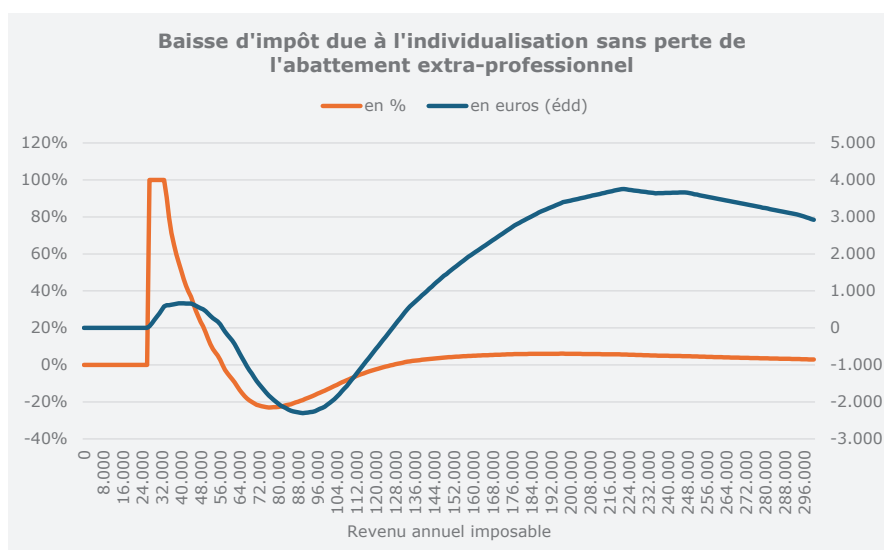
Si le ménage ne perd pas cet abattement (parce qu'il n'en bénéficiait pas auparavant – par exemple du fait qu'au moins un des conjoints est retraité), alors la réforme proposée, combinant individualisation de l'imposition et introduction du nouveau barème U, se traduit par une baisse d'impôt pour toutes les configurations de revenus dans ce type de répartition.

En effet, quel que soit le niveau de revenu, la perte de l'avantage lié au *splitting* (résultant de la fiscalisation collective) est plus que compensée par le barème U, plus favorable que le barème actuel de la classe 1.

Ainsi pour des revenus imposables du ménage allant jusqu'à 38 000 euros – réparti selon le ratio 30 % / 70 %, soit environ 11 400 euros pour l'un et 26 600 euros pour l'autre – aucun impôt ne serait dû, alors qu'en classe 2, la charge fiscale s'élèverait déjà à plus de 1 000 euros.

La baisse relative d'impôt diminue progressivement avec le revenu imposable jusqu'à 100 000 euros, où elle représente encore plus de 10,8 %. Elle remonte ensuite légèrement, atteignant un maximum relatif de 13,6 % pour un revenu annuel de 130 000 euros. Au-delà, elle se réduit à nouveau, tout en restant significative : à 300 000 euros de revenu imposable, le gain fiscal atteint encore à 3,9 %.

En valeur absolue, la baisse d'impôt suit une trajectoire globalement croissante avec le niveau de revenu, jusqu'à un certain point. Elle atteint un premier pic de plus de 1 600 euros pour un revenu imposable de 63 000 euros. Après une légère baisse intermédiaire, le gain fiscal repart à la hausse pour culminer à plus de 5 000 euros par an pour un revenu de 165 000 euros. Au-delà de ce niveau, la baisse absolue – tout en restant considérable avec environ 3 000 euros pour les revenus annuels imposables de 400 000 euros.



Calculs et graphique : CSL.

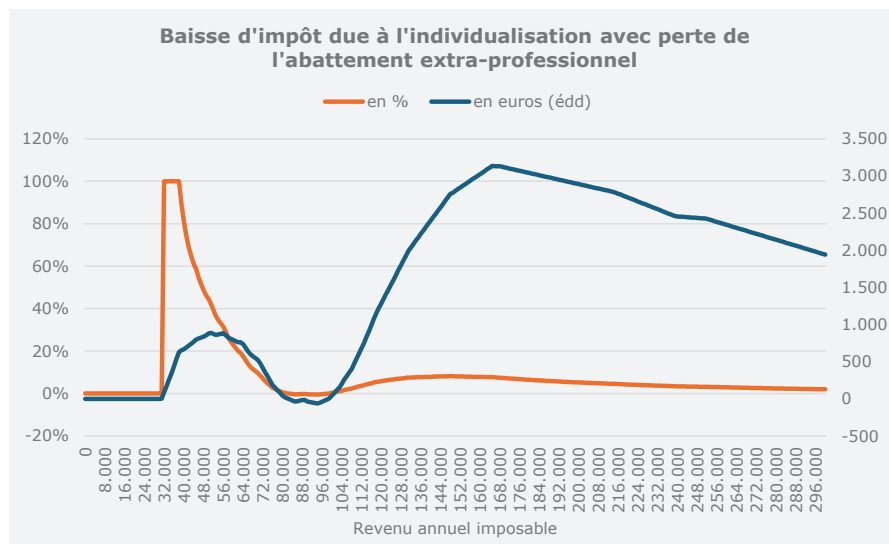
Si le ménage perd l'abattement extra-professionnel dans le cadre de l'individualisation, la réforme devient moins favorable. Pour certaines configurations, l'impact fiscal serait alors quasi neutre, voire très légèrement négatif.

Cependant, pour des revenus imposables allant jusqu'à 38 000 euros par an – qui, même avec l'abattement extra-professionnel, ne sont actuellement pas totalement exonérés en classe 2 – le nouveau barème unique U permettrait une exonération complète. Cela se traduirait par une économie fiscale pouvant atteindre plus de 600 euros par an pour ces ménages.

En termes relatifs, la baisse d'impôt diminue progressivement : de 100 % pour un revenu de 38 000 euros, elle tombe à 0 % autour de 82 000 euros, puis devient légèrement négative. Ainsi, pour un revenu imposable de 93 000 euros, on observe une hausse de l'impôt de 0,5 %. Par la suite, le gain

fiscal reprend, atteignant un pic de 8,2 % pour un revenu légèrement inférieur à 150 000 euros. Au-delà, il décroît lentement, mais reste notable, avec encore 2,0 % d'économies pour un revenu de 300 000 euros.

En valeurs absolues, la baisse d'impôt passe de 880 euros à 50 000 euros de revenu, à zéro pour un revenu de 82 000 euros. Entre 82 000 et 99 000 euros, la réforme entraîne une légère hausse fiscale, limitée à environ 60 euros par an pour le couple. Au-delà, les gains augmentent à nouveau : environ 1 600 euros pour un revenu de 125 000 euros, jusqu'à un maximum de plus de 3 100 euros pour un revenu de 165 000 euros. Par la suite, la baisse diminue légèrement, mais reste significative, avec près de 2 000 euros d'économie pour un revenu imposable de 300 000 euros.



Calculs et graphique : CSL.

Remarque : les baisses négatives correspondent à une hausse d'impôts

Ainsi, même en cas de partage des revenus imposables entre époux selon une répartition de 30 %/70 % – autrement dit, lorsque l'un des conjoints perçoit environ 2,3 fois plus que l'autre –, la réforme telle que proposée demeure avantageuse pour les ménages actuellement imposés collectivement, y compris en cas de perte de l'abattement extra-professionnel – sauf quelques exceptions où l'effet est quasi-neutre.

Répartition des revenus 20%/80%

Dans le cas d'une répartition des revenus imposables de 20 % / 80 % entre les conjoints, il convient à nouveau de distinguer selon que le couple bénéficiait ou non d'un abattement extra-professionnel avant l'introduction de l'individualisation.

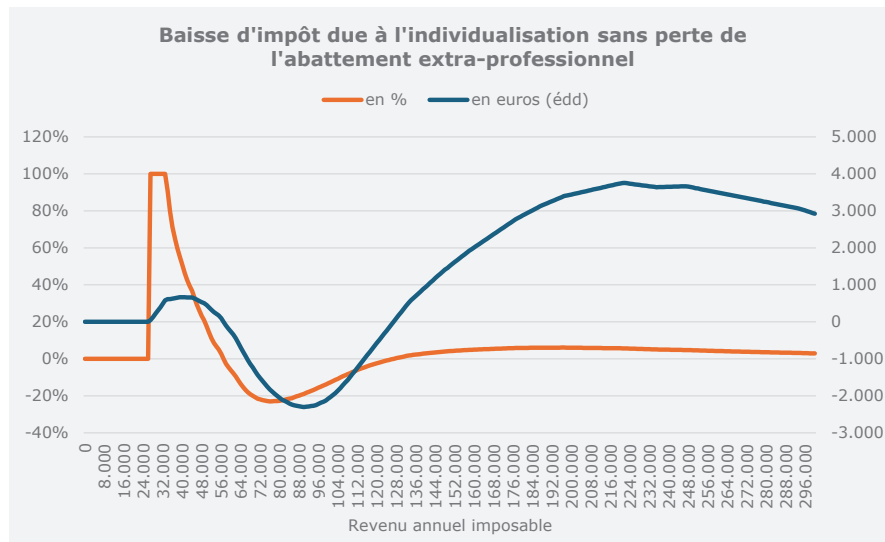
Si aucun abattement extra-professionnel n'était applicable auparavant, alors l'individualisation telle que proposée serait fiscalement avantageuse pour les ménages dont le revenu imposable annuel ne dépasse pas 57 000 euros. Jusqu'à un revenu de 33 000 euros, le ménage ne serait plus imposé, contre une exonération limitée à 26 000 euros dans le régime actuel de la classe 2. Pour un revenu imposable avoisinant les 40 000 euros, la réforme se traduirait par une baisse d'impôt équivalente à presque 700 euros par an.

En revanche, pour des revenus compris entre 57 000 et 127 000 euros par an, l'individualisation entraînerait une hausse de l'impôt au niveau du ménage. Cette augmentation atteint un maximum relatif de 23,0 % pour un revenu imposable de 76 000 euros, correspondant à un surcoût fiscal de plus de 1 800 euros par an. En valeur absolue, le pic est atteint à 90 000 euros de revenu, avec une augmentation d'impôt de 2 300 euros par an.

Bien que pour cette tranche de revenu, l'individualisation serait synonyme de hausse d'impôt au niveau du ménage, il convient de préciser qu'au sein même du ménage, la hausse serait supportée par le conjoint avec le revenu le plus élevé, alors que le conjoint avec le revenu le plus faible paierait, personnellement, moins d'impôts qu'en situation d'imposition collective.

Au-delà de 127 000 euros de revenu annuel, et toujours sous l'hypothèse d'une répartition 20 % / 80 % des revenus et en l'absence de perte d'un abattement extra-professionnel, l'individualisation devient à nouveau avantageuse.

Elle génère alors une baisse d'impôt, qui atteint 4,2% pour un revenu de 150 000 euros et un maximum relatif de 6,1 % à partir d'un revenu de 195 000 euros, avant de se stabiliser à ,29 % pour un revenu de 300 000 euros. En valeur absolue, le gain fiscal atteint 1 500 euros pour un revenu de 150 000 euros et il culminerait à plus de 3 700 euros par an pour un revenu de l'ordre de 225 000 euros, puis diminuerait progressivement tout en demeurant substantiel.



Calculs et graphique : CSL.

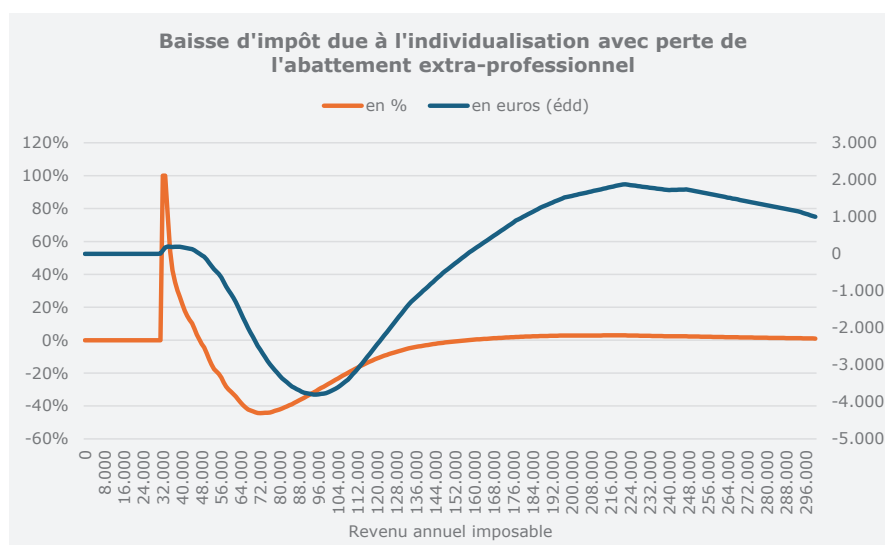
Remarque : les baisses négatives correspondent à une hausse d'impôts

Si les conjoints bénéficiaient auparavant de l'abattement extra-professionnel – avant qu'ils perdraient avec l'introduction de l'individualisation – alors l'effet fiscal positif de la réforme s'en trouve naturellement diminué, voire, pour certains ménages, transformé en un désavantage nettement plus marqué

Les ménages disposant d'un revenu imposable compris entre 31 000 et 47 000 euros sortiraient, dans ce scénario, légèrement gagnants. La réforme se traduirait pour eux par une baisse d'impôt très modeste, allant jusqu'à 190 euros par an, avec un gain maximal observé pour un revenu avoisinant les 38 000 euros annuels.

En revanche, pour des revenus compris entre 47 000 et 157 000 euros, l'individualisation telle que proposée entraînerait une hausse de la charge fiscale du ménage – une hausse qui, au niveau individuel, est supportée par le haut revenu du ménage. Cette augmentation pourrait atteindre jusqu'à 44,3 % pour des ménages ayant un revenu imposable situé entre 70 000 et 75 000 euros – soit un surcoût de plus de 2 500 euros par an. En valeur absolue, les ménages les plus lourdement impactés seraient ceux disposant d'un revenu imposable d'environ 95 000 euros, pour lesquels l'impôt augmenterait de plus de 3 800 euros par an.

À partir d'un revenu annuel de 157 000 euros, la tendance s'inverse de nouveau : l'individualisation devient globalement avantageuse. Toutefois, le gain fiscal reste limité en termes relatifs, culminant à 2,9 % pour des revenus compris entre 205 000 et 223 000 euros. En valeur absolue, l'économie maximale est de presque 1 900 euros pour un revenu imposable d'un peu plus de 220 000 euros, dans une configuration avec une répartition des revenus de 20 % / 80 % et la perte de l'abattement extra-professionnel.



Calculs et graphique : CSL.

Remarque : les baisses négatives correspondent à une hausse d'impôts

En somme, **dans une configuration de répartition des revenus à 20 % / 80 % entre les conjoints, il n'est pas possible d'affirmer de manière uniforme que l'individualisation telle que proposée entraîne systématiquement une hausse ou une baisse de l'impôt. L'effet fiscal dépend étroitement du niveau de revenu imposable du ménage.**

Il importe toutefois de souligner que **certaines configurations – loin de concerner uniquement des ménages aisés – pourraient subir une hausse substantielle de leur charge fiscale à travers la réforme proposée. Cela met en évidence, de manière très claire, la nécessité d'instaurer une phase transitoire afin d'atténuer les effets les plus brutaux de la réforme.**

Répartition des revenus 10%/90%

Dans le cas d'une répartition des revenus imposables 10 % - 90% entre les individus imposés collectivement, il faut distinguer selon que le couple bénéficie d'un abattement extra-professionnel ou non – si oui, alors son abolition qui résulte de l'application de l'individualisation telle que proposée augmente l'effet négatif de cette réforme sur le ménage.

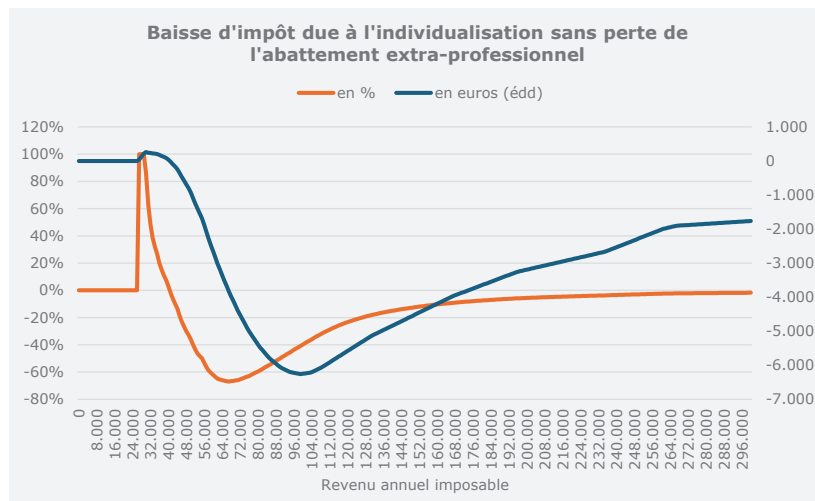
Si le ménage ne bénéficie d'aucun abattement extra-professionnel, l'individualisation de l'impôt peut, dans certains cas très spécifiques, avoir des effets positifs pour les revenus très faibles. Ainsi, pour un revenu imposable annuel inférieur à 29 000 euros réparti à 90 % / 10 % entre les conjoints, aucune imposition ne serait due selon le barème U appliqué individuellement, alors qu'un tel revenu entraînerait un impôt à payer sous le régime actuel de la classe 2. Dans ces cas – certes rares – l'individualisation ferait disparaître totalement la charge fiscale, permettant une économie d'environ 220 euros par an.

Au-delà de 40 000 euros de revenu imposable, cet avantage disparaît. L'individualisation devient alors synonyme de hausse fiscale, qui croît avec le revenu. Le pic de cette hausse relative est atteint pour un revenu de 67 000 euros : dans cette configuration, l'impôt augmente de 67,0 %, soit une charge fiscale supplémentaire de plus de 3 800 euros par an.

À partir de ce point, l'effet relatif de la réforme diminue progressivement. Pour un revenu imposable de 300 000 euros par an, la hausse ne représente plus que 1,8 %.

En termes absolus (c'est-à-dire en euros), la perte maximale liée à l'individualisation est observée pour un revenu imposable de 100 000 euros : elle atteint alors plus de 6 200 euros par an. Cette perte décroît ensuite, pour ne plus représenter qu'environ 1 750 euros à un revenu de 300 000 euros.

L'individualisation, dans la configuration 90 % / 10 % des revenus et sans abattement extra-professionnel, ne deviendrait véritablement avantageuse qu'à partir d'un revenu imposable annuel supérieur à 488 000 euros – un niveau à partir duquel le barème U compenserait la perte de l'abattement supprimé dans le cadre de la réforme.



Calculs et graphique : CSL.

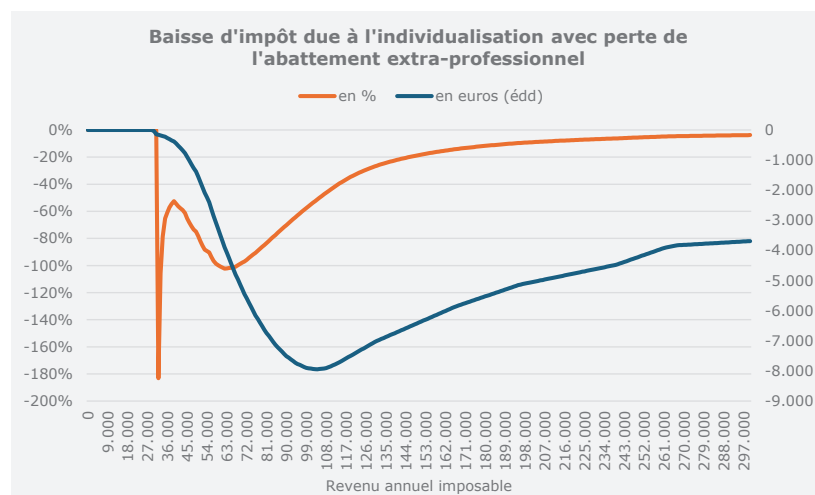
Remarque : les baisses négatives correspondent à une hausse d'impôts

Si le ménage bénéficiait auparavant de l'abattement extra-professionnel – qu'il perd avec l'individualisation – alors une répartition des revenus de 90 % / 10 % entre les conjoints entraîne systématiquement une hausse de l'impôt dû dans le cadre de la réforme proposée.

En raison de montants d'impôt très faibles à ces niveaux, l'effet relatif de cette hausse est proportionnellement le plus marqué pour des revenus imposables avoisinant 30 000 euros par an. Dans cette configuration, et grâce à l'abattement extra-professionnel supplémentaire, l'impôt dû en classe 2 est aujourd'hui quasi nul, tandis qu'en cas d'individualisation, il serait plus que doublé – même si, en valeur absolue, cela ne représente qu'environ 160 euros par an.

En dehors de ces faibles niveaux de revenu, l'effet relatif le plus important se manifeste entre 60 000 et 68 000 euros de revenu imposable : pour ces niveaux, l'individualisation équivaut à un doublement de la charge fiscale, soit une augmentation d'impôt de l'ordre de 3 500 à 5 000 euros par an. Au-delà, la perte fiscale se réduit progressivement, mais reste significative : à 300 000 euros de revenu imposable, l'augmentation demeure de 3,8 %, un écart dû pour moitié à la suppression de l'abattement extra-professionnel.

En termes absolus, la perte maximale est observée pour un revenu imposable de 100 000 euros, où l'individualisation entraîne un surcoût fiscal de plus de 7 900 euros par an. Cette perte décroît ensuite, mais demeure élevée, avec environ de 3 700 euros d'impôt supplémentaire pour un revenu imposable annuel de 300 000 euros.



Calculs et graphique : CSL.

Remarque : les baisses négatives correspondent à une hausse d'impôts

Pour une répartition des revenus de 90 % / 10 % entre les conjoints, l'individualisation telle que proposée entraîne, dans la quasi-totalité des cas, une hausse fiscale substantielle au niveau des ménages. Seules quelques configurations très particulières, et uniquement en l'absence d'abattement extra-professionnel antérieur, pourraient aboutir à un effet plus ou moins neutre.

Dans ce contexte, et compte tenu du fait que des hausses significatives toucheraient également des ménages à revenus faibles voire moyens, la mise en place d'une phase transitoire apparaît pleinement justifiée et indispensable pour atténuer l'impact de ces changements.

Nonobstant, il convient de rappeler que, malgré une hausse de l'impôt dû au niveau du ménage, sur un point strictement individuel, l'individualisation serait synonyme de baisse d'impôt pour le conjoint avec le revenu le plus faible du ménage, tandis que la hausse est supportée par le conjoint avec le revenu plus élevé.

Répartition des revenus 0%/100%

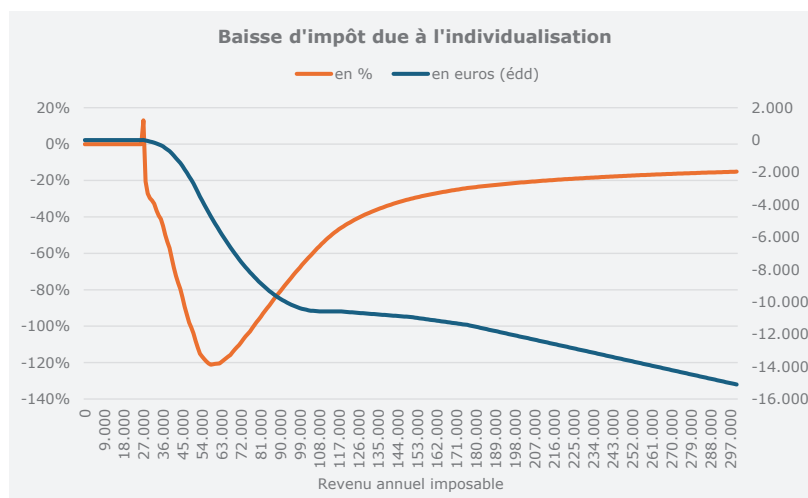
Lorsqu'un seul des époux perçoit l'ensemble des revenus imposables dans un ménage actuellement imposé selon la classe 2, l'individualisation de l'impôt entraîne inévitablement une hausse de la charge fiscale, même si le nouveau barème unique U est plus avantageux que l'actuel barème de la classe 1.

Pour un revenu imposable du ménage allant jusqu'à 26 500 euros par an, cette réforme n'a toutefois aucun effet : selon les deux barèmes – celui actuellement applicable à la classe 2 comme le futur barème U – les revenus jusqu'à ce montant ne sont pas imposables. En revanche, au-delà de ce seuil, les taux d'imposition, tant moyens que marginaux, deviennent nettement plus élevés avec le barème U qu'avec celui de la classe 2.

