



Commission des Finances et du Budget

Procès-verbal de la réunion du 09 juillet 2021

Ordre du jour :

- 7712 Débat d'orientation sur la modernisation et les défis de notre système fiscal
- Rapporteur : Monsieur Gilles Roth, Monsieur André Bauler

- Echange de vues avec des représentants de la Chambre des salariés (CSL)

*

Présents : M. Guy Arendt, M. André Bauler, M. Gilles Baum, M. François Benoy, Mme Djuna Bernard (remplaçant Mme José Lorsché), M. Dan Biancalana, M. Georges Engel, M. Marc Goergen (remplaçant M. Sven Clement), M. Laurent Mosar, M. Roy Reding, M. Gilles Roth, M. Michel Wolter

Mme Nathalie Oberweis, observateur délégué

Mme Nora Back, Présidente de la Chambre des salariés Luxembourg

M. Sylvain Hoffmann, Directeur de la Chambre des salariés Luxembourg

M. Marco Wagener, Conseiller de direction de la Chambre des salariés Luxembourg

Mme Caroline Guezennec, Mme Cristel Sousa, de l'Administration parlementaire

M. Monique Faber, de l'Administration parlementaire (Service des Relations publiques)

Excusés : M. Sven Clement, Mme Josée Lorsché

*

Présidence : M. André Bauler, Président de la Commission

*

Le Président de la Commission des Finances et du Budget, André Bauler (DP) souhaite la bienvenue aux représentants de la Chambre des salariés (CSL) et les remercie pour leur disponibilité pour échanger sur la modernisation et les défis du système fiscal luxembourgeois. L'échange de vues permettra de sensibiliser la Commission parlementaire sur les doléances de la CSL en matière fiscale et de fournir des éléments essentiels qui pourront venir éclairer et nourrir le débat d'orientation qui est prévu d'être organisé à la Chambre des Députés.

Il rappelle que la Commission parlementaire a déjà eu une entrevue avec les responsables de l'Administration des contributions directes (le 19 mars 2021) et de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA (le 3 mai 2021). Les échanges de vues ont essentiellement porté sur l'évolution des impôts suivants :

- Impôt sur le revenu (personnes physiques),
- Impôt sur le revenu des collectivités (impôt sur les sociétés),
- Impôt sur la fortune,
- Impôt commercial communal (ICC),
- Taxe d'abonnement,
- Droits de succession,
- Impôt sur les transactions financières,
- Taxe digitale.

La Commission se réunira encore en automne avec d'autres représentants, dont notamment l'Union des entreprises luxembourgeoises, pour connaître leur point de vue sur ces sujets.

Le Président rappelle en outre qu'il a été décidé, au cours de la réunion du 4 décembre 2020 en présence du Ministre des Finances, de charger le Conseil économique et social (CES) d'actualiser son compendium intitulé « Analyse des données fiscales au Luxembourg », dont la dernière version date de l'année 2018. Il sera prévu d'inviter le CES à une réunion de la Commission des Finances et du Budget, du moment où il aura finalisé cette mise à jour.

A la suite des mots introductifs de Monsieur Bauler, la Présidente de la Chambre des salariés (CSL) prend la parole pour exposer la position de ladite chambre professionnelle relative au système fiscal luxembourgeois :

- Aux yeux de la CSL, il est nécessaire d'entamer à nouveau une réforme fiscale au Luxembourg, afin de rendre la politique fiscale plus équitable et de contribuer ainsi à une meilleure justice sociale. La CSL constate, en effet, qu'au Luxembourg un certain nombre d'inégalités persistent et se sont même renforcées avec la crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19. La situation ne s'est pas substantiellement améliorée avec la réforme fiscale réalisée en 2017, même si cette réforme a comporté des éléments que la CSL peut certainement partager.
- De manière générale et en incluant les impôts indirects, il échet de constater que les personnes physiques sont soumises à une imposition de plus en plus lourde alors que les entreprises ont fait régulièrement l'objet d'allègements fiscaux. Le Gouvernement actuel a, en effet, déjà procédé à deux reprises à une baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC). La CSL est d'avis que les dividendes et le capital doivent être plus sévèrement taxés.
- Les barèmes de l'impôt applicables aux personnes physiques devraient être adaptés à l'inflation et faire l'objet d'une réforme plus structurelle. Il est nécessaire de revoir leur

progressivité ainsi que le seuil d'entrée à la hausse. Des tranches supplémentaires pour les hauts revenus, auxquelles s'appliqueraient des taux plus élevés, devraient en outre être introduites.

- Des mesures fiscales seront nécessaires pour remédier à la problématique du logement au Luxembourg. Dans ce contexte, la CSL est d'avis qu'il est primordial de réformer l'impôt foncier – sans toutefois préjudicier la situation des propriétaires pour leurs habitations principales – et de l'adapter pour le rendre progressif. Une telle mesure pourra également contribuer à limiter la spéculation dans l'immobilier et la concentration existante au niveau du patrimoine foncier.

A la demande du Président de la Commission, la Présidente de la CSL indique qu'une documentation de support sera encore envoyée aux membres de la Commission détaillant les revendications de la chambre professionnelle¹. Elle précise en outre que la CSL est associée aux travaux du Conseil économique et social relatifs à la mise à jour du compendium intitulé « Analyse des données fiscales au Luxembourg ».

Le Directeur de la CSL prend ensuite la parole pour compléter les propos de la Présidente de la CSL.

Un barème progressif est censé être calqué sur la capacité contributive d'un contribuable (plus un revenu est élevé, plus le contribuable pourra contribuer davantage). Dans ce contexte, le Directeur de la CSL indique que des études intéressantes ont été réalisées en France² qui ont révélé que le système dans sa globalité est plutôt régressif et non pas progressif. Les éléments à la base de ce constat sont les suivants :

- Plus les revenus sont élevés, plus la proportion des revenus de capitaux – en partie exonérés – est élevée.
- Etant donné que les cotisations sociales sont des prélèvements plafonnés, une personne qui touche le salaire social minimum paye proportionnellement plus de cotisations sociales qu'une personne touchant un revenu plus élevé.
- Toute hausse des taxes sur la consommation (par exemple la TVA) aura comme conséquence une régression du système fiscal.

Le Directeur de la CSL indique que de telles études ne peuvent aujourd'hui pas être conduites au Luxembourg compte tenu du manque de données. Il souligne néanmoins qu'il est fort probable que ces phénomènes sont également constatables au Luxembourg. La Banque centrale du Luxembourg a, par ailleurs, déjà mené une étude³ qui va dans le même sens et qui conclue que la progressivité du barème d'impôt est en partie diluée avec l'augmentation de la proportion des revenus de capitaux.

Le Directeur de la CSL explique qu'une réforme structurelle du barème d'impôt, telle qu'explicitée par la Présidente de la CSL, devrait permettre de limiter la pression fiscale des classes moyennes (« *Mittelstandsbockel* »). En effet, aujourd'hui les impôts prélevés sur un revenu de 20.000 euros s'élèvent à 920 euros alors que ceux prélevés sur un revenu de 60.000 euros (3x plus) s'élèvent à 14.000 euros (15x plus). Si on passe d'un revenu de 60.000 euros à un revenu de 120.000 euros (2x), la charge fiscale ne se multiplie que de l'ordre de 2,8. Ce phénomène explique également la raison pourquoi il est indispensable d'adapter régulièrement le barème d'impôt à l'inflation. Selon la Banque centrale du Luxembourg, toute

¹ Voir en annexe du présent procès-verbal

² Landais Camille, Piketty Thomas et Saez Emmanuel, *Pour une révolution fiscale – Un impôt sur le revenu pour le XXI^e siècle*, Editions du Seuil et La République des Idées, janvier 2011.

³ BCL, Bulletin 2015/03

non-adaptation du barème d'impôt à l'inflation, est même à considérer comme étant équivalente à une réforme fiscale, car la charge fiscale supportée des individus s'accroît continuellement⁴.

La CSL accueille favorablement l'adaptation des crédits d'impôt intervenue lors de la dernière réforme fiscale. Afin qu'ils puissent préserver leurs effets sociaux, ces crédits d'impôt doivent néanmoins être revus de manière régulière. Tel est le cas notamment pour l'adaptation des crédits d'impôt qui a été faite pour compenser la mise en place de la taxe CO₂, dont le montant est prévu d'augmenter jusqu'en 2023.

Le Directeur de la CSL relève que les forfaits en matière de frais d'obtention et de dépenses spéciales qui contribuent à réduire la charge fiscale n'ont pas été revus depuis un certain temps. Le montant maximal déductible au titre des frais d'obtention s'élève à 540 euros. En adaptant les frais d'obtention à l'inflation ce montant augmenterait à 950 euros.

Enfin, il est inconcevable pour la CSL de continuer avec un système fiscal qui impose les revenus de capitaux de manière moins sévère que les revenus provenant d'une activité salariale. Certaines dispositions relatives au système fiscal luxembourgeois en vigueur ne sont pas équitables et jouent en défaveur de l'activité salariale. Le Directeur de la CSL indique, à titre d'exemple, qu'une plus-value d'un montant de 50.000 euros provenant de la vente d'actions détenues pendant plus de 6 mois, est exonérée d'impôts alors qu'un salaire pour ce même montant est entièrement imposé. A cela s'ajoute également le fait, que les dividendes sont exonérés d'impôt à hauteur de 50% et que, pour la détermination du revenu net provenant de capitaux mobiliers, la 1^{ère} tranche de 1.500 euros est exempte d'impôts.

La CSL est en outre d'avis que des meilleures données fiscales sont nécessaires pour être en mesure d'analyser en détail le système fiscal actuel et mener des actions plus ciblées. De telles données devraient permettre d'examiner les différences qui existent entre les différentes tranches de revenus et de voir dans quelle mesure les propensions diffèrent entre les revenus bruts et les revenus imposables. Il est, aux yeux de la CSL, important de poursuivre les efforts en matière de digitalisation des données de l'Administration des contributions directes afin d'en améliorer l'accès.

Aux derniers propos du Directeur de la CSL, le Président de la Commission parlementaire indique qu'une réunion pourra être organisée avec les responsables de l'Administration des contributions directes pour discuter de leurs projets en matière de digitalisation.

Le Directeur de la CSL soulève enfin que la non-imposition du patrimoine conduit à des inégalités qu'il convient également de contrecarrer dans le contexte d'une réforme fiscale.

*

Le Président de la Commission des Finances et du Budget demande si la CSL est d'avis qu'il serait nécessaire d'introduire un droit de succession en ligne directe.

Le Directeur de la CSL confirme que la CSL est pour un droit de succession en ligne directe, car une telle mesure contribue à un renforcement de la justice fiscale. Lors de la réforme fiscale de 1991, le Conseil économique et social (CES) a émis un avis dans lequel il avait préconisé l'abolition de l'exemption en ligne directe sous certaines conditions. En adaptant aux conditions actuelles le seuil qui avait été à l'époque fixé par le CES pour l'exonération, alors il serait aujourd'hui dans les environs de 1,2 million d'euros.

⁴ Bulletin 2015/03

Le Président de la Commission souhaite ensuite connaître l'avis de la chambre professionnelle sur la conception actuelle des classes d'impôts. Enfin, en référence aux revendications de la CSL pour ce qui concerne les revenus de capitaux, le Président demande si la CSL est d'avis qu'il faudrait réserver un traitement différent aux investissements qui, aux yeux de l'orateur, sont également contributeurs d'emplois.

Monsieur le Député Georges Engel (LSAP) prend la parole et remercie tout d'abord la CSL pour ses idées, auxquelles l'orateur adhère en majorité. En complément aux questions du Président de la Commission, il aimerait en outre connaître les réflexions de la chambre professionnelle au sujet de l'impôt sur la fortune et son adéquation avec l'introduction de droits de succession en ligne directe.

Tout en rejoignant les propos avancés par la CSL, Madame la Députée Nathalie Oberweis (déi Lénk) demande si la chambre professionnelle est d'avis que dans l'hypothèse d'une introduction d'un droit de succession en ligne directe, il serait nécessaire de fixer un montant maximal exonéré de 1,2 million d'euros. L'oratrice aimerait en outre connaître les réflexions de la CSL au sujet d'une réforme éventuelle de l'impôt sur la fortune et sur l'introduction d'un impôt taxant les « gagnants » de la crise (taxe « Covid »). Enfin, en référence aux récentes annonces relatives à la réforme fiscale, Madame Oberweis aimerait savoir si la CSL est d'avis, au regard de ses diverses interactions avec ses membres et le public, qu'une nouvelle réforme fiscale serait toutefois nécessaire.

A la question du Président de la Commission sur les classes d'impôt, le Directeur de la CSL indique que ce système a mené à un certain nombre d'inégalités fiscales. La CSL estime que l'introduction de l'individualisation optionnelle peut, selon le cas de figure, même contribuer à augmenter la charge fiscale des individus. Il serait intéressant de savoir combien de personnes ont déjà opté pour l'individualisation. Les classes d'impôts, telles qu'elles se présentent actuellement, ne sont, en outre, pas équitables pour les monoparentaux qui sont exposés à un risque de pauvreté supérieur à celui des individus vivant en couple. Ces personnes devraient, aux yeux de la CSL, bénéficier d'un système d'imposition similaire à celui applicable à la classe d'impôt 2. Le montant du crédit d'impôt monoparental (CIM) devrait être adapté à la hausse.

La CSL est d'avis qu'une réforme fiscale est nécessaire mais consent qu'une telle réforme ne peut pas se faire aisément, car elle doit être basée sur des études préliminaires et détaillées sur le système fiscal actuel. Néanmoins, le Directeur de la CSL estime que cela n'empêche pas de mettre en œuvre des mesures à court terme pour remédier à la situation des gens socialement défavorisés. Une telle mesure pourra, par exemple, prendre la forme d'une hausse des crédits d'impôts.

L'introduction d'un droit de succession en ligne directe (payable une fois par transaction) peut aller de pair avec l'introduction d'un impôt sur la fortune pour les personnes physiques (payable annuellement). Compte tenu du taux de concentration important du patrimoine au Luxembourg, il est, aux yeux de la CSL, nécessaire de réintroduire un impôt sur la fortune⁵.

Le conseiller de direction de la CSL explique que dans l'avis du CES relatif à l'évolution économique, sociale et financière du pays en 2018, la position des partenaires sociaux était divergente sur la question relative à l'imposition des sociétés. La CSL estime qu'il n'existe pas de données permettant de déduire le taux d'impôt effectif payé par les entreprises et qu'un besoin accru de transparence est nécessaire à ce niveau. En comparaison avec d'autres pays, le Luxembourg affiche certes un taux nominal dans la moyenne, mais ce constat ne permet pas de tirer des conclusions sur les impôts que les entreprises payent de manière effective.

⁵ L'impôt sur la fortune dans le chef des personnes physiques résidentes et non résidentes a été abrogé à partir du 1^{er} janvier 2006. Le taux annuel de l'impôt sur la fortune s'élevait à 0,5% de la fortune imposable. Voir rubrique « impôt sur la fortune des personnes physiques », www.impotsdirects.public.lu.

Force est de constater que les entreprises continuent à bénéficier de régimes fiscaux qui permettent de réduire substantiellement leur charge fiscale. Une limitation des allègements fiscaux des entreprises ne joue pas à l'encontre des investissements, car pour les renforcer le Gouvernement a mis en place des mesures ciblées, comme la bonification d'impôt pour investissement. La CSL accueille favorablement l'accord trouvé au niveau international concernant un impôt minimal global de 15%, qui contribuera à limiter la course au nivellement vers le bas de la fiscalité applicable aux entreprises. Reste à connaître l'impact d'une telle initiative à l'échelle globale sur le Luxembourg, qui dépendra surtout des modalités retenues dans l'accord.

Le Président de la Commission parlementaire propose aux représentants de la CSL de traiter, dans les moyens du possible, la thématique liée à la divergence entre le taux nominal et le taux effectif dans le cadre de l'actualisation de l'analyse du CES relative aux données fiscales au Luxembourg.

Monsieur le Député François Benoy (déi gréng) intervient pour indiquer qu'afin de mener des réflexions plus éclairées sur le système fiscal luxembourgeois, il est important de se doter d'une vue globale sur la répartition des recettes fiscales et ceci, de préférence combinée aux transferts sociaux. Il demande si, dans le contexte de la mise à jour du compendium du CES, il est envisagé de produire cette statistique. En ce qui concerne l'impôt foncier, l'orateur demande si la CSL a mené des réflexions plus détaillées sur les modalités qui devraient être applicables à cet impôt afin de palier à la problématique des logements. Monsieur Benoy conclut son intervention en soulignant que son parti politique rejoint en majorité les propos qui ont été avancés par la CSL.

A la première question de Monsieur Benoy, le conseiller de direction de la CSL répond que la mise à jour de l'analyse des données fiscales du Conseil économique et social est déjà la troisième qui est effectuée par l'organisme (2015, 2018 et 2021). Cet exercice est une véritable innovation à la lumière des réticences qui existaient auparavant relatives au transfert de données fiscales par les administrations fiscales. Aujourd'hui, les administrations fiscales participent activement aux travaux du CES. Le représentant de la CSL précise que dans la saisine du Gouvernement, le CES a été chargé, d'une part, d'actualiser l'analyse des données fiscales au Luxembourg et, d'autre part, de dresser un bilan de la récente réforme fiscale. L'analyse du CES prendra un certain temps, car il convient d'analyser avec précision les différents phénomènes liés à l'évolution des recettes (par exemple : Les variations de recettes sont-elles attribuables à la crise sanitaire, à la réforme fiscale ou aux initiatives liées à l'environnement fiscal international ?). Pour analyser l'impact des prélèvements sociaux, il serait nécessaire d'élaborer une matrice qui compare les transferts sociaux avec les impôts payés. Cet exercice n'est toutefois pas facile à réaliser à cause des transferts en nature (par exemple les chèques-services accueil) qui sont difficiles à évaluer.

Madame Nathalie Oberweis reprend la parole pour rappeler que, dans le cadre d'une réunion de la Commission parlementaire en présence de l'Administration des contributions directes, la sensibilité politique déi Lénk avait déjà demandé à obtenir des données sur la différence entre le taux effectif et le taux nominal payé par les entreprises. L'Administration des contributions directes s'était engagée à fournir ces données aux membres de la Commission.

