



A V I S

du 17 novembre 2025

sur

- le projet de loi portant modification:
 - 1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
 - 2° de la loi du 23 décembre 2005 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2006;
 - 3° de la loi modifiée du 17 octobre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 9 janvier 1974 relatif à la détermination de la retenue d'impôt sur les salaires et les pensions;
- le projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 106, alinéas 3 et 4 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (base d'amortissement forfaitaire et taux d'amortissement pour immeubles locatifs);
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 2008 réglant les modalités de la déduction des frais de déplacement et autres frais d'obtention, des dépenses spéciales, des charges extraordinaires, ainsi que de la bonification des crédits d'impôt;
- le projet de règlement grand-ducal portant modification 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 (décompte annuel);
- le projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal du 19 décembre 2020 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu et abrogeant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2012 remplaçant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 2007 portant exécution de l'article 143 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;
- le projet de règlement grand-ducal abrogeant le règlement grand-ducal du 28 décembre 2005 relatif aux boissons alcooliques confectionnées

Par sept dépêches des 15 et 20 octobre 2025, Monsieur le Ministre des Finances a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les projets de loi et de règlements grand-ducaux spécifiés à l'intitulé.

Lesdits projets prévoient différentes adaptations des dispositions légales et réglementaires applicables en matière fiscale.

Dans le cadre des mesures décidées par le gouvernement « *dans le but de contribuer à la viabilité du système des pensions dans le temps* », ils visent d'abord:

- à introduire un nouvel « *abattement de maintien dans la vie professionnelle* » (AMVP), qui est un abattement fiscal mensuel de 750 euros (9.000 euros par an) pour les contribuables ayant rempli les conditions pour le bénéfice d'une pension de vieillesse anticipée, mais qui continuent volontairement leur activité professionnelle jusqu'à l'âge légal de départ en pension (soit 65 ans);
- à augmenter de 3.200 euros à 4.500 euros le plafond de déduction fiscale annuelle, à titre des dépenses spéciales, des versements réalisés dans le cadre d'un contrat de prévoyance-vieillesse (troisième pilier de l'assurance pension).

Ensuite, les textes se proposent également d'effectuer notamment les modifications suivantes:

- l'augmentation de 6% à 10% du taux d'amortissement accéléré applicable aux dépenses d'investissement effectuées dans le cadre de rénovations énergétiques durables;
- l'exonération de la taxe CO₂ sur la houille, le coke et le lignite lorsque ceux-ci sont utilisés dans des installations couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre;
- la mise à jour, entre autres par rapport au droit européen, des dispositions sur le droit d'accise sur les boissons alcooliques confectionnées, y compris l'exonération de la « *surtaxe alcopops* » pour les vins à teneur alcoolique réduite.

Concernant les deux mesures fiscales relatives à la réforme du système des pensions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics renvoie à son avis n° A-4329 de ce jour sur le projet de loi n° 8634, tout en rendant attentif à deux éléments qui lui tiennent à cœur.



L'article 129g nouveau, paragraphe (7), LIR, introduit par l'article 4 du projet de loi, prévoit que la demande d'octroi de l'AMVP doit être accompagnée d'un « *certificat fourni par l'organisme de pension compétent* » attestant que le contribuable remplit les conditions d'éligibilité à la pension personnelle sans avoir exercé son droit. Cette exigence procédurale soulève plusieurs interrogations au regard des engagements gouvernementaux en matière de simplification administrative.

Le dispositif impose au contribuable de solliciter auprès de sa caisse de pension la délivrance d'un certificat d'éligibilité qu'il devra ensuite transmettre à l'Administration des contributions directes (ACD), démarche potentiellement renouvelable annuellement. Cette séquence administrative apparaît disproportionnée puisque les données nécessaires sont déjà détenues par les organismes de pension dans leurs systèmes d'information. Les organismes de pension devront traiter un volume significatif de demandes, estimé à 4.000 certificats annuels selon la fiche financière, ce qui représente une charge supplémentaire, alors même que ces structures connaissent déjà des tensions manifestes en termes de délais de traitement. L'ACD devra parallèlement réceptionner, vérifier et archiver ces certificats, s'ajoutant à un volume de dossiers déjà en augmentation constante.