En termes relatifs, la charge fiscale supplémentaire induite par le passage au barème U – c'est-à-dire l'effet direct de l'individualisation telle que proposée – augmente avec le niveau de revenu imposable. Elle atteint un maximum pour un revenu de 58 000 euros : à ce moment l'impôt payé en raison de la réforme est 121,1 % plus élevé que sans réforme, ce qui représente un impôt annuel supplémentaire de plus de 4 700 euros, soit près de 400 euros par mois. **Une telle augmentation pour un ménage loin d'être considéré comme « riche » souligne l'importance cruciale d'une phase transitoire, afin d'éviter des chocs fiscaux trop brutaux.**

Au-delà de ce pic relatif, la perte en pourcentage diminue, les taux marginaux convergeant entre les deux barèmes – autour de 39 à 42 %. Pour un revenu annuel de 300 000 euros, par exemple, l'écart relatif se réduit à environ 15,1 %.

En revanche, en termes absolus, la perte fiscale liée à l'individualisation selon le barème U augmente presque sans interruption : elle dépasse les 9 000 euros pour un revenu imposable de 83 000 euros, atteint 10 000 euros au-delà de 92 000 euros, et atteint plus de 15 000 euros pour les revenus atteignant les 300 000 euros par an.



Calculs et graphique : CSL.

Remarque : les baisses négatives correspondent à une hausse d'impôts

Récapitulatif

Le tableau repris ci-dessous présente de manière synthétique les principaux résultats relatifs aux effets de la réforme fiscale proposée par le Gouvernement, consistant à instaurer un système d'imposition individualisée couplé à l'introduction d'un barème unique dit barème U.

Afin d'offrir une lecture claire et structurée des impacts – très contrastés selon les profils fiscaux – cette synthèse est organisée en fonction de la classe d'imposition actuellement applicable aux contribuables. Pour la classe 2, les résultats sont présentés en distinguant selon 1) la perte ou non de l'abattement extra-professionnel et 2) la répartition des revenus au sein du ménage.

Pour chaque classe (1, 1a et 2), sont présentées les informations suivantes :

- La plage de revenus imposables pour laquelle les contribuables concernés seraient désavantagés par la réforme, c'est-à-dire verraient leur charge fiscale augmenter par rapport à la situation actuelle ; et
- L'effet fiscal précis pour certains niveaux de revenus imposables sélectionnés à titre illustratif, afin d'apporter des repères concrets quant aux gains ou pertes engendrés par la réforme.

Il convient de rappeler que, selon les plans proposés par le Gouvernement, une phase transitoire de 25 ans devrait être mise en place pour permettre aux contribuables actuellement imposés collectivement en classe 2 d'éviter une hausse d'impôt importante, voire brutale à court terme. Aux fins du présent exercice, cette période transitoire est ignorée ; il convient toutefois de rappeler que les pertes identifiées pour les ménages de la classe 2 pourraient être entièrement évitées si ceux-ci décident de rester en imposition collective durant cette phase transitoire et n'optent pas pour l'imposition individuelle.

Classe 1	Perdants	30 000	50 000	75 000	100 000	150 000	200 000	300 000
		1 744	2 586	2 503	2 504	2 505	2 505	2 504
	-	81.6%	32.9%	13.7%	8.7%	5.0%	3.5%	2.1%
Classe 1a	-	9	49	20	21	20	21	20
		2.2%	0.9%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
sans perte d'abattement extra- professionnel	0% / 100%	à.p. de 27 200	-2 686	-8 013	-10 423	-10 935	-12 129	-15 104
		-29.7%	-104.0%	-104.2%	-66.3%	-30.0%	-21.2%	-15.1%
	10% / 90%	40 550	-932	-4 883	-6 250	-4 515	-3 191	-1 763
		-	-36.1%	-63.5%	-39.8%	-12.4%	-5.6%	-1.8%
		56 950	453	-1 753	-2 077	1 212	3 442	2 923
	20% / 80%	-	17.5%	-22.8%	-13.2%	4.2%	6.0%	2.9%
		126 850						
	30% / 70%	303	1 488	1 377	1 703	4 677	4 769	3 868
		100.0%	57.6%	17.9%	10.8%	12.8%	8.3%	3.9%
		303	2 189	3 781	4 140	5 010	4 983	4 729
Classe 2		100.0%	84.8%	49.2%	26.4%	13.8%	8.7%	4.7%
	50% / 50%	303	2 582	4 530	5 174	5 009	5 010	5 010
		100.0%	100.0%	58.9%	32.9%	13.8%	8.7%	5.0%
	10% / 90%	à.p. de 26 650	-1 542	-6 018	-7 909	-6 393	-5 069	-3 689
		0.0%	-78.2%	-91.8%	-56.3%	-18.5%	-9.2%	-3.8%
		47 150	-157	-2 888	-3 736	-366	1 564	997
	20% / 80%	-	-8.0%	-44.1%	-26.6%	-1.1%	2.8%	1.0%
		157 100						
	30% / 70%	82 350	878	242	44	2 799	2 891	1 942
		-	44.5%	3.7%	0.3%	8.1%	5.2%	2.0%
avec perte d'abattement extra- professionnel	40% / 60%	0	1 579	2 646	2 481	3 132	3 105	2803
		0.0%	80.1%	40.4%	17.7%	9.1%	5.6%	2.9%
	50% / 50%	0	1 972	3 395	3 515	3 131	3 132	3 084
		0.0%	100.0%	51.8%	25.0%	9.1%	5.7%	3.2%

1.2. Effet fiscal « réel »

Bien que le réflexe soit naturel – voire intuitif – de comparer la charge fiscale résultant de la mise en œuvre de la réforme proposée à celle applicable actuellement, en 2026, cette comparaison peut s'avérer trompeuse. En effet, la réforme fiscale – qui prévoit à la fois l'individualisation complète de l'imposition et l'introduction d'un barème unique U – ne devrait entrer en vigueur qu'en 2028. Dès lors, comparer les effets de ce nouveau barème à ceux du barème actuel revient à confronter deux systèmes applicables à des horizons temporels différents, sans tenir compte des évolutions qui interviendraient d'ici là même en l'absence de réforme d'individualisation.

Or, si le barème fiscal actuellement en vigueur ne prévoit pas une adaptation automatique à l'inflation par l'ajout de tranches indiciaires, il est très probable qu'il subirait une ou plusieurs adaptations d'ici à 2028 si la réforme d'individualisation ne serait pas concrétisée. Cette probabilité découle à la fois d'une logique politico-économique et des déclarations publiques du ministre des Finances voulant empêcher une hausse d'impôt – qui résulterait d'une simple non-adaptation du barème à la suite d'inflation. Il serait donc peu réaliste de supposer que, sans réforme, le barème applicable en 2028 resterait strictement identique à celui de 2026.

Par conséquent, **une évaluation rigoureuse de l'impact de la réforme devrait comparer non pas le barème U de 2028 au barème de 2026, mais bien le barème U de 2028 à un barème actualisé fictif applicable en 2028, neutralisant plusieurs tranches indiciaires supplémentaires.**

Dans cette perspective, l'avantage fiscal apparent du barème U s'atténue considérablement – même s'il reste substantiel pour certains. Une partie de la baisse d'impôt observée dans les simulations comparant barème U et barème 2026 se serait de toute manière réalisée – même sans réforme – par l'effet de l'ajustement progressif du barème à l'inflation. Autrement dit, l'effet propre de la réforme se trouve en réalité réduit, si on le mesure par rapport à un scénario réaliste de continuité des politiques fiscales en place.

Dans certains cas, l'effet réel de l'individualisation aboutit, en définitive, à une hausse d'impôt dissimulée, même si la réforme prévoit une période transitoire qui empêche toute augmentation apparente de l'impôt dû.

Sans reprendre l'ensemble de l'analyse développée au point III, nous présentons à nouveau le tableau récapitulatif figurant au point III.4, en opérant cette fois une comparaison non plus avec le barème actuellement en vigueur – applicable aux classes d'impôt 1, 1a et 2 –, mais avec un barème hypothétique résultant d'une adaptation des barèmes actuels à hauteur de 11,8 %, ce qui correspond à une neutralisation de 4,5 tranches indiciaires d'ici 2028.

En effet, après le déclenchement d'une tranche indiciaire en mai 2025, le retard d'adaptation accumulé a atteint 2,5 tranches. En tenant compte des projections du STATEC annonçant le déclenchement d'une tranche supplémentaire en 2026, ainsi que d'une éventuelle tranche supplémentaire en 2027 (hypothétique mais plausible), le barème applicable aux revenus de 2028 devrait, dans une logique de neutralisation fiscale, intégrer une correction totale de 4,5 tranches indiciaires.

C'est donc ce barème actualisé – supposé refléter la ligne politique annoncée – qui est ici mis en regard du nouveau barème unique U introduit dans le cadre de la réforme. À nouveau, afin d'isoler l'« effet réforme », il est fait abstraction de la possibilité des ménages actuellement imposés collectivement en classe d'impôts 2 d'éviter la hausse apparente de leur fiscalité pendant la phase transitoire de 25 ans annoncé par le ministre des Finances.

Par ailleurs, afin d'isoler l'effet lié à l'individualisation, cette analyse se contente d'analyser l'effet lié à l'introduction du nouveau barème, et ne tient pas compte des autres changements prévus dans la réforme tels que la hausse de certains plafonds déductibles.

Il apparaît que si le barème U proposé dans le cadre de la réforme de l'individualisation n'est pas ajusté pour neutraliser les tranches indiciaires accumulées jusqu'en 2028, l'effet réel de la réforme est sensiblement moindre que celui affiché dans les comparaisons avec le barème en vigueur en 2026.

Effets « réels » sur les contribuables de la classe 1

Pour la grande majorité des contribuables actuellement en classe d'impôt 1, **la réforme reste avantageuse, mais dans une mesure réduite. En comparant le barème U non-indexé avec un barème**

actualisé qui aurait été adapté à l'inflation passée (soit neutralisé de 4,5 tranches indiciaires, équivalent à une hausse de 11,8 % des seuils), l'avantage fiscal réel se trouve significativement atténué.

Par exemple, pour un revenu imposable de 50 000 euros, la réforme permettrait toujours une baisse de l'impôt sur le revenu (impôt de solidarité compris) de 21,1 %, soit près de 1 415 euros par an. Toutefois, cette baisse est très inférieure à celle mise en avant (-32,9 %, soit -2 586 euros) lorsque la comparaison est faite avec le barème de 2026. **L'effet réel de la réforme ne représente donc qu'un peu plus de la moitié de l'effet affiché.**

De même, un contribuable avec un revenu imposable de 100 000 euros bénéficierait d'une réduction réelle – donc au-delà du simple ajustement du tarif à l'inflation – de 3,5 % (-958 euros), bien en-deçà des 8,7 % (-2 504 euros) avancés dans la comparaison avec le barème actuel.

Quel que soit le niveau de revenu imposable, la réforme d'individualisation avec introduction du barème U réduit l'impôt plus fortement que ce que cela ne l'aurait été avec un simple ajustement du tarif fiscal à l'inflation.

En tout, **la réforme conserve un caractère progressif, les baisses réelles d'impôt étant proportionnellement plus importantes pour les revenus modestes, avant de s'atténuer à mesure que le revenu augmente.**

Effets « réels » sur les contribuables de la classe 1a

Pour les contribuables actuellement en classe 1a, l'effet de la réforme est en revanche nettement négatif. En effet, le barème U proposé s'aligne globalement sur le barème actuellement appliqué à cette classe. Dès lors, ces contribuables ne bénéficient d'aucune baisse d'impôt liée à la réforme.

Mais si la réforme n'était pas mise en œuvre, ces mêmes contribuables bénéficieraient pleinement d'un ajustement du barème à l'inflation, ce qui représenterait une baisse d'impôt nominale. Dans ce contexte, la réforme revient donc à annuler cette baisse nominale potentielle – autrement dit, à instaurer une hausse d'impôt réelle pour la classe 1a.

Ainsi, un contribuable en classe 1a avec un revenu imposable de 75 000 euros verrait sa charge fiscale augmenter de 918 euros par an, soit +6,2 %, par rapport à un barème simplement neutralisé des tranches indiciaires échues.

En réalité, il s'avère même que la réforme proposée serait dégressive pour les contribuables de cette classe : la hausse d'impôt est proportionnellement plus marquée pour les revenus modestes que pour les revenus plus élevés.

Cet effet particulièrement négatif pour les ménages en classe 1a met en lumière la nécessité absolue de mieux prendre en compte la présence d'enfants dans les ménages – soit au niveau fiscal, ou, mieux encore, en revalorisant fortement les allocations familiales. Un abattement petite enfance tel que présenté dans le projet de réforme ne saurait être suffisant – d'autant plus qu'un tel abattement ne rapporte très peu aux revenus les plus faibles, et rien du tout aux ménages avec des enfants de plus de 3 ans.

Effets « réels » sur les contribuables de la classe 2

Quant aux contribuables actuellement imposés collectivement en classe 2, la comparaison avec un barème adapté à l'inflation confirme un impact très hétérogène. Le gain ou la perte dépend à la fois de la perte de l'abattement extra-professionnel et du partage des revenus au sein du couple.

De manière générale, le nombre de ménages susceptibles d'être perdants augmente considérablement par rapport à l'analyse fondée sur le barème 2025.

Pour les couples avec une répartition du revenu de type 10 % / 90 %, la réforme entraîne systématiquement une hausse d'impôt comparativement à l'adaptation du barème à l'inflation.

Même dans les cas de répartition 20 % / 80 %, la réforme devient défavorable pour la majorité des ménages : de 49 500 à 186 150 euros de revenu imposable s'il n'y a pas de perte d'abattement extra-professionnel, et dès 33 300 euros en cas de perte de cet avantage.

À l'inverse, pour les couples aux revenus plus équilibrés (répartition 40 % / 60 % ou 50 % / 50 %), la réforme reste globalement favorable tant que le ménage ne perd pas l'avantage lié à l'abattement

extra-professionnel – sachant toutefois que la majorité des ménages actifs sont susceptibles de perdre cet abattement-extraprofessionnel en cas d'individualisation. En cas de perte de l'abattement, seuls les ménages avec un revenu imposable supérieur à 202 400 euros (pour une répartition 40 % / 60 %) ou à 239 000 euros (pour une répartition 50 % / 50 %) seraient fiscalement désavantagés comparativement à une simple adaptation du barème actuel.

Afin d'évaluer la perte réelle définitivement subie par les ménages – c'est-à-dire en tenant compte de la phase transitoire de 25 ans permettant aux couples actuellement imposés collectivement de continuer à bénéficier de cette imposition conjointe – le même tableau que celui présenté en page suivante est repris pour la classe 2 à la page d'après, cette fois en intégrant les effets de ladite phase transitoire. La phase transitoire permet de fait à limiter la perte réelle des ménages de la classe 2 – sans pour autant pouvoir l'éviter. En effet, tout ménage profitant de la phase transitoire se retrouve dans une situation dans laquelle il aurait profité davantage d'un ajustement du tarif d'impôt à l'inflation que de l'introduction de l'individualisation.

Effet « réel » de la réforme, sans tenir compte de la période transitoire qui peut éviter une hausse d'impôts apparente pour les ménages de la classe 2

Classe 1	Perdants	30 000	50 000	75 000	100 000	150 000	200 000	300 000
		1 359	1 415	959	958	813	555	253
Classe 1a	à.p. de 26 650	77.3%	21.1%	5.8%	3.5%	1.7%	0.8%	0.2%
		-151	-786	-918	-918	-912	-935	-936
	à.p. de 26 500	-60.6%	-17.5%	-6.2%	-3.6%	-2.0%	-1.4%	-0.8%
		-363	-3 180	-9 274	-12 756	-14 017	-15 212	-18 482
	à.p. de 29 650	-981.1%	-151.7%	-144.1%	-95.3%	-42.0%	-28.1%	-19.2%
		-10	-1 426	-6 144	-8 583	-7 597	-6 274	-5 148
sans perte d'abattement extra-professionnel	à.p. de 49 550	-27.0%	-68.0%	-95.5%	-64.1%	-22.8%	-11.6%	-5.3%
		37	-40	-3 015	-4 410	-1 577	352	-463
	à.p. de 186 000	100.0%	-1.9%	-46.9%	-32.9%	-4.7%	0.6%	-0.5%
		37	994	115	-637	1 587	1 679	482
Classe 2	à.p. de 118 450	100.0%	47.4%	1.8%	-4.8%	4.8%	3.1%	0.5%
		37	1 696	2 512	1 800	1 919	1 893	1 344
	à.p. de 30 000	100.0%	80.9%	39.0%	13.4%	5.8%	3.5%	1.4%
		37	2 096	3 262	2 833	1 920	1 919	1 626
	à.p. de 33 300	100.0%	100.0%	50.7%	21.2%	5.8%	3.5%	1.7%
		-47	-1 963	-7 113	-10 028	-9 475	-8 152	-7 074
avec perte d'abattement extra-professionnel	à.p. de 63 700	0.0%	-125.9%	-130.2%	-84.0%	-30.1%	-15.6%	-7.5%
		0	-577	-3 984	-5 855	-3 455	-1 526	-2 389
	à.p. de 202 400	0.0%	-37.0%	-72.9%	-49.0%	-11.0%	-2.9%	-2.5%
		0	457	-854	-2 082	-291	-199	-1 444
	à.p. de 239 000	0.0%	29.3%	-15.6%	-17.4%	-0.9%	-0.4%	-1.5%
		0	1 159	1 543	355	41	15	-582
	à.p. de 300 000	0.0%	74.3%	28.2%	3.0%	0.1%	0.0%	-0.6%
		0	1 559	2 293	1 388	42	41	-300
	à.p. de 350 000	0.0%	100.0%	42.0%	11.6%	0.1%	0.1%	-0.3%
		0	2 096	3 262	2 833	1 920	1 919	1 626

Effet réel définitif de la réforme, en tenant compte de la période transitoire qui peut éviter une hausse d'impôts apparente pour les ménages de la classe 2

	Perdants	30 000	50 000	75 000	100 000	150 000	200 000	300 000
		à.p. de 26 650	-266	-486	-1 254	-2 325	-3 075	-3 370
0% / 100%			-718.9%	-23.2%	-17.4%	-9.2%	-5.7%	-3.5%
10% / 90%	à.p. de 29 900	-3	-486	-1 254	-2 325	-3 075	-3 075	-3 370
		-8.1%	-23.2%	-19.5%	-17.4%	-9.2%	-5.7%	-3.5%
20% / 80%	49 600	37	-33	-1 254	-2 325	-1 563	367	-447
sans perte d'abattement extra- professionnel	- 185 750	100.0%	-1.6%	-19.5%	-17.4%	-4.7%	0.7%	-0.5%
30% / 70%	77 200	37	1 002	123	-622	1 602	1 694	498
	- 118 150	100.0%	47.8%	1.9%	-4.6%	4.8%	3.1%	0.5%
40% / 60%	-	37	1 703	2 527	1 815	1 935	1 908	1 359
		100.0%	81.3%	39.3%	13.6%	5.8%	3.5%	1.4%
50% / 50%	-	37	2 096	3 276	2 849	1 934	1 935	1 640
		100.0%	100.0%	50.9%	21.3%	5.8%	3.6%	1.7%
10% / 90%	à.p. de 30 500	0	-414	-1 089	-2 111	-3 075	-3 075	-3 370
		0.0%	-26.6%	-19.9%	-17.7%	-9.8%	-5.9%	-3.6%
20% / 80%	à.p. de 33 350	0	-414	-1 089	-2 111	-3 075	-1 511	-2 373
		0.0%	-126.6%	-19.9%	-17.7%	-9.8%	-2.9%	-2.5%
avec perte d'abattement extra- professionnel	à.p. de 63 800	0	464	-847	-2 067	-276	-184	-1 428
30% / 70%		0.0%	29.8%	-15.5%	-17.3%	-0.9%	-0.4%	-1.5%
40% / 60%	à.p. de 204 500	0	1 165	1 557	370	57	30	-567
		0.0%	74.8%	28.5%	3.1%	0.2%	0.1%	-0.6%
50% / 50%	à.p. de 240 200	0	1 558	2 306	1 404	56	57	-286
		0.0%	100.0%	42.2%	11.8%	0.2%	0.1%	-0.3%

Remarque : l'analyse repose sur l'hypothèse que les ménages choisissent entre le maintien de l'imposition collective et le passage à l'individualisation en fonction de l'option fiscale la plus avantageuse.

2. Partie II : Analyse empirique

2.1. Analyse empirique de l'effet fiscal « affiché »

Après l'analyse du champ du possible, il convient d'étudier l'effet effectif et concret de la réforme sur les ménages, afin de pouvoir apprécier son effet. L'objectif de cette partie n'est donc pas de connaître les effets hypothétiquement possibles selon la constellation du ménage, mais d'étudier les conséquences effectivement éprouvées par les ménages en cas d'adoption de la réforme proposée.

À ce titre, l'analyse présentée dans cette partie se base sur des données empiriques de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) qui nous ont été mises à disposition pour ce projet d'étude.

Les données à la base de cette analyse sont utilisées afin d'estimer l'impôt dû – par l'individu, le ménage ou le ménage fiscal – avec ou sans réforme d'individualisation avec introduction d'un barème unique. Il convient de préciser que l'estimation de l'impôt présentée constitue une simulation établie par nos soins sur la base des données qui sont à notre disposition. En raison d'un manque de certaines données, ces résultats peuvent diverger de ceux de l'administration fiscale. En particulier, certains types de revenus – tels que les revenus de capitaux ou provenant de source étrangère – ainsi que certaines données fiscales, notamment les déductions ou abattements autres que forfaitaires, n'ont pas pu être intégrés dans la présente simulation.

Il s'ajoute que, l'estimation du tarif fiscal des frontaliers étant guère fiable – les revenus de l'étranger ne sont pas connus pour déterminer le taux de prélèvement fiscal pour les non-résidents fiscalement assimilés conformément à l'article 157 de la LIR –, **l'analyse de l'effet effectif se limite à une analyse des ménages résidents**. Sont exclus aussi du champ d'analyse les mariés dont l'un des époux n'est pas recensé dans la base de données – soit à cause d'une résidence à l'étranger, soit à cause d'un emploi auprès d'une organisation internationale.

Les résultats et avis formulations dans cette publication n'engagent que l'auteur et ne reflètent en aucun cas les opinions de l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Une notice méthodologique plus détaillée est reprise en annexe de la présente publication.

Pour estimer l'effet « affiché » de la réforme, cette partie confronte la situation telle qu'elle se présente avec le barème en vigueur en 2025 avec la situation telle qu'elle se présenterait avec individualisation et l'introduction du barème unique U applicable aux revenus de 2025 – en évaluant également la situation si la période de transition annoncée ne jouait pas.

L'analyse des individus tels qu'identifiées par nos soins à partir des microdonnées de l'IGSS permet de dénombrer un total d'environ 309 000 ménages fiscaux résidents. Parmi ceux-ci **56,3 %, soit quelque 174 000 ménages, verraient leur côte d'impôt diminuer⁵² avec l'entrée en vigueur de la réforme d'individualisation telle que proposée** – ces ménages seront qualifiés comme « gagnants » de la réforme à la suite de cette partie.

En revanche, 16,4 % des ménages fiscaux résidents, soit un total d'environ 50 600 ménages considérés comme « perdants » par la suite, subiraient une hausse d'impôt avec l'individualisation. Ces ménages pourront toutefois éviter une hausse de leur imposition en profitant de la période transitoire de 25 ans permettant aux couples imposés collectivement avant l'entrée en vigueur de rester dans l'ancien système.

Pour les 27,3 % des ménages fiscaux restants, la réforme telle que proposée est, même sans prise en compte de la période transitoire, à peu près neutre – signifiant qu'elle ne résulterait ni en hausse, ni en baisse de l'impôt dû⁵³.

De manière agrégée et comparativement aux barèmes applicables en 2026, l'effet de l'individualisation consisterait en une baisse moyenne de 10,9 % de l'impôt redevable par les ménages résidents, s'il n'y avait pas de période transitoire. Une fois la période de transition prise en compte

⁵² Au titre de la présente analyse, une baisse n'a été qualifiée comme telle qu'en cas de diminution de l'impôt dû (revenu des personnes physiques + impôt de solidarité) d'au moins 120 euros par an – un tel ménage est alors considéré comme gagnant de la réforme. Au contraire, une hausse d'impôt n'est reconnue qu'au cas où l'impôt dû augmenterait de 120 euros – ces ménages seront défini comme « perdants ».

⁵³ Sont inclus dans ces ménages notamment ceux dont la charge d'impôt est nulle, tant selon le barème actuel qu'avec le nouveau barème. Aussi, les ménages fiscaux de la classe 1a pour lesquels le nouveau barème n'apporte guère de modification se trouvent en grande majorité dans ce groupe.