Le Président de la Commission parlementaire indique que certaines questions posées par les membres n'ont pas pu être traitées dans le cadre de la réunion qui a eu lieu en mars 2021 avec ladite administration. Ainsi, il propose qu'une deuxième réunion avec les responsables de l'Administration des contributions directes soit organisée afin d'aborder, dans un deuxième temps, les questions que les membres aimeraient encore clarifier. Le Président demande aux membres de la Commission parlementaire de bien vouloir établir une liste de leurs questions qui sera par la suite envoyée au préalable de la réunion à l'administration.

En réponse à la question de Monsieur Benoy relative à l'impôt foncier, la Présidente de la CSL indique que la chambre professionnelle a mené quelques réflexions conceptuelles relatives à une réforme de cet impôt. La CSL est d'avis qu'une réforme de l'impôt foncier ne devrait pas avoir comme conséquence une détérioration de la situation des propriétaires pour leurs habitations principales. L'impôt foncier devra être conçu de manière progressive et donc lié à la capacité contributive. Enfin, la CSL plaide pour l'introduction d'une taxe de rétention sur les terrains constructibles et immeubles inhabités.

Le Directeur de la CSL ajoute encore qu'en raison du manque de données, il est actuellement difficile de se figer sur des modalités pour la réforme de l'impôt foncier. Toute mesure visant à limiter la spéculation devra, en tout état de cause, être dissuasive afin de mobiliser un maximum de terrains.

Luxembourg, le 22 octobre 2021

La Secrétaire-administrateur,
Cristel Sousa

Le Président de la Commission des Finances
et du Budget,
André Bauler



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG

OCTOBRE 2021 

NOTE

RELATIVE AU
**RÉSUMÉ ÉTENDU DES PRIORITÉS FISCALES
FIXÉES PAR LA CSL LORS DE L'AUDITION PAR
LA COFIBU EN PRÉPARATION AU DÉBAT
D'ORIENTATION À LA CHAMBRE DES DÉPUTÉS
À L'AUTOMNE 2021**

Table des matières

| | |
|---|----|
| Avant-propos | 4 |
| A Mesures structurelles sur le barème des revenus | 7 |
| 1) Première mesure : la revalorisation du tarif | 7 |
| 2) L'adaptation des mesures de tempérament de l'impôt | 8 |
| 3) La bosse fiscale touchant les couches moyennes et inférieures de revenus : <i>den</i> <i>Mittelstandsbockel</i> | 8 |
| B L'imposition des revenus du capital..... | 11 |
| 1) La fin du demi-dividende | 12 |
| 2) La distorsion de concurrence insoutenable en faveur des actifs immobiliers..... | 13 |
| 3) Le régime des plus-values | 18 |
| 4) Les revenus d'intérêts | 19 |
| C L'imposition du capital..... | 21 |
| 1) La réintroduction d'un impôt sur la fortune des personnes physiques..... | 21 |
| 1.1 Évaluation du rendement à l'aune de l'ancien modèle | 21 |
| 1.2 Ordres de grandeur d'une éventuelle imposition des valeurs mobilières logées au Luxembourg..... | 22 |
| 1.3 Développer un nouveau modèle global d'imposition de la fortune | 24 |
| 2) L'activation de l'impôt foncier | 27 |
| 3) Introduction des droits de succession en ligne directe | 30 |
| 3.1 Une exemption bien ancrée | 30 |
| 3.2 Un impôt tout autant en-deçà des enjeux que l'actuel impôt foncier..... | 31 |
| 3.3 Renoncer à la défiscalisation des successions : le grand saut à venir ? | 35 |
| Conclusion | 42 |

Avant-propos

Annoncée par l'accord de la seconde coalition gouvernementale DP-LSAP-Déi Greng, la réforme de la fiscalité des personnes physiques a été reportée sine die ; elle aurait dû être axée autour d'une individualisation pure et d'un barème unique d'imposition pour tous les types de ménage¹. Les autres priorités fiscales du gouvernement étaient aussi le logement (impôt foncier, ...) et l'environnement (électromobilité, taxe carbone, ...).

Du côté de personnes morales, le gouvernement précédent a, là, déjà procédé notamment à une nouvelle baisse du taux d'affichage global d'imposition des collectivités. Pour renforcer la substance des entreprises par le biais de la localisation et de la fidélisation de fonctions dirigeantes au Luxembourg, cette même coalition a aussi augmenté l'attractivité du régime fiscal déjà privilégié des « impatriés » et créé, en remplacement du régime des stock-options, une prime de participation des salariés aux bénéfices de leur entreprise qui jouit également d'un privilège fiscal.

Les priorités d'une réforme fiscale apparaissent clairement si l'on veut répondre « *aux défis* » de la « *réalité sociale* »² ; cette réalité est celle des taux de risque de pauvreté (particulièrement chez les ménages avec enfants, chez les travailleurs, les chômeurs ou les locataires) ainsi que des inégalités de revenus qui ont tendance à augmenter depuis 20 ans. Les revenus des capitaux ainsi qu'un marché de l'immobilier dopé ont aussi leur rôle dans ce phénomène, leur croissance accentuant les inégalités.

Nombre de défis sont à relever, par exemple en termes, certes, d'accès aux ressources de base comme le logement ou un environnement naturel de qualité, mais encore d'égalité des chances, de cohésion des revenus et des patrimoines, de pauvreté ou de pauvreté laborieuse. Il s'agit désormais de mettre la lutte contre les inégalités au centre du terrain politique luxembourgeois avec plus de sérieux, d'empressement, d'ambition et de volontarisme que jusqu'à ce jour.

C'est ainsi que l'on assiste à une lente monopolisation des revenus primaires par certaines couches, très fines, de la population, et il appert qu'une courroie de transmission des inégalités est fiscale et réglementaire.

Il conviendrait par conséquent que des dispositions fiscales soient prises en urgence pour inverser ces tendances, afin de redistribuer les cartes et de répondre « *aux défis de notre société* »². L'objectif serait de contrebalancer le plus massivement possible le déséquilibre fiscal entre revenus des capitaux et revenus du travail, mais aussi de déconcentrer les patrimoines.

La double urgence écologique et en matière de logement, tout aussi criante fût-elle, ne peut pas mettre sous le boisseau la montée continue des inégalités sociales et du risque de pauvreté – qui ont aussi partie liée avec la question du logement –, qui, décidément, semble inarrêtable et même subir un certain emballement. Si ces trois thématiques sont ou seront à l'avenir étroitement liées, le système fiscal dans son ensemble et les capacités budgétaires des administrations publiques constituent l'outil tout désigné pour juguler cette montée des inégalités ; et s'entend par-là non seulement le volet redistributif du système fiscal mais avant tout son volet contributif où l'on doit tendre à ce que chacun soit traité également.

Une fiscalité en faveur du capital est l'une des caractéristiques du système luxembourgeois ; l'atténuer et la contrôler permettrait de corroborer aussi en la matière les propos du ministre des Finances : ce dernier a déclaré à la table ronde du 3 décembre 2019 portant sur une réforme fiscale durable sociale et écologique que si le Luxembourg a peut-être été un paradis fiscal, il ne le serait plus.

Or, force est de constater que s'il n'est plus un paradis fiscal, le Luxembourg offre toujours un séjour céleste au capital.

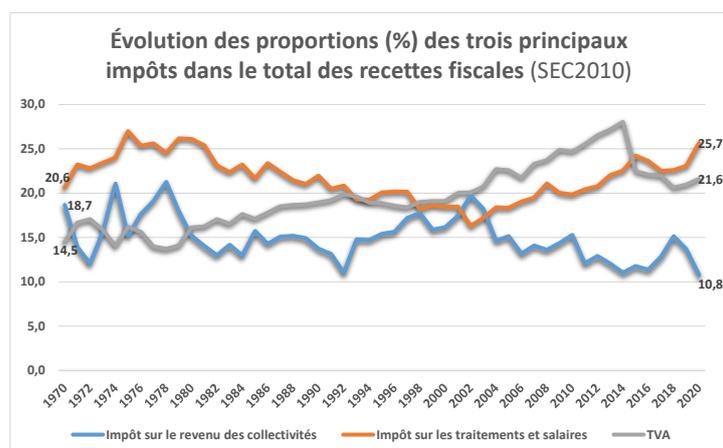
Lorsque l'on analyse les grands équilibres fiscaux sur la durée, on observe un *tax shift* historique qui s'est produit au fil des décennies vers la consommation, particulièrement au profit des entreprises. Les revenus du travail suivent en appui, eux-mêmes suivis du revenu des entreprises, pour former les trois piliers centraux de la structure fiscale luxembourgeoise.

Ce n'est que depuis 2015, avec le recul des recettes de TVA liées au commerce électronique que

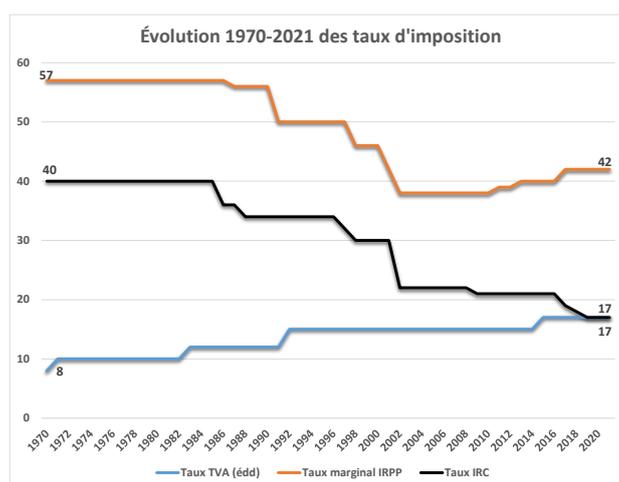
¹ Ainsi que d'une simplification, en particulier dans le domaine des avantages en nature (introduction de montants exonérés forfaitaires ou révision du régime des chèques-repas).

² Programme de la première coalition gouvernementale dite « Gambia ».

l'impôt sur les traitements et salaires (RTS) affiche, devant la TVA, la plus forte proportion dans l'ensemble des recettes fiscales.



Ces évolutions sont évidemment aussi le reflet du développement économique du Luxembourg sur les trois dernières décennies et de son positionnement en tant que hub régional et de centre de transit³. Toutefois, ce phénomène tendanciel en matière de rendement des impôts est général à l'échelle de l'Union européenne (UE) ; il se constate aussi par l'évolution des taux d'imposition luxembourgeois respectifs.



Sur ce laps de temps, des clivages se sont créés entre l'apport des facteurs de production (capital/travail) ou entre celui des entreprises et des ménages, et le pilier du patrimoine et de la fortune a été en outre largement sous-exploité. La Chambre des salariés (CSL) juge que, dans une priorisation de la ristourne de marges fiscales existantes ou à venir, complémentarément aux deux premiers axes fixés par le gouvernement (logement et environnement), le tour de faveur va à une meilleure justice fiscale générale en équilibrant l'imposition du capital et du travail, en imposant correctement les patrimoines, mais aussi en déconcentrant la progressivité tarifaire, en revalorisant les mesures de tempérament utiles (et en introduisant des abattements nouveaux - étendus en crédits d'impôt - là où cela paraît nécessaire) ainsi qu'en corrigeant automatiquement la « dérive fiscale » qui provoque la dépréciation des revenus.

En tout état de cause, la mise en place de nouvelles mesures fiscales ne devra pas obérer la conduite d'une politique ambitieuse en faveur des services publics et de la prise en charge de la question

³ La croissance de la RTS ne résulte pas nécessairement d'une hausse des impôts, mais s'explique notamment par la forte croissance du nombre de salariés, qui augmente d'autant la base imposable ; la non-adaptation à l'inflation du barème d'impôt depuis 2009 constitue en sens contraire une hausse d'impôt dissimulée et « froide » (*kalte Progression*), en dépit de la petite correction qui a eu lieu par le biais de la réforme tarifaire de 2017. En revanche, la croissance du nombre d'entreprises sur la même période n'a pas permis de consolider le rendement relatif de l'imposition sur les collectivités qui ont profité de largesses fiscales importantes. En ce qui concerne la consommation, la fiscalité s'est bel et bien alourdie au fil des décennies, le taux normal de TVA passant de 8 à 17%.

sociale et environnementale au cours de la transition que nous vivons actuellement ; bien au contraire, elle pourrait viser à les soutenir davantage. Elle ne serait pas non plus acceptée ni tolérée si elle venait à discriminer les travailleurs frontaliers d'une manière ou d'une autre.

La présente note de la CSL offre à la réflexion de la Chambre des députés certains éléments d'analyse spécifiques, voire certaines propositions concrètes sur ces questions.

A Mesures structurelles sur le barème des revenus

1) Première mesure : la revalorisation du tarif

Il convient de réactiver l'adaptation automatique du tarif à l'évolution des prix abrogée en 2013. Pour ce faire, l'indexation du tarif sera liée au mécanisme d'indexation des salaires : à chaque tranche indiciaire, une revalorisation du tarif à hauteur de l'inflation écoulée depuis le dernier réajustement.

Même la Banque centrale du Luxembourg admet que « *La non-indexation est un choix de politique fiscale qui a à la fois des effets d'efficacité, d'équité et d'impact sur les recettes budgétaires, non seulement nominales mais également réelles, mais ce choix est très peu transparent. Sémantiquement, il serait plus logique de considérer l'indexation comme respectant un principe de neutralité et la non-indexation comme une mesure fiscale* »

Le tableau ci-dessous illustre l'effet d'une tranche indiciaire sur un salaire de 50.000 euros dans un barème de classe 1 qui n'est pas lui-même ajusté à l'inflation pour neutraliser la situation sur un plan fiscal. Par conséquent, la hausse du revenu disponible est inférieure à la hausse du brut, du fait de la progressivité de l'imposition, mais aussi de l'imposition qui s'alourdit de 6,2% tandis que le CIS recule de 4,2%.

| Classe 1 | Tranche indiciaire (+2,5%) | | |
|--------------------------|----------------------------|-----------|--------------|
| | Avant | Après | Δ en % |
| Brut | 50.000 | 51.250 | 2,50% |
| Cotisations sociales | 5.525 | 5.663 | 2,50% |
| Imposable | 43.455 | 44.567 | 2,56% |
| Cote+solidarité | 7.047 | 7.483 | 6,2% |
| Dépendance | 605,21 | 622,71 | 2,89% |
| CIS | 522,00 | 500,25 | -4,2% |
| Revenu disponible | 37.344,79 | 37.981,42 | 1,7% |

Depuis 2009, l'inflation a grimpé de 18,6%. L'adaptation du barème à l'inflation permet de maintenir la clé de répartition entre les revenus des ménages et ceux de l'État. Chaque fois que le barème n'a pas été indexé, les seconds ont bénéficié d'un accroissement de leur part provenant du revenu national au détriment des premiers. Lorsque le barème est indexé en fonction du taux d'inflation sur une période donnée, la clé entre les premiers et les seconds est stabilisée.

On notera aussi que le seuil d'entrée dans le tarif n'a plus été adapté depuis 2009. Ce minimum vital exonéré est largement déconnecté des valeurs de référence existantes ; que ce soit le REVIS, le budget de référence pour une vie décente évalué par le Statec, le SSM, le seuil de risque de pauvreté ou d'autres grandeurs de référence, tout indique que ce minimum tarifaire est sous-évalué (y compris en comparaison européenne) et qu'il importe de l'augmenter.

Une hausse de 11.265 à 18.000 euros correspondrait à une mise à niveau avec le revenu d'insertion (REVIS) actuel⁴ et à 22.500 euros au salaire minimum (SSM) imposable. Si, en 1998, le revenu minimum vital effectivement exonéré d'impôt s'élevait à 91% du RMG, il semble bien que cette notion de revenu à considérer comme tel en 2020 (à savoir le minimum tarifaire exonéré) a perdu en importance, puisqu'il ne représente plus, que 62,5% du REVIS (hors allocation de vie chère).

Cet allongement de la tranche en zone nulle jusqu'à concurrence du RMG (17.000 euros) avait été simulée par la Banque centrale de Luxembourg en prévision de la réforme de 2017 ; celle-ci avait estimé la ristourne fiscale aux contribuables à 345 millions. Il convient de noter qu'un tel élargissement de la tranche exonérée améliore la progressivité mais bénéficie à tous les contribuables, y compris dans le haut de l'échelle des revenus. Une contremesure de tempérament pourrait être introduite pour limiter les gains découlant de cet allongement et pour en doper la redistributivité⁵. Différemment, les divers crédits d'impôt pourraient également être fortement

⁴ Qui concernait 6.088 personnes ou 2.820 ménages en 2018 en tant que seul revenu disponible.

⁵ On peut penser à la réintroduction d'un minimum vital effectivement exonéré complémentaire et supérieur au seuil d'entrée

augmentés.

2) L'adaptation des mesures de tempérament de l'impôt

Dans le même ordre d'idée que l'adaptation générale du tarif, **il importe de revaloriser les mesures de tempérament existantes mais aussi d'introduire de nouveaux abattements là où cela pourrait s'avérer nécessaire**, étendus le cas échéant en crédits d'impôt pour les salariés qui seraient sous le seuil d'imposition.

Certaines de ces mesures de tempérament ont été adaptées lors de la réforme fiscale de 2018. Néanmoins, les principaux dispositifs communs à l'ensemble des contribuables n'ont pas été ajustés, alors que cela pourrait procurer un gain moyen aux contribuables de 330 euros (selon un taux moyen d'imposition de 25%).

Effet de la revalorisation de certaines mesures de tempérament fiscal

| En euros | Valeur en 1991* | Valeur ajustée à 2021 |
|-------------------------------|-----------------|-----------------------|
| Frais d'obtention (forfait) | 540 | 935 |
| Frais de déplacement (par km) | 99 | 172 |
| Dépenses spéciales (forfait) | 480 | 832 |
| Primes d'assurance | 672 | 1.164 |

*Arrondie du passage à l'eurofiduciaire

3) La bosse fiscale touchant les couches moyennes et inférieures de revenus : *den Mëttelstandsbockel*

Le CES a souligné que, depuis 1991, les différentes réformes successives ont presque toutes été caractérisées par les mesures suivantes qui ont eu pour effet de contracter la progressivité du tarif ; il convient donc de déconcentrer cette progressivité et réduire cette bosse fiscale.