La solution la plus aboutie consisterait à ce que les organismes de pension compétents, notamment la Caisse nationale d'assurance pension, la Caisse de prévoyance des fonctionnaires et employés communaux ainsi que le Centre de gestion du personnel et de l'organisation de l'État, inscrivent automatiquement les données d'éligibilité à la pension personnelle directement dans le système informatique de l'ACD, dès lors qu'un assuré remplit les conditions d'attribution sans avoir exercé son droit. Cette transmission automatique proactive présenterait l'avantage déterminant de rendre les informations nécessaires immédiatement disponibles dans le système de l'ACD, y compris pour les contribuables qui ne sont pas imposés par voie d'assiette mais qui procèdent par décompte annuel ou qui relèvent uniquement de la retenue à la source. Une telle solution éviterait toute démarche tant pour le contribuable que pour l'ACD et s'inscrirait pleinement dans la logique de modernisation administrative que les autorités luxembourgeoises mettent régulièrement en avant.

Si toutefois cette approche devait être jugée techniquement trop ambitieuse à court terme, la Chambre des fonctionnaires et employés publics demande à tout le moins que soit substitué à l'obligation de certificat papier un système d'échange automatisé de données entre les organismes de pension et l'ACD. Le contribuable autoriserait l'ACD, via un formulaire simplifié, à interroger directement sa caisse de pension. L'ACD procéderait alors à une interrogation automatisée via une interface sécurisée, et la caisse retournerait instantanément les données nécessaires avec traçabilité complète.

Les avantages sont manifestes: réduction drastique des délais, diminution de la charge pour toutes les parties, réduction des risques d'erreur, conformité avec le principe « *once only* » et cohérence avec les objectifs de simplification administrative.

Pour ce qui est de l'abattement de maintien dans la vie professionnelle (AMVP), il est conçu comme un abattement forfaitaire de 9.000 euros par an, qui produit, par sa nature, un effet fiscal dégressif. L'exposé des motifs illustre parfaitement cet effet en comparant deux contribuables de classe 1 disposant de respectivement 50.000 et 100.000 euros de revenu imposable. Pour le premier, le gain fiscal s'élève à 3.034 euros, soit 6,07% du revenu. Pour le second, le gain atteint 3.756 euros, soit 3,76% du revenu. Le bénéfice relatif est donc réduit de moitié. Pour un revenu de 150.000 euros, le gain ne représenterait plus qu'environ 2,8%, et pour 200.000 euros, environ 2,25%.

Cette structure crée une incitation inversement proportionnelle au niveau de revenu, ce qui soulève des interrogations sérieuses quant à l'équité du dispositif. Pour les salariés à revenus modestes, entre 30.000 et 60.000 euros, l'abattement représente un gain relatif significatif de 5 à 7%, constituant une incitation financière substantielle. Or, ces salariés occupent statistiquement plus fréquemment des emplois physiquement exigeants dans la construction, l'artisanat, l'industrie, les soins ou le nettoyage, caractérisés par des horaires contraignants et une usure professionnelle généralement plus précoce. À l'inverse, pour les salariés à hauts revenus, l'abattement ne représente qu'un gain modéré de 2 à 4%, vraisemblablement insuffisant pour constituer une incitation déterminante. Ces salariés occupent plus fréquemment des emplois intellectuels, en bureau, bénéficiant d'autonomie et présentant une pénibilité réduite, conditions compatibles avec un maintien en activité prolongé.

Cette situation crée un paradoxe manifeste. L'objectif déclaré est d'inciter les travailleurs à rester actifs jusqu'à 65 ans pour retarder les départs en pension anticipée. Or, le dispositif risque d'inciter davantage les personnes pour lesquelles le maintien en activité est objectivement le plus difficile, et insuffisamment celles pour lesquelles il est le plus aisé. Cette concentration de l'incitation sur les travailleurs confrontés à des emplois pénibles pose une question évidente d'efficacité de la dépense publique, estimée entre 9 et 11 millions d'euros annuels.

Si l'on sait qu'il y a une corrélation forte entre catégorie socio-professionnelle et espérance de vie – les ouvriers et employés non qualifiés présentant une espérance de vie inférieure de plusieurs années aux cadres supérieurs, ainsi qu'une entrée plus précoce dans la dépendance – le fait d'inciter fiscalement ces travailleurs à prolonger leur activité pourrait avoir des effets contre-productifs à moyen terme. Une telle prolongation risquerait d'entraîner une dégradation accélérée de la santé générant des dépenses accrues en soins et dépendance, ainsi qu'une réduction de la durée de jouissance effective de la pension en bonne santé, posant une question d'équité intergénérationnelle.