– et donc la hausse d'impôt pour certains évitée –, cet effet réducteur moyen s'élève à 25,8 %. Les taux médians⁵⁴ quant à eux s'élèvent respectivement à 7,4 % et 10,8 %. Exprimée en termes absolus, la baisse d'impôt moyenne s'élève à environ 470 euros sans prise en compte de la période transitoire et à environ 1 480 euros avec sa prise en compte.

La réforme telle que proposée représente ainsi un allègement fiscal important pour les ménages d'un point de vue macroéconomique. Mais, qui profite de la réforme ? Et qui sont les éventuels perdants de la réforme fiscale ?

Analyse descriptive des ménages « perdants » de la réforme

L'objectif de cette partie est d'étudier de manière plus détaillée les ménages (fiscaux) pour qui, selon nos estimations, le système d'imposition actuel est plus favorable que celui de l'individualisation telle que proposée. **Ces ménages seront qualifiés de « perdants », même si du fait de la période transitoire de 25 ans, les ménages actuellement imposés collectivement pourront éviter une véritable perte de revenu.**

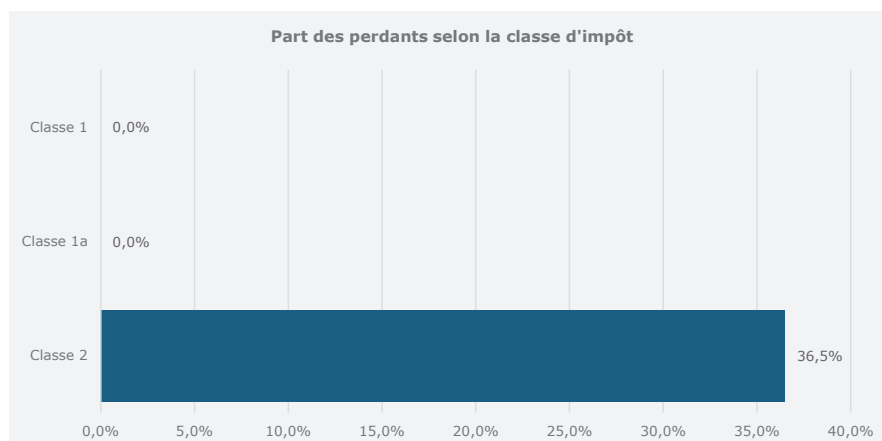
Il convient également de souligner que, même si le ménage peut apparaître comme perdant en raison de la hausse d'impôt théorique qu'il subirait, cette évolution n'affecte pas ses membres de manière uniforme. En effet, au sein du couple, l'augmentation de l'impôt est principalement supportée par le conjoint disposant du revenu le plus élevé, cette hausse venant plus que compenser la diminution d'impôt dont bénéficie le conjoint percevant le revenu le plus faible.

Qui sont donc ces 16,4 % (50 600) des ménages pour lesquels le système actuel est plus avantageux ?

De manière peu surprenante, la totalité des perdants de la réforme d'individualisation sont des ménages fiscaux actuellement en classe d'impôt 2. Sachant que l'imposition collective pourra être maintenue pendant une phase transitoire pour les ménages qui en bénéficient avant l'entrée en vigueur de l'individualisation, ces « perdants » sont en réalité « théoriques » : avec la phase transitoire ils peuvent éviter une perte effective.

Formulé de manière inversée, 36,5 % des ménages fiscaux actuellement imposés en classe 2 seraient perdants avec l'individualisation telle que proposée s'il n'y avait pas de période transitoire.

Il convient de noter que parmi les ménages perdants de la classe 2, même si la côte d'impôt augmente au niveau du ménage, au sens strictement individuel, la perte est toujours portée par l'époux avec le revenu le plus élevé, tandis que le deuxième revenu bénéficie personnellement d'une baisse d'impôt comparativement au système actuel.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

⁵⁴ La médiane est la valeur qui scinde la population en deux groupes de même taille. Ainsi, un taux médian de 10,6 % veut dire que 50 % des ménages fiscaux connaissent une baisse d'impôt de plus de 10,6 %, tandis que 50 % éprouvent une baisse d'impôt inférieure à 10,6 %.

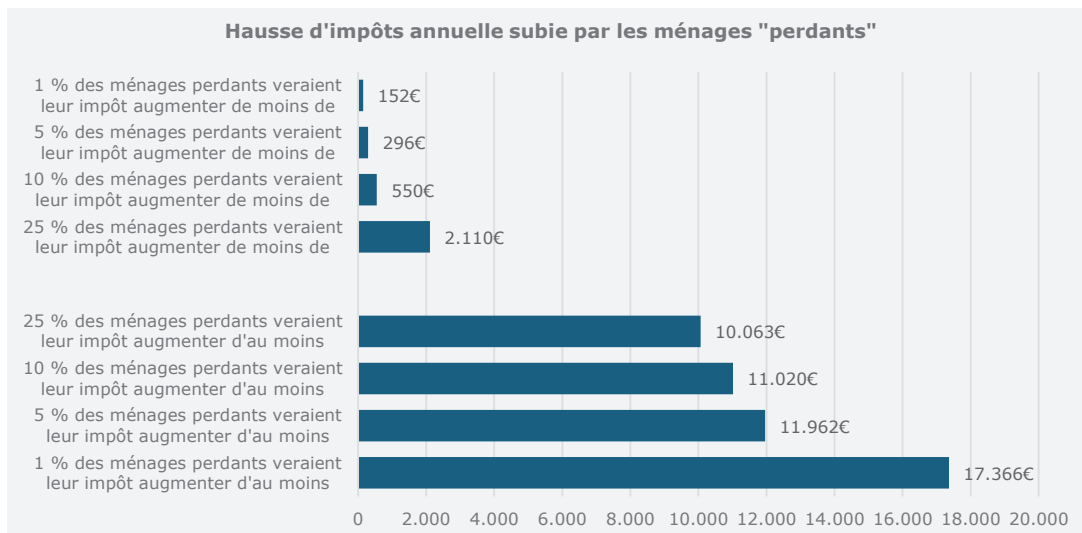
Il est intéressant de noter que, **parmi les ménages perdants relevant de la classe d'impôt 2, il s'agit dans environ 8 600 de cas, soit 16,9 % des perdants, de ménages fiscaux imposés en classe 2 transitoirement en raison d'un divorce ou du veuvage. Or, sachant que cette phase transitoire est limitée aux trois années calendaires suivant l'année du jugement de divorce ou du veuvage, il s'agit d'un groupe qui est « perdant à durée déterminée »** : après la fin de cette période, ces ménages basculeraient soit vers la classe 1, soit vers la classe 1a⁵⁵ sans réforme d'individualisation – des classes qui ne sont pas plus favorables que le barème U proposé.

Pour les autres ménages en classe 2, l'effet négatif de la réforme s'explique, comme évoqué en partie III, par des écarts de revenus importants entre les époux. En effet, l'analyse de ces ménages perdants imposés collectivement actuellement permet d'identifier que, en moyenne, dans ces ménages un des époux gagne 96,3 % du revenu imposable – dans 99 % des cas, l'époux avec le revenu le plus élevé⁵⁶ gagne au moins 74,4 % du revenu du ménage – donc au moins 3 fois plus que l'autre époux.

En s'intéressant au niveau de la hausse d'impôt induite par la réforme d'individualisation chez les « perdants », force est de constater **que la perte fiscale s'élèverait, en moyenne, à 6 200 euros annuels, soit à quelque 500 euros mensuels**. En médiane, la perte est similaire et s'élève à environ 6 000 euros annuels : c'est-à-dire que 50 % des ménages fiscaux perdants, soit 25 300 unités, seraient soumis à un impôt augmenté de plus de 6 000 euros si la réforme entrait en vigueur sans période transitoire – soit 500 euros par mois en plus.

En regardant de plus près la distribution des hausses d'impôts induites par une telle individualisation – toujours sans prendre en compte la période transitoire – l'on peut déterminer quelle perte fiscale minimale s'applique à quel pourcentage de la population lésée par la réforme :

- 1 % des ménages fiscaux « perdants » perdent plus de 17 300 euros par année
- 10 % des ménages fiscaux « perdants » perdent plus de 11 000 euros par année
- 25 % des ménages fiscaux « perdants » perdent plus de 10 000 euros par année
- 10 % des ménages fiscaux « perdants » perdent moins de 550 euros par année
- 1 % des ménages fiscaux « perdants » perdent moins de 150 euros par année⁵⁷



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

55 Après un divorce ou le décès du conjoint, les contribuables demeurent imposés en classe 2 durant l'année civile de l'événement ainsi que pendant les trois années calendaires suivantes. Par la suite, les personnes divorcées sont imposées en classe 1, sauf si elles ont atteint l'âge de 64 ans au 1er janvier de l'année concernée, auquel cas elles relèvent de la classe 1a. Les veufs, quant à eux, sont imposés en classe 1a.

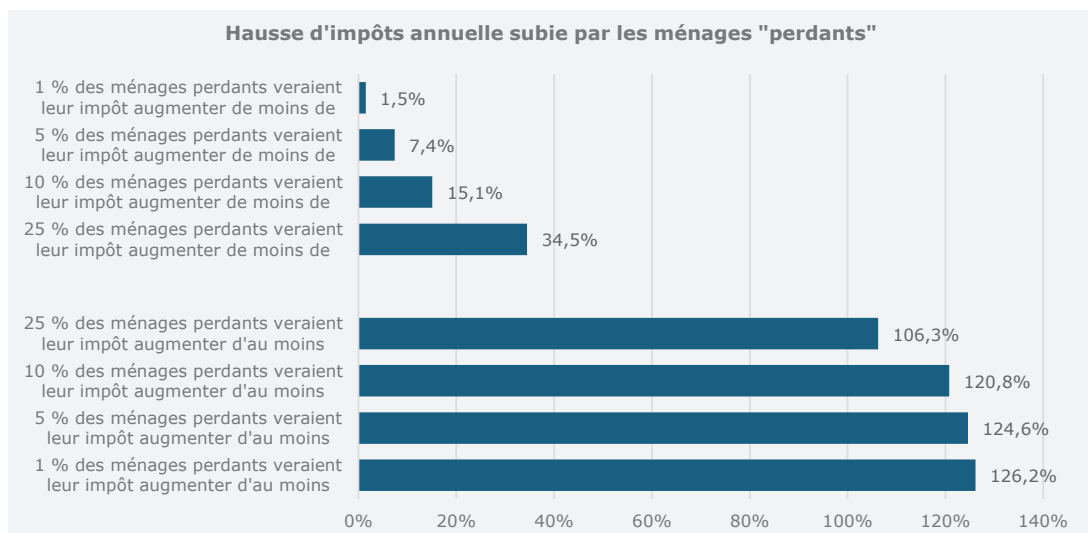
56 L'homme dans 84% des cas des ménages perdants.

57 Pour rappel, les pertes de moins de 120 euros annuels ne sont pas qualifiées comme « pertes » dans le cadre de cette analyse.

En faisant l'analyse de la hausse fiscale en termes relatifs plutôt qu'en termes nominaux, l'on observe **une hausse moyenne de l'impôt redevable⁵⁸ de 69,5 % pour les ménages fiscaux « perdants »**. La hausse médiane de l'impôt dû s'élève elle aussi à 70,6 %. Si bien que la hausse moyenne et médiane se ressemblent, la hausse subie est fortement hétérogène parmi les ménages « perdants ».

L'analyse de différents seuils dans la distribution de hausse d'impôt relative permet de faire les constats suivants :

- 10 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de plus de 120,8 % (plus que doublé !)
- 25 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de plus de 106,3 % (plus que doublé !)
- 25 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 34,5 %
- 10 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 15,1 %
- 5 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 7,4 %
- 1 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 1,5 %



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

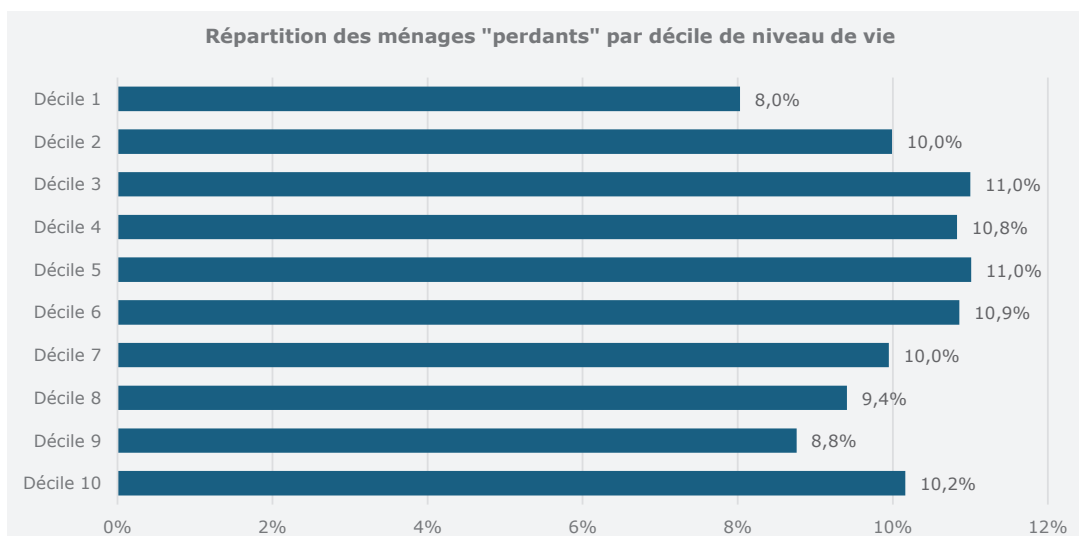
Si bien qu'une hausse fiscale – même si elle n'intervient qu'après une phase transitoire, respectivement qu'elle n'est pas ressentie comme telle par les ménages qui ne sont pas imposés collectivement avant l'entrée en vigueur mais qui pourraient en absence de la réforme profiter de ce système – n'est certes aimée par les concernés, il convient aussi d'identifier le niveau de vie des ménages impactés par la réforme ; peut-être sont-ce uniquement « les riches » qui subissent cette hausse ?

Une analyse du niveau de vie des ménages « perdants » permet effectivement d'affirmer que ceux-ci sont, en moyenne, sensiblement plus riches que la population moyenne. Ainsi, le revenu net disponible équivalent⁵⁹ des ménages « perdants » est, en moyenne, supérieur de 4,3 % de celui des ménages « non-perdants ».

Toutefois, si bien que la hausse est subie par les ménages plus riches *en moyenne*, la perte impacterait aussi des ménages qui sont très loin d'être riches. Ainsi, la moitié des ménages perdants seraient des ménages avec un revenu disponible équivalent en-dessous de la médiane par exemple. 8,0 % appartiennent même au premier décile de niveau de vie.

⁵⁸ Impôt sur le revenu des personnes physiques + impôt de solidarité

⁵⁹ Le revenu net disponible équivalent correspond au revenu total (transferts sociaux compris) du ménage après impôts et cotisations converti en équivalent adulte. Pour la conversion en équivalent adulte, le revenu net disponible est divisé par un coefficient équivalent-adulte, en pondérant chaque personne du ménage en fonction de son âge, en utilisant l'échelle d'équivalence de l'OCDE modifiée (1 pour le premier adulte ; 0,5 pour la deuxième personne et chaque personne suivante âgée de 14 ans et plus ; 0,3 pour chaque enfant âgé de moins de 14 ans).



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il s'ajoute même que 8,2 % des ménages perdants sont des ménages avec un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté tel qu'estimé sur base des données administratives par nos soins⁶⁰. Inversement formulé, environ 13,4 % des ménages en risque de pauvreté seraient des ménages perdants avec la réforme telle que proposée.

Le tableau ci-dessous reprend pour différentes tranches de revenu disponible équivalent la hausse d'impôt, tant moyenne que médiane, exprimée en termes absolus et relatifs parmi les ménages perdants de cette tranche de revenu – toujours en faisant abstraction de la période transitoire de 25 ans permettant aux couples imposés collectivement d'éviter une hausse d'impôts.

De manière générale il s'avère que **la perte fiscale subie par les ménages perdants est très substantielle, et qu'elle suit une tendance baissière en termes relatifs avec le niveau de vie. En revanche, la proportion de ménages perdants dans une certaine tranche de revenu augmente avec le niveau de revenu.**

Ainsi le tableau permet d'observer que, dans la tranche de revenu disponible équivalent entre 40 000 et 50 000 euros par an, tranche dans laquelle 18,1 % des ménages sont perdants, la hausse d'impôt parmi les perdants s'élève en moyenne à 80,1 % – l'équivalent d'une hausse annuelle de l'impôt de 5 715 euros. En revanche, les ménages avec un niveau de vie entre 150 000 et 160 000 euros, dont 32,6 % sont perdants, subiraient une hausse fiscale médiane de 11,7 % (11 379 euros).

⁶⁰ Le seuil de risque de pauvreté défini dans le cadre de cette analyse ne correspond pas au seuil de pauvreté officiel tel que communiqué par le STATEC ou EUROSTAT. En analogie aux calculs officiels, mais tout en tenant compte des données à notre disposition, le seuil de pauvreté est défini dans cette analyse comme 60 % du revenu disponible équivalent – revenu qui ne tient pas compte ni des revenus de l'étranger, ni des revenus de capitaux et un « disponible » estimé sur base de l'impôt dû en appliquant les abattements et déductions forfaitaires seulement.

Revenu disponible équivalent	Perdants	Hausse d'impôt			
		Moyenne		Médiane	
		relative	absolue	relative	absolue
0 - 10 000	0.0%	-	-	-	-
10 000 - 20 000	5.0%	79.5%	-697	50.5%	-313
20 000 - 30 000	15.4%	73.6%	-1 530	63.9%	-723
30 000 - 40 000	17.3%	88.3%	-3 924	98.9%	-3 516
40 000 - 50 000	18.1%	80.1%	-5 716	91.9%	-6 330
50 000 - 60 000	17.3%	67.7%	-6 513	71.5%	-6 473
60 000 - 70 000	15.8%	59.9%	-7 272	49.4%	-7 784
70 000 - 80 000	14.7%	52.9%	-8 370	37.8%	-9 588
80 000 - 90 000	13.0%	47.4%	-9 248	36.4%	-10 528
90 000 - 100 000	13.6%	39.0%	-10 131	32.1%	-10 679
100 000 - 110 000	15.8%	34.1%	-10 749	28.0%	-10 858
110 000 - 120 000	19.2%	29.2%	-11 206	20.3%	-11 103
120 000 - 130 000	19.2%	28.9%	-11 460	17.8%	-11 500
130 000 - 140 000	26.2%	25.2%	-12 165	14.6%	-12 376
140 000 - 150 000	25.2%	22.2%	-11 800	13.9%	-12 551
150 000 - 160 000	32.6%	22.5%	-11 004	11.7%	-11 379
160 000 - 170 000	33.9%	25.0%	-10 977	12.2%	-11 450
170 000 - 180 000	36.6%	28.6%	-11 051	14.5%	-12 459
180 000 - 190 000	34.6%	20.9%	-13 362	10.9%	-16 721
190 000 - 200 000	31.4%	22.2%	-13 734	10.0%	-17 189
> 200 000	37.1%	16.1%	-13 514	5.4%	-17 526
Total	16.6%	69.3%	-6 150	70.3%	-6 024

Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il est impératif de considérer cet impact fiscal énorme sur les ménages avec un niveau de vie modeste, voire moyen. Il est preuve de la nécessité absolue d'une période transitoire afin d'éviter des chocs fiscaux du jour au lendemain. Il y a même lieu de s'interroger quant à la nécessité d'allonger, voire pérenniser complètement, la phase transitoire puisque, même dans 25 ans – donc après la phase transitoire annoncée –, ces ménages risquent d'être confrontés à une hausse importante de leur impôt redevable, sans que leur capacité contributive n'ait augmentée.

Intuitivement, du fait que les ménages perdants d'une telle réforme sont des ménages dans lesquels il existe une forte disparité de revenu, l'on pourrait penser que les ménages perdants sont, en moyenne, plutôt âgés et que ces fortes inégalités soient sujettes à disparaître dans un futur, même si lointain.

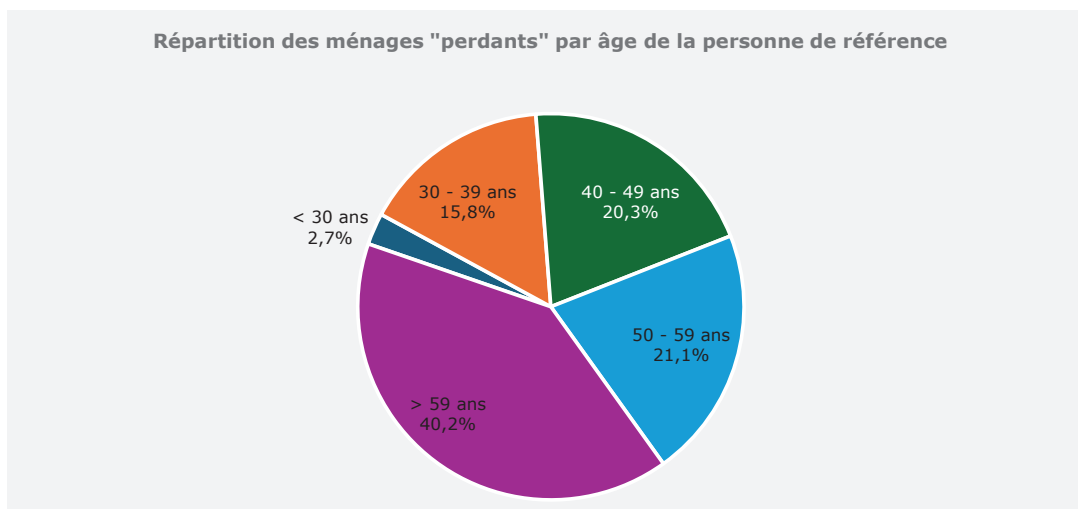
Pourtant, une analyse plus approfondie des ménages perdants avec la réforme montre qu'environ 40 % des ménages fiscaux perdants sont des ménages « retraités »⁶¹. En termes d'âge, l'on observe que dans 40,2 % des ménages, la personne de référence⁶² est âgée de plus de 60 ans et dans 30,6% des cas elle est même âgée de plus de 65 ans. En revanche, dans près de 18,4 % des ménages fiscaux perdants la personne de référence est âgée de moins de 40 ans par exemple.

Si bien donc que les ménages perdants sont considérablement plus âgés en moyenne et en médiane, compte tenu de l'espérance de vie d'environ 85 ans, environ 70% des ménages perdants

61 Est considéré comme ménage retraité, le ménage dans lequel la personne de référence a touché une pension pendant 12 mois.

62 La personne de référence est définie comme étant la personne dans le ménage fiscal avec le revenu individuel soumis à l'impôt le plus élevé.

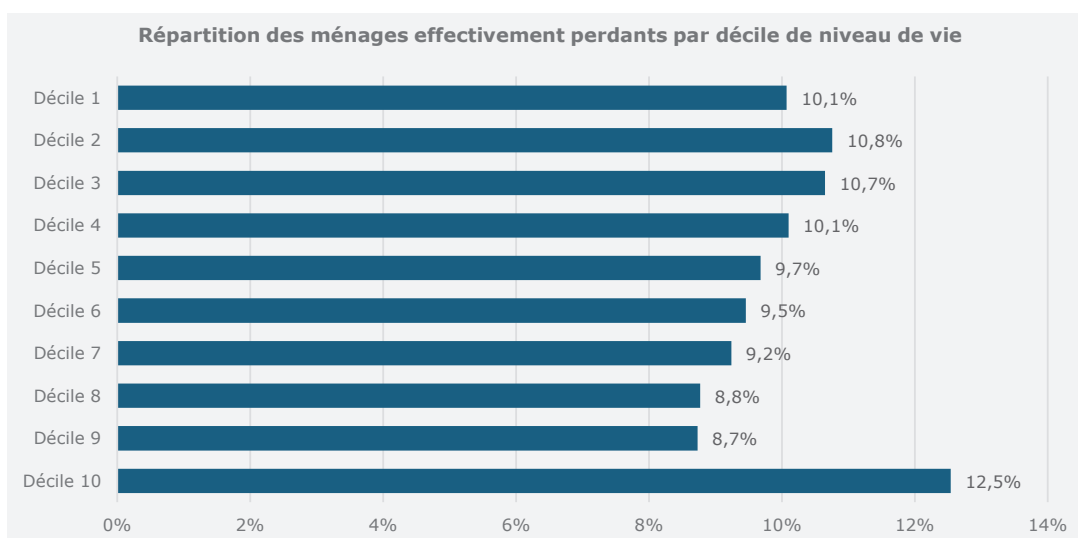
seront donc encore en vie après la fin de la période transitoire de 25 ans, soulevant la question quant au besoin d'allonger cette période.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En considérant les ménages avec une personne de référence âgée de moins de 65 ans seulement – pour simuler les décès d'ici 25 ans – et en faisant abstraction des ménages fiscaux profitant de manière transitoire uniquement de la classe 2⁶³, le tableau ci-dessous positionne les ménages fiscaux perdants après la phase transitoire dans le décile de niveau de vie⁶⁴ auquel ils appartiennent. En cas de maintien des inégalités de revenus entre conjoints imposés collectivement, ce tableau illustre le positionnement social des quelque 32 600 ménages effectivement perdants après la fin de la période transitoire.