Le phénomène du « *Mëttelstandsbockel* » peut être illustré à l'aide du tableau suivant qui montre que pour une comparaison de deux niveaux de salaires imposables donnés, le rapport entre l'impôt pour ces deux salaires respectifs augmente beaucoup plus si l'on compare un salaire faible à un salaire moyen que si l'on compare un salaire moyen à un salaire élevé. La progressivité, c'est-à-dire la pression fiscale augmente donc plus fortement pour les salaires moyens, alors qu'elle est quasi absente pour les salaires élevés.

dans le barème bénéficiant aux seules tranches de revenu bien définies (et non à toutes les tranches) ou encore à la réduction du revenu imposable similaire au mécanisme de la classe 1a actuelle (mais généralisée entre 1967 et 1990) de, par exemple, ¾ du complément à un plafond à définir uniquement destiné à tous les revenus sous ce plafond et à l'exclusion des tranches marginales de revenus au-dessus de ce plafond.

Il convient de préciser que le CIS et le CISSM compensent en partie ces évolutions pour les salaires les plus faibles.

| Salarié | Salaire mensuel imposable | Rapport entre salaires | Impôt dû* | Rapport entre impôt dû |
|---------|---------------------------|------------------------|-----------|------------------------|
| A | 2.500 | | 212,6 | |
| B | 5.000 | B/A : 2 | 1.124,2 | B/A : 5,3 |
| C | 10.000 | C/B : 2 | 3.227,6 | C/B : 2,9 |
| D | 20.000 | D/C : 2 | 7.683,2 | D/C : 2,4 |
| E | 40.000 | E/D : 2 | 16.839,2 | E/D : 2,2 |

*Note : l'impôt dû en classe 1 et qui comprend l'impôt de solidarité, mais ne tient pas compte des crédits d'impôts. Le même phénomène se vérifie dans les autres classes d'imposition.

Ainsi, pour un salaire imposable mensuel de 2.500 euros en 2021 (30.000 euros par année), le contribuable doit payer un impôt mensuel de 212,6 euros.

Pour un salaire imposable mensuel de 5.000 euros (60.000 euros par année), le contribuable doit payer un impôt mensuel de 1.124,2 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 5,3 ! La pression fiscale a donc fortement augmenté.

Pour un salaire imposable mensuel de 10.000 euros (120.000 euros par année), le contribuable payera un impôt mensuel de 3.227,6 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 2,9. La pression fiscale augmente donc beaucoup moins que pour la comparaison précédente

Pour un salaire imposable mensuel de 20.000 euros (240.000 euros par année), le contribuable doit payer un impôt mensuel de 7.683,2 euros. Par rapport au contribuable précédent, le revenu a doublé, alors que la charge fiscale a été multipliée par 2,4. La pression fiscale n'augmente quasi plus.

Pour une même progression de salaire (doublement), la charge fiscale augmente proportionnellement plus pour les revenus moyens que pour les revenus élevés. Ceci est dû à la structure du barème où la progressivité de l'imposition est élevée pour les revenus annuels situés entre 11.000 et 46.000 euros et commence à s'atténuer fortement, voire devient inexistante par la suite. Pour plus d'équité dans le barème, il faudrait élargir les tranches pour les revenus moyens et ajouter des tranches pour les revenus élevés avec des taux d'imposition marginaux plus élevés. Rappelons que le taux d'imposition marginal maximum s'élevait à 56% en 1990.

En ce qui concerne le barème d'imposition des revenus des personnes physiques, il serait plus équitable que la progressivité affecte davantage les revenus élevés. En classe d'impôt 1, le taux marginal de 39% est atteint dès un revenu imposable de 41.793 euros, c'est-à-dire 3.483 euros par mois⁶.

Notons que ce phénomène du « *Mittelsstandsbuckel* » rend la non-adaptation du barème d'imposition à l'inflation hautement inéquitable, puisqu'elle touche surtout les couches moyennes de revenu. Une structure du barème avec une progressivité déplacée vers le haut de l'échelle permettrait qu'une adaptation linéaire (ou une non-adaptation) du barème soit plus juste qu'aujourd'hui.

Afin de constituer un barème plus équilibré, les tranches devraient encore être élargies et des taux d'imposition plus élevés introduits pour les revenus plus élevés. Pourquoi arrêter la progressivité à un niveau touchant le salaire moyen ?

Avec un barème où la progressivité serait plus limitée au début et continuerait dans les sphères des revenus très élevés, une non-adaptation régulière du barème à l'inflation serait moins pénalisante pour les classes moyennes et inférieures.

⁶ Il est fait abstraction ici des nouvelles tranches d'imposition introduites à 40% sur la partie du revenu dépassant 100.000 euros, 41% à partir de 150.000 euros et 42% à partir de 200.000 euros. L'introduction de ces nouvelles tranches est certes louable, mais se situe en quelque sorte hors du barème « normal » et ne remédie pas à la problématique d'un barème qui pénalise surtout les classes moyennes de revenus.

L'adaptation des crédits d'impôt pour salariés et retraités, notamment en compensation des futures hausses prévues de la taxe CO₂ s'impose. La taxe carbone, face à l'arrivée du plan européen Fit for 55 est d'ailleurs largement remise en question alors le système ETS va être élargi et une taxe aux frontières de l'Europe instaurée, de manière à affecter davantage les ménages consommateurs qui verront les prix de leurs consommations de biens et services répercuter le prix du carbone payé par les entreprises. De même, il est requis d'augmenter substantiellement le crédit d'impôt monoparental pour réduire le risque de pauvreté des familles monoparentales.

Le prix des trois combustibles liés au déplacement en transport individuel (+ quelque 30%) ou celui du fioul utilisé par une partie des ménages pour le chauffage (+60%) a augmenté spectaculairement depuis le 31 décembre 2020.

En analysant l'évolution du prix d'un litre de diesel à la pompe (+ 31,3% entre le 31 décembre 2020 et le 30 septembre 2021), on constate d'un point de vue plus global, que 16% de l'augmentation du prix du diesel à la pompe est due à la seule taxe carbone, alors que le prix du marché est responsable pour 70% de la hausse (contre 14% pour la TVA). Si on supposait que le prix du marché du diesel hors taxes n'avait pas changé, le prix à la pompe aurait cru de 5,8% (au lieu de 31,3%) en raison du prélèvement de la taxe carbone.

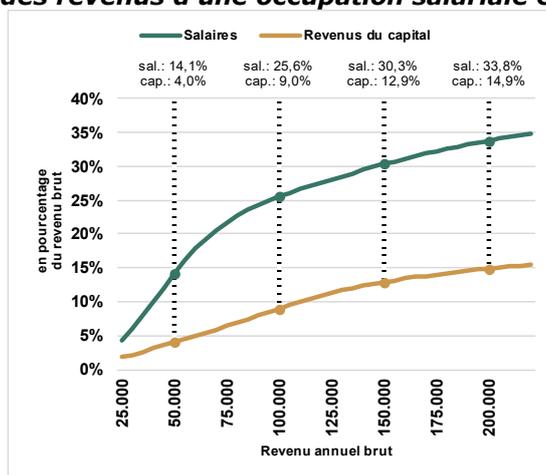
De manière similaire, cette analyse vaut aussi pour l'essence ou le mazout de chauffage.

L'actualité montre à présent que le gaz utilisé par les ménages subit également le contrecoup du déséquilibre actuel entre l'offre et la demande sur les marchés des matières premières.

B L'imposition des revenus du capital

S'il s'agit peut-être d'un cas d'espèce (une première personne retirant tous ses revenus d'un travail salarié, tandis que la seconde a pour seuls revenus ceux de son capital dont 90% de dividendes et 10% d'intérêts), le graphique suivant illustre bien que, du fait de l'intervention d'importantes exonérations, on note une progression nettement plus forte dans l'imposition des revenus du travail que dans celle des revenus du capital. Le salarié paiera l'impôt du bénéficiaire de revenus du capital jusqu'à plus de trois fois en bas et plus de deux fois en haut de l'échelle des revenus.

Imposition comparée des revenus d'une occupation salariale et de capitaux mobiliers



On peut pousser cette comparaison plus avant, en confrontant l'imposition de divers revenus adjutants du capital avec un revenu salarial pur, à revenu identique de 50.000 euros dans toutes les situations.

Imposition comparée d'un salaire et de revenus mixtes

| Classe 1 | salaire pur | revenu mixte1 | revenu mixte2 | revenu mixte3 | revenu mixte4 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Salaire brut (€) | 50.000 | 32.000 | 32.000 | 32.000 | 32.000 |
| Brut + loyer (forfait) | | 50.000 | | | |
| Brut + RELIBI | | | 50.000 | | |
| Brut + dividendes | | | | 50.000 | |
| Brut + plus-value (abatt. inclus) | | | | | 50.000 |
| Revenu disponible | 37.731 | 40.727 | 41.707 | 47.161 | 43.846 |
| Taux moyen réel d'imposition (% du revenu brut) | 12,3% | 11,8% | 10,9% | 7,0% | 3,0% |
| Revenu disponible/brut | 75,5% | 81,5% | 83,4% | 94,3% | 87,7% |

Note : frais de déplacement pour 12km fiscaux inclus comme seul abattement supplémentaire aux minima forfaitaires pour frais d'obtention et pour dépenses spéciales. Déduction du seul forfait pour le revenu de location (d'autres scénarii bien plus favorables sont aisément envisageables) et abattement (50.000 €) déduit pour la plus-value. Calculs avec les anciennes valeurs du SSM et du CIS, ce qui ne change rien à la logique de fond.

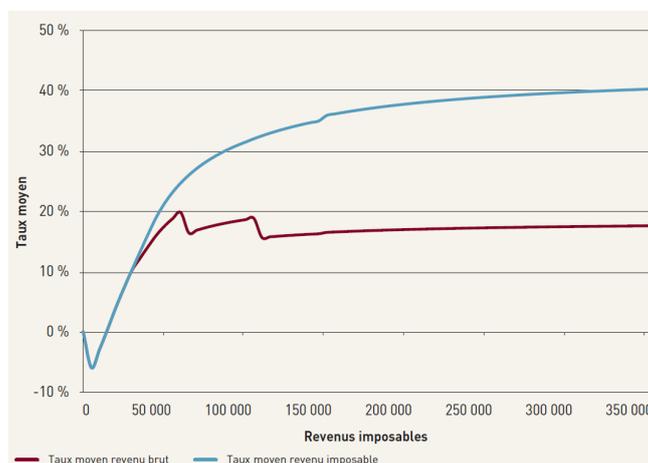
Le travailleur disposant d'un revenu salarial brut de 4.167 euros mensuels contribue à l'impôt par un taux moyen d'imposition supérieur à un autre salarié qui dispose d'un revenu mixte composé à la fois d'un salaire et d'un revenu du capital, mobilier ou immobilier (loyer, intérêts de l'épargne, dividendes, plus-value).

Selon le Statec, les revenus tirés du capital ne compteraient en moyenne que pour 3,4% du revenu des ménages en 2018. En moyenne, ces revenus du capital seraient tirés à 79% de la mise en location de biens immobiliers, à 20,3% des intérêts, dividendes, bénéfices tirés de placements financiers et à 0,7% de pensions versées par des régimes complémentaires de retraite. Ce taux monte à 4,7% pour le dernier décile de revenus (le plus élevé), en baisse de 4,3 points depuis 2017, contre 2% pour le premier décile. On se souviendra toutefois de l'incertitude régnant autour des données relatives aux hauts revenus très probablement sous-évalués.

En sus, le Stateg a par ailleurs déjà indiqué que la moyenne du dernier décile cache aussi des écarts, où les ressources du capital ont pu monter jusqu'à 15%.

La Banque centrale du Luxembourg a illustré (avant la réforme de 2017) ce biais de progressivité et le décalage qui se produit donc entre la progressivité des taux moyens rapportés aux revenus imposables en contraste avec des taux moyens exprimés en fonction des revenus bruts, soit avant déduction ou exemption de certaines parties du revenu.

Évolution du taux moyen de taxation du revenu brut total et du revenu imposable classe1



Note : selon une part croissante des revenus non soumis au tarif progressif dans la distribution, taxés à un taux forfaitaire de 10%. L'option d'une part constante ne change tendanciellement pas grand-chose au résultat. Simulations réalisées avant la réforme de 2017, laquelle n'aura probablement que peu modifié ces résultats.

Source : BCL, Bulletin 2015/03

Elle a estimé qu'à partir d'un revenu imposable d'environ 110.000 euros, le taux effectif moyen d'imposition (par rapport au revenu brut) stagne à un maximum de 20% (courbe rouge). Cette baisse du caractère progressif de l'impôt essentiellement au profit des hauts et très hauts revenus est occultée lorsque l'on exprime le taux moyen d'imposition uniquement par rapport aux revenus imposables (courbe bleue).

1) La fin du demi-dividende

Les dividendes versés aux actionnaires par des sociétés luxembourgeoises, pour autant que leur siège statutaire ou leur administration centrale se trouve au Luxembourg, sont soumis à une retenue à la source de 15 % calculée sur le montant brut des sommes allouées. Ces dividendes perçus par un contribuable résident doivent être reportés dans le cadre de la déclaration d'impôt sur le revenu et sont soumis aux taux progressifs ordinaires

Toutefois comme l'imposition de ces revenus de capitaux se superpose à l'imposition déjà subie auprès des sociétés distributrices de bénéfices au titre de l'IRC, le mécanisme du demi-dividende (exonération à 50% de la base imposable⁷) fut introduit en 1993 pour éviter la double imposition économique (deux personnes différentes, l'actionnaire et la société distributrice, sont imposables au titre du bénéfice réalisé par la société). Le Luxembourg a alors opté pour alléger cette double imposition du côté de l'associé (exemption partielle des dividendes) plutôt que de la société de capitaux (exemption d'IRC d'une partie des distributions de bénéfices).

Les personnes bénéficient également, au titre de revenu du capital mobilier, d'une première tranche exonérée de 1.500 euros, en supplément, pourrait-on dire, du minimum commun à tous les revenus déjà exonéré s'élevant à 11.265 euros.

L'exemption fut déterminée en fonction de l'hypothèse que la charge fiscale globale grevant le bénéfice distribué (IRC+IRPP) ne serait pas supérieure au taux de tranche maximal de l'associé, soit 50% à l'époque ; la retenue à la source fut portée de 15 à 25% (pour parer à l'éventualité d'une

⁷ S'ils sont distribués par une société de capitaux pleinement imposable (située au Luxembourg ou dans un pays membre de l'UE ou dans un pays conventionné contre les doubles impositions).

non-déclaration des dividendes par le contribuable, mais ensuite de nouveau baissée à 20%, puis à 15% pour des raisons d'attractivité vis-à-vis des non-résidents). C'est pourquoi la quote-part exonérée lors de l'imposition par voie d'assiette fut fixée à la moitié du montant brut des dividendes.

Une solution de redressement de l'iniquité consisterait à baisser le seuil d'exonération (qui est prévu pour éviter d'imposer deux fois le même revenu) du demi-dividende, par exemple, au 3/4-dividende ou même à toute solution tendant vers les 100% de base imposable.

De même, la forte réduction, voire la suppression de la tranche exonérée de 1.500 euros permettrait d'aligner encore plus étroitement ce type de revenus avec les salaires.

Imposition (partiellement) rééquilibrée des dividendes : une illustration

| Système actuel : exonération du demi-dividende | | Nouveau système : mécanisme du 3/4-dividende | |
|---|------------|---|--------------|
| Dividende versé | 1061,5 | Dividende versé | 1061,5 |
| Retenue (15%*1061,5) | 159,2 | Retenue (15%*1061,5) | 159,2 |
| Dividende encaissé | 902,3 | Dividende encaissé | 902,3 |
| Impôt (42% du demi-dividende) | 222,9 | Impôt (42% du 3/4-dividende) | 334,4 |
| Dividende net après impôt | 838,6 | Dividende net après impôt | 727,1 |
| Taux moyen | 42% | Taux moyen | 42% |
| Taux moyen réel (impôt/brut) | 21% | Taux moyen réel (impôt/brut) | 31,5% |

Note : abstraction faite de la première tranche exonérée de 1.500 euros, afin de purement illustrer le mécanisme en place

L'argument de la double imposition d'un même revenu (par le truchement de l'IRC et de l'IRPP) est avancé pour justifier le demi-dividende, mais on fera trois observations qui le relativisent.

D'abord, la base imposable du dividende était de 100% avant 1993, date du changement à une époque où diverses mesures fiscales au nom de la compétitivité (et donc de la rentabilité du capital) furent adoptées ; l'argument semble donc largement circonstanciel.

Ensuite, le taux d'imposition des bénéfices des sociétés a, depuis 1993, baissé fortement (de 33% à 17%), de même que l'imposition marginale des personnes physiques passée de 50% à 40% puis 42% ; ceci entraîne qu'un bénéfice d'entreprise distribué intégralement en un dividende après l'IRC est globalement moitié moins imposé (IRC+IRPP) aujourd'hui (34%) qu'avant la modification de la base imposable du dividende (67%) ou que juste après celle-ci (50%). Pour faire coïncider ce taux global d'imposition du bénéfice au taux marginal d'imposition actuel des personnes physiques, la base d'imposition du dividende devrait s'élever à 70,3% ; le ¾ dividende fait monter ce taux à 43%.

Enfin, toujours par rapport à cet argument de la double imposition qui favorise le capital, on peut établir un parallèle avec la TVA pour le salarié consommateur qui est défavorable à ce dernier. En effet, alors que l'entreprise est imposée sur son bénéfice d'exploitation et qu'elle décide de « consommer » son revenu disponible en rétribuant ses actionnaires par le biais du versement de dividendes (plutôt que de l'investir, par exemple), cette « consommation » n'est que partiellement imposée (demi-dividende). De son côté, le salarié consommateur, qui a également payé un impôt sur le bénéfice qu'il retire du louage de ses services (son salaire), paiera intégralement l'impôt sur la consommation de ce revenu disponible (TVA et accises), sans aucune exemption possible sur la base imposable, en dépit de taux variables selon le produit consommé.

Par ailleurs, rappelons aussi que les tantièmes versés aux administrateurs sont soumis à une retenue de 20% à la source qui sera libératoire si le revenu est inférieur à 1.500 euros pour un résident et jusqu'à 100.000 euros pour un non-résident sans autres revenus professionnels.

2) La distorsion de concurrence insoutenable en faveur des actifs immobiliers

La restriction des déductions fiscales pour les multipropriétaires qui mettent leurs biens en location s'avère impérative.