Il convient également de relever que la capacité d'épargne (théorique) différenciée selon les niveaux de revenus joue un rôle déterminant dans la sensibilité à l'incitation fiscale. Les salariés disposant de hauts revenus ont la possibilité, durant l'ensemble de leur carrière professionnelle, de constituer une épargne substantielle sous différentes formes, qu'il s'agisse de contrats de prévoyance-vieillesse relevant du troisième pilier, d'investissements immobiliers ou de placements financiers. Cette capacité d'épargne leur confère une autonomie financière qui réduit leur dépendance à l'égard de la

pension légale. À l'inverse, les salariés à revenus modestes n'ont disposé que d'une marge d'épargne réduite, voire inexistante, et dépendent donc étroitement de la pension légale comme source principale de revenus durant la retraite. Cette différence se traduit par une sensibilité différenciée à l'incitation fiscale: pour un salarié à revenu modeste, l'abattement de quelques milliers d'euros peut constituer un élément déterminant dans la décision de maintien en activité, tandis que pour un salarié à haut revenu, ce même abattement ne représente qu'un élément marginal dans un arbitrage reposant avant tout sur des considérations non financières. Les salariés à revenus modestes sont donc structurellement plus contraints financièrement à accepter l'incitation fiscale, même si leur état de santé ou la pénibilité de leur emploi plaideraient en faveur d'un départ en retraite anticipée.

Au vu de ces constats, plusieurs ajustements mériteraient d'être envisagés pour mieux cibler l'objectif politique affiché, tout en préservant l'équité entre les catégories de travailleurs.

L'on pourrait ainsi prévoir une modulation progressive de l'abattement selon le niveau de revenu, avec un abattement minimum garanti de 7.500 euros pour tous les bénéficiaires, quel que soit leur revenu, et une majoration progressive au-delà de 40.000 euros de revenu imposable, par exemple 9.000 euros entre 40.000 et 80.000 euros, puis 1.000 euros supplémentaires par tranche de 20.000 euros au-delà de 80.000 euros, dans la limite de 12.000 euros. Le caractère de minimum garanti assurerait qu'un travailleur à revenu modeste bénéficiant ponctuellement d'une prime exceptionnelle ou d'heures supplémentaires ne serait pas désavantagé par rapport à un travailleur à revenu structurellement plus élevé. Cette structure créerait une incitation proportionnellement croissante pour les catégories disposant des meilleures conditions de travail, tout en maintenant un dispositif significatif pour les travailleurs à revenus modestes sans créer de pression excessive à prolonger une activité pénible.

Une autre option consisterait à remplacer l'abattement par un crédit d'impôt fixe de 6.500 euros par an, par exemple, applicable à tous les bénéficiaires indépendamment de leur niveau de revenu. Cette solution présenterait l'avantage de la simplicité de calcul et s'inscrirait dans la logique des nombreux crédits d'impôt créés au cours des dernières années. Un tel crédit d'impôt créerait une incitation particulièrement forte pour les salariés à revenus moyens, tout en renforçant également, quoique dans une moindre mesure, l'incitation pour les salariés à revenus élevés. Cette option présenterait l'avantage, par rapport au dispositif gouvernemental proposé, de mieux cibler l'incitation sur les catégories disposant objectivement d'une plus grande capacité à prolonger leur activité professionnelle.

Enfin, si le dispositif était maintenu en l'état, il serait impératif de prévoir un mécanisme d'évaluation, incluant un suivi statistique des bénéficiaires par tranche de revenu et une analyse de l'impact sur les départs anticipés par catégorie socio-professionnelle.

Toutes ces considérations n'empêchent que la Chambre maintienne sa réticence générale face à la réforme du système des pensions prévue par le gouvernement, même si

elle soutient en principe les soulagements fiscaux pour les personnes physiques. C'est surtout la mesure qui encourage le recours au troisième pilier de la prévoyance vieillesse devant laquelle la Chambre exprime des réserves, puisqu'elle estime qu'une telle va à l'encontre du fondement du régime de pension, qui est basé sur le premier pilier.

Pour ce qui est de la mesure d'augmentation de 6% à 10% du taux d'amortissement accéléré applicable aux dépenses d'investissement effectuées dans le cadre de rénovations énergétiques durables, il devrait être envisagé, dans le cadre du principe « *once only* », d'instaurer un système d'échange automatisé ou d'accès direct et sécurisé des agents de l'ACD aux informations détenues par le service compétent pour l'octroi des aides financières dans le contexte de cette mesure, afin de faciliter les démarches des contribuables tout en diminuant la charge de travail des agents de l'ACD.

Les autres adaptations ponctuelles du cadre fiscal effectuées par les textes sous avis n'appellent pas de remarques spécifiques.

Sous la réserve de ces observations, et en rappelant son opposition à la réforme projetée des pensions, la Chambre des fonctionnaires et employés publics émet le présent avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 17 novembre 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

La Présidente,

M. GUIRSCH