Si bien que le décile 10 y est surreprésenté, force est de constater que les 30 % des ménages avec le niveau de vie le plus faible le sont aussi.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En s'intéressant à la présence ou non d'enfants dans les ménages perdants, il s'avère que la présence d'enfants est proportionnellement plus répandue parmi les perdants. Ainsi, parmi les ménages fiscaux « perdants », 38,5 % touchent des allocations familiales – et ont donc des enfants de moins de

⁶³ Divorcés et veufs.

⁶⁴ Par définition, le premier décile regroupe les 10 % des ménages avec le niveau de vie, c'est-à-dire le revenu net disponible équivalent, le moins élevé tandis que le dixième décile regroupe les 10 % des ménages les plus aisés.

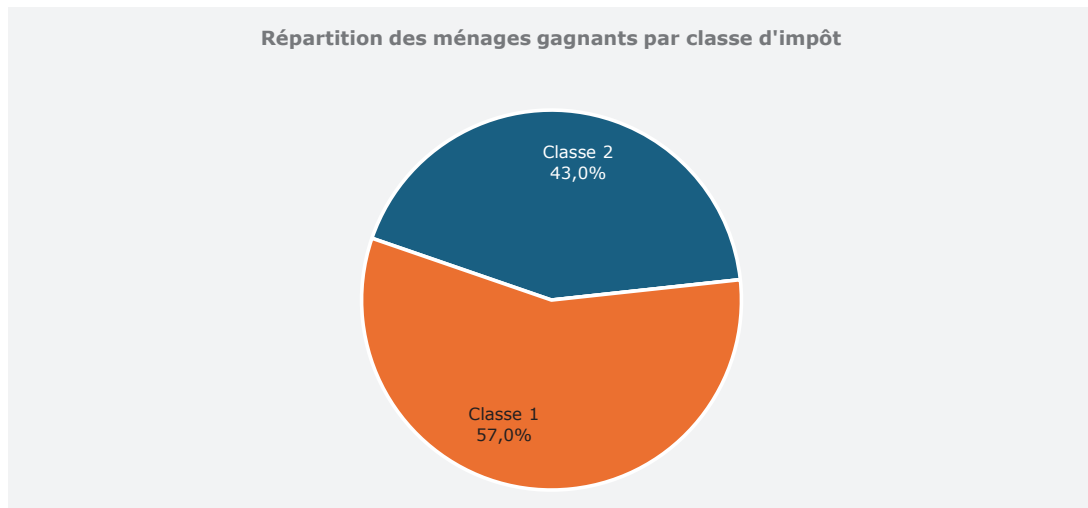
18 ans⁶⁵. Cette surreprésentation n'est guère étonnante, sachant qu'il s'agit des ménages de la classe 2 – plus enclin à avoir des enfants – qui pourront être négativement par la réforme d'individualisation.

Cet effet met en lumière la nécessité de mieux prendre en compte les enfants lors de la réforme – par une adaptation de la base imposable en cas de présence d'enfants et/ou un ajustement des allocations familiales.

Malgré cette surreprésentation relative au nombre des ménages touchant des allocations familiales, il faut noter que « seulement » 23,3 % des ménages fiscaux touchant des allocations familiales seraient perdants de la réforme telle que proposée – s'il n'y avait pas de période transitoire.

Analyse descriptive des ménages gagnants de la réforme

En analysant le profil des quelque 174 000 ménages (56,3 %) pour lesquels la charge fiscale diminuerait du fait de l'individualisation fiscale avec introduction du barème U, **il ressort que la plus grande majorité des ménages gagnants relève de la classe d'impôt 1. Ceux-ci représentent 57,0 % des ménages gagnants ; les 43,0 % restants relevant eux de la classe d'impôt 2.**



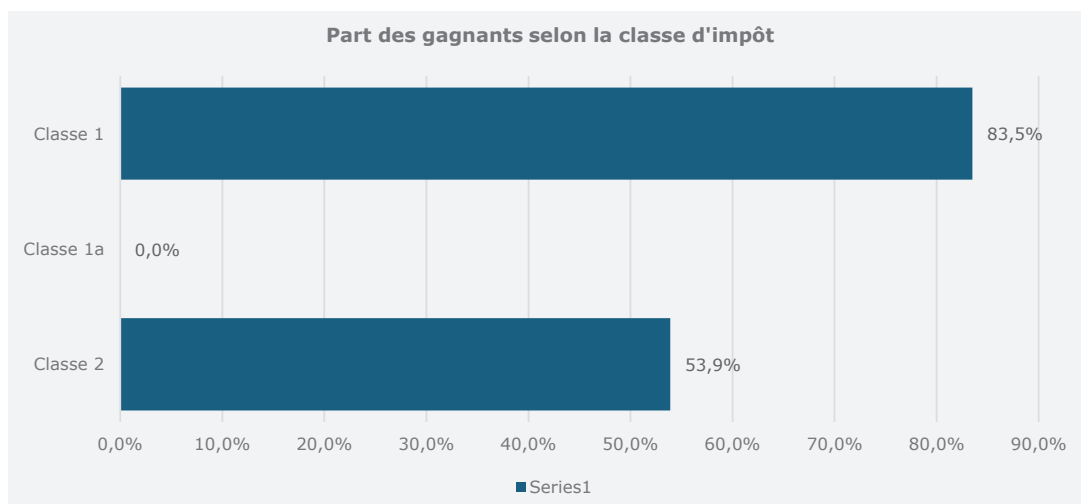
Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Ainsi, il s'avère que **83,5 % de l'ensemble des individus en classe 1 sont des gagnants de la réforme** de l'individualisation telle que proposée. Sachant que le barème U est considérablement plus avantageux que celui applicable actuellement à la classe 1, ce taux de ménages profitant de l'individualisation n'est guère surprenant. Les ménages de la classe 1 ne profitant pas de l'individualisation par une baisse de leur impôt sont des ménages qui jusqu'à présent ne payaient pas d'impôts – la réforme est donc neutre pour ceux-ci.

Une analyse plus fine des gagnants de la classe 1 permet de dire encore que dans plus d'un tiers des cas, les individus gagnants cohabitent avec une (ou plusieurs) autre personne non-mariée ayant des revenus propres – il ne s'agit donc pas forcément de célibataires au sens propre du terme, mais il peut aussi s'agir de concubins en union libre.

En ce qui concerne les ménages fiscaux relevant de la classe 2 actuellement, le taux de ceux qui bénéficieraient d'une baisse d'impôt en raison de la réforme proposée s'élève à 53,9 %. Pour les individus actuellement en classe 1a, ce taux est nul – du fait d'un barème U qui n'apporte pas d'amélioration par rapport à celui applicable à la classe 1a.

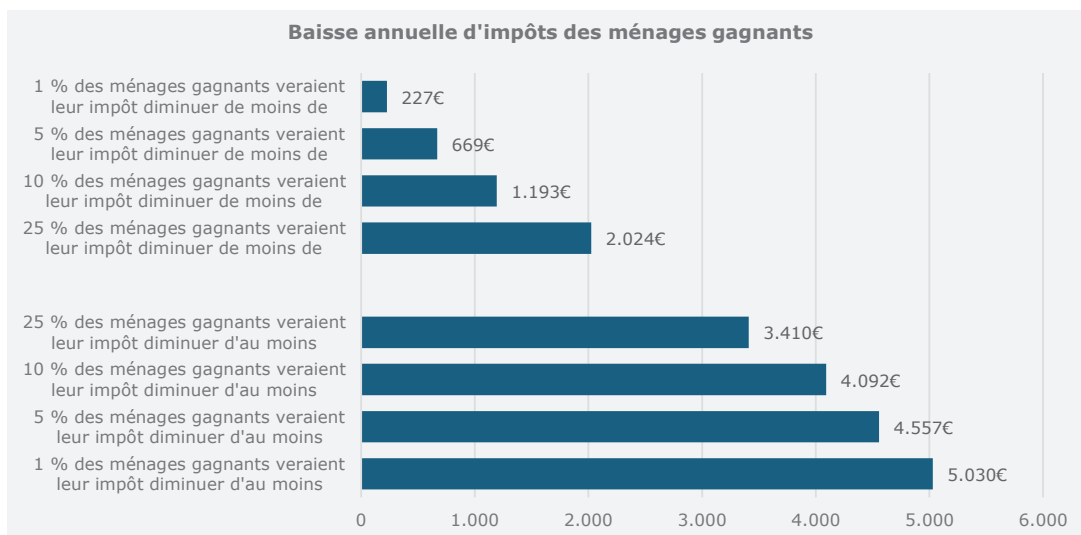
⁶⁵ Le droit aux allocations familiales se maintient après l'âge de 18 ans pour autant que l'enfant poursuit des études secondaires ou des études assimilées.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En analysant le niveau du gain fiscal induit par l'introduction de l'individualisation avec le barème U, il s'avère que celui-ci s'élève, parmi les gagnants, à environ **2 600 euros en moyenne (2 500 euros en médiane)**. Cette moyenne cache pourtant une importante disparité quant au niveau de gain fiscal dont les ménages peuvent profiter. Une étude plus détaillée des gains permet d'identifier certains seuils de gains pour une proportion donnée de la population :

- 1 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de plus de 5 000 euros
- 10 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de plus de 4 000 euros
- 25 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de moins de 2 050 euros
- 5 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de moins de 670 euros
- 1 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de moins de 230 euros

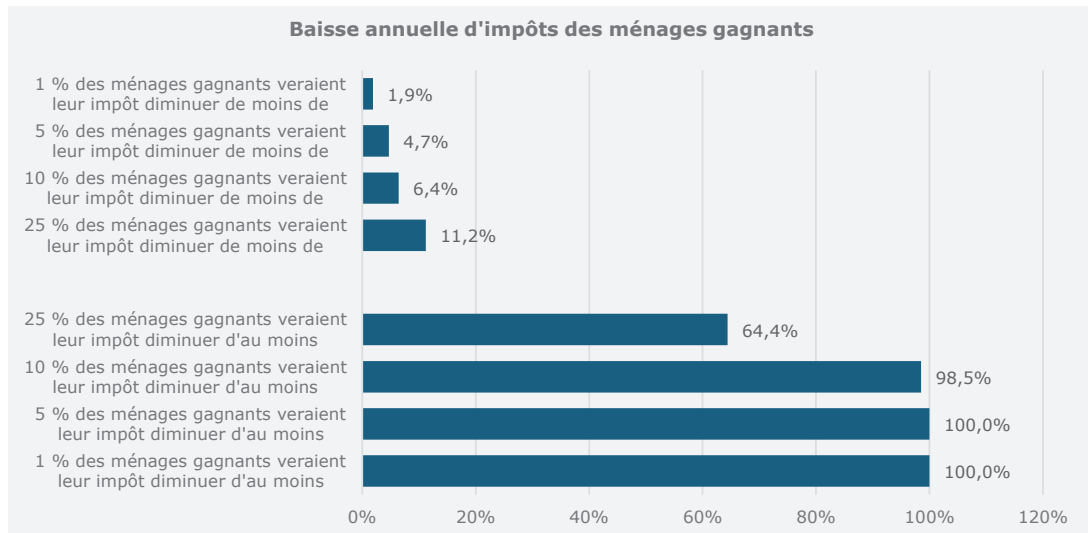


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En exprimant le gain en termes relatifs afin de déterminer de quelle proportion l'impôt dû diminue en raison de la réforme, celui-ci s'élève à **38,8 % en moyenne et à 25,1 % en médiane**. Plus encore que le gain absolu, le gain relatif est fortement hétérogène parmi les ménages fiscaux :

- **10 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de quasiment 100 % ; ils ne seront donc plus redevable d'impôt alors qu'ils le sont dans le système actuel à hauteur d'au moins 120 euros par an**
- 25 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer d'au moins 64,4 %

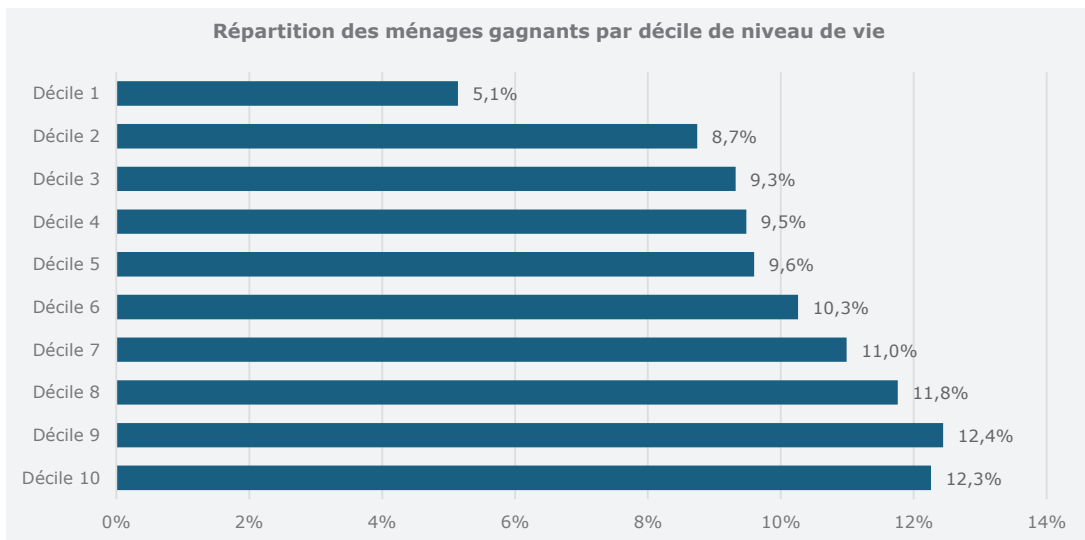
- 25 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de moins de 11,2 %
- 5 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de moins de 4,7 %
- 1 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt diminuer de moins de 1,9 %



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En comparant le niveau de vie des ménages fiscaux gagnants avec la réforme proposée avec celui de l'ensemble des ménages, l'on observe que, **tant en moyenne qu'en médiane, les ménages gagnants peuvent être considérés comme plus « riches », voire plus « aisés » que le reste des ménages – leur niveau de vie étant supérieur de 16,8 % en moyenne et 17,4 % en médiane à celui des ménages « non-gagnants »**⁶⁶.

Cette image se confirme lorsque l'on analyse dans quel décile de niveau de vie se retrouvent les ménages gagnants. Seuls 13,9 % des ménages gagnants appartiennent aux 20 % des ménages fiscaux les moins aisés, tandis que 24,7 % des ménages gagnants appartiennent aux 20 % des plus aisés.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

⁶⁶ Comparés uniquement aux ménages « perdants », les ménages « gagnants » sont plus aisés en médiane (7,1 %), mais pas en moyenne. La différence entre la comparaison entre gagnants/non-gagnants et gagnants/perdants est liée au fait que de nombreux ménages – principalement les moins aisés – ne sont ni gagnants ni perdants de la réforme ; il s'agit de ménages qui ne paient pas d'impôts ni dans le système actuel, ni avec l'entrée en vigueur de la réforme.

Toutefois, il convient aussi de noter que 49,2 % des ménages avec un niveau de vie en-dessous du niveau de vie médian profiteraient de la réforme ainsi que 30,3 % des ménages avec un niveau de vie inférieur au seuil pouvant être considéré comme seuil de risque de pauvreté. Dans ce sens, la réforme telle que proposée peut être valablement qualifiée comme très positive, aussi pour une partie non-négligeable des ménages modestes.

Le tableau ci-dessous illustre la réduction de l'impôt tant absolue que relative en fonction des tranches de niveau de vie. On observe très clairement que **l'effet réducteur de l'impôt est dégressif de sorte à ce que pour les ménages les plus modestes la réduction d'impôts est considérablement plus élevée en termes relatifs que pour les ménages plus aisés – même si les gagnants sont moins fréquents parmi les tranches inférieures de revenu disponible.**

À titre d'exemple, la baisse d'impôts moyenne s'élève à 88,7 % pour la tranche de revenu disponible équivalent de 20 000 à 30 000 euros – parmi les 34,4 % des ménages gagnants dans cette tranche. Cette baisse se réduit progressivement à 15,1 % pour la tranche de revenu de 70 000 à 80 000 euros et à 5,2 % pour la tranche de revenu de 150 000 à 160 000 euros. Le même effet réducteur s'observe aussi en analysant la baisse d'impôt médiane plutôt que moyenne.

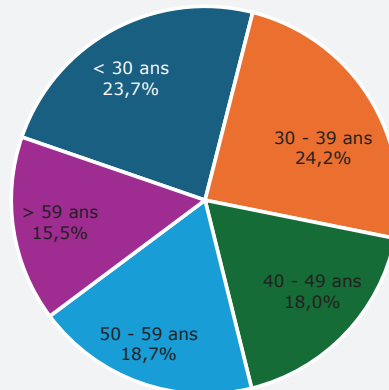
En termes absolus l'on observe des baisses moyennes maximales avoisinant les 3 200 – 3 300 euros pour les ménages gagnants avec un revenu disponible équivalent entre 70 000 et 120 000 euros.

Revenu disponible équivalent	Gagnants	Baisse d'impôt			
		Moyenne		Médiane	
		relative	absolue	relative	absolue
0 - 10 000	0.0%	-	-	-	-
10 000 - 20 000	9.4%	96.1%	579	100.0%	337
20 000 - 30 000	34.4%	88.7%	1 294	100.0%	1 312
30 000 - 40 000	51.9%	68.6%	2 085	68.7%	2 089
40 000 - 50 000	55.3%	49.3%	2 466	43.0%	2 505
50 000 - 60 000	61.3%	32.4%	2 696	19.9%	2 505
60 000 - 70 000	67.8%	21.4%	2 984	13.0%	2 505
70 000 - 80 000	72.6%	15.1%	3 233	9.8%	2 573
80 000 - 90 000	74.3%	11.3%	3 318	7.6%	3 339
90 000 - 100 000	75.1%	9.3%	3 327	6.2%	3 272
100 000 - 110 000	72.8%	7.5%	3 393	5.6%	3 630
110 000 - 120 000	70.3%	6.8%	3 288	4.7%	3 320
120 000 - 130 000	69.1%	6.2%	3 168	3.8%	2 932
130 000 - 140 000	65.8%	6.8%	2 994	3.3%	2 505
140 000 - 150 000	62.0%	5.8%	2 813	2.9%	2 504
150 000 - 160 000	55.3%	5.2%	2 675	2.6%	2 503
160 000 - 170 000	52.9%	7.4%	2 703	2.4%	2 503
170 000 - 180 000	53.8%	4.8%	2 611	2.2%	2 503
180 000 - 190 000	53.4%	6.1%	2 648	2.1%	2 503
190 000 - 200 000	56.4%	5.0%	2 462	1.9%	2 503
> 200 000	47.6%	6.0%	2 687	1.3%	2 503
Total	58.1%	37.7%	2 659	24.0%	2 505

Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En analysant de plus près le profil des ménages fiscaux gagnants, on peut observer que, **parmi les gagnants, il s'agit en 16,5 % des cas de retraités, tandis qu'en 71,3 % des cas il s'agit de salariés.** De même, le gain fiscal lié à la réforme est plus fréquent parmi les jeunes que parmi les plus âgés.

Répartition des ménages gagnants par âge de la personne de référence



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il s'avère aussi que la présence d'enfants est proportionnellement moins répandue parmi les ménages gagnants de la réforme. En effet, parmi les ménages fiscaux qui seraient gagnants de la réforme, seuls 24,8 % seraient des ménages qui touchent des allocations familiales – contre 27,0% au total. Nonobstant, **il convient de noter que 51,6 % des ménages touchant des allocations familiales verraient leur charge fiscale baisser du fait de la réforme.**

2.2. Analyse empirique de l'effet fiscal « réel »

Comme énoncé dans la partie IV, une analyse d'impact rigoureuse de la réforme proposée ne peut se limiter à une comparaison de l'application du barème U avec celui en vigueur en 2025 – même si intuitivement cette comparaison semble logique. En effet, il importe de rappeler que l'individualisation avec le barème U tel que proposé est censée entrer en vigueur en 2028 seulement.

Ainsi, afin d'analyser l'impact réel de la réforme d'individualisation, il convient de comparer le barème U proposé avec le barème qui serait en place en 2028 en cas de non-individualisation. Or, au vu des engagements du Gouvernement actuel, le barème hypothétiquement en place en 2028 s'il n'y avait pas d'individualisation ne correspondrait pas au barème actuellement en vigueur, mais bien à un barème fiscal neutralisé des tranches indiciaires 1) à venir et 2) écoulées qui n'ont pas encore été neutralisées.

Dans ce sens, et compte tenu des projections du STATEC, le barème fictif en 2028 auquel on devrait comparer le barème U correspondrait au barème de 2025 neutralisé de 4,5 tranches indiciaires – donc neutralisé de 11,8 % d'inflation.

La présente analyse reprend l'étude par microdonnées des ménages résidents faite dans la section V, mais, au lieu d'étudier l'impact de la réforme en comparant charge fiscale selon le barème de 2025 avec charge fiscale selon le barème U, elle **analyse l'impact de la réforme en comparant l'impôt selon le barème hypothétique de 2028 avec celui dû selon le barème U – tout en simulant aussi une hausse des revenus imposables qui dépendent de l'échelle mobile des salaires.**

Parmi les ménages fiscaux recensés, **52,2 %, soit quelque 161 400 ménages, verraient leur côte d'impôt diminuer⁶⁷ plus fortement avec l'entrée en vigueur de la réforme d'individualisation qu'au cas d'une simple neutralisation de l'inflation du barème actuel** – ces ménages seront qualifiés comme **gagnants réels** de la réforme à la suite de cette partie. La différence entre ce pourcentage et celui obtenu dans l'analyse de l'effet « affiché » (56,3 %) s'explique du fait que, même si certains ménages voient leur côte d'impôt diminuer avec le barème U (« gagnants affichés »), cette baisse est moins importante qu'avec l'ajustement du barème fiscal à l'inflation.

⁶⁷ Une baisse n'a été qualifiée comme telle qu'en cas de diminution de l'impôt dû (revenu des personnes physiques + impôt de solidarité) d'au moins 120 euros par an – un tel ménage est alors considéré comme gagnant réel de la réforme. Au contraire, une hausse d'impôt n'est reconnue qu'au cas où l'impôt dû augmenterait de 120 euros – ces ménages seront défini comme « perdants ».

D'autre part, 34,5 % des ménages fiscaux résidents, soit un total d'environ 107 000 ménages considérés comme « perdants » réels par la suite, subiraient, comparativement à un simple ajustement du barème actuel à l'inflation, une hausse d'impôt avec l'individualisation telle que proposée. Le nombre de perdants « réels » est donc considérablement supérieur au nombre de perdants « affichés ».

En effet, même les ménages pouvant éviter une hausse de leur fiscalité « affichée » en profitant de la période transitoire de 25 ans permettant aux couples imposés collectivement avant l'entrée en vigueur de la réforme de rester dans l'ancien système, sont, de fait, des perdants réels : ils restent imposables selon le barème applicable en 2025 au lieu de profiter d'une adaptation de ce barème à l'inflation.

À cela s'ajoute que 5,5 % des ménages effectifs verraient leur côte d'impôt « affichée » réduite d'au moins 120 euros annuels alors même que, comparativement à un ajustement du barème à l'inflation ils paient au moins 120 euros d'impôts en plus avec l'individualisation. Il s'agit donc de ménages qui se voient gagnants, mais qui, en termes réels, sont perdants – ceux-ci représentent environ 9,0 % des « perdants réels ».

De manière agrégée et comparativement aux barèmes hypothétiquement applicables en 2028 en cas d'ajustement à l'inflation, l'effet réel de l'individualisation consisterait en une hausse moyenne de 10,4 % de l'impôt redevable par les ménages résidents, s'il n'y avait pas de période transitoire. Une fois la période de transition prise en compte – ce qui permet de réduire la hausse d'impôt, l'effet réel sur l'impôt est baissier et s'élève à 6,5 % en moyenne. En médiane, indépendamment que l'on prenne en compte la période transitoire ou non, l'effet réel sur l'impôt redevable est une baisse de 3,0 %. Exprimée en termes absolus, la hausse d'impôt moyenne s'élève à environ 810 euros sans prise en compte de la période transitoire et se transforme en baisse d'environ 240 euros avec sa prise en compte.