Dans un premier temps, rappelons aussi, par exemple, que les loyers des « impatriés » pris en charge par l'employeur à leur arrivée peuvent être exonérés sur une période N+ cinq ans. De même l'indemnité forfaitaire visant à couvrir le différentiel du coût de la vie entre le Luxembourg et l'État d'origine de l'impatrié (une indexation spécifique aux impatriés) sur la même période est détaxée tant que le montant mensuel de 8 % de la rémunération mensuelle fixe (maximum 1.500 euros par mois) pour une célibataire et 16 % (maximum 3.000 euros) pour un contribuable marié (qui vit avec un conjoint/partenaire qui n'exerce aucune activité) n'est pas dépassé.

Notre Chambre ne perçoit pas positivement l'instauration de traitements de faveur destinés à une minorité privilégiée de salariés. En fin de compte, alors qu'un régime commun existe déjà, la réforme récente de ce statut propose la création d'un régime exorbitant pour couvrir les charges extraordinaires d'un salarié dit impatrié. Sur demande, un contribuable peut déjà obtenir un abattement de revenu pour charges extraordinaires qui sont inévitables et qui réduisent de façon considérable sa faculté contributive. L'impatrié ne pourrait-il pas trouver sa place dans de la cadre de ce régime de droit commun préexistant, avec, le cas échéant, quelques aménagements spécifiques ?

De manière plus générale, les revenus provenant d'une mise en location d'un bien faisant partie du patrimoine privé du contribuable voient leur base imposable diminuée de frais d'obtention, dont entre autres spécificités l'amortissement pour usure.

L'immeuble mis en location représente ici un bien d'investissement, contrairement à l'habitation principale qui constitue de fait un bien de consommation primaire, c'est-à-dire de première nécessité⁸. Or, les inégalités de patrimoine se jouent tout particulièrement en termes de propriété immobilière autre que la résidence principale, en plus de la question des actifs financiers. La problématique de la rentabilité des loyers face à la cherté de l'immobilier luxembourgeois cause également des problèmes du côté des baux commerciaux où certains commerçants (même historiques) se font évincer parce qu'ils ne peuvent pas absorber dans leurs charges d'exploitation la démesure inflationniste sur le marché immobilier local, objet de toutes les convoitises nationales et internationales⁹.

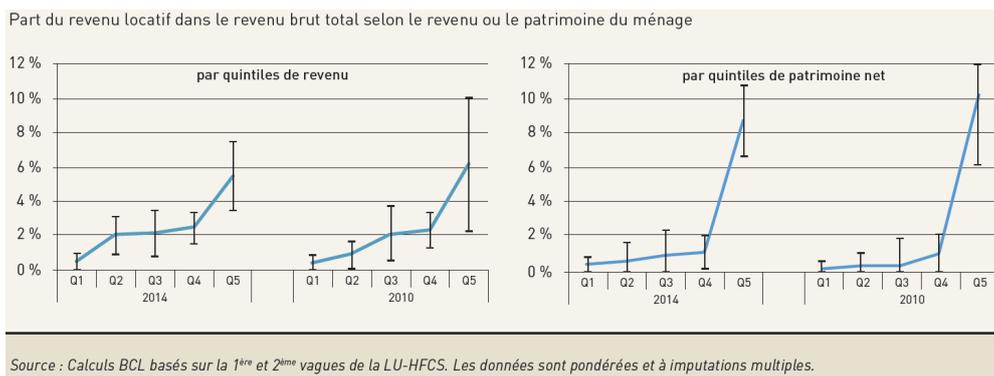
Les pertes de cette catégorie de revenus peuvent en outre servir à compenser d'autres catégories de revenus, ce qui n'est pas sans poser question sur la progressivité réelle de l'imposition pour les quelques heureux élus parmi les contribuables qui disposent de ce genre d'actifs dans leur patrimoine (seuls 26% des ménages résidents disposent d'un bien immobilier autre que leur résidence principale ; au total seuls 19% des ménages sont donc propriétaires à la fois de leur résidence et d'un autre bien immobilier. 9% seraient encore débiteurs envers un organisme de crédit au titre de ce second bien immobilier). Il est en effet aisé d'imaginer des scénarii simples de planification fiscale où les revenus provenant de la location de biens (même s'ils sont élevés et au plafond de 5% de l'investissement) sont négatifs et réduisent par voie de conséquence la capacité contributive et le revenu imposable de ces *happy few*, qui comptent pourtant parmi les plus aisés du pays¹⁰.

Selon la BCL (Bulletin 3/2018), en 2014, 12,5% des ménages déclaraient avoir reçu des revenus locatifs ; en moyenne, les revenus locatifs représentaient 3,7% du revenu total brut des ménages. Parmi les ménages propriétaires des autres biens immobiliers loués (hors résidence principale), le revenu locatif moyen s'élevait à 25.500 euros bruts, soit 16,3% du revenu total de ces ménages. La part du revenu total provenant de loyers était plus élevée pour les ménages plus aisés. Pour les 20% de ménages du premier quintile, les revenus locatifs ne représentaient que 0,4% du revenu total, contre 5,5% au dernier quintile (le plus élevé). Considéré en fonction du patrimoine, cette part passait de 1,1% en Q1 à 8,7 % pour les ménages au patrimoine plus élevé.

⁸ Même si, techniquement, cette dernière est aussi traitée comme un investissement par la comptabilité nationale.

⁹ Dans son Rapport pays émis dans le cadre du Semestre européen, la Commission souligne de nouveau la surévaluation des biens immobiliers sur le marché de 28% en moyenne : « *Les prix se situent nettement au-dessus de leur moyenne à long terme par rapport au niveau des loyers et des revenus, avec des écarts de respectivement 51 % et 44 % en 2018.* »

¹⁰ Le réseau de la BCE sur la consommation et les finances des ménages indique que les biens immobiliers autres que la résidence principale augmentent fortement dans l'UE au fil des revenus et encore plus fortement avec le patrimoine.



Sans entrer dans le détail de la détermination du revenu imposable, on pourrait imaginer **procéder à la restriction partielle ou complète des déductions pour ces mises en location**¹¹.

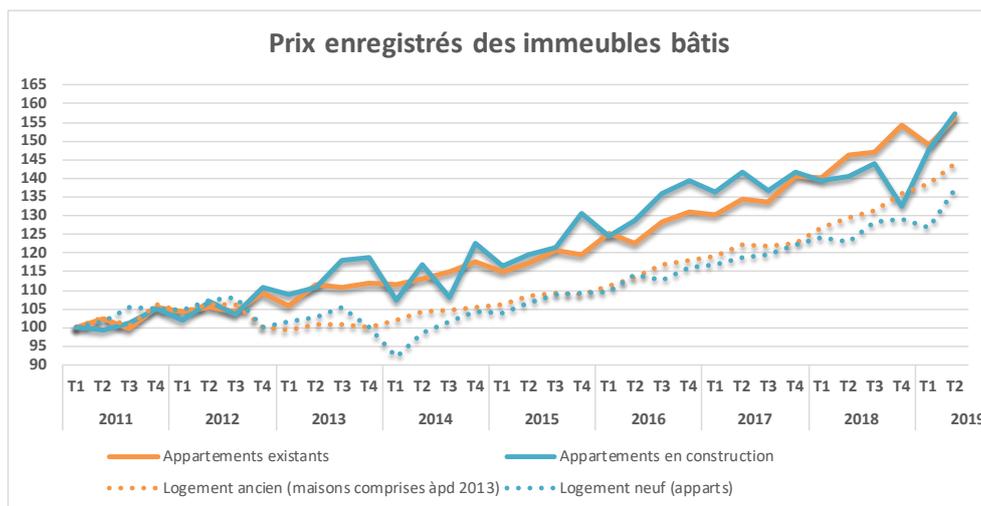
Concernant plus particulièrement les amortissements, le taux appliqué au prix d'acquisition (hors terrain) augmenté des frais notariés ainsi que des dépenses d'investissement a été réduit de 6% à 5% pour les constructions dont l'achèvement remonte à moins de 5 (au lieu de 6 ans) pour la somme des valeurs utilisées comme base de calcul ne dépassant pas 1.000.000 euros et 4% au-delà, de 2% pour les constructions achevées entre 6 ans et 60 ans et 3% au-delà de 60 ans.

On peut légitimement s'interroger si la logique de la dépréciation sous-jacente à l'amortissement pour usure d'un bien mis en location (déperdition normale tant technique qu'économique, selon la LIR) **reste toujours vraiment pertinente** et appropriée dans un marché ultradynamique mais saturé, où la valeur de l'immobilier, y compris de l'ancien, croît très vite ; tous les bâtiments (et terrains) prennent de la valeur, peu importe l'âge du bien, portée par la pression foncière.

Depuis 2011, les logements anciens ont vu leurs prix enregistrés (notariés) grimper de 45% et les seuls appartements existants de 55%, soit au moins aussi vite si non plus rapidement que le neuf.

¹¹ Intérêts débiteurs (en relation économique avec l'habitation donnée en location) ; frais de gérance ; impôt foncier et redevances communales ; impôts personnels étrangers grevant les revenus locatifs générés à l'étranger ; frais d'entretien et de réparation (qui peuvent être étalés sur deux à cinq ans, si importants) ; amortissement pour usure ; primes d'assurance ; autres frais divers.

Prix enregistrés des immeubles bâtis destinés au logement



Source : Statec, Observatoire de l'habitat ; calculs : CSL

Par ailleurs, les faibles taux d'intérêts hypothécaires, qui facilitent l'accessibilité à l'immobilier, ainsi que le fait que l'investissement dans l'immobilier est de tout temps souvent considéré comme une sécurité, renforcent la demande de logements.

Au cours des années récentes, l'immobilier est devenu la valeur refuge par excellence, si bien que nombre d'épargnants (nationaux ou non) cherchent à optimiser le rendement de leur capital en profitant de taux d'emprunt historiquement bas ; le marché luxembourgeois constitue un terrain idéal pour qui dispose des moyens d'y investir.

Cette possibilité de déduire l'amortissement pour les mises en location et les intérêts passifs sans plafond fausse le marché, étant donné qu'il s'agit de l'investissement rentable du moment où chacun sera tenter d'investir d'autant plus qu'il pourra largement déduire ses frais, davantage que pour une habitation principale et **au détriment d'investissements plus productifs** (au sens macroéconomique du terme). Ceci n'est pas non plus sans créer de biais entre le multipropriétaire et le propriétaire d'un bien unique¹². Qui plus est, la plus-value dégagée de la revente d'un bien mis en location n'est, de deux ans en deux ans, taxée qu'au demi-taux global.

Notons d'ailleurs qu'est amortissable la seule quote-part correspondant au bâti, supposée compter pour 80% du prix total. Or, en raison de l'explosion de son prix, la part du foncier dans la valeur totale du logement locatif dépasse aujourd'hui largement les 20% dans la majorité des régions du pays. Mécaniquement, cette sous-estimation de la quote-part du terrain provoque une surévaluation de la base amortissable et dope ainsi les effets néfastes du régime d'amortissement accéléré. De même, la déductibilité intégrale des intérêts d'un emprunt immobilier utilisé pour l'acquisition d'un logement mis en location constitue un dispositif fiscal régressif qui stimule davantage la surchauffe du marché immobilier. Si les taux d'intérêt historiquement bas diminuent à priori le volume déductible, l'explosion concomitante des prix immobiliers et du volume emprunté compense partiellement cette évolution.

En outre, comme le ratio loyer/prix d'acquisition est généralement en baisse, la seule déductibilité des intérêts suffit pour défiscaliser une partie croissante des revenus locatifs. Similairement à l'amortissement accéléré, cette déduction fiscale est également dépassée : soit on la supprime intégralement, soit on introduit un plafonnement sérieux du volume déductible tel que c'est actuellement déjà le cas – paradoxalement – pour les logements occupés par les propriétaires eux-mêmes.

Dans son rapport-pays 2018, la Commission européenne constatait que les propriétaires privés de logements (ou de terrains) voient le prix de leurs biens augmenter d'au moins 6% en valeur chaque

¹² Selon Keith O'Donnell d'ATOZ Tax Advisers Luxembourg cité par le *Land*, un appartement d'une valeur de 750.000 euros mis en location générerait ainsi plus de 110.000 euros en « subsides » fiscaux à destination du bailleur, alors que le même appartement habité par son propriétaire est seulement soutenu à hauteur de 70.000 euros par l'État : « C'est une concurrence déloyale », renforcée par la déductibilité des intérêts.

année. « Par conséquent, les propriétaires privés ne semblent pas avoir d'incitation à vendre, en l'absence d'autres placements présentant un rapport risque/rendement analogue. »

La CSL est d'ailleurs d'avis que, pour faire circuler le capital immobilier, le passage par le quart-taux global ne constitue pas la solution la plus efficace, tout en offrant un effet d'aubaine aux propriétaires qui bénéficient d'un prix du marché fort à la liquidation et d'une imposition concomitante très allégée. L'efficacité plaiderait pour mettre davantage la pression sur les propriétaires en instaurant une imposition au taux global passé un certain délai de latence.

Ce régime fiscal favorise le développement d'un cercle vicieux : les personnes à patrimoine et/ou revenu élevé peuvent acquérir un bien immobilier après l'autre, tout en utilisant les recettes locatives – souvent intégralement défiscalisées – pour financer le service de leur dette. Dans le même temps, un tel système d'investissement attire de plus en plus l'attention des personnes qui veulent investir leur capital, à la fois des membres de la classe moyenne et des investisseurs fortunés. En raison du fort intérêt des investisseurs pour ce type d'actif, qui est dynamisé davantage par ce régime fiscal favorable, la spéculation sur le rendement locatif et la plus-value immobilière provoquent une demande qui surpasse amplement l'offre. Il importe d'ailleurs absolument de noter qu'il s'agit d'une demande pour investir, et non d'une demande pour résider qui, par conséquent, exerce une forte pression sur les prix immobiliers qui, à son tour, stimule la trajectoire haussière des loyers.

Le surinvestissement et les comportements spéculatifs provenant d'investisseurs institutionnels et particuliers, internationaux et nationaux, exercent aujourd'hui une pression exorbitante et injustifiable sur les prix immobiliers. Ces allègements fiscaux sont donc un véritable catalyseur de la crise immobilière. Il va sans dire que ces dispositions fiscales qui augmentent les profits des multipropriétaires au détriment des primo-acquéreurs de résidence principale sont autant illégitimes qu'inacceptables.

Ainsi, à travers ces dispositions fiscales, on continue d'aggraver une situation qui est déjà désavantageuse aujourd'hui. Tandis que les personnes fortunées investissent de plus en plus dans la propriété immobilière, les ménages plus modestes, qui n'ont pas accès au prêt hypothécaire en raison de leur faible revenu, souffrent des loyers élevés. L'amortissement pour usure ne stimule donc ni la construction de logements, ni l'accès à la propriété principale pour les ménages modestes, ni une diminution, ou même une stagnation des loyers. Tout au contraire, elle favorise la concentration accélérée du patrimoine au sein de quelques ménages favorisés et elle risque de stimuler l'augmentation des prix immobiliers et d'engendrer à travers les loyers une redistribution hautement regrettable du bas vers le haut de l'échelle des revenus et patrimoines.

L'argument que ces dispositions stimulent les investissements dans l'augmentation de l'offre n'est plus valable. Il est évidemment impossible de prédire l'évolution de la mobilisation d'investissements dans la construction de logements locatifs qui serait provoquée par l'abolition ou le rééquilibrage du régime d'amortissement pour usure. Néanmoins, on peut tout à fait émettre l'hypothèse que les investissements se feraient de toute façon, même en l'absence de ces dispositions fiscales favorables. Pour le moment, l'offre insuffisante de logements n'est pas du tout due au manque de capacité financière. Tout au contraire, les moyens financiers disponibles sont largement suffisants, à la fois du côté des investisseurs privés et aussi, et surtout, du côté des institutions publiques.

Les contraintes sont d'une autre nature – secteur de la construction en surchauffe, manque de foncier disponible, procédures administratives perfectibles, etc. Le maintien de ces dispositions risque donc davantage de dynamiser une hausse injustifiable des prix immobiliers que d'avoir un effet positif sur le volume en constructions nouvelles.

L'amortissement accéléré est un échec ! **La CSL est d'avis qu'un tel régime n'a plus aucune raison d'être au vu de la surchauffe sur le marché de l'immobilier et des taux d'intérêt historiquement bas. Par conséquent, au lieu de baisser le taux d'amortissement accéléré d'un seul point de pourcentage, elle plaide pour la suspension intégrale et temporaire de ce système.**

Pour conclure, la CSL répète qu'en matière de logement, dans l'environnement immobilier luxembourgeois bien connu, le locataire est sans doute le grand oublié des réformes fiscales, tout particulièrement ceux des locataires qui n'ont guère d'autres choix que de louer pour continuer à vivre sur le territoire où ils exercent aussi leur activité professionnelle.

3) Le régime des plus-values

La révision de certaines plus-values mobilières et immobilières fait aussi partie du schéma de redressement de la contribution fiscale du capital par rapport au travail.

À l'exception de l'exemption sur le revenu réalisé par la vente de la résidence principale appartenant au contribuable (éventuellement dans des limites à définir), le régime des plus-values et bénéfices de spéculation, qui sont partiellement (taux différentiel) ou totalement exonérés, devrait être remis à plat et réévalué au cas par cas.

Par exemple, une limite temporelle de deux ans pour un bien immobilier constitue-t-elle une frontière appropriée pour distinguer un bénéfice de spéculation d'une plus-value ? Cette limite est par comparaison respectivement de huit et cinq ans pour un immeuble non bâti ou bâti en Belgique¹³.

Une plus-value de cession de participation non importante détenue depuis plus de six mois doivent-elles continuer d'être exonérée ? Pourquoi autrement n'imposer une plus-value ou le bénéfice de cession ou de cessation d'une exploitation qu'au demi-taux global ? Quel est le sens de l'abattement décennal de 50.000 à 100.000 euros lors d'une plus-value immobilière ou de 10.000 euros lors de la cession ou cessation d'une exploitation (portée à 25.000 euros si le bénéfice comprend une plus-value immobilière) ?

L'imposition plus conséquente et ambitieuse des plus-values immobilières spéculatives qui jouent aujourd'hui de plus en plus un rôle premier dans les calculs de rentabilité des investisseurs est exigé. **Le régime fiscal en vigueur est trop favorable et rend la spéculation immobilière tant à moyen qu'à long terme trop attractive.**

Actuellement, seules les plus-values réalisées endéans les 24 mois après la date d'acquisition sont considérées comme « spéculatives » et imposées au taux global. Une fois que la période entre l'acquisition et la vente dépasse les 2 ans, les plus-values réalisées ne sont imposées qu'au demi-taux global. Considérant que la spéculation immobilière se fait souvent sur une durée plus longue, cette durée de 24 mois devrait être amplement étendue. Si jugée de nature « spéculative » sur une plus longue durée qu'actuellement (120 mois, à titre d'exemple), la plus-value doit être imposée au taux global. Une approche encore plus poussée et cohérente serait de mettre les plus-values immobilières (hors résidence principale, voire les plus-values immobilières) tout simplement à pied d'égalité avec les salaires et de les imposer au taux marginal.

Le régime du *step-up* fiscal relatif aux plus-values, autrement dit la valorisation à la baisse de cette plus-value, **constitue également un avantage très ciblé.** Lorsqu'un contribuable non résident transfère sa résidence au Luxembourg (susceptible ce faisant de subir une *exit tax*), le Grand-Duché limite son pouvoir d'imposition en renonçant à imposer la partie de la plus-value qui aura été constituée dans l'État d'origine, avant le changement de domicile. Pour ce faire, le Luxembourg réévalue la valeur d'acquisition de la participation pour la détermination de la plus-value taxable au moment du transfert de domicile (*step-up* sur le prix d'acquisition des actions).

Par ailleurs, relevons aussi que si certains instruments d'optimisation fiscale **dans le secteur immobilier** ont récemment été soumis à des révisions importantes¹⁴, force est de constater que **certaines lacunes persistent.**

Il s'agit, entre autres, de la défiscalisation intégrale de l'aliénation d'actions ou de droits ou participations similaires par un non-résident qui, via une structure étrangère, détient une valeur immobilière sise au Luxembourg. Une telle aliénation et les gains en capital ne sont souvent imposés ni au Luxembourg, ni à l'étranger.

Afin d'éviter de tels cas de double non-imposition et l'utilisation abusive des conventions fiscales, le Plan d'action concernant les pratiques de BEPS (Pratiques d'érosion de la base d'imposition et de transfert de bénéficiaires) et la Convention multilatérale pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires ont introduit certains standards fiscaux internationaux minimums qui sont mieux adaptés à un

¹³ Il est vrai cependant qu'au-delà de ce délai l'impôt sur la plus-value n'est plus dû en Belgique ce qu'il ne faudrait évidemment transposer au Luxembourg.

¹⁴ L'abus des fameux Fonds d'investissement spécialisé (FIS) dont profitaient des résidents luxembourgeois pour échapper à l'imposition des plus-values réalisées et des revenus locatifs a été endigué par la modification de la législation dans le cadre de la loi budgétaire 2021.

environnement économique mondialisé.

Un des objectifs primaires du Plan d'action était de mieux aligner le lieu où les bénéfices sont imposés et celui de la création de valeur. Pour des valeurs immobilières sises au Luxembourg, le droit international attribue au Luxembourg le droit d'imposition des plus-values, même si les actifs sont détenus par un non-résident via une société étrangère.

Ainsi, l'article 13, paragraphe 4 du Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune de l'OCDE stipule que : « *Les gains qu'un résident d'un État contractant tire de l'aliénation d'actions ou de droits ou participations similaires, tels que des droits ou participations dans une société de personnes ou une fiducie (ou un trust), sont imposables dans l'autre État contractant si, à tout moment au cours des 365 jours qui précèdent l'aliénation, ces actions, droits ou participations similaires tirent directement ou indirectement plus de 50 pour cent de leur valeur de biens immobiliers, tels que définis à l'article 6, situés dans cet autre État* ».

Toutefois, afin de pouvoir exercer réellement ce droit d'imposition international tel qu'il est fixé par l'article 13, paragraphe 4, de la Convention modèle de l'OCDE, le Luxembourg doit d'abord adapter son cadre légal au niveau national. Faute d'une telle adaptation, lesdites plus-values immobilières continuent à profiter dans de nombreux cas d'une double non-imposition.

Or, à l'inverse, plusieurs autres États ont récemment adapté leur législation nationale afin de se doter du droit d'imposition sur l'aliénation de participations d'un non-résident dans des structures étrangères détenant des immeubles situés sur leur territoire.

À titre d'exemple, l'Allemagne s'est dotée de ce droit par le biais de l'article 49, paragraphe 1, point 2°, e), cc), de la loi relative à l'impôt sur le revenu (*Einkommenssteuergesetz*) qui est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2019. La France a également fait procéder à la révision de la convention bilatérale avec le Luxembourg (en vigueur au 1^{er} janvier 2019) en vue d'obtenir le droit d'imposition de la plus-value découlant de la cession de parts de société à prépondérance immobilière française par un résident luxembourgeois¹⁵.

De manière identique, le Luxembourg aurait également le droit de réclamer, par le biais de ses conventions fiscales, le droit d'imposition sur des immeubles sis au Luxembourg parqués dans des structures étrangères.

La défiscalisation intégrale de ces gains en capital présente non seulement une grave injustice fiscale, mais dope également de manière artificielle la rentabilité d'un investissement international dans l'immobilier luxembourgeois. En conséquence, elle risque de stimuler davantage l'afflux de capitaux étrangers, véritable vecteur de la surchauffe des prix du logement. Cependant, malgré la pression financière exorbitante qui pèse actuellement sur les prix immobiliers au Luxembourg, le gouvernement continue à céder volontairement ce droit fiscal international.

Afin de lutter contre la crise du logement et d'établir des règles de jeu équitables dans le domaine de l'immobilier, **la Chambre des salariés invite le législateur à introduire les adaptations nécessaires du cadre légal national et à commencer à exercer pleinement son droit d'imposition sur les immeubles sis au Luxembourg indépendamment de la personnalité juridique du propriétaire.**

4) Les revenus d'intérêts

Dans l'environnement actuel de taux bas, la question suivante est moins prégnante, mais elle pourrait subitement revenir sur le devant de la scène lors d'une remontée des taux d'intérêts.

Dans le cas d'intérêts versés par un établissement étranger à un résident, il est possible de choisir entre le système de la retenue libératoire forfaitaire (possiblement plus avantageuse selon le taux marginal d'imposition du contribuable ou le volume des intérêts) ou l'imposition tarifaire progressive avec application de la tranche exonérée de 1.500 euros.

Le passage à 20% de retenue libératoire affecte certes les gros patrimoines, mais inclut

¹⁵ Même si une société a cédé tous ses actifs immobiliers préalablement à la cession de ses titres, elle sera toujours considérée comme étant à prépondérance immobilière, si elle a tiré plus de 50% de sa valeur en biens immobiliers à tout moment au cours des 365 jours précédant la cession de ses titres.

potentiellement aussi les 27% des ménages de classes inférieures et moyennes inférieures qui disposent d'un patrimoine financier (2007), sur les 97% des ménages qui disposent de dépôts numéraires (2014). Comme son nom l'indique, la RELIBI est par ailleurs généralement libératoire et ne doit ni ne peut être déclarée par voie d'assiette. Les petits épargnants ne peuvent donc pas faire jouer un minimum de frais d'obtention en la matière, alors que les bénéficiaires de dividendes et autres revenus du capital (y compris donc possiblement des intérêts de l'épargne en provenance de l'étranger au bénéfice d'un résident) disposent à la fois du bénéfice de frais d'obtention et de possibilités bien réelles de réduire le revenu imposable.

L'épargne dite populaire (dépôts, titres et obligations de l'État) a pourtant vu ses revenus exemptés jusqu'à 1.500 euros dans les années 1990. La tranche exonérée de 1.500 euros de revenus de capitaux ne concerne à présent plus le paiement d'intérêts de cette épargne populaire, et les revenus de la seule épargne-logement se trouvent exonérés.

Il serait sans doute utile de revoir les conditions d'exemptions de la RELIBI suite à la hausse de la retenue. L'augmentation du taux de 10 à 20% aurait dû être accompagnée d'un relèvement/doublement de la franchise fiscale¹⁶. Un mécanisme automatique de liaison pourrait même être introduit entre le niveau des taux d'intérêts et cette franchise fiscale d'un minimum de 250 euros.

Avec un taux rémunérateur d'1%, le capital rémunéré s'élève à 25.000 euros si l'on considère la franchise d'impôt à 250 euros. Pour un même taux rémunérateur, il faudrait disposer d'une épargne de 50.000 euros pour atteindre une franchise de 500 euros. Dans le cas d'un retour à une exonération complète de 1.500 euros, cela concernerait une épargne maximale de 150.000 euros.

¹⁶ La RELIBI vise les comptes courants et comptes à vue (si le taux annuel est supérieur à 0,75 %), les dépôts d'épargne à vue et dépôts à terme (dans la mesure où les intérêts dépassent 250 euros par contribuable et par agent payeur), les obligations privées ou publiques ou les bons de caisses.

C L'imposition du capital

1) La réintroduction d'un impôt sur la fortune des personnes physiques

Un tel impôt se justifie davantage en l'absence d'impôts bien conçus sur les revenus du capital et les transmissions de patrimoine ; l'impôt sur la fortune se justifierait, puisque l'imposition du revenu et de la succession a peu d'effet sur les tendances maintes fois soulignées de la montée des inégalités.

Les impôts sur le patrimoine net sont aujourd'hui beaucoup moins répandus au sein de l'OCDE que par le passé. Ainsi, en 2017, quatre pays seulement appliquaient des impôts périodiques sur le patrimoine net des particuliers, contre 12 pays en 1990. Or, l'OCDE confirme les constats que la CSL a déjà pu établir, celui d'une accumulation de richesse qui répond à un processus auto-entretenu et tend donc à suivre son cours en l'absence d'imposition : les personnes qui disposent de revenus élevés sont à même d'épargner davantage, donc d'investir davantage et, par voie de conséquence, d'accroître leur richesse.

L'impôt sur la fortune des personnes physiques a été abrogé par une loi du 23 décembre 2005¹⁷. Au moment de l'abrogation de l'impôt sur la fortune, d'après l'exposé des motifs accompagnant le texte du projet de loi, les recettes budgétaires provenant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques s'élevaient à quelque 22 millions d'euros par année d'imposition, soit l'équivalent de 15,43% de la partie de l'impôt sur la fortune versée par les collectivités en 2005 (ou encore 0,07% du PIB).

1.1 Évaluation du rendement à l'aune de l'ancien modèle

Cet impôt sur la fortune reposait sur un système d'évaluation qui **devrait être mis à jour** afin d'être parfaitement en phase avec les valeurs courantes des patrimoines. **Mais**, toutes choses égales par ailleurs, en extrapolant ce pourcentage aux deux exercices les plus récents, **on obtiendrait 120 millions d'euros** (ou 0,2% du PIB) **à l'aune de cet ancien régime**. Cette somme équivaldrait en outre à 0,7% de l'ensemble des recettes fiscales.

Ces extrapolations paraissent relativement faibles, surtout lorsqu'on les compare à la Suisse, où l'impôt sur la fortune existe toujours et ne semble pas connaître d'opposition particulière de la part de la population.

D'après le Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, «*Gemäß den Analysen der OECD summierten sich die Vermögen- und Erbschaftsteuern in der Schweiz 2017 auf 7,1 Prozent aller Steuereinnahmen. In Deutschland betrug der Anteil der Besitzsteuern 2,7 Prozent, im Schnitt der OECD-Staaten sind es 5,7 Prozent.*»¹⁸ Selon l'Administration fédérale suisse des contributions, l'impôt sur la fortune a représenté, seul, 5,1% des recettes fiscales publiques en 2018. La base de données de l'OCDE indique que le montant de l'impôt sur la fortune des personnes physiques en Suisse s'élevait ainsi à 9.957 millions CHF en 2017, ce qui correspond à presque 1,5% du PIB. En appliquant ces pourcentages au Luxembourg, on aurait des recettes respectivement de l'ordre de 900 à 960 millions EUR.

En Allemagne, où la part du patrimoine du dernier décile est encore plus élevée qu'au Luxembourg (56,5%) on discute également d'une réintroduction de l'impôt sur la fortune. D'après l'institut de recherche économique DIW, «*Eine Wiedererhebung der Vermögensteuer mit einem persönlichen Freibetrag von 1 Million Euro („Millionärssteuer“) und einem Steuersatz von 1 Prozent könnte ein Aufkommen von etwa 10 Milliarden Euro im Jahr erzielen, selbst wenn ein zusätzlicher Freibetrag für das Betriebsvermögen von bis zu 5 Millionen Euro gewährt wird und stärkere Anpassungsreaktionen der Steuerpflichtigen das Aufkommen mindern.*»¹⁹ Cet impôt correspondrait à 0,32% du PIB allemand. En appliquant le pourcentage au PIB luxembourgeois, on obtiendrait un rendement de 205 millions EUR.

On observera aussi par exemple qu'en Suisse, comme en France par ailleurs, l'impôt sur la fortune nette est prélevé concomitamment à l'impôt foncier cantonal/communal. Ce dernier est vu en Suisse

¹⁷ Cette même loi a d'ailleurs introduit en compensation la retenue à la source libératoire sur certains intérêts produits par l'épargne mobilière.

¹⁸ Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 26.8.2019, 16h10, faz.net

¹⁹ Stefan Bach: Erbschaftsteuer, Vermögensteuer oder Kapitaleinkommensteuer: Wie sollen hohe Vermögen stärker besteuert werden? DIW Discussion Papers 1619, p. 24

en tant que contrepartie de l'utilisation – fondée sur le droit privé – d'une part du territoire de la commune où est sis l'immeuble ; il est prélevé sur la valeur brute du bien immeuble.

1.2 Ordres de grandeur d'une éventuelle imposition des valeurs mobilières logées au Luxembourg

En 2020, le Luxembourg comptait 42.800 millionnaires en dollars²⁰, selon le rapport 2020 de Capgemini sur la richesse dans le monde. Selon Capgemini, la richesse globale de ces millionnaires au Grand-Duché a progressé en 2020 de 8,3%, à 126,5 milliards de dollars (soit 5 fois le budget de l'État luxembourgeois). La fortune moyenne du HNWI est de 3 millions de dollars²¹, mais, pour le vice-président de Capgemini, Robert van der Eijk, le Luxembourg dispose « *clairement aussi d'une grande proportion de personnes avec des moyens au-delà de 30 millions* »²².

Considérons, par exemple, le montant total des avoirs (*assets under management*) qui, selon les représentants de la banque privée au Luxembourg, était en fin 2019 de 466 milliards d'euros. 58% des avoirs proviennent de fortunes supérieures à 20 millions, 9% entre 10 et 20 millions et encore 9% entre 5 et 10 millions : 76% des actifs dépassent 5 millions. Parmi ces avoirs, 21% proviennent du Luxembourg²³.

Si l'on se concentre sur les actifs détenus par des résidents affichant des fortunes dépassant 5 millions EUR, et en supposant que la distribution des avoirs est la même pour les fortunes du Luxembourg que pour les autres pays, on aurait donc $466 \times 0,76 \times 0,21 = 74,37$ milliards d'avoirs luxembourgeois.

En prélevant 1% d'impôt sur ce patrimoine mobilier des seuls résidents dépassant 5 millions d'euros, on dégagerait par conséquent 744 millions (hors fortune immobilière).

En introduisant même une certaine progressivité dans l'imposition de ces avoirs, on pourrait encore accroître le rendement :

| | |
|--|----------------------------|
| 0,5% sur la tranche de 5 à 10 millions : | 44 millions EUR |
| 1% sur la tranche de 10 à 20 millions : | 88,1 millions EUR |
| 1,5% sur la tranche au-delà de 20 millions : | 851,4 millions EUR. |
| Total : | 983,5 millions EUR. |

Concomitamment, dans le cas d'une telle pratique fiscale séquentielle en fonction de la nature des biens, le patrimoine immobilier devrait ensuite être couvert par ailleurs.

De leur côté, les organismes de placement collectif (OPC) sont soumis à la taxe d'abonnement annuelle au taux de 0,05% de leurs actifs nets. Ce taux est réduit à 0,01% sous certaines conditions. Les fonds d'investissements spécialisés (FIS) sont soumis à la taxe d'abonnement annuelle au taux de 0,01% de leurs actifs nets, tout comme les fonds d'investissement alternatifs réservés (FIAR). Pour les OPC, FIS et FIAR, des exonérations sont également prévues sous les conditions fixées par les lois respectives. Pour leur part, les sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF) sont soumises à la taxe d'abonnement annuelle au taux de 0,25%, sans que cette taxe ne puisse être inférieure à 100 euros ni dépasser 125.000 euros par an.

Dans la réponse parlementaire n° 1638 du 20.12.2019, le ministre des Finances a indiqué qu'au troisième trimestre 2019, 968 fonds d'investissements (soit 46% des OPC loi de 2010) ont déclaré avoir bénéficié d'un taux réduit pour des actifs atteignant le total de 1.534,132 milliards d'euros. En outre, 1.101 fonds (54% des OPC loi de 2010) ont obtenu l'exonération de la taxe pour des actifs d'un total de 663,6 milliards, de même que 561 FIS (alors 39% des FIS), pour un montant total

²⁰ Sont recensées les personnes disposant d'actifs d'au moins un million de dollars (soit quelque 800.000 euros), hors résidence principale. Selon la typologie décrite par Le Quotidien, les « nantis de masse » disposeraient entre 100.000 et 1 million de dollars d'actifs dit « investissables », alors que les « millionnaires du pas de la porte » ont un patrimoine entre 1 et 5 millions de dollars. Au-delà de 30 millions de dollars, on devient « ultra-HNWI » (High Net Worth Individual).

²¹ 22% du portefeuille des millionnaires au Luxembourg étaient investis dans l'immobilier et 20% dans des placements financiers (*equities*). Ils ont aussi investi dans des financements alternatifs (hedge funds, devises, matières premières, etc.) à hauteur de 18%. Leur portefeuille est également constitué à 18% de revenus fixes (obligations, ...) et à 22% de cash ou équivalents.

²² <https://5minutes.rtl.lu/actu/luxembourg/a/1747499.html>

²³ Soit quelque 98 milliards. Par comparaison, au même moment, les dépôts bancaires de tous types aux mains des résidents recensés par la BCL s'élevaient à 41,3 milliards

d'actifs de 141,8 milliards d'euros.