Analyse descriptive des ménages « perdants » de la réforme

Dans cette partie les ménages (fiscaux) pour qui, selon nos estimations, le barème fiscal actuel neutralisé de l'inflation est plus favorable que celui de l'individualisation proposée, seront analysés de manière plus détaillée. **Ces ménages seront qualifiés de « perdants » réels – même s'ils ne voient pas forcément augmenter leur côte d'impôts, ils profitent d'une baisse moins élevée qu'en cas d'absence de réforme d'individualisation⁶⁸.**

Qui sont donc ces ménages pour lesquels le système actuel avec une neutralisation est plus avantageux ?

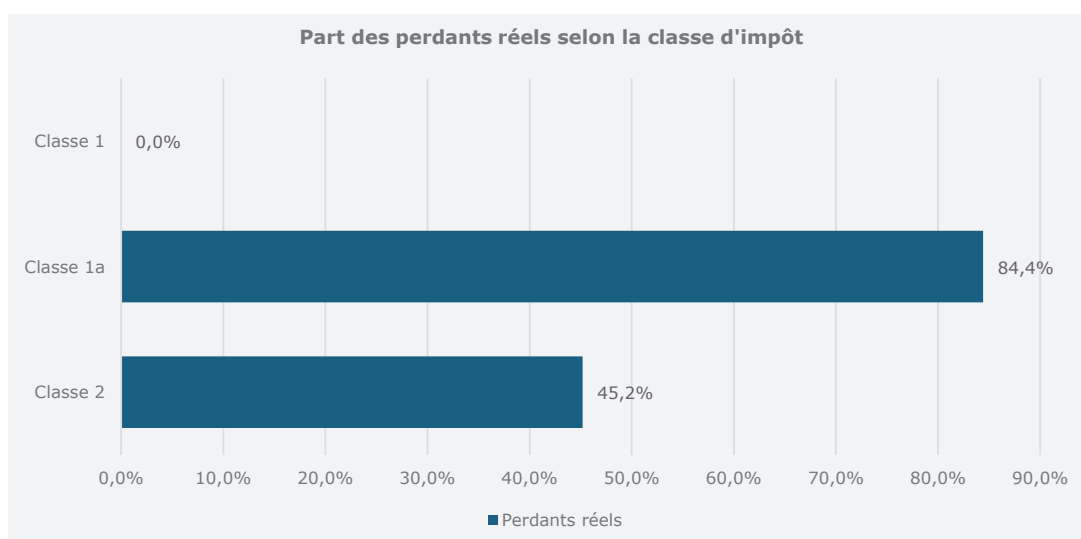
Parmi les ménages relevant de la classe 2, 45,2 % seraient des perdants « réels ». Ainsi, l'on peut dire que 45,2 % des ménages de la classe 2 paieraient au moins 120 euros d'impôts annuels en plus en 2028 comparativement à un barème d'impôt simplement neutralisé de l'inflation – malgré la période transitoire qui est censée éviter une hausse « affichée » de l'impôt dû.

Pour leur part, les ménages fiscaux relevant de la classe 1a seraient perdants dans 84,4 % des cas de figure. Ce taux élevé n'est guère surprenant : sachant que le barème U proposé correspond, peu ou prou, au barème applicable actuellement à la classe 1a, celui-ci est mécaniquement moins favorable qu'un barème 1a neutralisé de l'inflation⁶⁹. Ces ménages perdants de la classe 1a appartiennent en grande partie aux déciles de niveau de vie faibles voire moyens où la progressivité du barème est plus forte.

Parmi les individus de la classe d'impôt 1 qui, rappelons-le, sont les plus avantagés par la réforme, il n'y a pas de perdant. Ainsi, chaque individu dans cette classe a plus intérêt d'être imposé selon le nouveau barème R que selon le barème 1 revalorisé de 4,5 tranches indiciaires.

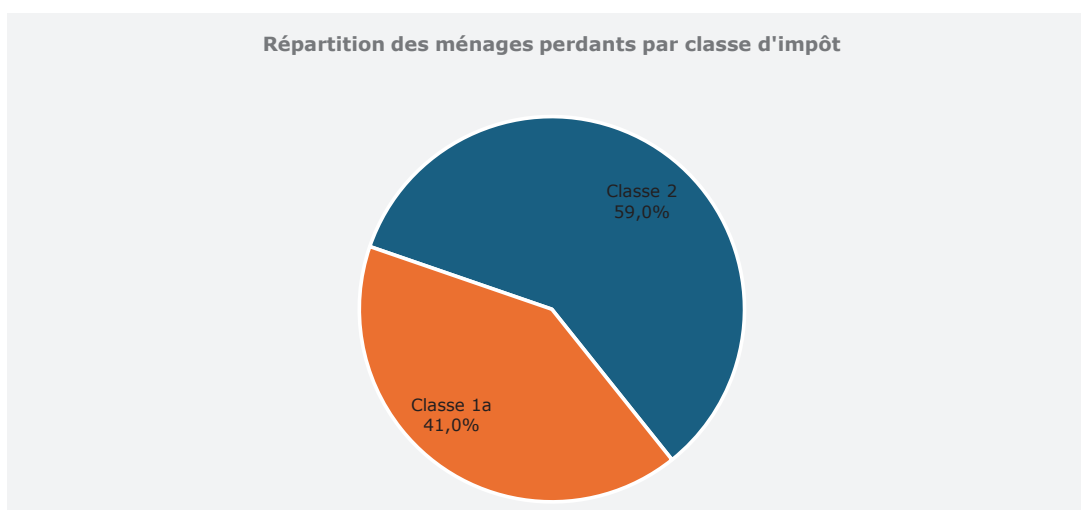
⁶⁸ Sous l'hypothèse que dans une telle situation, le barème actuel aurait été neutralisé de l'inflation.

⁶⁹ Les ménages fiscaux relevant de la classe 1a qui ne sont pas perdants « réels » sont des ménages qui ne paient pas d'impôt sur le revenu, ni actuellement, ni en cas de réforme. Ils ne sont donc ni gagnants, ni perdants comparativement à un ajustement du barème à l'inflation.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Ainsi, le groupe des perdants réels est constitué de 59,0 % de ménages de la classe 2 et de 41,0 % de ménages de la classe 1a.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il convient de noter que, **parmi les ménages perdants réels relevant de la classe d'impôt 2, il s'agit dans environ 9 300 de cas, soit 14,8 % des perdants, de ménages fiscaux imposés en classe 2 transitoirement en raison d'un divorce ou du veuvage. Sachant que cette phase transitoire est limitée aux trois années calendaires suivant l'année du jugement de divorce, il s'agit d'un groupe qui est, au moins en partie, « perdant à durée déterminée ».** En effet, les divorcés se verraient imposés en classe 1 après la phase transitoire des trois années – et profitent donc de l'individualisation avec application du barème U.

Pour les autres ménages en classe 2, l'effet négatif de la réforme s'explique, principalement par des écarts de niveaux de revenus importants entre conjoints imposés collectivement. En moyenne, dans ces ménages un des époux gagne 92,0 % du revenu imposable – dans 90 % des cas l'époux avec le revenu le plus élevé⁷⁰ gagne au moins 73,3 % du revenu du ménage – donc quasiment 3 fois plus que l'autre époux.

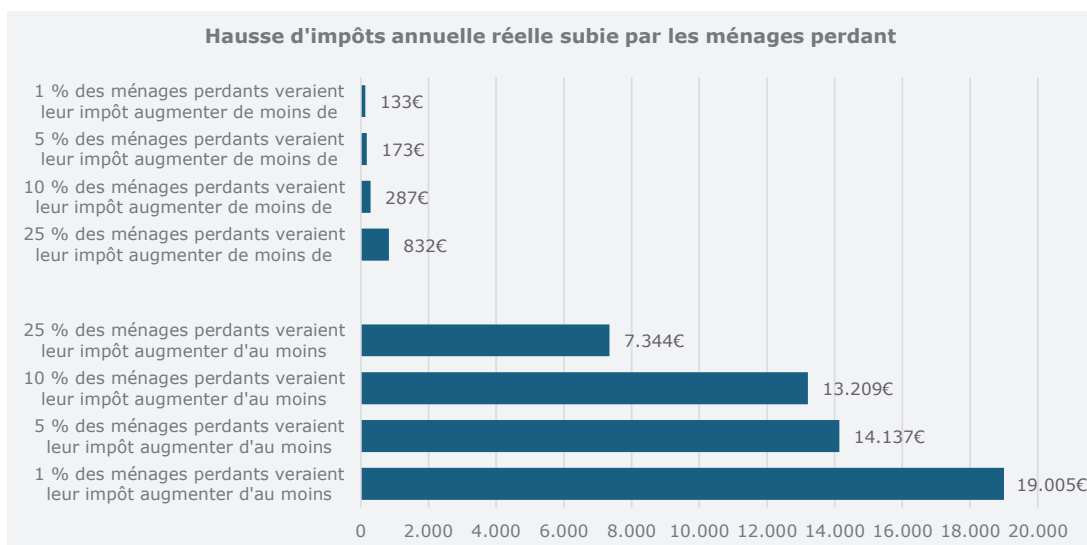
⁷⁰ L'homme dans 83 % des cas des ménages perdants.

En s'intéressant au niveau de la hausse réelle d'impôt induite par la réforme d'individualisation, donc à la différence d'impôt dû d'après le barème U d'un côté et d'après le barème actuel neutralisé de 4,5 tranches indiciaires – qui serait le barème applicable en 2028 s'il n'y avait pas d'individualisation de l'autre côté, **il faut distinguer entre hausse réelle et hausse « effective »**. En effet, **tandis qu'une partie de la perte réelle de certains ménages fiscaux peut être évitée du fait de la période transitoire de 25 ans, il restera une perte réelle inévitable pour ces ménages, celle-ci sera qualifiée de perte réelle « effective »**. En effet, ces ménages en période transitoire auraient profité de l'adaptation de leur tarif fiscal à l'inflation en cas de non-individualisation.

Force est de constater **que, parmi les perdants, la perte fiscale s'élèverait, en moyenne, à environ 4 300 euros annuels, soit à quelque 360 euros mensuels s'il n'y avait pas de période transitoire**. En médiane, la perte est inférieure, mais affiche encore 1 100 euros annuels : c'est-à-dire que 50 % des ménages fiscaux perdants réels, soit 53 300 unités, seraient soumis à un impôt augmenté de 1 100 euros si la réforme entrait en vigueur sans période transitoire – presque 100 euros par mois en plus. **Du fait de la période transitoire, certaines très fortes hausses réelles de l'impôt peuvent être évitées de sorte à ce que la hausse « effective » moyenne affiche environ 1 200 euros – même si la perte médiane effective reste au même niveau de 1 100 euros**.

En regardant de plus près la distribution des hausses d'impôts induites par une telle individualisation sans prendre en compte la période transitoire l'on peut déterminer quelle perte fiscale minimale s'applique à quelle proportion de la population désavantagée par la réforme :

- 1 % des ménages fiscaux perdants perdent, en termes réels, plus de 19 000 euros par année
- 10 % des ménages fiscaux perdants perdent, en termes réels, plus de 13 200 euros par année
- 25 % des ménages fiscaux perdants perdent, en termes réels, plus de 7 300 euros par année
- 10 % des ménages fiscaux perdants perdent, en termes réels, moins de 290 euros par année
- 1 % des ménages fiscaux perdants perdent, en termes réels, moins de 130 euros par année⁷¹



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

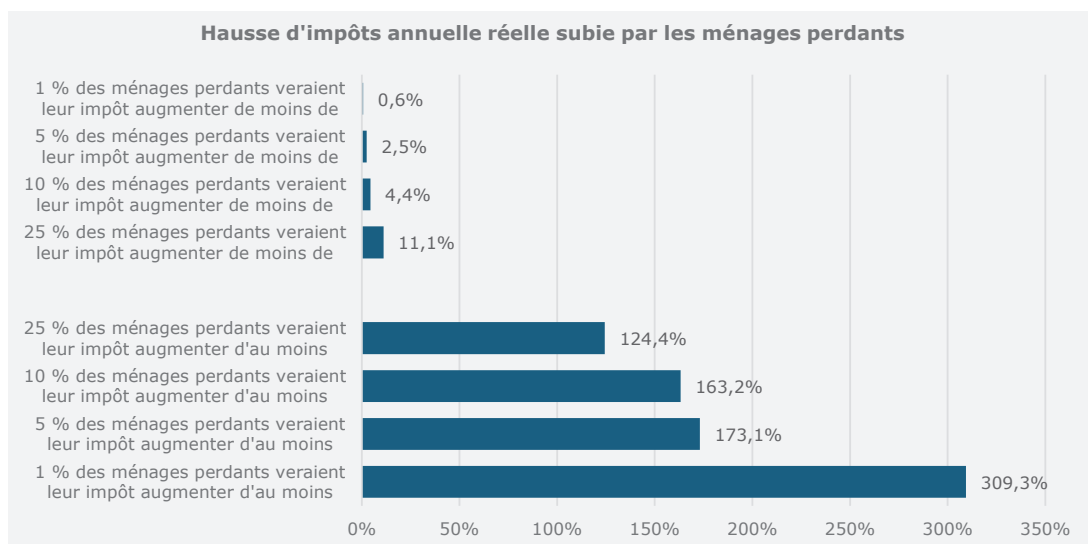
Si bien qu'une partie de ces pertes réelles sont hypothétiques du fait de la période transitoire qui permet à bon nombre de ménages d'éviter une perte réelle aussi élevée, il faut souligner que **les pertes réelles effectives restent importantes : 10 % des quelque 108 000 ménages perdants verraient leur tarif fiscal réel augmenter de plus de 3 000 euros annuels ; pour 75% de ceux-ci la perte effective se « limite » à moins de 1 600 euros annuels**.

⁷¹ Pour rappel, les pertes de moins de 120 euros annuels ne sont pas qualifiées comme « pertes » dans le cadre de cette analyse.

En faisant l'analyse de la hausse fiscale en termes relatifs plutôt qu'en termes nominaux, l'on observe **une hausse moyenne de l'impôt réel redevable⁷² de 74,8 % pour les ménages fiscaux perdants s'il n'y avait pas de période transitoire**. La hausse médiane de l'impôt dû quant à elle s'élève à 23,2 % soulignant une hausse réelle fortement hétérogène parmi les ménages « perdants ».

En effet, l'analyse de différents seuils dans la distribution de hausse d'impôt relative permet de faire les constats suivants :

- 1 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de plus de 309,3 % (plus que quadruplé !)
- 25 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de plus de 124,4 % (plus que doublé !)
- 25 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 11,1 %
- 10 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 4,4 %
- 5 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 2,5 %
- 1 % des ménages fiscaux « perdants » verraient leur impôt dû augmenter de moins de 0,6 %



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En faisant l'analyse des pertes « effectives » – en tenant compte de la période transitoire qui évite des pertes « affichées » – comparativement à ce qui serait dû avec la seule adaptation du barème actuel à l'inflation, la hausse fiscale affiche encore 31,3 % en moyenne et 17,7 % en médiane. **Malgré la période transitoire qui empêche que les ménages « voient » une hausse de leur tarif fiscal, les ménages sont confrontés à une hausse d'impôt effective substantielle.**

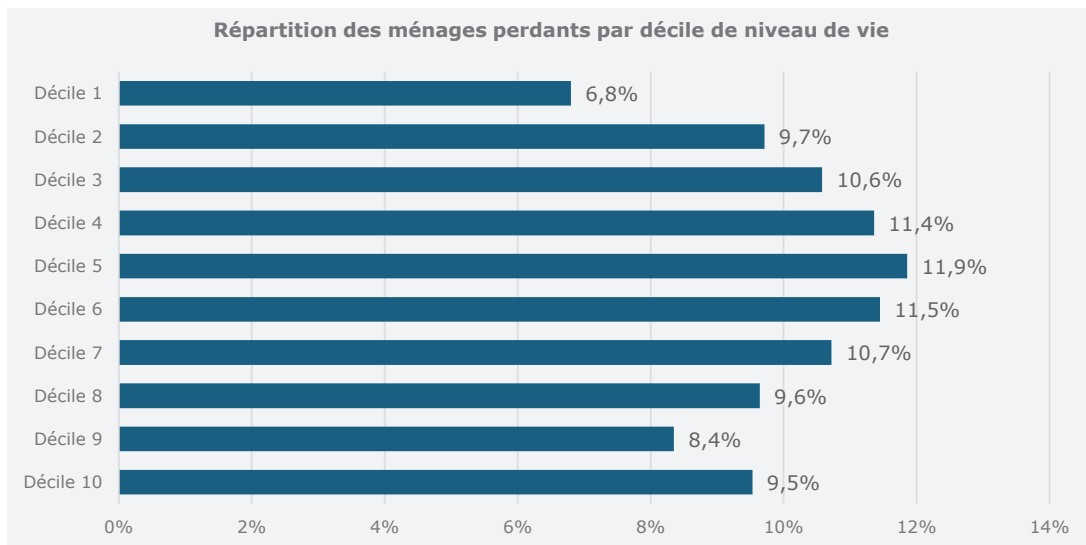
Si bien qu'une hausse fiscale – même si elle n'est pas remarquée par une véritable hausse affichée, mais bien une hausse cachée ou même si elle n'intervient qu'après une phase transitoire – n'est certes aimée par les concernés, il convient d'identifier le niveau de vie des ménages impactés par la réforme ; peut-être sont-ce uniquement « les riches » qui subissent cette hausse ?

Une analyse du niveau de vie des ménages « perdants » permet effectivement d'affirmer que ceux-ci sont, en moyenne, sensiblement plus riches que la population moyenne. Ainsi, **le revenu net disponible équivalent des ménages « perdants » est, en moyenne, supérieur de 4,0 % de celui des ménages « non-perdants » – en médiane aucun écart n'est à observer.**

Toutefois, la perte réelle impacterait aussi des ménages qui sont très loin d'être riches⁷³. Ainsi, la moitié (50,3 %) des ménages perdants seraient des ménages avec un revenu disponible équivalent en-dessous de la médiane par exemple. 6,8 % appartiennent même au premier décile de niveau de vie.

⁷² Impôt sur le revenu des personnes physiques + impôt de solidarité

⁷³ Seuls les quelque 620 ménages perdants de la classe 1 sont dans 99 % des cas parmi les 10 % des ménages les plus aisés.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il s'ajoute même que 7,0 % des ménages perdants sont des ménages avec un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté tel qu'estimé sur base des données administratives par nos soins⁷⁴. Inversement formulé, environ 24,3 % des ménages en risque de pauvreté seraient des ménages perdants avec la réforme telle que proposée.

Le tableau ci-dessous reprend pour différentes tranches de revenu disponible équivalent la hausse d'impôt réelle, tant moyenne que médiane, exprimée en termes absolus et relatifs parmi les ménages perdants de cette tranche de revenu.

De manière générale il s'avère que **la proportion de ménages perdants dans une certaine tranche de revenu augmente avec le niveau de revenu. Parmi les ménages avec un niveau de vie au-delà de 150 000 euros annuels, entre 59,6 % et 66,7 % peuvent ainsi être qualifiés de perdants réels – ils profiteraient plus d'une adaptation à l'inflation de leur barème que de l'individualisation avec introduction du barème U.**

La perte fiscale subie par ces ménages perdants est substantielle – avant tout si l'on fait abstraction de la période transitoire. En termes relatifs elle suit une tendance baissière, tant en moyenne qu'en médiane. En revanche, en termes absolus, la hausse d'impôt moyenne atteint un plateau entre 8 000 et 11 000 euros annuels à partir de revenus disponibles équivalents de 110 000 euros ; la hausse médiane dépasse quant à elle les 3 000 euros à partir de ces niveaux de de vie.

Ainsi le tableau permet d'observer que, dans la tranche de revenu disponible équivalent entre 40 000 et 50 000 euros par an, tranche dans laquelle 40,7 % des ménages sont perdants réels, la hausse d'impôt parmi les perdants s'élève en moyenne à 69,3 % – l'équivalent d'une hausse annuelle de l'impôt de 3 800 euros. En revanche, les ménages avec un niveau de vie entre 150 000 et 160 000 euros, dont 59,6 % sont perdants, subiraient une hausse fiscale médiane de 4,2 % (4 357 euros).

⁷⁴ Voir note bas de page 13 – le seuil de risque de pauvreté repris dans le cadre de cette analyse ne correspond pas au seuil de risque de pauvreté « officiel » communiqué par le STATEC ou EUROSTAT.

Revenu disponible équivalent	Gagnants	Hausse d'impôt réelle-sans phase transitoire			
		Moyenne		Médiane	
		relative	absolue	relative	absolue
0 - 10 000	0.0%	-	-	-	-
10 000 - 20 000	9.1%	480.0%	800	153.6%	486
20 000 - 30 000	27.6%	220.7%	1 411	139.0%	643
30 000 - 40 000	35.5%	110.9%	2 781	76.4%	1 012
40 000 - 50 000	40.7%	69.3%	3 789	21.0%	1 076
50 000 - 60 000	39.6%	51.6%	4 328	18.4%	1 076
60 000 - 70 000	34.6%	45.0%	4 980	17.2%	1 537
70 000 - 80 000	29.4%	41.3%	6 018	17.3%	2 255
80 000 - 90 000	27.9%	37.0%	6 179	10.5%	1 612
90 000 - 100 000	27.8%	28.5%	6 968	11.3%	2 257
100 000 - 110 000	31.1%	25.1%	7 614	10.2%	3 203
110 000 - 120 000	37.4%	21.1%	8 018	6.8%	3 914
120 000 - 130 000	40.9%	19.2%	7 591	3.5%	2 969
130 000 - 140 000	49.0%	19.0%	8 999	6.2%	4 571
140 000 - 150 000	51.3%	16.0%	8 347	3.0%	3 906
150 000 - 160 000	59.6%	18.7%	8 655	4.2%	4 357
160 000 - 170 000	62.0%	19.5%	8 620	4.2%	4 612
170 000 - 180 000	66.7%	22.2%	8 664	2.9%	4 734
180 000 - 190 000	59.2%	139.3%	10 523	7.7%	9 548
190 000 - 200 000	61.6%	16.0%	9 668	3.6%	3 694
> 200 000	63.2%	14.0%	10 910	3.1%	7 788
Total	35.5%	73.4%	4 253	21.7%	1 076

Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En faisant l'analyse de la perte réelle effective – en tenant compte donc de la période transitoire –, il ressort, logiquement, que la hausse de l'impôt subie, tant en moyenne qu'en médiane, par ces ménages est moins élevée – justement parce que la période transitoire limite la perte des ménages perdants imposés collectivement. Toutefois, **la perte reste très substantielle : la hausse d'impôt absolue effective, tant moyenne que médiane, dépasse les 1 000 euros pour les ménages perdants avec un niveau de vie au-delà de 40 000 euros par an.**

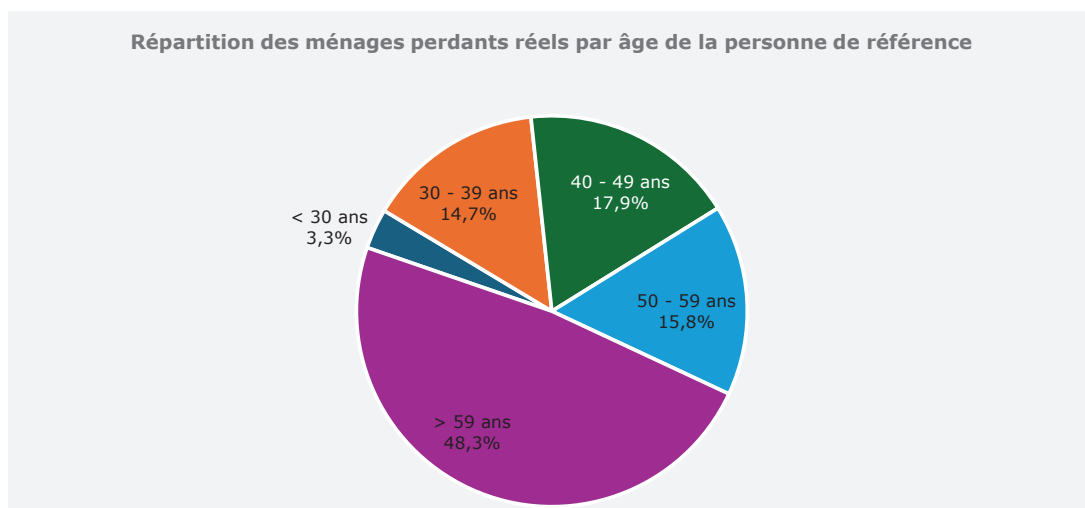
Revenu disponible équivalent	Gagnants	Hausse d'impôt réelle effective – avec phase transitoire			
		Moyenne		Médiane	
		relative	absolue	relative	absolue
0 - 10 000	0.0%	-	-	-	-
10 000 - 20 000	9.1%	312.9%	283	67.5%	276
20 000 - 30 000	27.6%	135.1%	371	34.8%	311
30 000 - 40 000	35.5%	50.3%	641	20.9%	453
40 000 - 50 000	40.7%	25.4%	1 070	18.5%	1 075
50 000 - 60 000	39.6%	16.6%	1 359	13.6%	1 075
60 000 - 70 000	34.6%	14.0%	1 575	10.7%	1 076
70 000 - 80 000	29.4%	11.9%	1 749	8.3%	1 270

Revenu disponible équivalent	Gagnants	Hausse d'impôt réelle effective – avec phase transitoire			
		Moyenne		Médiane	
		relative	absolue	relative	absolue
80 000 - 90 000	27.9%	11.4%	1 793	5.5%	1 079
90 000 - 100 000	27.8%	8.0%	1 958	4.3%	1 489
100 000 - 110 000	31.1%	6.5%	2 077	3.4%	1 969
110 000 - 120 000	37.4%	5.1%	2 201	2.8%	2 494
120 000 - 130 000	40.9%	4.5%	2 153	2.6%	2 067
130 000 - 140 000	49.0%	4.3%	2 432	2.3%	3 008
140 000 - 150 000	51.3%	4.3%	2 558	2.2%	3 057
150 000 - 160 000	59.6%	5.2%	2 658	2.2%	3 074
160 000 - 170 000	62.0%	4.5%	2 614	2.2%	3 074
170 000 - 180 000	66.7%	4.6%	2 582	2.1%	3 019
180 000 - 190 000	59.2%	84.3%	2 641	2.0%	3 074
190 000 - 200 000	61.6%	3.6%	2 634	1.6%	2 913
> 200 000	63.2%	3.4%	3 013	1.1%	3 396
Total	35.5%	30.9%	1 230	17.6%	1 075

Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il est impératif de considérer cet impact fiscal considérable sur les ménages avec un niveau de vie modeste, voire moyen. Malgré la période transitoire qui permet d'éviter une hausse d'impôt « affichée » du jour au lendemain, cette réforme d'individualisation empêche une réforme fiscale constituée d'une simple actualisation du barème actuel qui serait considérablement plus avantageux pour bon nombre de ménages.