Dès lors, on peut calculer avec les données de la CSSF et reformuler de la sorte : sur les 4.718,914 milliards de valeur sous gestion au 31 décembre 2019 détenue par 3.746 OPC, 17,1% de cette valeur (ou bien 44% de tous les OPC) ont donc échappé à la taxe d'abonnement tandis que 32,5% de la valeur sous gestion ont profité du taux réduit (soit 41% de tous les OPC).

Ainsi, toutes choses égales par ailleurs²⁴, **une taxe prélevée sur la valeur des fonds domiciliés au Luxembourg générerait**, par exemple,

23,6 milliards de recettes si fixée à 0,5%,

4,7 milliards à concurrence de 0,1% ou

2,4 milliards pour 0,05%.

Par comparaison, le rendement total de la taxe d'abonnement fut d'1,07 milliard, soit **un rendement effectif de 0,023% en 2019** exprimé par rapport à l'ensemble des actifs sous gestion.

La CSL a soutenu le Gouvernement dans ses efforts d'encourager les fonds d'investissement à s'engager dans des activités durables afin de transformer le Luxembourg en place financière verte. Dans ce contexte, **on pourrait envisager**, en suivant cette même logique et **afin de promouvoir une image d'une place financière véritablement verte, que le législateur applique ces nouveaux taux suggérés à titre d'exemple sur les actifs investis dans des activités économiques hautement polluantes et aux conséquences néfastes pour le climat et l'environnement**²⁵.

Si l'argument du contrôle des frais de fonctionnement ou celui de la garantie d'un espace fiscal compétitif devaient encore prévaloir à l'avenir autour de la question des fonds d'investissement, notamment parce qu'il s'agit d'actifs sous gestion *par* les fonds qui n'appartiennent pas *aux* fonds mais bien aux investisseurs, alors il conviendrait de mettre indirectement les fonds à contribution en soumettant davantage à contribution les dirigeants eux-mêmes des gestionnaires de fonds, voire des banques privées et de détail.

L'Autorité bancaire européenne nous rappelle en effet que les managers de la place luxembourgeoise font aussi partie des *high-earners* qu'elle recense chaque année²⁶.

Le dirigeant luxembourgeois au sommet de la hiérarchie des revenus en 2019 aura perçu 4 millions d'euros. La rémunération moyenne de ces hauts revenus était de 1,7 millions, découlant d'un revenu global composé de 17 millions en rémunération fixe et de 20 millions en revenus variables. Une large partie de ces revenus a pu jusqu'alors être, voire est toujours possiblement détaxée et a, au mieux, été imposée par ce qui ressemble à une *flat tax* à 42% à partir de 200.000 euros en classe 1, voire de 40% à partir de 100.000 euros.

L'OCDE avait aussi mis en évidence le profil des employés qui font partie des 1% les mieux rémunérés en Europe et qui est globalement similaire d'un pays à l'autre, avec un Luxembourg où la tendance est même parfois exacerbée : ceux-ci se trouvent principalement parmi les personnes âgées de 40 à 60 ans, de sexe masculin, ayant fait des études supérieures, travaillant dans la finance ou l'industrie, et occupant un poste de haut dirigeant. Elle constate par ailleurs que ces hauts revenus sont largement sous-estimés dans les enquêtes officielles ad hoc, ce qui n'est pas sans effet sur le niveau des inégalités de revenus : ainsi, en 2011, le revenu moyen du décile de revenus le plus élevé était officiellement 2,5 fois plus important que le revenu médian, alors que, en réalité, dans une version corrigée de ces sous-estimations, il l'aurait plutôt surpassé par 3,25 fois²⁷.

²⁴ Et en faisant abstraction des possibles reconfigurations autour et suite à la réforme des FIS-immobilier.

²⁵ Les taux de la taxe d'abonnement annuelle ont effet été revus à la baisse entre 0,04% et 0,01% pour la part des avoirs nets d'un OPC (ou d'un compartiment individuel d'un OPC à compartiments) allant respectivement de 5 à au moins 50% d'avoirs investis dans des activités économiques durables sur le plan environnemental (conformes aux dispositions du règlement UE 2020/852).

²⁶ EBA Report On High Earners, EBA/REP/2021/23. Parmi les 22 hautes rémunérations répertoriées, 18 font partie d'un organe de direction aux fonctions de management, 1 était dans la banque de détail, 2 dans la gestion d'actifs et la dernière remplissait des fonctions *corporate*.

²⁷ Au Luxembourg, les secteurs davantage concernés sont en premier lieu la finance et assurance mais suivies des professions libérales, du commerce, des TIC puis, seulement, de l'industrie. Denk, O. (2015), "Who are the top 1% earners in Europe?", OECD Economics Department Working Papers, No. 1274 et Ruiz, N. et N. Woloszko (2016), "What do household surveys suggest about the top 1% incomes and inequality in OECD countries?", OECD Economics Department Working Papers, No. 1265.

1.3 Développer un nouveau modèle global d'imposition de la fortune

Une approche plus globale et synthétique de l'imposition de la fortune imposerait de moderniser l'ancien modèle en vigueur ou, mieux encore, de le remplacer par un nouveau schéma plus transparent.

Dans une récente étude²⁸, trois économistes ont estimé l'impact de l'introduction d'un impôt paneuropéen sur la fortune en vue de générer les ressources publiques nécessaires aux vastes investissements visant à accompagner la transition écologique et à renflouer les caisses publiques après la crise sanitaire du COVID-19.

L'aspect paneuropéen de l'impôt leur paraît nécessaire pour chercher à en augmenter l'efficacité d'exécution, d'une part, mais aussi à prévenir, avant tout, une compétition intra-européenne autour des grandes fortunes, d'autre part. En outre, l'inadmissibilité de quelconques exemptions devrait faciliter significativement le fonctionnement administratif et rendre l'impôt transparent, moins compliqué et plus compréhensible pour la majorité des citoyens.

Néanmoins, dans l'attente de l'instauration hypothétique d'un tel impôt européen aux vœux des auteurs, un des trois premiers modèles pourrait utilement trouver son application directe au Luxembourg afin de corriger les dérives de concentration patrimoniale constatées depuis des années et qui nuisent au bon développement du pays, à son efficacité économique et au maintien de sa cohésion sociale.

Il est à noter que les modèles proposés reposent, tous types d'avoir confondus, sur un impôt sur le patrimoine net, c'est-à-dire sur la différence entre la valeur des avoirs et le montant des dettes encourues par les contribuables²⁹.

Quatre modèles d'imposition différents, en termes de taux et de seuil d'imposition ou de progressivité, sont étudiés³⁰, mais qui ont toutefois pour points communs à la fois de rejeter d'éventuelles déductions fiscales, de recourir à des seuils de base imposable relativement élevés et d'appliquer chaque année les taux sur la totalité de la fortune comprise dans la tranche (par conséquent, de manière non cumulative).

Taux et fourchettes d'imposition ainsi que parts de la population luxembourgeoise affectées par les quatre modèles d'imposition de la fortune

| Tranches d'imposition | Population affectée | Modèle 1: Flat tax | Modèle 2: impôt légèrement progressif | Modèle 3: Impôt fortement progressif | Modèle 4: cap de patrimoine | | |
|----------------------------------|---------------------|--------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|---------------------|-------------------|
| | | Taux d'imposition | Taux d'imposition | Taux d'imposition | Tranches d'imposition | Population affectée | Taux d'imposition |
| à partir d' 1 million d'euros | 23.48% | 2% | 1% | / | à partir de 130 mille d'euros | 72.09% | 0.1% |
| à partir de 2 millions d'euros | 8.92% | / | 2% | 2% | à partir de 520 mille d'euros | 49 - 50 % | 1% |
| à partir de 5 millions d'euros | 1 - 2% | / | 3% | 3% | à partir d' 1.3 millions d'euros | 16 - 17% | 2% |
| à partir d' 10 millions d'euros | 1 - 2% | / | / | 5% | à partir de 2.6 millions d'euros | 4 - 5% | 5% |
| à partir de 50 millions d'euros | 0 - 1% | / | / | 7% | à partir de 26 millions d'euros | 0 - 1% | 10% |
| à partir de 100 millions d'euros | 0 - 1% | / | / | 8% | à partir de 260 millions d'euros | 0 - 1% | 60% |
| à partir de 500 millions d'euros | 0 - 1% | / | / | 10% | à partir de 2,6 milliards d'euros | 0 - 1% | 90% |

Concernant l'estimation de l'impôt collecté, les résultats dépendent de l'hypothèse retenue³¹. En

²⁸ Kapeller, Leitch et Wildauer, *A European Wealth Tax for a Fair and Green Recovery*, février 2021

²⁹ Dans ce sens, le propriétaire d'une maison d'une valeur d'1,2 million qui s'est endetté à hauteur d'1 million pour financer son bien ne dispose ainsi que d'un patrimoine net de 200.000 euros. Si sa dette est apurée, son patrimoine équivaut à la valeur de son bien immobilier.

³⁰ Ceux d'une *flat tax*, d'une légère ou d'une forte progressivité ainsi que celui d'un plafonnement de patrimoine emprunté à l'économiste Thomas Piketty.

³¹ La première estimation repose sur les données non corrigées provenant directement de l'enquête HFCS et qui sous-estiment largement les grandes fortunes. Une deuxième estimation est réalisée après correction de l'échantillon (modèle de Pareto). Une troisième et une quatrième estimation incluent la possibilité d'une évasion fiscale à la suite de l'introduction de l'impôt d'une ampleur moyenne ou forte dans le modèle d'échantillonnage corrigé. La réduction de la base fiscale supposée provient alors d'une non-déclaration d'un montant de 20% de la valeur de l'immobilier, 24% de la valeur des actifs financiers, 13% de la valeur des sociétés sous contrôle et 100% pour tous les autres actifs en ce qui concerne l'évasion fiscale de moyenne intensité ; en cas d'évasion à forte intensité, le volume éladé est doublé en ce qui concerne les avoirs financiers et les sociétés sous contrôle.

comparant les quatre modèles, des différences significatives apparaissent tant sur la question du rendement de l'impôt collecté que de la part de population affectée.

Estimations des recettes fiscales pour le Luxembourg ³²

| | | Échantillon avec biais de sous- représentation | Échantillon sans biais de sous- représentation | Échantillon corrigé - évasion fiscale moyenne | Échantillon corrigé - forte évasion fiscale | Population affectée |
|---|-----------------------------|--|--|--|--|------------------------|
| Modèle 1: flat tax | en millions d'euros | 1781,43 | 2976,56 | 2107,76 | 1908,86 | 23,48% |
| | en % du PIB | 3,14% | 5,24% | 3,71% | 3,36% | |
| | en % des recettes publiques | 7,19% | 12,02% | 8,51% | 7,71% | |
| Modèle 2: impôt légèrement progressif | en millions d'euros | 1776,01 | 3568,7 | 2578,78 | 2333,3 | 23,48% |
| | en % du PIB | 3,13% | 6,28% | 4,54% | 4,11% | |
| | en % des recettes publiques | 7,17% | 14,41% | 10,41% | 9,42% | |
| Modèle 3: impôt fortement progressif | en millions d'euros | 2204,04 | 5930,75 | 4310,25 | 3873,98 | 8,92% |
| | en % du PIB | 3,88% | 10,44% | 7,59% | 6,82% | |
| | en % des recettes publiques | 8,90% | 23,95% | 17,41% | 15,64% | |
| Modèle 4: cap de patrimoine | en millions d'euros | 4238,53 | 18377,8 | 11792,4 | 9959,61 | 72,09% |
| | en % du PIB | 7,46% | 32,35% | 20,76% | 17,53% | |
| | en % des recettes publiques | 17,12% | 74,22% | 47,62% | 40,22% | |

Ainsi, la part de population affectée varie entre 8,9% pour le troisième modèle fortement progressif et 72,1% pour le modèle visant à plafonner la fortune (cap de patrimoine). Effectivement, alors que l'impôt dit fortement progressif ne touche que les personnes avec un patrimoine net de plus de deux millions d'euros, le quatrième modèle touche toute personne avec un patrimoine supérieur à 130 mille euros³³.

De ce fait, on peut donc déduire que 8,9% des résidents luxembourgeois ont une fortune nette supérieure à deux millions d'euros, alors que 23,48% disposent d'un patrimoine net de plus d'un million d'euros et que presque trois quarts des résidents affichent une valeur nette supérieure à 130 mille euros.

Cet impact est plus prononcé pour la population luxembourgeoise (comparativement à la population européenne) du fait d'un patrimoine net à plus grande valeur relative, avant tout expliqué par des prix de l'immobilier plus élevés. C'est pourquoi, **il est tout à fait possible d'envisager d'aménager le tarif illustré ci-dessus, par exemple en faisant débiter l'imposition à partir d'une valeur indexable de 2 millions d'euros nets, à l'instar du modèle 3, ou de fixer un montant exonéré.**

En ce qui concerne les recettes fiscales, celles-ci oscillent annuellement entre 3,13% et 32,35% du PIB luxembourgeois et entre 7,17% et 74,22% des recettes fiscales, dépendant du modèle d'imposition et du scénario choisi. Les estimations de recettes pour le modèle 4 (wealth cap) sont toutefois uniquement valables pour la première année d'imposition, étant donné que la base imposable s'éroderait relativement rapidement dans les tranches les plus hautes de patrimoine³⁴.

Dans la situation la plus défavorable d'évasion fiscale à forte intensité, le modèle d'imposition dit légèrement progressive offrirait tout de même déjà un rendement à hauteur de 4,1% du PIB, soit 20 fois plus que ce que rapporterait l'ancien impôt sur la fortune des personnes physiques.

Si l'on compare ces recettes soit aux recettes de cotisations sociales, soit aux dépenses

³² Données sur le patrimoine, les recettes et le PIB de l'année 2017.

³³ Cet impôt s'appliquerait à toutes les personnes ayant un patrimoine supérieur à la moitié du patrimoine européen moyen, à savoir un patrimoine de plus de 130.000 euros. Pour les contribuables disposant d'un patrimoine entre mille et dix mille fois la moyenne européenne (entre 260 millions et 2,6 milliards d'euros) et pour les personnes avec un patrimoine supérieur à dix mille fois la moyenne européenne (2,6 milliards d'euros), les taux seraient fixés à 60% et 90%. Ce modèle est appelé cap de patrimoine puisqu'il aurait comme conséquence une limite du patrimoine à mille fois le patrimoine moyen européen (soit 260 millions d'euros), si l'on pose que le rendement des très grandes fortunes est d'environ 10%. Certains économistes supposent en effet que le taux de rendement des très grandes fortunes se situe aux alentours de 9%. Ainsi, tant que le taux d'imposition marginal est supérieur au taux de rendement, la richesse nette de ces personnes fortunées diminue. Étant donné qu'il est improbable que le rendement patrimonial soit supérieur à 60%, mais qu'il peut être possiblement supérieur à 10%, le cap de patrimoine se situerait donc à 260 millions d'euros.

³⁴ Selon les auteurs, le premier modèle n'est guère susceptible de réduire les inégalités de patrimoine étant donné que le taux d'imposition est inférieur au taux de rendement du capital. Le modèle 2 pourrait ralentir la montée des inégalités mais pas la réduire, et le modèle 3 commence à les réduire, ce qui serait évidemment aussi amplement le cas du modèle 4.

supplémentaires auxquelles le Luxembourg sera confronté à long terme en raison du vieillissement de la population et de la transition écologique, l'ampleur et la nécessité d'un tel impôt deviennent d'autant plus visibles.

En effet, toutes choses égales par ailleurs, avec 24% des recettes publiques, les recettes provenant de l'impôt fortement progressif sur la fortune seraient presque aussi importantes que les cotisations sociales qui représentent 28% des recettes publiques.

En outre, quel que soit le modèle d'impôt choisi, la hausse des dépenses publiques de 2,2 points de pourcentage jusqu'en 2030 en lien avec le système de pensions pourrait être financée avec une importante marge. Le modèle avec forte progressivité et le modèle de cap de patrimoine suffiraient même pour combler la hausse des dépenses des pensions jusqu'en 2070 où l'*Ageing Working Group* européen prévoit une hausse des dépenses liées aux pensions de 9 points de pourcentage par rapport à 2020.

Enfin, les défis posés par le changement climatique en termes de délais et d'efforts financiers sont d'une ampleur telle que les plus gros pollueurs parmi les particuliers, qui sont aussi les segments les plus aisés de la population du fait de leur train de vie mais également de l'emprunte carbone de leurs placements, sont invités à contribuer davantage aux recettes publiques et à une certaine péréquation sociofiscale.

Notons par ailleurs que les auteurs comparent sur un plan européen ces recettes nouvelles aux rendements d'autres éventuels projets fiscaux actuellement discutés au sein de l'Union européenne³⁵. Le rendement de ce nouvel impôt transeuropéen est tel que seule l'harmonisation fiscale en matière d'imposition des sociétés aurait une chance de générer des ressources semblables. Néanmoins, pour les auteurs, ces politiques devront malgré tout être considérées comme complémentaires, étant donné le volume des investissements à consentir pour préserver l'avenir.

Revenu fiscal de différentes mesures en % du PIB^{36,37}

| | Estimation basse | Estimation haute |
|---|------------------|------------------|
| Impôt sur la fortune nette | 1% | 2.9% |
| Taxe sur transactions financières | 0.4% | 0.9% |
| Harmonisation des impôts sur les sociétés | 0.2% | 3.5% |
| Fin des subventions pour les énergies fossiles | 0.3% | 0.3% |
| Réforme du système d'échange de quotas d'émission | 0.1% | 0.1% |
| Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières | 0.2% | 0.5% |
| Total | 2.2% | 8.3% |
| Nécessité pour le Green Deal | 1.3% | 6.1% |

Au-delà du financement d'un « Green New Deal », on pourrait aussi imaginer que ces nouvelles sources combinées de recettes financent également la hausse des dépenses de pensions liée au vieillissement de la population, alors que celles-ci grimperaient d'un point de pourcentage du PIB d'ici 2030 à la fois dans l'Union européenne et dans la zone euro.

³⁵ Dont la taxe sur les transactions financières, l'harmonisation des impôts sur les sociétés, la fin des subventions directes ou indirectes aux énergies fossiles, la réforme du système d'échange de quotas d'émission ainsi que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

³⁶ Selon la disponibilité variable, les auteurs ont utilisé les données pour l'UE22, l'UE27, l'UE28 ou l'UE16 (excluant les pays considérés comme paradis fiscaux par eux-mêmes). En ce qui concerne l'estimation des revenus, les auteurs se basent soit sur plusieurs études faites à ce sujet, soit sur les données fournies par la Commission européenne, soit sur leurs propres calculs (estimation haute de l'impôt sur la fortune nette utilisant le modèle fortement progressif avec évasion fiscale moyenne).

³⁷ L'harmonisation des impôts sur les sociétés consiste à harmoniser les bases fiscales, en abolissant les mécanismes de *profit shifting* et en réduisant l'écart entre le taux d'imposition d'affichage et effectif dans l'UE16. Les subsides pour les énergies fossiles comprennent les subsides directs et indirects comme le traitement fiscal préférentiel de certaines activités économiques. La réforme du système d'échange de quotas viendrait à inclure d'autres secteurs économiques dans le système tels que le secteur d'aviation et le secteur maritime. Le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières serait une taxe sur les produits importés dont la production est intensive en carbone. Les deux derniers éléments figurent au programme du plan « Fit for 55 » de la Commission européenne.

2) L'activation de l'impôt foncier

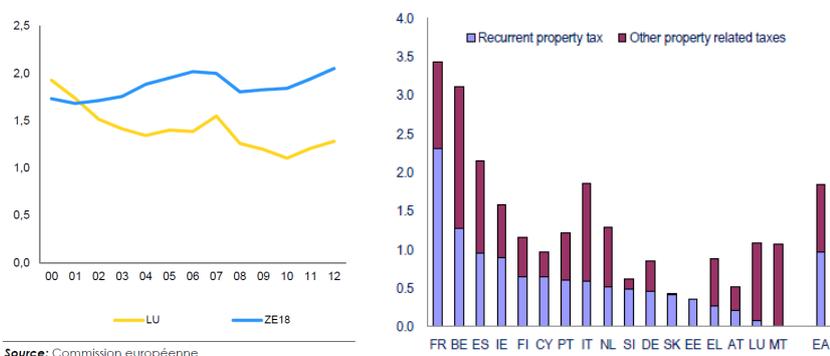
L'OCDE a récemment souligné en matière d'imposition du capital qu'en règle générale, aucun instrument fiscal n'est à lui seul suffisant pour collecter suffisamment de recettes et s'attaquer aux inégalités.

On observera aussi par exemple qu'en Suisse, comme en France, l'impôt sur la fortune nette est prélevé concomitamment à l'impôt foncier. Ce dernier est vu en Suisse en tant que contrepartie de l'utilisation – fondée sur le droit privé – d'une part du territoire de la commune où est sis l'immeuble ; il est prélevé sur la valeur brute du bien immeuble.

L'impôt foncier est pour ainsi dire pratiquement inexistant au Grand-Duché.

Soulignons avec la Commission européenne, qui illustre dans son rapport-pays 2015 adressé au Luxembourg, **la tendance des recettes globales de la fiscalité des biens immobiliers à être inférieures à et à évoluer dans le sens inverse de celles de la zone euro.**

Fiscalité des biens immobiliers (% du PIB) Recettes provenant de l'imposition de la propriété (% du PIB, 2010)

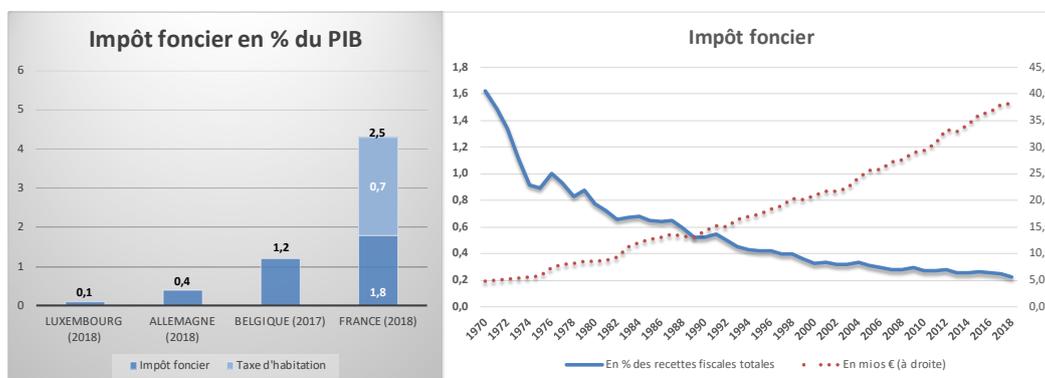


Source: Commission européenne

Note : graphique de droite, taxation foncière récurrente en bleu et autres taxes occasionnelles en rouge. Source : Commission européenne

Par ailleurs, l'ensemble des recettes provient pratiquement totalement des autres impôts et taxes occasionnels touchant le patrimoine immobilier que sont principalement les droits de successions (indirectes), mutations et donations, d'enregistrement et de transcription qui sont connus pour leur volatilité, fonction des cycles économiques (par opposition à une imposition récurrente des biens immobiliers).

Le taux effectif d'imposition sur la possession de biens immobiliers (toutes destinations confondues) est à 0,13%, soit parmi les plus bas de l'UE-15 (COM 2014).



Au bas mot, en conformité avec le rendement moyen de cet impôt chez les voisins (1,4% du PIB), les recettes luxembourgeoises de l'IFON auraient dû s'élever en 2018 à 824,2 millions. Notons également à titre informatif cet autre ordre de grandeur : le rendement de l'IFON (hors terrains

agricoles ou forestiers) aurait sans doute pu monter à plus de sept milliards d'euros en 2018 si l'on avait recouru à la valeur actuelle approximative des immeubles imposés³⁸ !

Selon la Commission européenne, la perception de droits lors de transactions immobilières exerce un effet économique ambigu sur le marché : trop hauts, ils peuvent décourager les transactions et une allocation optimale des ressources, trop faibles, ils peuvent laisser libre cours à la spéculation et à la création de bulles immobilières. Elle constate que, au Luxembourg, les recettes du patrimoine sont essentiellement assises sur les transactions immobilières et voit donc une certaine marge pour que l'imposition soit graduellement transférée vers l'imposition récurrente des biens immobiliers, par ailleurs moins volatile, ce qui pourrait, à ses yeux, potentiellement **améliorer le fonctionnement du marché luxembourgeois**.

Cet impôt spécifique sur la propriété doit aussi **permettre de capter une part de la rente dont profitent les propriétaires de biens immobiliers. En effet, la plus-value foncière existe** non pas naturellement, non pas uniquement du fait d'une demande croissante et d'un jeu de marché, mais surtout **grâce aux aménités locales et aux efforts d'investissements des collectivités** locales et nationales. Ces dernières contribuent à valoriser les biens immobiliers par les aménagements infrastructurels consentis qui accroissent la valeur des terrains et autres immeubles. Il est donc légitime que ces collectivités récupèrent une partie de cette rente qui découle de ces investissements consentis.

L'impôt foncier (IFON) taxe directement la détention du capital, plutôt que le revenu de celui-ci, ce qui devrait amener par conséquent le propriétaire à gérer ses biens de façon dynamique et à optimiser l'usage du bien ; l'impôt a pour finalité de **favoriser la mobilité du capital et une meilleure allocation des ressources**, en l'occurrence du parc immobilier.

Face aux concentrations extrêmes de patrimoine immobilier autre que la résidence principale et aux dysfonctionnements du marché, **l'imposition du patrimoine foncier est devenue un enjeu national exigeant un encadrement national solide** et une reprise en main rigoureuse. Modernisée, définie en premier lieu de manière centralisée, **une imposition progressive du patrimoine immobilier pourrait être introduite** pour à la fois limiter les appétits commerciaux ou spéculatifs et, dans un souci d'optimiser l'allocation des ressources, favoriser une meilleure circulation du capital.

OCDE, FMI, Commission européenne, toutes les institutions internationales ont d'ailleurs souligné dans un passé récent le besoin de tonifier cet impôt. Outre son poids actuellement symbolique et son déphasage économique caractérisé, on peut penser à d'autres justifications principales à la redynamisation de l'IFON, qui sont fonction de l'approche qui serait retenue :

- renforcement de l'autonomie des communes et de la démocratie locale en vue de financer les biens communs (communaux),
- assainissement possible de la situation financière de l'Administration centrale,
- transfert éventuel d'impôts nationaux (par exemple sur le travail) vers l'impôt foncier local,
- mais avant tout développement d'une certaine justice fiscale et restauration de la cohésion sociale,
- ainsi que fluidification du marché immobilier en perspective du rééquilibrage visé.

En pleine transition écologique, il conviendrait aussi de réfléchir à introduire de nouveaux critères environnementaux dans les critères d'imposition : degré d'efficacité énergétique du logement, impact général du bâti, occupation du sol (par rapport à un coefficient d'occupation) ; biodiversité, durabilité et plus-values écologiques au sein des exploitations agricoles, etc.

Dans le cadre d'une réforme future qui procéderait à une révision/actualisation générale des valeurs immobilières, il y a cependant lieu d'éviter de pénaliser le contribuable propriétaire d'un logement servant d'habitation personnelle principale. C'est pourquoi, il importerait d'introduire une exonération de cette dernière (logement occupé par le propriétaire

³⁸ Actualisée selon le coefficient multiplicateur pour l'immobilier retenu en 2018 dans la législation REVIS, afin de revaloriser la base d'assiette de l'IFON (c.-à-d. les valeurs unitaires) par ce coefficient, et en appliquant le taux communal moyen pour chaque catégorie foncière en 2018, on trouve au bas mot 7 milliards de recettes. À titre de comparaison, l'impôt commercial communal (reposant sur les revenus des sociétés) a rapporté un milliard et l'impôt sur la fortune des entreprises 682 millions (où jouent les valeurs unitaires des biens, mais aussi l'impôt minimal des sociétés).

en vertu d'un droit de jouissance³⁹). **Cette exemption** de l'habitation principale **donnerait toute latitude pour appliquer des taux aux autres catégories ou usages d'immeubles qui seront adaptés aux objectifs de dissuasion et d'allocation optimisée recherchés.**

Réformer de manière ambitieuse le calcul de l'impôt foncier (IFON) devient incontournable alors que celui-ci se fait actuellement sur la base d'éléments fortement anachroniques telles que des valeurs unitaires établies en 1941, qui sont dépassées par les réalités socio-économiques.

Or, la Chambre des salariés est d'avis que la réforme de l'IFON devrait non seulement viser l'actualisation des valeurs unitaires des immeubles et terrains, mais également avoir comme objectif à la fois le développement d'une certaine justice fiscale (afin de restaurer la cohésion sociale), la fluidification du marché immobilier ainsi que la lutte contre l'accumulation croissante, abusive et néfaste du patrimoine immobilier dans les mains des couches sociales les plus aisées.

L'IFON actuel qui agit de manière strictement proportionnel en appliquant des taux d'imposition qui ne dépendent nullement de l'identité du propriétaire ni de l'ampleur de ses détentions patrimoniales immobilières est inapte à contrecarrer la concentration démesurée de la détention du patrimoine immobilier, véritable stimulant de la surchauffe des prix. À cette fin, **le nouvel IFON devrait prévoir des taux d'imposition augmentant progressivement avec la valeur totale du patrimoine immobilier détenue individuellement par chaque personne physique contribuable.**

Pour toute valeur dépassant la tranche exonérée (respectivement imposée à taux réduit), nous proposons, à titre d'exemple, la formule suivante :

$$\text{IFON} = V * N * C$$

où l'IFON étant l'impôt foncier dû par la personne physique en question sur un bien immobilier, V étant la valeur de ce bien, N étant le taux d'imposition progressif qui est déterminé au niveau national en rapport avec le patrimoine immobilier luxembourgeois total détenu par ce particulier, et C étant un taux d'imposition qui peut être fixé par la commune en question.

Pour le calcul du taux d'imposition national N, on devrait constituer un registre national qui regroupe tout le patrimoine immobilier se trouvant sur le territoire du Luxembourg individuellement pour chaque particulier. Pour avoir une idée des hauts patrimoines immobiliers, il serait évidemment inévitable d'inclure toutes les possessions qui sont détenues par l'intermédiaire d'actions, de parts, ou d'actifs financiers de diverses natures. Pour toutes les propriétés immobilières qui sont détenues par des particuliers à travers de structures légales de diverses natures – sociétés, holdings, fondations, etc. – celles-ci devraient être obligées, par la loi, de transmettre les identités des actionnaires, ainsi que la valeur de leurs parts immobilières correspondantes. Ainsi, à travers les informations sur les portefeuilles financiers, qui devraient être fournies par les banques et les institutions financières, on pourrait établir pour chaque particulier un portefeuille personnel qui regroupe l'ensemble des propriétés résidentielles et professionnelles, ainsi que le foncier, détenus au Luxembourg.

Par la suite, la valeur de chaque portefeuille immobilier devrait être calculée soit sur la base du prix des biens lors de la dernière transaction à titre onéreux, ajusté à l'aide d'un coefficient à l'évolution des prix immobiliers, soit sur base d'une réévaluation individuelle toutes les quelques années, soit sur la base du prix moyenne des transactions de biens comparables qui ont été conclues pendant l'année fiscale en question. Finalement, le taux d'imposition national N pourrait être calculé pour chaque particulier (comme c'est le cas pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques et l'impôt sur le revenu des collectivités) sur base de la valeur totale du patrimoine immobilier national, et ainsi transformer l'ancien IFON en un impôt progressif. La valeur totale du patrimoine d'une personne physique, ainsi que le taux d'imposition N correspondant, seraient déterminés au niveau national, ce qui n'empêcherait nullement de collecter ou de distribuer les recettes par après au niveau communal, en relation avec la valeur de la propriété immobilière distincte se trouvant sur le territoire communal concerné.

Comme la valeur de chaque pièce a déjà été définie lors de l'établissement du registre, on a accès à la valeur V de l'objet en question (s'il s'agit de l'habitation principale, la tranche exonérée est à déduire).

³⁹ Tous les genres d'habitations sont concernés (maisons unifamiliales, habitations dans les maisons de rapport et dans les constructions à usage mixte, aux habitations dans les immeubles divisés par étages ou par appartements, c.-à-d. les immeubles en copropriété divisée).

Le taux C devrait être prévu pour que l'IFON reste toujours un impôt communal, et pour que chaque commune puisse toujours avoir une certaine autonomie et un impact sur le niveau de l'IFON final dû sur son territoire. Or, pour éviter que les communes se lancent dans une compétition entre elles, ce qui provoquerait finalement un nivellement vers le bas des recettes provenant de l'IFON, la loi devrait fixer une valeur minimale et une valeur maximale pour le taux C.

De cette manière, l'IFON serait transformé en impôt progressif sans mettre en question l'autonomie communale. Le taux d'imposition national N devrait être construit de manière suffisamment progressive pour rendre toute accumulation supplémentaire de patrimoine immobilier non profitable une fois qu'un certain seuil « socialement acceptable » soit dépassé.

Vu le nombre élevé de terrains constructibles et de logements délibérément retenus du marché pour des raisons purement spéculatives et sur une période prolongée (à définir), des taux d'imposition fortement majorés pour lesdits biens devraient également être intégrés dans le futur IFON afin de contrecarrer ce phénomène néfaste. En outre, les taux d'imposition pourraient augmenter progressivement avec la durée d'occupation/d'immobilisation du bien. Considérant l'échec d'une telle taxe facultative au niveau communal, une taxe de rétention nationale obligatoire devrait être introduite.

3) Introduction des droits de succession en ligne directe

3.1 Une exemption bien ancrée

Bien qu'ayant déjà existé sous des formes plus anciennes, Le Figaro rappelait en 2018 que la Révolution française a relancé la version moderne des droits de succession en mettant en place « **un impôt constant, reposant sur des principes de redistribution, et qui visent à contrecarrer l'importance de la cellule familiale afin de faire place à la citoyenneté individuelle.** »⁴⁰

Ainsi, au Luxembourg français également, la loi du 22 frimaire an VII (1798) vint réorganiser l'enregistrement, qu'il parut nécessaire de simplifier et d'étendre en outre à toutes les mutations qui en sont susceptibles, dont celles par décès⁴¹, « afin d'améliorer les revenus publics ». Ensuite, **les Pays-Bas introduisirent en 1817 un régime progressif d'imposition des successions en fonction du degré de parenté** (de 4% à 10%) **et, avec lui, l'exonération de droits pour les héritiers en ligne directe** (de même qu'entre époux ayant des enfants communs). Dans sa version modifiée, ce texte reste d'application de nos jours.

La période suivante fut aussi celle d'un chantier dynamique en vue de renforcer la fiscalité luxembourgeoise. En effet, après l'introduction en 1913 du tarif de l'imposition mobilière, ancêtre de l'imposition sur le revenu (qui comportait alors 129 tranches), **les droits initiaux de succession et de mutation par décès furent majorés en 1916, au-delà d'un certain seuil de valeur, de 10 dixièmes additionnels** (option privilégiée sur celle de la hausse des droits initiaux). **En 1920, ce barème de coefficients limité à 500.000 francs fut étendu entre 20.000 et 3,5 millions de francs (et 22/10^e).** **En 1921, ce sont les droits initiaux qui furent remplacés par un tarif plus large** (2% à 15%) et des liens de parentés plus finement établis. Comme le révèle en 1950 un débat à la Chambre des députés, cette agitation autour des successions fut provoqué à l'époque par le constat des dirigeants politiques « *que ces droits étaient trop faibles par rapport aux successions plus importantes* ». Selon l'honorable député Loesch, l'esprit du législateur était donc, à ce moment-là, d'agir en sorte que, face à une succession importante (hors ligne directe), les tranches successorales sont plus importantes et les droits augmentés, à la fois par des coefficients (qui vont également en augmentant dans la même proportion que les tranches successorales) et par un tarif remodelé en fonction du degré de parenté.