Une analyse plus approfondie du profil des ménages perdants avec la réforme montre que **presque la moitié (47,6 %) des ménages fiscaux perdants « réels » sont des ménages « retraités »**. En termes d'âge, l'on observe que dans 48,3 % des ménages perdants, la personne de référence⁷⁵ est âgée de plus de 60 ans et dans 42,5 % des cas elle est même âgée de plus de 65 ans. En revanche, dans 18,0 % des ménages fiscaux perdants la personne de référence est âgée de moins de 40 ans par exemple.



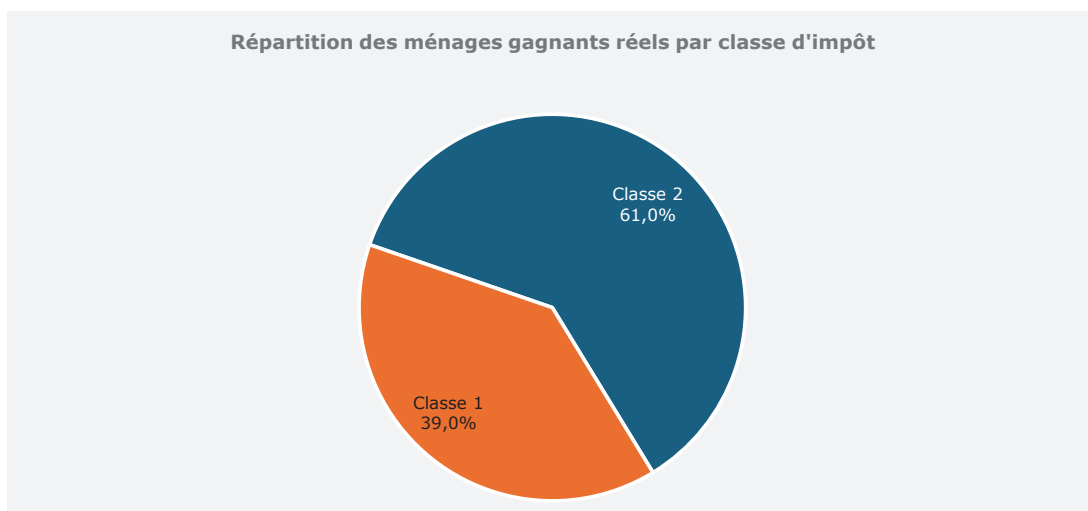
Données : IGSS ; Calculs : CSL.

⁷⁵ La personne de référence est définie comme étant la personne dans le ménage fiscal avec le revenu individuel soumis à l'impôt le plus élevé.

En s'intéressant à la présence ou non d'enfants dans les ménages perdants, il s'avère que la présence d'enfants est proportionnellement plus répandue parmi les perdants. Ainsi, parmi les ménages fiscaux « perdants », 34,9 % touchent des allocations familiales – et ont donc des enfants de moins de 18 ans. Cette surreprésentation n'est guère étonnante, sachant qu'il s'agit des ménages de la classe 2 – plus enclin à avoir des enfants – et de ménages de la classe 1a qui, par définition et à l'exception de ceux âgés de plus de 64 ans, ont des enfants, qui seront négativement impactés par la réforme d'individualisation. Inversement formulé, 44,4 % des ménages touchant des allocations fiscales seraient des ménages perdants de la réforme. **Cet effet réel confirme l'effet affiché et met en lumière la nécessité de mieux prendre en compte les enfants lors de la réforme – par une adaptation de la base imposable en cas de présence d'enfants et/ou un ajustement des allocations familiales.**

Analyse descriptive des ménages gagnants de la réforme

En analysant le profil des ménages « gagnants », c'est-à-dire les ménages pour lesquels la charge fiscale diminuerait plus du fait de l'individualisation avec introduction du barème U qu'en cas d'ajustement des barèmes actuels à l'inflation, **il ressort que la plus grande majorité des ménages gagnants relève de la classe d'impôt 1. Ceux-ci représentent 61,0 % des ménages gagnants ; les 39,0 % restants relevant eux de la classe d'impôt 2.**

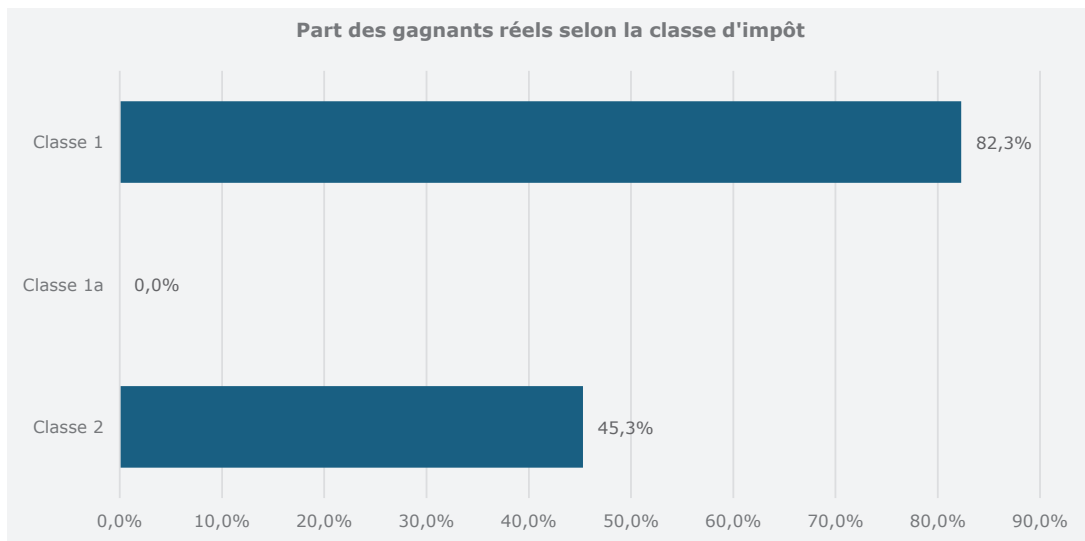


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Ainsi, il s'avère que **83,0 % de l'ensemble des individus en classe 1 sont des gagnants de la réforme de l'individualisation** telle que proposée. Sachant que le barème U est considérablement plus avantageux que celui applicable actuellement à la classe 1, ce taux de ménages profitant de l'individualisation n'est guère surprenant. Les ménages de la classe 1 ne profitant pas de l'individualisation par une baisse de leur impôt sont pour la plupart les ménages qui jusqu'à présent ne payaient pas d'impôts – la réforme est donc neutre pour ceux-ci.

Une analyse plus fine des gagnants de la classe 1 permet de dire encore que dans plus d'un tiers des cas les individus gagnants cohabitent avec une (ou plusieurs) autre personne non-mariée ayant des revenus propres – il ne s'agit donc pas forcément de célibataires au sens propre du terme, mais il peut aussi s'agir de concubins en union libre.

En ce qui concerne **les ménages fiscaux relevant de la classe 2 actuellement, le taux de ceux qui bénéficieraient d'une baisse d'impôt en raison de la réforme proposée s'élève à 45,3 %**. Pour les individus actuellement en classe 1a, ce taux est nul : du fait que le barème U n'apporte pas d'amélioration par rapport à celui applicable à la classe 1a en 2025, il est mécaniquement moins favorable qu'un barème 2025 neutralisé de l'inflation.

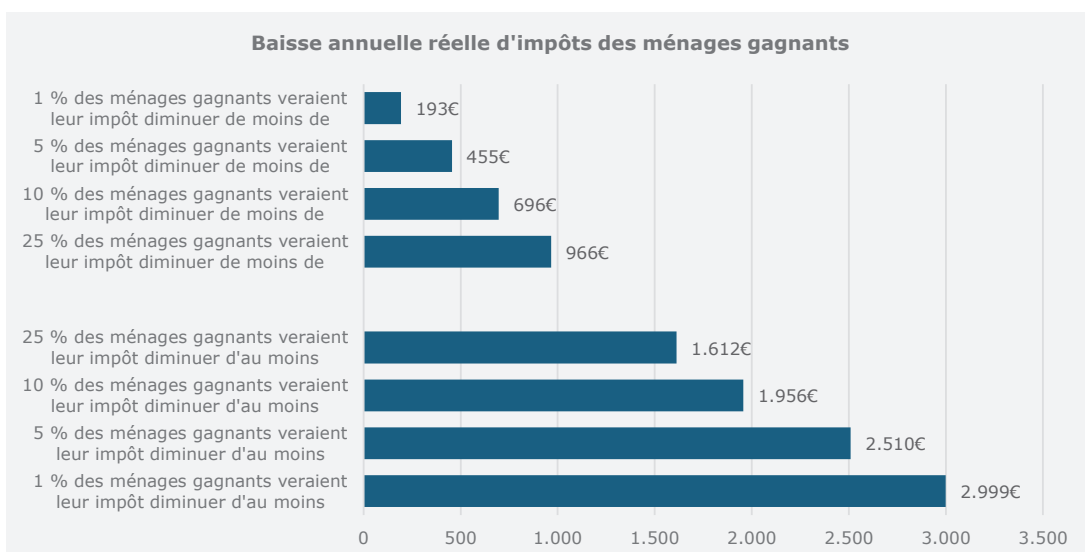


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En analysant le niveau du gain fiscal réel induit par l'introduction de l'individualisation avec le barème U, il s'avère que celui-ci s'élève, parmi les gagnants, à environ 1 280 euros en moyenne (1 090 euros en médiane). Cette baisse est sensiblement plus faible que la baisse « affichée » du fait que, même sans cette individualisation, les ménages auraient profité d'un ajustement de leur côte d'impôt du fait de l'ajustement du tarif fiscal à l'inflation qui interviendrait autrement.

La baisse moyenne cache en outre une importante disparité quant au niveau de gain fiscal dont les ménages peuvent profiter. Une étude plus détaillée des gains permet d'identifier certains seuils de gains pour une proportion donnée de la population :

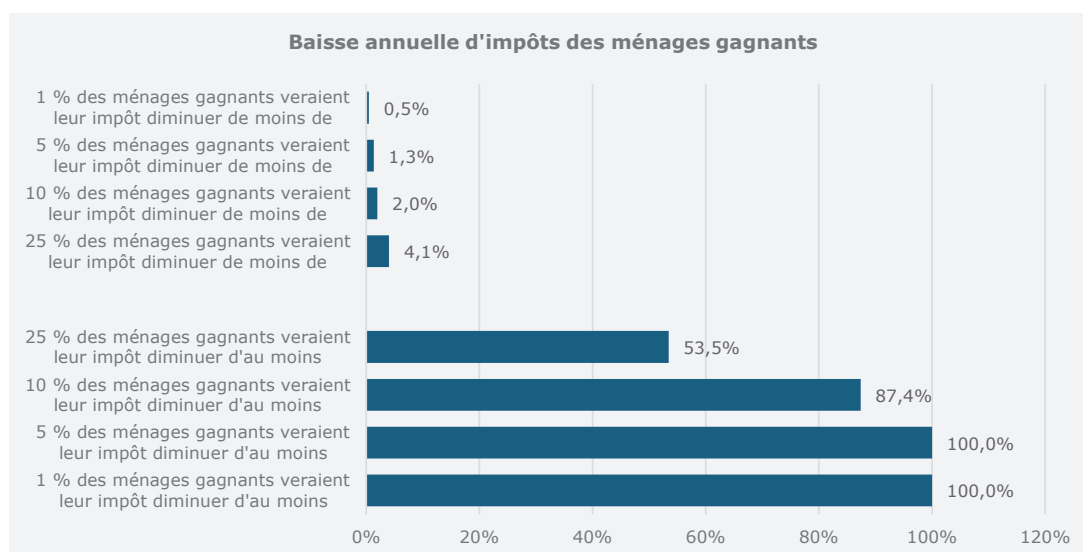
- 1 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de plus de 3 000 euros
- 10 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de plus de 1 950 euros
- 25 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de moins de 970 euros
- 5 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de moins de 455 euros
- 1 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de moins de 190 euros



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En exprimant le gain en termes relatifs afin de déterminer de quelle proportion l'impôt dû diminue plus en raison de la réforme qu'en cas d'ajustement à l'inflation du tarif, celui-ci s'élève à 30,5 % en moyenne et à 12,4 % en médiane. Plus encore que le gain absolu, le gain relatif est fortement hétérogène parmi les ménages fiscaux :

- 5 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de 100 % ; ils ne seront donc plus redevable d'impôt avec l'individualisation alors qu'ils le seraient en cas d'un simple ajustement à l'inflation du tarif fiscal
- 25 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer d'au moins 53,5 %
- 25 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de moins de 4,1 %
- 5 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de moins de 1,3 %
- 1 % des ménages fiscaux gagnants verraient leur côte d'impôt réelle diminuer de moins de 0,5 %

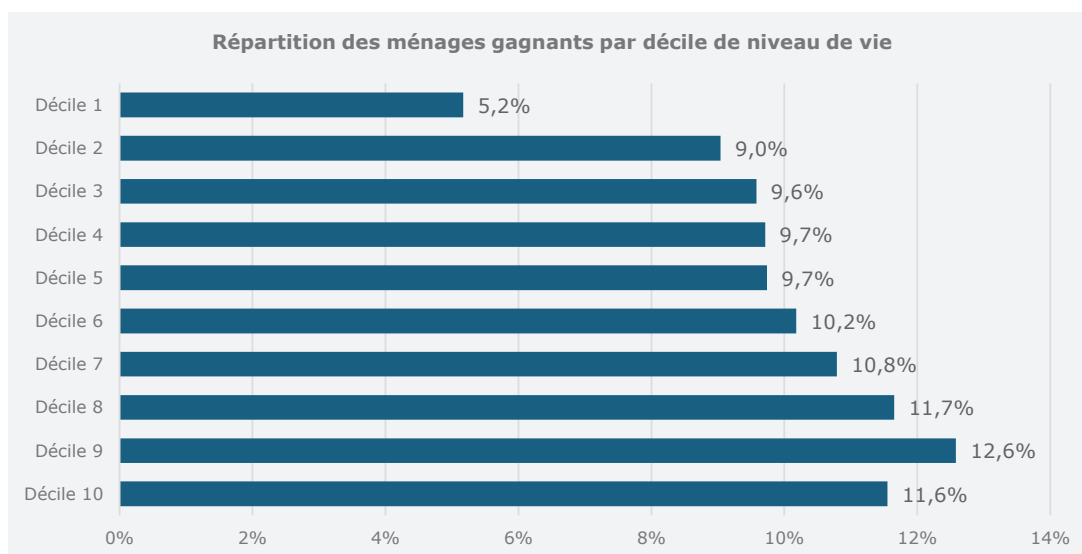


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En comparant le niveau de vie des ménages fiscaux gagnants plus avec la réforme proposée qu'avec un ajustement à l'inflation du tarif avec celui de l'ensemble des ménages, **l'on observe que, tant en moyenne qu'en médiane, les ménages gagnants peuvent être considérés comme plus « riches », voire plus « aisés » que le reste des ménages – leur niveau de vie étant supérieur de 10,9 % en moyenne et 13,7 % en médiane à celui des ménages « non-gagnants »**⁷⁶.

Cette image se confirme en partie lorsque l'on analyse dans quel décile de niveau de vie se retrouvent les ménages gagnants. Seuls 5,2 % des ménages gagnants appartiennent aux 10 % des ménages fiscaux les moins aisés. Les déciles 8 et 9 sont par contre surreprésentés dans les ménages gagnants : ils représentent 24,2 % des ménages gagnants.

⁷⁶ Comparés uniquement aux ménages « perdants », les ménages « gagnants » sont plus aisés en médiane (5,4 %) tandis qu'en moyenne ils ont même un niveau de vie inférieur de 2,2 %. La différence entre la comparaison entre gagnants/non-gagnants et gagnants/perdants est liée au fait que de nombreux ménages – principalement les moins aisés – ne sont ni gagnants ni perdants de la réforme ; il s'agit de ménages qui ne paient pas d'impôts ni avec le barème U, ni avec l'actualisation du tarif fiscal à l'inflation.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Toutefois, il convient aussi de noter que 43,2 % des ménages avec un niveau de vie en-dessous du niveau de vie médian profiteraient plus de la réforme telle que proposée que d'un ajustement à l'inflation du tarif. Parmi les ménages avec un niveau de vie inférieur au seuil pouvant être considéré comme seuil de risque de pauvreté, 28,2 % sont gagnants de cette réforme. Dans ce sens, la réforme telle que proposée peut être valablement qualifiée comme très positive, aussi pour une partie non-négligeable des ménages modestes.

L'illustration de la réduction de l'impôt tant absolue que relative comparativement à un barème ajusté de l'inflation est illustré en fonction des tranches de niveau de vie dans le tableau ci-dessous. Il est possible d'observer que l'effet réducteur de l'impôt est d'abord dégressif de sorte à ce que pour les ménages les plus modestes la réduction d'impôt est considérablement plus élevée en termes relatifs que pour les ménages avec des revenus moyens. Cette tendance se confirme jusqu'à des niveaux de vie d'environ 120 000 euros en revenu équivalent adulte. Par la suite, l'effet réducteur a une trajectoire erratique.

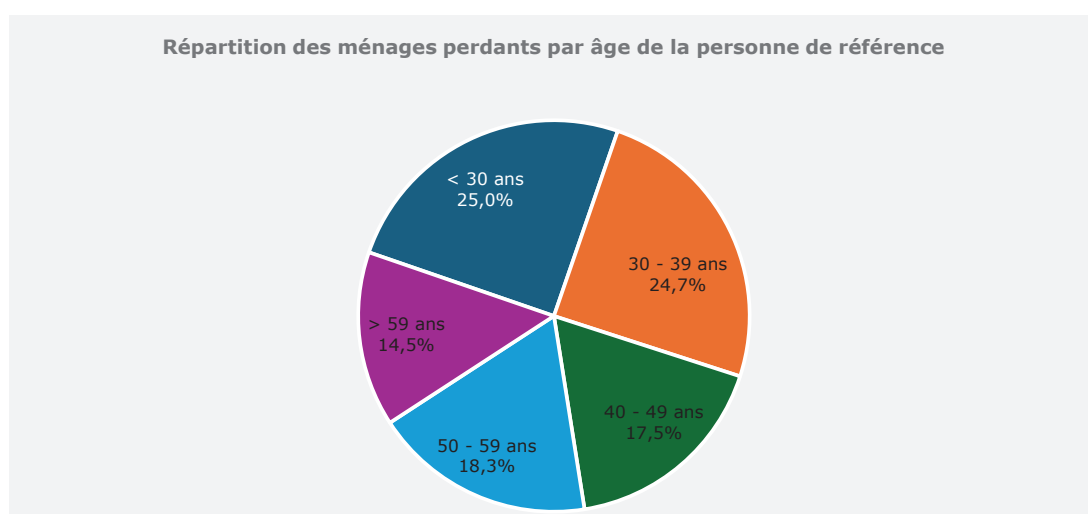
À titre d'exemple, la baisse d'impôts moyenne s'élève à 84,1 % pour la tranche de revenu disponible équivalent de 20 000 à 30 000 euros – parmi les 32,2 % des ménages gagnants dans cette tranche. Cette baisse se réduit progressivement à 3,3 % pour la tranche de revenu de 100 000 à 110 000 euros.

En termes absolus l'on observe la baisse maximale, tant moyenne que médiane, pour les niveaux de vie entre 30 000 et 40 000 euros – avoisinant les 1 600. Pour les tranches de revenu équivalent supérieurs à 90 000 euros la baisse moyenne s'établit à moins de 1 000 euros.

Revenu disponible équivalent	Gagnants	Baisse réelle d'impôt			
		Moyenne		Médiane	
		relative	absolue	relative	absolue
0 - 10 000	0.0%	-	-	-	-
10 000 - 20 000	7.7%	93.8%	543	100.0%	338
20 000 - 30 000	32.2%	84.1%	1 117	90.9%	1 233
30 000 - 40 000	49.7%	58.9%	1 569	57.8%	1 595
40 000 - 50 000	52.3%	38.2%	1 480	28.7%	1 418
50 000 - 60 000	56.1%	22.6%	1 279	8.1%	1 012
60 000 - 70 000	62.3%	12.7%	1 160	4.7%	976
70 000 - 80 000	68.1%	7.8%	1 104	3.3%	968
80 000 - 90 000	69.5%	5.4%	1 035	2.4%	966
90 000 - 100 000	69.2%	4.4%	997	1.8%	845
100 000 - 110 000	65.0%	3.3%	977	1.5%	820
110 000 - 120 000	57.6%	3.3%	866	1.1%	760
120 000 - 130 000	51.9%	3.4%	792	0.8%	633
130 000 - 140 000	44.8%	4.9%	765	0.7%	594
140 000 - 150 000	40.3%	4.2%	646	0.6%	544
150 000 - 160 000	32.8%	3.0%	572	0.4%	351
160 000 - 170 000	30.7%	6.9%	626	0.3%	291
170 000 - 180 000	26.9%	4.7%	477	0.3%	291
180 000 - 190 000	33.5%	4.9%	529	0.2%	291
190 000 - 200 000	31.4%	5.3%	463	0.2%	291
> 200 000	29.3%	5.6%	591	0.2%	291
Total	53.9%	29.4%	1 283	11.3%	1 079

Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En analysant de plus près le profil des ménages fiscaux gagnants, on peut observer que, **parmi les gagnants, il s'agit en 15,6 % des cas de retraités, tandis qu'en 71,8 % des cas il s'agit de salariés. De même, le gain fiscal lié à la réforme est considérablement plus fréquent parmi les jeunes que parmi les plus âgés.**



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Il s'avère aussi que la présence d'enfants est proportionnellement moins répandue parmi les ménages gagnants de la réforme. En effet, parmi les ménages fiscaux qui seraient gagnants de la réforme comparativement à une simple adaptation du barème fiscal, seuls 23,2% seraient des ménages qui touchent des allocations familiales – contre 27,0% au total. Nonobstant, **il convient de noter que 44,8 % des ménages touchant des allocations familiales verraient leur charge fiscale baisser plus avec la réforme proposée qu'avec un ajustement à l'inflation du barème actuel.**

2.3. Analyse de l'effet redistributif « affiché »

Après avoir examiné en détail l'impact de l'individualisation de l'impôt sur les différents types de ménages, il importe désormais de dépasser cette approche micro-économique pour s'intéresser à son effet redistributif global.

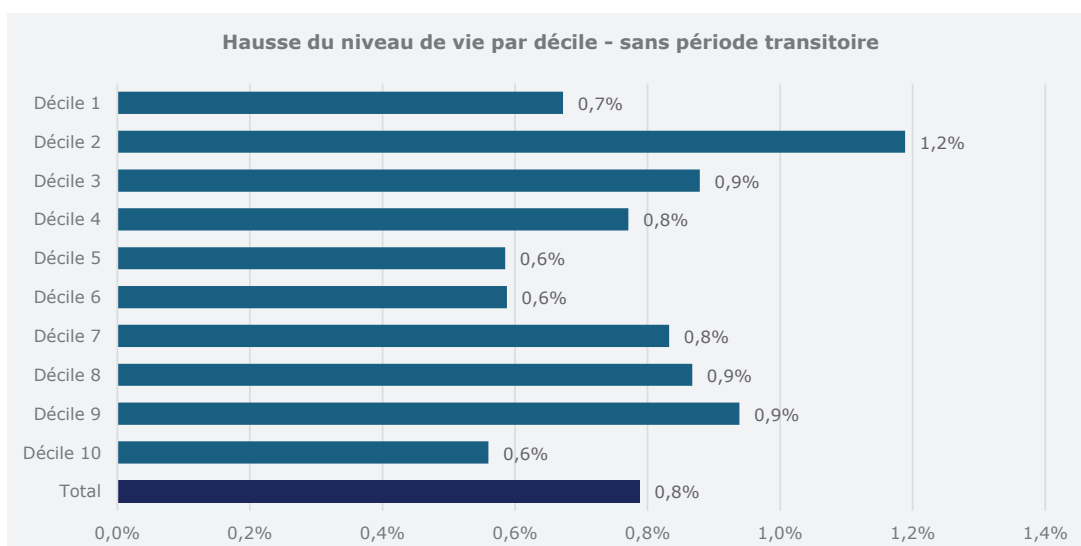
En effet, une réforme fiscale ne se mesure pas uniquement à travers les variations qu'elle induit pour chaque situation particulière, mais également à travers sa capacité à modifier la répartition des ressources au sein de la société. L'effet redistributif constitue dès lors un élément central de l'évaluation d'une réforme, puisqu'il reflète à la fois la fonction correctrice de l'impôt et son rôle dans la promotion d'une certaine conception de la justice ou de l'équité sociale.

Cependant, cet effet redistributif ne saurait être appréhendé de manière univoque. La redistribution présente plusieurs facettes selon l'angle retenu : amélioration relative du niveau de vie, réduction du risque de pauvreté ou encore évolution des inégalités globales. Chacun de ces aspects met en évidence une dimension différente du rôle redistributif de l'impôt et permet ainsi d'éviter une lecture réductrice des conséquences de l'individualisation.

Dans cette optique, l'analyse qui suit mobilise trois indicateurs complémentaires. Le premier est la hausse du niveau de vie par décile, qui permet de mesurer l'évolution du revenu disponible selon la position des ménages dans la distribution. Le deuxième est l'évolution du taux de risque de pauvreté, indicateur essentiel pour apprécier l'effet de la réforme sur les ménages les plus vulnérables. Enfin, le troisième est l'évolution de l'indice de Gini, qui rend compte de l'impact global sur les inégalités de revenu. Pris ensemble, ces trois outils offrent une vision nuancée de la portée redistributive de l'individualisation de l'impôt.

Tout d'abord, en analysant l'effet sur le niveau de vie qu'a la réforme en fonction du décile de niveau de vie dans lequel se trouve les ménages, la réforme proposée peut effectivement être qualifiée de redistributive dans une certaine mesure.

Sans prise en compte de la période de transition, il appert que l'effet moyen sur le niveau de vie, positif pour tous les déciles, est le plus faible pour le dernier décile. L'effet sur le niveau de vie affiche + 0,7 % pour le premier décile et atteint un maximum de + 1,2 % pour le deuxième décile des ménages fiscaux. Pour les ménages des déciles sept à 9, l'effet positif sur le niveau de vie s'établit entre + 0,8 % et + 0,9 % tandis que pour le dernier décile l'effet n'est plus que de + 0,6 %.

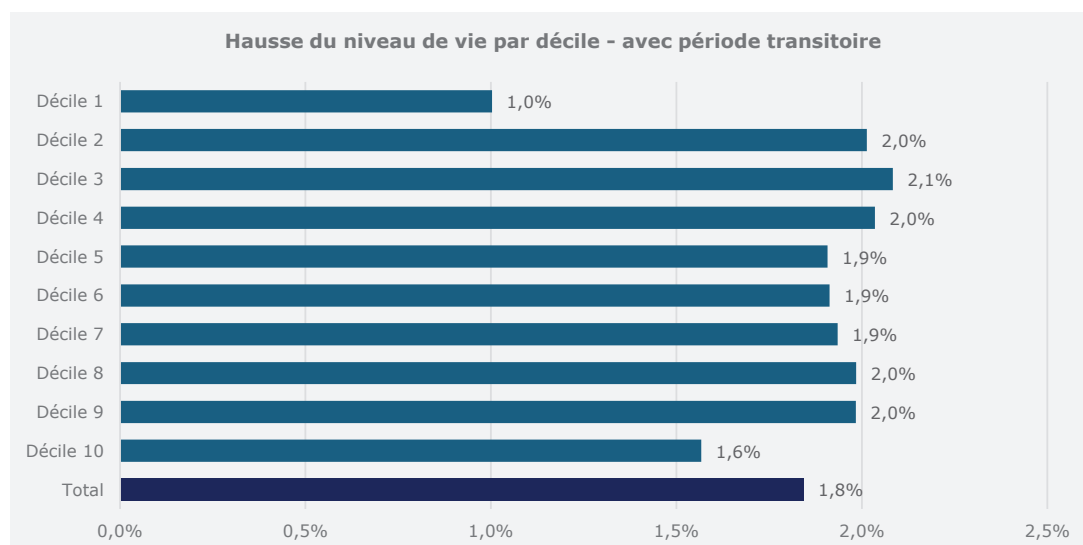


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En prenant en compte la période transitoire, l'effet redistributif est légèrement moindre et la réforme est plutôt à considérer comme neutre : ni progressive, ni dégressive. À l'exception des déciles un et dix, pour lesquels l'effet haussier du niveau de vie s'élève à respectivement + 1,0 % et + 1,6 %, l'effet de la réforme correspond à une hausse moyenne du niveau de vie entre + 1,9 % et + 2,1 % pour les ménages de tous les autres déciles.

On observe donc clairement un effet de réforme résultant en une hausse du niveau de vie quasi-uniforme qui est plus modérée pour deux groupes :

- pour le premier décile du fait qu'il s'agit de ménages payant, aujourd'hui déjà, peu ou pas d'impôts, signifiant qu'ils ne profitent pas (ou moins) d'une baisse d'impôts
- pour le dernier décile du fait que la réduction d'impôts est plafonnée.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

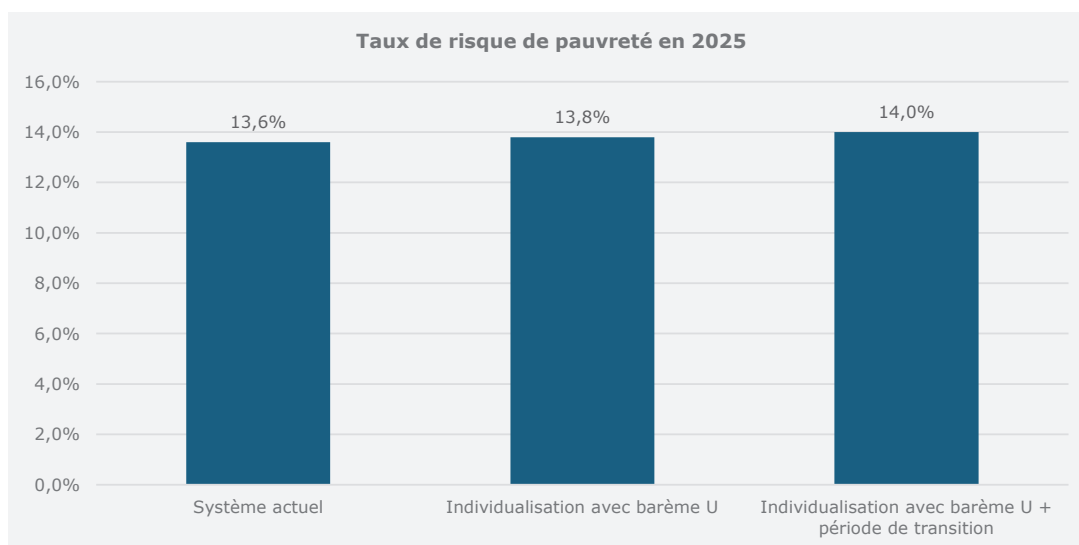
Un autre angle de l'analyse de l'effet redistributif peut aussi consister en l'étude du taux de risque de pauvreté avec et sans réforme fiscale. Sur base des données administratives analysées, le taux de risque de pauvreté – qui, rappelons-le, n'est pas à comparer au taux de risque de pauvreté tel que communiqué par le STATEC ou EUROSTAT du fait 1) que la source de données est différente et 2) qu'ils incluent des données pas à notre disposition dans le cadre de la présente analyse – est estimé à 13,6 % en 2025⁷⁷.

Si la réforme intervenait sans période transitoire, le taux de pauvreté augmenterait légèrement à 13,8 % – même si le niveau de vie des personnes en risque de pauvreté augmenterait de 0,2 % en moyenne. Cet effet, paradoxal à première vue, est lié au fait que le niveau de vie médian augmenterait plus fortement avec la réforme fiscale que les niveaux de vie inférieurs – or, le taux de risque de pauvreté est justement basé sur cet écart-là.

En prenant en compte la période de transition, il appert même que la hausse du taux de risque de pauvreté résultant de la réforme fiscale telle que proposée est légèrement plus marquée : il passerait de 13,6 % à 14,0 % du fait de la réforme. Le niveau de vie des ménages en risque de pauvreté augmenterait quant à lui de 1,1 % en moyenne.

L'effet sur le taux de pauvreté ne laisse donc guère valoir l'argument selon lequel l'individualisation de l'impôt avec introduction du barème U serait redistributive.

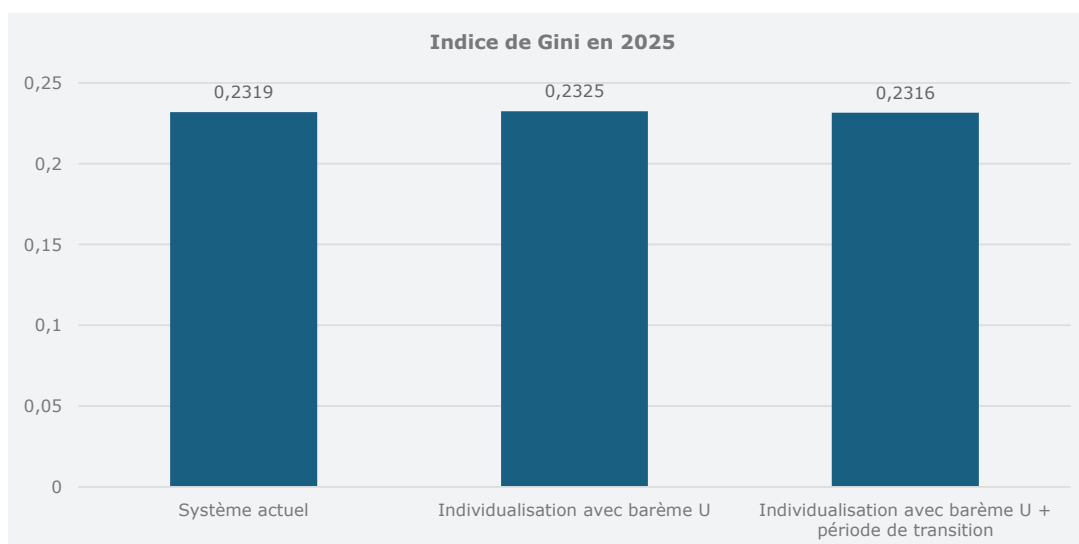
⁷⁷ Le taux pour 2025 est simulé en reprenant la structure et distribution des revenus de 2023 tout en appliquant le barème fiscal applicable en 2025 et en tenant compte de l'évolution de l'échelle mobile des salaires pour les éléments qui en dépendent.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Une autre approche par laquelle l'on peut analyser l'impact redistributif de la réforme proposée est l'analyse de l'impact sur l'indice d'inégalité Gini. Cet indice, qui peut prendre des valeurs entre 0 (égalité absolue) et 1 (un ménage concentre l'ensemble de la richesse), est en effet impacté par l'impôt et synthétise la concentration de la richesse – qui correspond dans notre cadre de l'analyse au revenu disponible équivalent.

Selon les données sous analyse, l'indice de Gini calculé sur base de la distribution des niveaux de vie affiche une valeur estimée de 0,2319 en 2025. Sans prise en compte de la période de transition, ce niveau augmenterait très légèrement à 0,2325 du fait de la réforme fiscale, tandis que, une fois prise la période de transition en compte, le Gini afficherait 0,2316 – soit un niveau légèrement inférieur au niveau actuel.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Compte tenu de l'indice de Gini comme mesure d'appréciation, la réforme devrait être considéré comme neutre – il n'y a ni de baisse, ni de hausse notable qui résulterait de la réforme proposée.

2.4. Analyse de l'effet redistributif « réel »

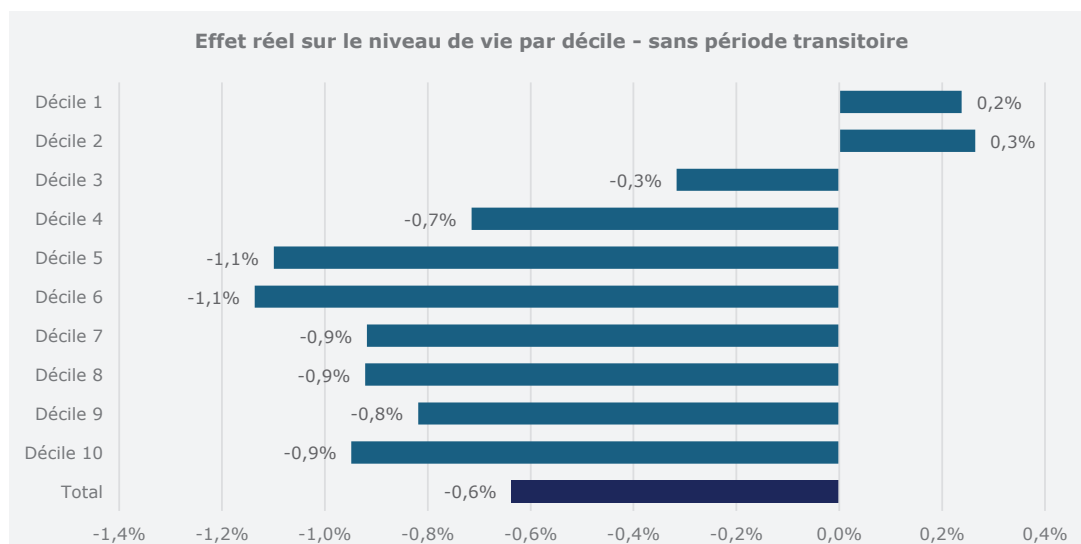
L'analyse de l'effet redistributif doit à nouveau être examinée de sorte à prendre en compte la situation telle qu'elle se présenterait effectivement au moment de l'entrée en vigueur – à savoir en 2028 – avec ou sans la réforme d'individualisation.

Ainsi, l'analyse de l'effet redistributif « réel » revient à étudier, à travers des mêmes 3 indicateurs analysés précédemment, comment la situation avec l'individualisation et barème U se compare à la situation dans laquelle le tarif fiscal applicable en 2025 serait simplement ajusté à une inflation de 11,8 %.

Tout d'abord, **en analysant l'effet réel sur le niveau de vie qu'a la réforme en fonction du décile de niveau de vie dans lequel se trouve les ménages, la réforme proposée peut effectivement être qualifiée de redistributive dans une certaine mesure.**

Sans prise en compte de la période de transition, il appert que l'effet moyen sur le niveau de vie est négatif pour tous les déciles, à l'exception des déciles 1 et 2. En effet, tous ménages fiscaux confondus, **l'effet réel moyen de l'individualisation est la réduction de 0,6 % du niveau de vie comparativement à un barème ajusté à l'inflation. En revanche, les 20 % des ménages les moins aisés, la réforme correspond à une hausse réelle de 0,3 % de leur niveau de vie.**

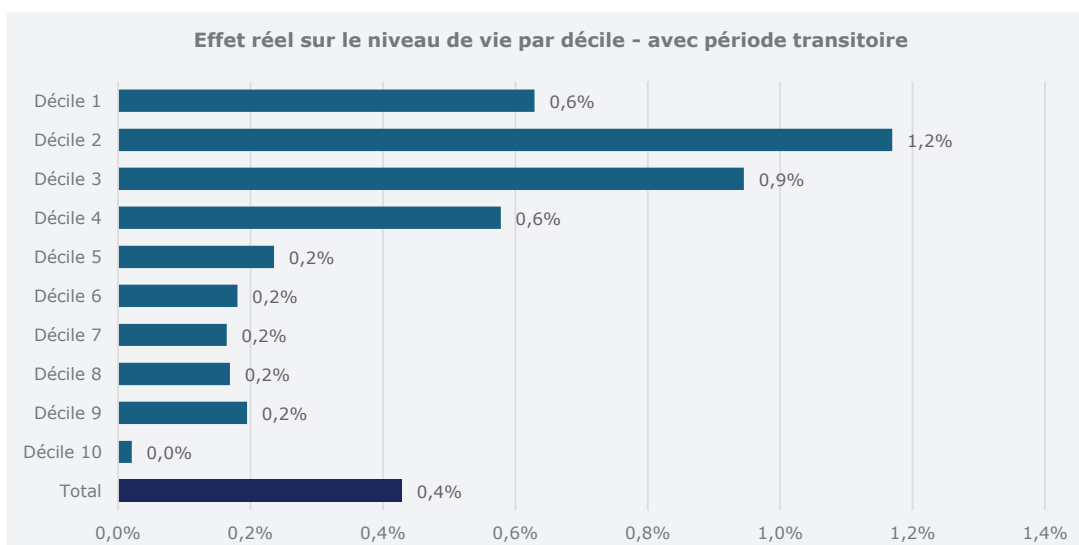
Il est toutefois à souligner et à critiquer que dès le troisième décile la réforme a, en moyenne, un effet réducteur du niveau de vie comparativement à un barème ajusté à l'inflation.⁷⁸



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

En prenant en compte la période transitoire, l'effet redistributif est confirmé. À l'exception du décile 10, pour lequel l'effet réel effectif de la réforme est nul en moyenne, l'individualisation conduit à une hausse moyenne du niveau de vie dans tous les déciles. Ainsi, la hausse moyenne totale qui affiche +0,4 % se traduit par une hausse supérieure à 0,6 % pour les trois premiers déciles et par une hausse de 0,2 % pour les déciles 5 à 9.

⁷⁸ Faite par l'analyse de l'effet réel médian (au lieu de moyen) par décile, l'analyse ne se confirme pas.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

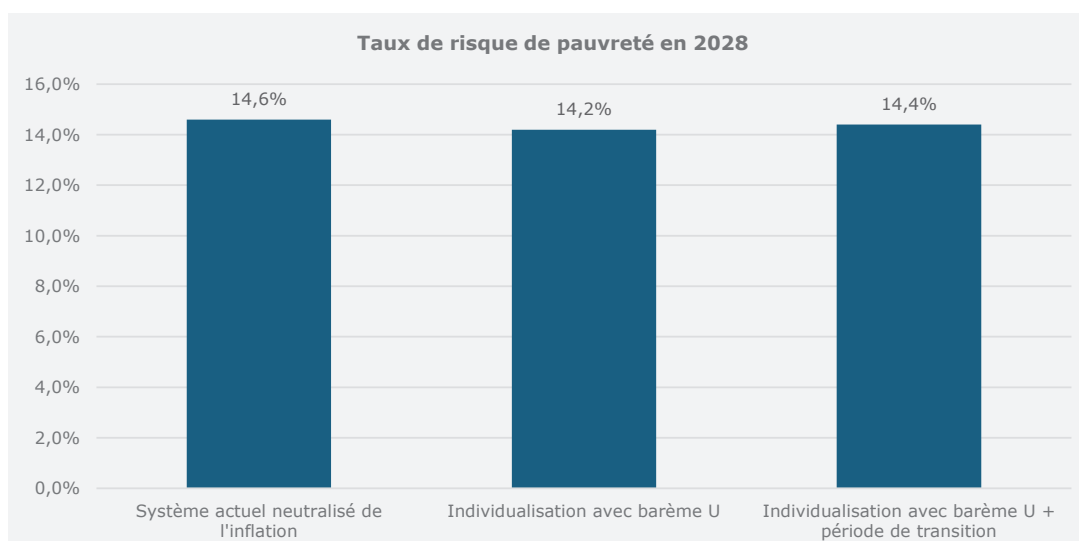
L'analyse du taux de risque de pauvreté permet de confirmer l'effet réel redistributif de la réforme d'individualisation avec introduction du barème U.

Sur base des données administratives analysées et compte tenu de l'évolution projetée de l'échelle mobile des salaires, le taux de risque de pauvreté « réel » est estimé à 14,6 % en 2028⁷⁹.

Si la réforme d'individualisation intervenait sans période transitoire, le taux de pauvreté diminuerait à 14,2 %.

En prenant en compte la période de transition, il appert que la baisse du taux de risque de pauvreté résultant de la réforme fiscale telle que proposée est légèrement moins marquée : il passerait à 14,4 % du fait de la réforme. En revanche, le niveau de vie des ménages en risque de pauvreté augmenterait de 0,4 % en moyenne.

L'effet sur le taux de pauvreté peut donc valoir d'argument selon lequel l'individualisation de l'impôt avec introduction du barème U serait plus redistributive que le simple ajustement du tarif d'impôt à l'inflation.



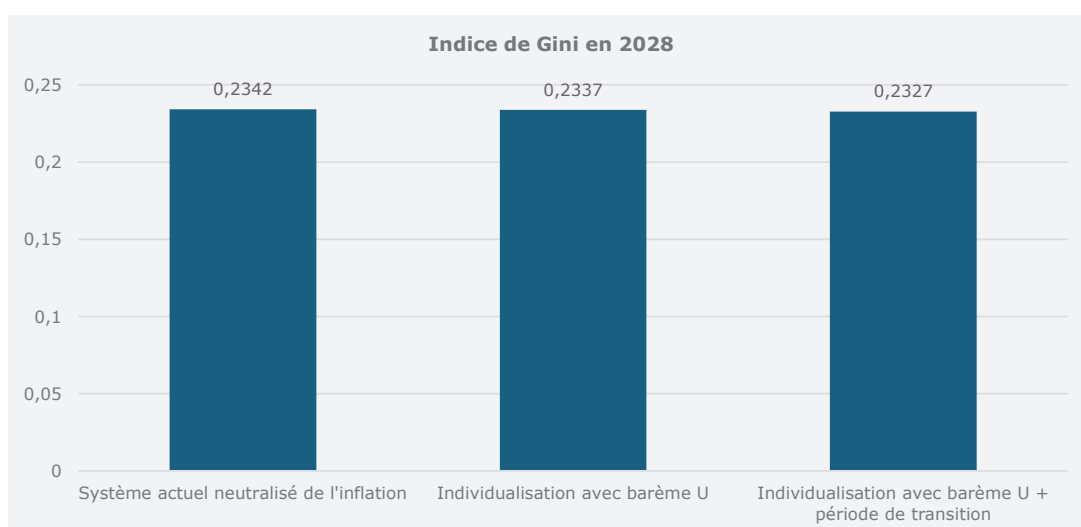
Données : IGSS ; Calculs : CSL.

⁷⁹ Le taux pour 2028 est simulé en reprenant la structure et distribution des revenus de 2023 tout en appliquant le barème fiscal hypothétiquement applicable en 2028 dans le cas d'un ajustement à l'inflation du tarif fiscal et en tenant compte de l'évolution projetée de l'échelle mobile des salaires pour les éléments qui en dépendent.

Une autre approche par laquelle l'on peut analyser l'impact redistributif de la réforme proposée est l'analyse de l'impact sur l'indice d'inégalité Gini. Cet indice, qui peut prendre des valeurs entre 0 (égalité absolue) et 1 (un ménage concentre l'ensemble de la richesse), est lui aussi impacté par l'impôt et synthétise la concentration de la richesse – qui correspond dans notre cadre de l'analyse au niveau de vie.

Selon les données sous analyse, l'indice de Gini calculé sur base de la distribution des niveaux de vie hypothétiques en 2028 – avec un barème ajusté de l'inflation – affiche une valeur estimée de 0,2337 en 2028. Sans prise en compte de la période de transition, ce niveau diminuerait très légèrement à 0,2336 du fait de la réforme fiscale. Une fois la période de transition prise en compte, le Gini diminuerait davantage et afficherait 0,2327.

Compte tenu de l'indice de Gini comme mesure d'appréciation, **la réforme peut donc bien être considérée comme légèrement redistributive** – la concentration de revenu disponible augmenterait moins avec la réforme d'individualisation qu'avec un simple ajustement à l'inflation du barème d'imposition.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

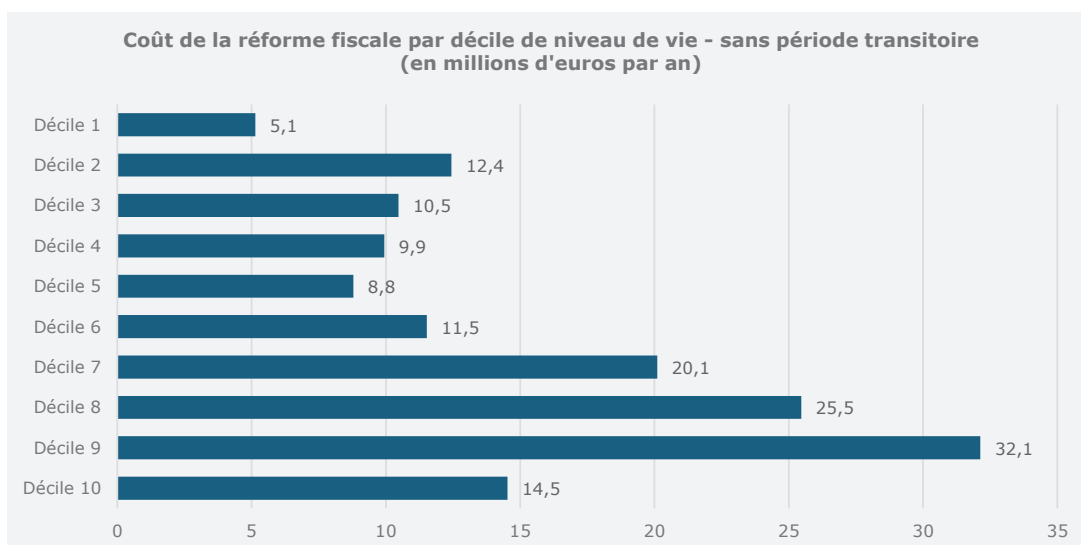
2.5. Analyse du coût « affiché » de la réforme

Indépendamment de ses bienfaits redistributifs, la réforme devrait être appréciée en fonction de son efficience à atteindre un effet donné. De ce fait, il convient d'analyser à quel point le coût de la réforme telle que proposée est justifiable, et, pour ce faire, on peut étudier quelle proportion du coût de la réforme est due à quel groupe de ménages.

Afin de mieux discerner les différents impacts, il peut être utile d'analyser de manière distincte 1) le coût de l'individualisation avec introduction du barème U et 2) le coût de la phase transitoire qui permet, pendant une phase transitoire de 25 ans, d'éviter la perte pour les ménages imposés collectivement.

Or, sans période transitoire de 25 ans, l'individualisation avec introduction du barème U telle que proposée résulterait, selon nos estimations et en tenant compte des ménages résidents uniquement, un déchet fiscal pour les caisses publiques d'environ 150,5 millions d'euros.

Bien qu'environ 16,4 % des ménages fiscaux seraient perdants avec une telle mesure, force est de constater que la réforme conduirait à une baisse d'impôt au niveau agrégé de chacun des dix déciles. En décomposant le coût d'une telle mesure par décile, l'on peut observer que la mesure reviendrait à **un allègement fiscal de 5,1 millions d'euros pour le premier décile et de 14,5 millions d'euros pour le dernier décile. L'allègement fiscal serait maximal pour la classe moyenne (supérieure) : les déciles sept à neuf profiteraient d'un allègement fiscal entre 20,1 et 32,1 millions d'euros.**

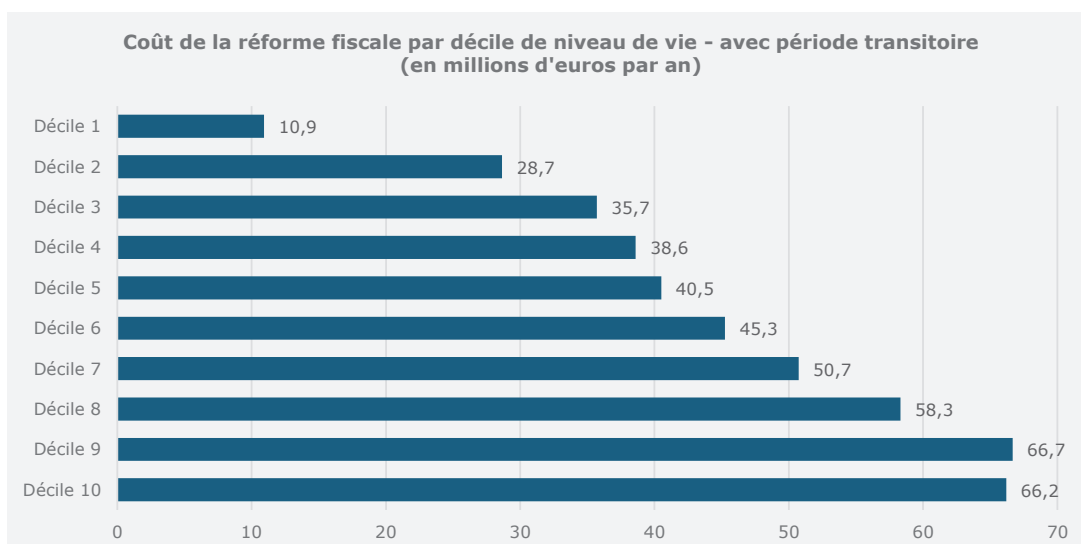


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Si l'on tient compte de la période transitoire de la réforme – qui permet aux contribuables imposés collectivement d'échapper à une hausse d'impôts – le coût de la réforme proposée est, logiquement, sensiblement supérieur : la baisse d'impôts pour les uns n'est plus, même pas partiellement, compensée par une hausse d'impôts pour les autres. Dans ce sens, **le coût effectif de la réforme telle que proposée, s'établit à environ 441,5 millions d'euros selon nos estimations⁸⁰** – toujours en ne tenant compte du coût lié aux résidents seulement. Autrement dit, **la période transitoire serait responsable pour 65,9 % du coût de la réforme d'individualisation.**

Le coût de la réforme effective, corolaire de l'allègement fiscal, augmente avec le niveau de vie jusqu'au neuvième décile : il s'élève à 10,9 millions d'euros pour le premier décile, à 40,5 millions d'euros pour le cinquième décile et à 66,7 millions d'euros pour le neuvième décile. Pour le dernier décile la réforme équivaut encore à un allègement fiscal de 66,2 millions d'euros selon nos estimations.

Le coût de la réforme telle que proposée est donc absorbée à 35,0 % par les 50% des ménages les moins aisés et à 65,0% par les 50% des ménages les plus aisés. Le neuvième décile, qui est celui qui bénéficie du plus grand allègement fiscal, absorbe 15,1 % du coût de la mesure.

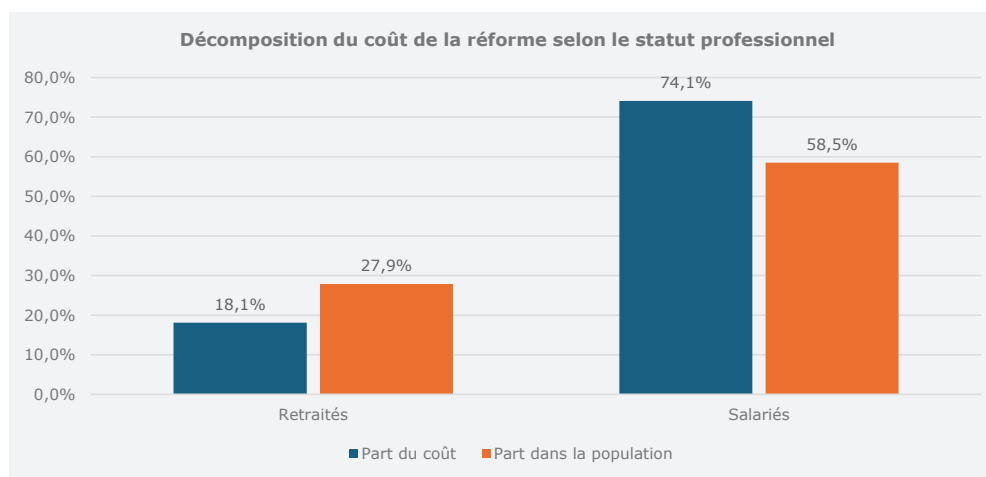


Données : IGSS ; Calculs : CSL.

⁸⁰ À titre de référence, le Ministère des Finances estime le coût entre 800 et 900 millions d'euros – dossiers des non-résidents compris.

En décomposant le coût de la mesure entre ménages actifs et ménages retraités, l'on peut dire que 80,0 millions euros, soit 18,1 % du coût de la mesure revient aux ménages avec une personne de référence ayant perçu la pension pendant 12 mois au cours de l'année. Sachant que les ménages avec une personne de référence retraitée représentent 27,9 % de la population, **la réforme fiscale telle que proposée profite proportionnellement moins aux retraités. Sans période de transition, la réforme aurait même représenté un alourdissement fiscal de 27,6 millions d'euros pour les retraités.**

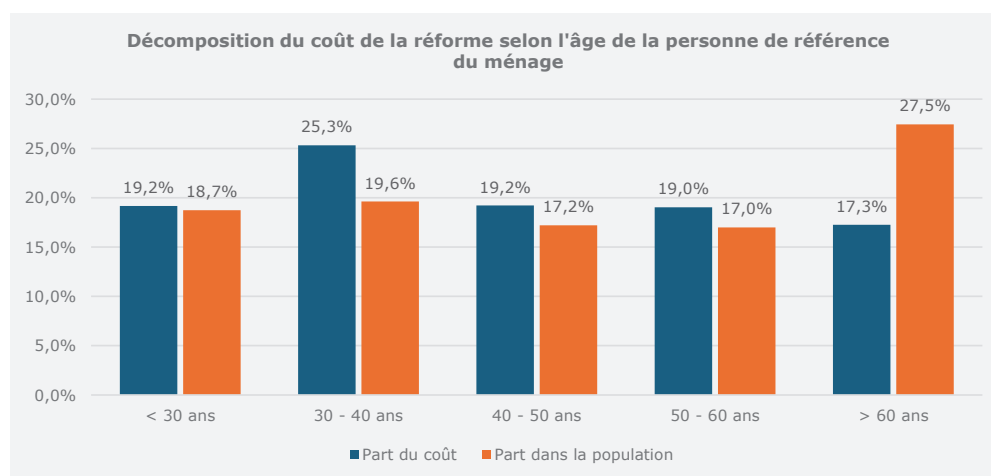
En revanche, 327,3 millions, soit 74,1 %, du coût de la réforme reviennent aux ménages dont la personne de référence a travaillé pendant toute l'année. Compte tenu qu'ils représentent 58,5 % des ménages fiscaux, **les ménages fiscaux actifs profiteraient donc plus que proportionnellement de cette réforme. Même sans période de transition, la réforme serait l'équivalent d'un allègement fiscal de 154,0 millions d'euros au niveau agrégé des ménages actifs – même si certes plusieurs ménages seraient perdants.**



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Pareillement, il est possible de décomposer le coût de la mesure selon l'âge des personnes de référence des ménages fiscaux impactés par la réforme. Cette analyse permet d'apercevoir que **les ménages les plus jeunes profitent plus fortement de la réforme telle que proposée que les ménages les plus âgés.** À titre d'exemple, notons que les ménages fiscaux avec une personne de référence entre 30 et 40 ans, représentent 19,6 % des ménages fiscaux, mais 25,3 % de l'allègement fiscal leur revient.

En revanche, les ménages avec une personne de référence âgée de plus de 60 ans représentent 27,5 %, mais seulement 17,3 % du coût de la réforme est lié à ces ménages. Sans période de transition la réforme d'individualisation avec l'introduction du barème U aurait induit une hausse agrégée de 34,3 millions d'euros de leur charge fiscale.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

2.6. Analyse du coût « réel » de la réforme

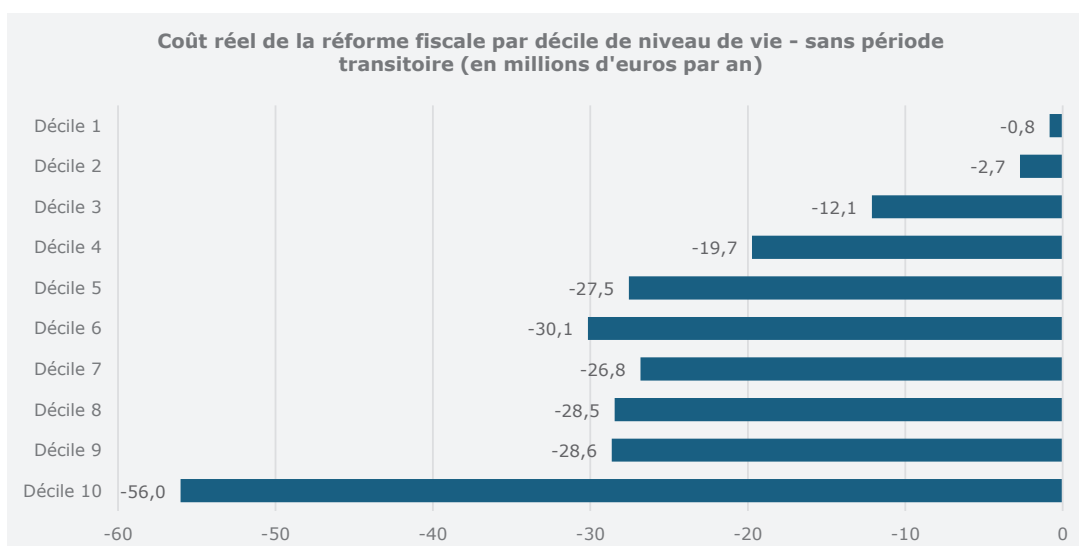
Comme pour les autres parties d'analyse « réelle », il convient ici à nouveau d'étudier le coût réel de la mesure, en comparant le coût lié à l'individualisation avec introduction du barème U à la neutralisation de 4,5 tranches indiciaires dans le barème fiscal applicable en 2025.

En effet, il convient de rappeler que, en l'absence d'une individualisation fiscale, d'ici 2028 le barème d'impôt aurait été ajusté à l'inflation écoulée et à venir – engendrant aussi un coût qui est, de facto, évité avec la réforme proposée selon les annonces du ministre des Finances.

Afin de mieux discerner les différents impacts, il peut être utile d'analyser de manière distincte 1) le coût réel de l'individualisation avec introduction du barème U et 2) le coût de la phase transitoire qui permet, pendant une phase transitoire de 25 ans, d'éviter la perte « affichée » pour les ménages imposés collectivement.

Or, sans période transitoire de 25 ans, **l'individualisation avec introduction du barème U telle que proposée résulterait, selon nos estimations et en tenant compte des ménages résidents uniquement, un coût inférieur de 233,1 millions d'euros que le simplement ajustement à l'inflation. Les hausses réelles d'impôts compenseraient donc plus que proportionnellement les baisses – alors mêmes que le nombre de ménages « gagnants » est bien supérieur au nombre de ménages « perdants ».**

Quel que soit le décile considéré, la réforme conduirait à une baisse d'impôt au niveau agrégé de chacun des dix déciles inférieure à la baisse qui résulterait de l'ajustement à l'inflation du tarif. En décomposant l'effet d'une telle mesure par décile, l'on peut observer que la mesure reviendrait à un alourdissement fiscal réel de 0,8 million d'euros pour le premier décile et de 56,0 millions d'euros pour le dernier décile.



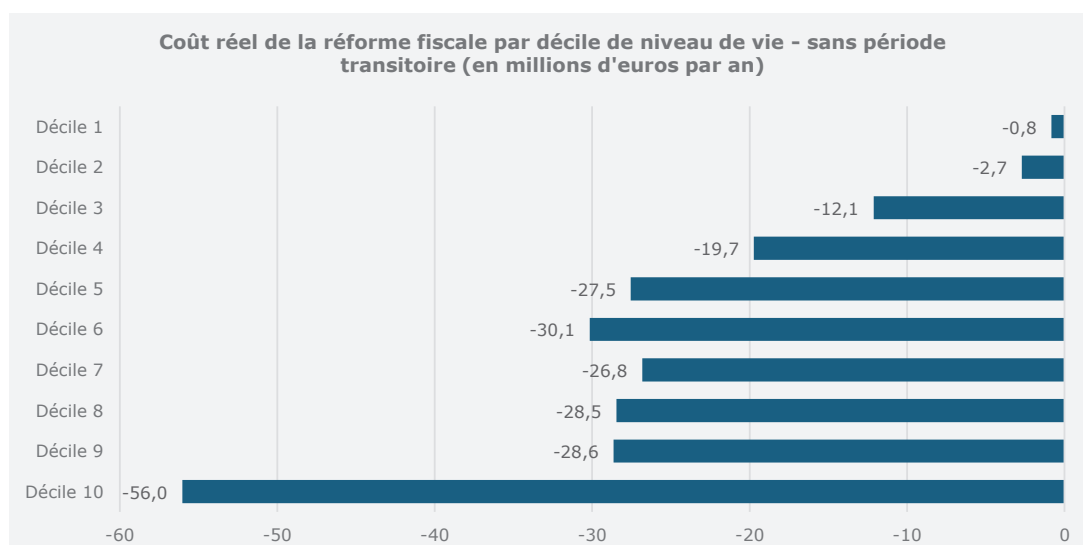
Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Remarque : Le coût négatif est synonyme d'alourdissement fiscal et donc d'excédent réel pour l'administration fiscale comparativement à l'ajustement du barème à l'inflation

Si l'on tient compte de la période transitoire de la réforme – qui permet aux contribuables imposés collectivement d'échapper à une hausse d'impôts « affichée » – le coût de la réforme proposée est, logiquement, sensiblement supérieur. Dans ce sens, **le coût effectif réel de la réforme telle que proposée, s'établit à environ 72,6 millions d'euros selon nos estimations** – toujours en ne tenant compte du coût lié aux résidents seulement.

Le coût réel de la réforme effective est maximal pour les ménages des déciles 2 et 3 où le réforme telle que proposée revient à un allègement total supérieur de quelque 15,7 millions d'euros à l'allègement induit par la neutralisation de l'inflation dans le tarif. En revanche, pour le dernier décile la réforme a un coût réel effectif négatif, ce qui implique que pour ce décile, un ajustement du barème à l'inflation serait plus cher que la réforme proposée.

Le coût réel de la réforme telle que proposée est donc absorbée à 74,9 % par les 50% des ménages les moins aisés et à 25,1 % par les 50% des ménages les plus aisés.



Données : IGSS ; Calculs : CSL.

Remarque : Le coût négatif est synonyme d'alourdissement fiscal et donc d'excédent réel pour l'administration fiscale

En décomposant le coût de la mesure entre ménages actifs et ménages retraités, l'on peut dire que, au niveau des seuls ménages retraités, la réforme proposée rapporte moins qu'un ajustement à l'inflation du barème applicable en 2025. L'État épargnerait quelque 13,7 millions d'euros avec la réforme au détriment des retraités.

En revanche, les ménages salariés bénéficieraient d'une baisse d'impôt supérieure de 69,3 millions d'euros comparativement à une adaptation du barème à l'inflation.

3. Notice méthodologique

L'analyse présentée dans la partie II se base sur des données empiriques de l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) qui nous ont été mises à disposition pour ce projet d'étude. Les résultats et avis formulations dans cette publication n'engagent que l'auteur et ne reflètent en aucun cas les opinions de l'Inspection générale de la sécurité sociale.

Ces données administratives ont été utilisées afin d'estimer l'impôt dû – par l'individu, le ménage ou le ménage fiscal – avec ou sans réforme d'individualisation.

Afin de déterminer le revenu imposable d'un ménage toutes les données de revenus à notre disposition ont été pris en compte, à savoir les revenus salariaux (y compris toutes les primes, gratifications et suppléments éventuels), les revenus d'indépendants, les revenus de pensions (qu'elles soient payées pour vieillesse, invalidité ou survie) ainsi que les revenus d'autres dispositifs de la sécurité sociale luxembourgeoise⁸¹.

En partant de ces revenus bruts, l'impôt redevable a été simulé en considérant 1) la déductibilité des cotisations sociales – estimées par nos soins –, 2) les frais d'obtention forfaitaires de 540 euros dans le chef du salarié, 3) les dépenses spéciales forfaitaires à hauteur de 480 euros ainsi que l'abattement extra-professionnel pour les ménages fiscaux dont les deux individus imposés collectivement poursuivent une activité professionnelle.

Ainsi, il convient de souligner que l'impôt simulé dans le cadre de cette étude correspond bien à une estimation et diverge donc de l'impôt réellement payé par les ménages. En effet, les données disponibles ne permettent pas une détermination exacte de l'impôt redevable par les ménages. Certains éléments tels que les revenus de capitaux (de dividendes par exemple), les revenus locatifs, les revenus

⁸¹ Notamment l'indemnité de congé parental, les indemnités pécuniaires de maladie, le revenu d'inclusion sociale, l'indemnité préretraite, ainsi que l'indemnité professionnelle d'attente et l'indemnité compensatoire dans le cadre du reclassement.

de l'étranger (une pension d'un autre pays par exemple) ou les revenus divers (d'une cessation d'un bien par exemple) ne sont pas renseignées dans la base de données à la source de la présente analyse. De même, les déductions fiscales éventuelles autres que les déductions forfaitaires, n'ont pas pu être prises en compte en raison de l'indisponibilité de l'information.

Il s'ajoute que, du fait que l'estimation du tarif fiscal des frontaliers est guère fiable – les revenus de l'étranger n'étant pas connu pour déterminer le taux de prélèvement fiscal pour les non-résidents fiscalement assimilés conformément à l'article 157 de la LIR, l'analyse de l'effet effectif se limite à une analyse sur les ménages résidents. En raison d'une problématique similaire, sont exclus aussi du champ d'analyse les mariés dont l'un des époux n'est pas recensé dans la base de données – soit à cause d'une résidence à l'étranger, soit à cause d'un emploi auprès d'une organisation internationale.

Afin de déterminer la classe d'impôt selon laquelle sont imposés les différents ménages il a été supposé que les couples mariés et pacsés sont imposés collectivement selon le barème 2, même si, en réalité, il se peut que certains couples ayant la possibilité de l'imposition collective optent pour l'individualisation⁸².

Étant donné qu'il n'a pas été possible de distinguer les veufs des divorcés dans les données disponibles, nous n'avons pas pu tenir compte du fait qu'après la phase transitoire permettant aux veufs de rester en classe 2, ceux-ci sont ensuite transférés en classe 1a. Par conséquent, les personnes veuves âgées de moins de 64 ans au 1er janvier d'une année donnée ont été classées en classe 1 une fois la phase transitoire terminée. Toutefois, comme il s'agit vraisemblablement d'un nombre restreint de ménages fiscaux – les personnes veuves étant généralement plus âgées – cette limite méthodologique ne devrait pas avoir d'impact significatif sur les résultats.

Les données mises à disposition par l'IGSS se réfèrent à l'année calendaire 2023.

Pour analyser l'effet dit « affiché », les montants de 2023 ont été actualisés en montants de 2025. Cette mise à jour permet de tenir compte des changements intervenus dans le barème d'imposition entre 2023 et 2025, liés à la neutralisation de l'inflation ainsi qu'à un allègement fiscal structurel pour les ménages de la classe d'impôt 1a. Les revenus soumis à l'indexation automatique ont été ajustés en conséquence et soumis au barème d'imposition tel qu'en vigueur en 2025.

Pour analyser l'effet dit « réel », les montants de 2023 ont été projetés en montants de 2028 selon les mêmes principes d'actualisation. À cette fin, il a été supposé que deux tranches indiciaires devraient être déclenchées d'ici 2028.

Luxembourg, le 11 juin 2026

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

⁸² Voir à ce titre la réponse à la question parlementaire n°4775 du 2 août 2021 de M. Gilles Roth.