C'est en 1984 que la version actuelle de la législation se figea pratiquement. Le barème des dixièmes additionnels fut multiplié par 20. Il fut également prévu qu'un règlement grand-ducal puisse, de cinq ans en cinq ans, majorer ces facteurs multiplicateurs en fonction de l'évolution du coût de la vie. Le seuil imposable de la valeur de la succession a été placé à 1.250 euros et le barème des droits initiaux remplacé par l'actuel. En 2001, la loi de conversion en euros a arrondi les montants en jeu. D'autres retouches ponctuelles ont également eu lieu depuis, pour aboutir à la législation

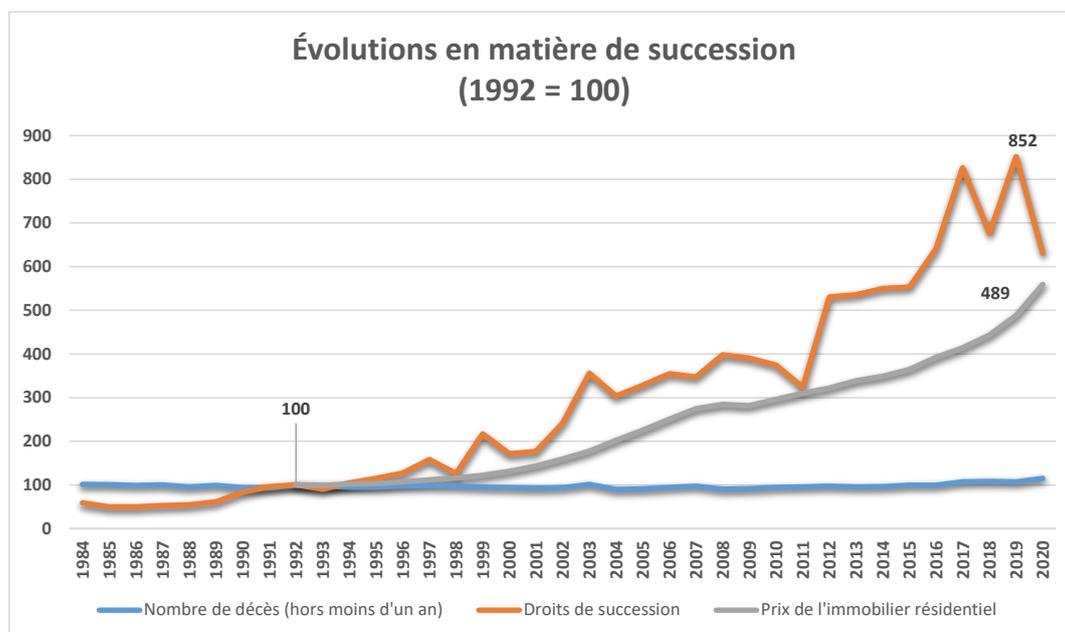
⁴⁰ <https://www.lefigaro.fr/economie/le-scan-eco/2018/09/17/29001-20180917ARTFIG00143-impot-sur-les-successions-l-histoire-d-une-obsession-francaise.php>

⁴¹ 1% pour les biens immeubles et 0,25% pour les biens meubles en ligne directe. Le tarif pour les mutations entre vifs était plus cher.

actuellement en vigueur⁴².

3.2 Un impôt tout autant en-deçà des enjeux que l'actuel impôt foncier

Il apparaît que, depuis 1984, le nombre de décès sur le territoire reste relativement stable⁴³, utilisé ici par procuration pour les déclarations de succession du fait de la longue période couverte⁴⁴. Cependant, le rendement des droits de succession s'est envolé par rapport à ces transactions potentielles⁴⁵.



Source : Statec, Observatoire de l'habitat ; calculs : CSL

Si cette situation s'explique sans doute par les prix de l'immobilier, comme l'affirme par ailleurs l'accord de coalition gouvernementale, il est aussi permis de se demander si une partie de l'explication ne proviendrait possiblement pas d'un volume des enveloppes patrimoniales léguées qui grossirait, en se concentrant au fil des décennies comme le laissent entendre certains jeux de données statistiques récents ou plus anciens.

À noter qu'au sens du SEC2010, les droits de succession intègrent également les droits sur les donations entre vifs prélevés sur le capital des bénéficiaires, qui sont donc repris dans cette sous-rubrique des impôts en capital et peuvent (avec les droits portant sur les parts extralégales en ligne directe, voire les mutations par décès) également influencer le rendement des droits de succession ici dénombrés. Il est difficile, sans données publiques, de connaître la pondération respective de chacune des recettes dans le total : en 2020, on avait par exemple 1 donation pour 8 déclarations de succession parmi les actes notariés recensés.

Entre 2018 et 2020, on dénombrait en moyenne une succession passible d'un droit de succession pour près de quatre et demie exemptées. Il existe donc là un gisement potentiel de recettes.

⁴² Par exemple l'apparition du partenariat, l'exemption des époux sans enfants communs, la suppression du taux de 2% qui pesait sur les mutations par décès en ligne directe, etc.

⁴³ Le taux de mortalité a été tendanciellement décroissant jusqu'en 2017 ; l'accélération démographique du Luxembourg s'est produite à partir de l'année charnière 1986.

⁴⁴ Le nombre de déclarations est en moyenne de quelque 2% supérieur à celui des décès au cours des 15 dernières années.

⁴⁵ Il est impossible, faute de données (publiques) de corriger le rendement des droits successoraux par les prix de l'immobilier sur une longue période.

Évolution des successions passibles et exemptes d'impôt



Source : AED ; note : agents = le nombre d'agents traitant les dossiers

Le tableau suivant pointe la volatilité des recettes en droits de successions, leur part dans les recettes courantes de l'État ayant atteint son maximum avec 0,74% en 2003. En 2017, elles sont certes remontées à 0,73% mais pour redescendre à 0,55% en 2018, remonter 0,69% en 2019 et chuter à nouveau en 2020 à 0,45%. Le meilleur résultat absolu en euros a été réalisé en 2017.

Bien que le nombre de successions passibles d'un droit de succession ait diminué depuis 2007, on constate une augmentation, voire plus qu'un doublement du montant des recettes par succession passible sur la période observée. La croissance des prix immobiliers, particulièrement depuis 2016, en fournit sans doute une explication, bien que le commentaire de l'AED sur ses propres recettes en 2019 et 2020 laisse entendre que les plus- ou moins-values d'année en année sont aussi liées au fait que l'on soit en présence de successions extraordinairement élevées ou non. **Les patrimoines transmis en ligne directe deviennent plus que vraisemblablement aussi de plus en plus importants pour ceux qui les reçoivent, et l'absence d'action fiscale sur ceux-ci ne manque pas de créer des inégalités supplémentaires.**

Évolution des successions et des valeurs et recettes liées

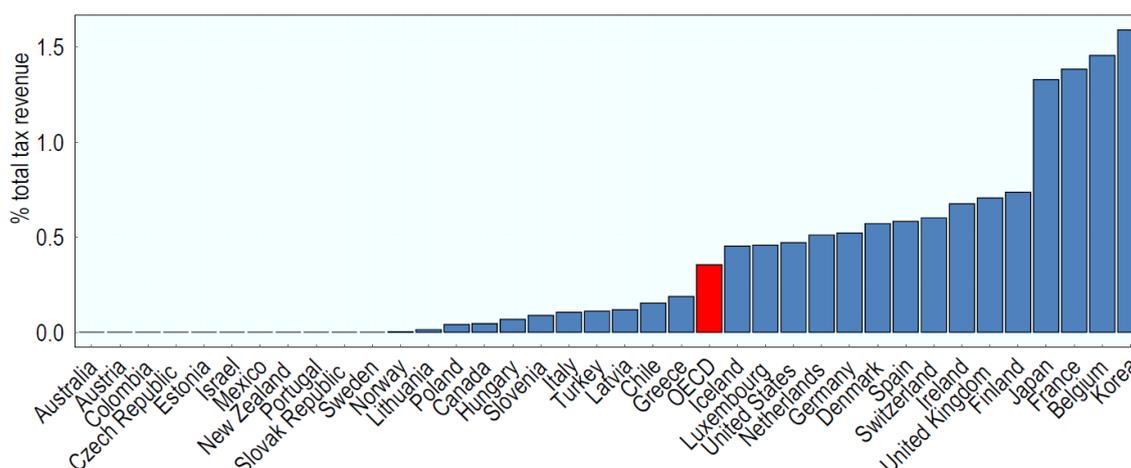
| Droits de succession | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|
| Successions passibles | 1066 | 1014 | 1057 | 1010 | 1075 | 1003 | 1028 | 1054 |
| Successions exemptes | 2734 | 2832 | 2891 | 2866 | 2783 | 2851 | 2969 | 2826 |
| Recettes (mio €) | 44,057 | 46,81 | 46,409 | 52,871 | 52,269 | 46,075 | 47,874 | 67,502 |
| Montants par succession (€) | 41329 | 46164 | 43906 | 52348 | 48622 | 45937 | 46570 | 64044 |
| Droits de succession | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Successions passibles | 1152 | 1014 | 1104 | 804 | 875 | 851 | 805 | 748 |
| Successions exemptes | 2963 | 2880 | 3058 | 3223 | 3269 | 3529 | 3430 | 3722 |
| Recettes (mio €) | 75,569 | 74,036 | 70,777 | 87,035 | 110,206 | 88,035 | 116,001 | 80,151 |
| Montants par succession (€) | 65598 | 73014 | 64110 | 108252 | 125950 | 103449 | 144101 | 107154 |

Source : Rapport d'activité du ministère des Finances, annexes ; calculs de la CSL

L'OCDE s'est récemment attardée sur la question des successions dans sa série *OECD Tax Policy Studies*⁴⁶.

⁴⁶ OECD (2021), Inheritance Taxation in OECD Countries, OECD Tax Policy Studies

Figure 3.1. Inheritance, estate, and gift tax revenues, 2019, all OECD countries



La faible proportion des recettes des droits de succession en relation avec les recettes totales illustrée ci-avant avait déjà été commentée dans un article du *Lëtzebuurger Land* du 25 novembre 2016 : « Tous les pays voisins connaissent l'impôt sur la succession en ligne directe, qui se situe entre trois et trente pour cent en Belgique, cinq et quarante pour cent en France et sept et trente pour cent en Allemagne. Le Luxembourg fait exception : l'héritage en ligne directe (et entre époux) est totalement tax free. Une exonération qui, notait le Conseil économique et social (CES) dans son compendium sur la fiscalité publié en 2015, est "de politique constante". Des sommes gigantesques se transmettent ainsi de génération en génération sans être troublées par le moindre correctif fiscal. En 2015, l'État n'a ainsi perçu que 70,78 millions d'euros en droits de succession, soit 0,5 pour cent de l'ensemble des recettes budgétaires. »⁴⁷

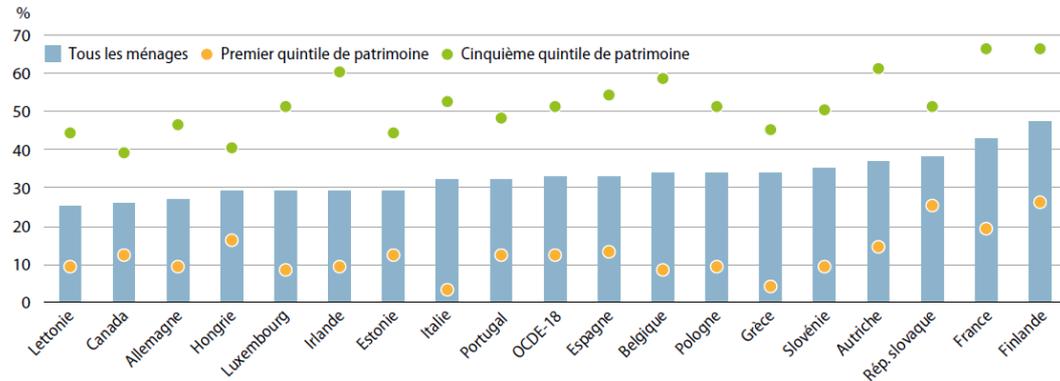
L'OCDE relève notamment, comme d'autres avant elle, que, dans la zone OCDE, le patrimoine des ménages est fortement concentré dans le haut de la distribution du patrimoine. Les inégalités croissent : l'augmentation généralisée du patrimoine des ménages (du fait de la hausse des prix des actifs) s'est accompagnée d'une hausse des inégalités en la matière. Après un fort recul des inégalités de patrimoine au début et au milieu du 20^e siècle, la part du patrimoine détenue par les plus riches a augmenté, dans certains pays, durant la dernière partie du 20^e siècle et au début des années 2000 : **alors que la part du patrimoine héritée par rapport au patrimoine total ne représentait qu'environ 25% pour l'Allemagne et 35% pour la France en 1970, celle-ci a augmenté linéairement, respectivement à 50% et 55% en 2010.**

Cités aussi par la presse internationale, le magazine Forbes et le Financial Times révélaient en mai 2021 qu'**une partie de plus en plus grande des milliardaires étaient des héritiers** : 80% en France, 70% en Allemagne et 65 % en Suède ; la moyenne mondiale se situerait ainsi autour de 40% de milliardaires héritiers. Il y a fort à parier que le Luxembourg n'échappe pas à ce phénomène.

Pour l'OCDE, le fait de percevoir un héritage ou une donation importante est généralement davantage l'apanage des plus aisés. Or, les « transmissions de patrimoine peuvent avoir des répercussions à la fois sur les inégalités de patrimoine et sur l'égalité des chances, en partie parce que les personnes plus riches sont davantage susceptibles de recevoir un héritage et que cet héritage est généralement d'une valeur supérieure », de l'ordre de 50 fois en moyenne. **Au Luxembourg, 50% parmi les ménages les plus riches déclarent avoir reçu un héritage ou une donation importante, contre 10% parmi les ménages les moins aisés.**

⁴⁷ Bernard Thomas : Rentiers & héritiers, *Lëtzebuurger Land*, 25 novembre 2016

Graphique 3. Part de la population ayant déclaré avoir reçu un héritage ou une donation importante



Note : 2015 ou dernière année disponible.

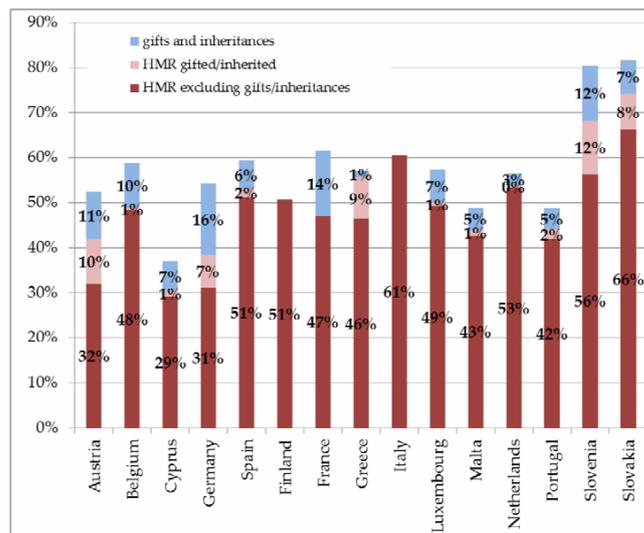
Source : Base de données de l'OCDE sur la distribution des patrimoines, oe.cd/wealth. (Balestra et Tonkin, 2018)

Aux yeux de l'OCDE, si les tendances récentes en matière de prix des actifs continuent, et en présence du vieillissement de la génération du *baby-boom*, **les transmissions de patrimoine pourraient augmenter en valeur et en nombre. Ceci ne manquerait alors pas de continuer à aggraver les inégalités de patrimoine intragénérationnelles.**

Au Luxembourg, d'après des données HFCS de la BCE de 2010, il apparaît dans la ligne des données de l'OCDE que, en moyenne seuls 29% des ménages résidents auraient hérité, taux le plus faible d'Europe. Selon ces données, en moyenne européenne, les ménages qui héritent sont les ménages plus aisés d'un point de vue patrimonial. Ainsi, un transfert intergénérationnel fait gagner à un ménage 14 centiles dans la distribution du patrimoine net, alors qu'un centile supplémentaire dans la distribution des revenus est associé à seulement 0,4 centile de richesse nette. Dès lors, recevoir un transfert intergénérationnel est plus favorable à la richesse nette, équivalant à une augmentation de revenu qui conduirait à un nouveau rang dans la répartition des revenus d'environ 35 centiles plus élevé.

Des données de 2014 indiquaient que les transferts intergénérationnels hors résidence principale contribuent (avec leur valeur initiale) pour 7% de la richesse nette totale au Luxembourg. Si l'on rajoute la contribution respective des résidences principales héritées/reçues, on arrive à près d'un dixième (8%) du patrimoine total⁴⁸.

Figure 8: Mean contribution of the HMR and intergenerational transfers to total net wealth



Source : Cahier d'études n° 91 de la BCL, juin 2014 ; note : HMR = résidence principale du ménage

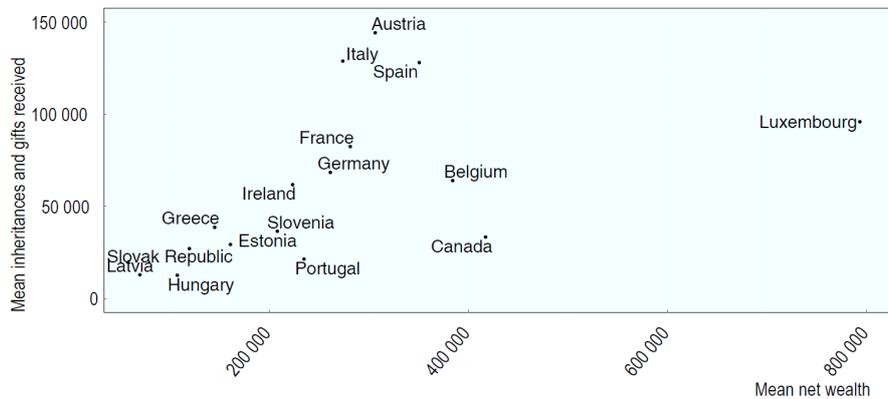
L'OCDE confirme dans son étude que les pays qui affichent les patrimoines médians plus élevés sont aussi ceux qui tendent à avoir des portefeuilles successoraux moyens supérieurs, comme au

⁴⁸ Par comparaison, la résidence principale propre représente 49% du total.

Luxembourg.

Figure 1.16. Mean net wealth compared to mean inheritances and gifts

2015 or latest available year, USD 2015



Note: Data were not available for Finland and the Netherlands. Data for Poland removed due to data issues.
Source: OECD Wealth Distribution Database, oe.cd/wealth.

3.3 Renoncer à la défiscalisation des successions : le grand saut à venir ?

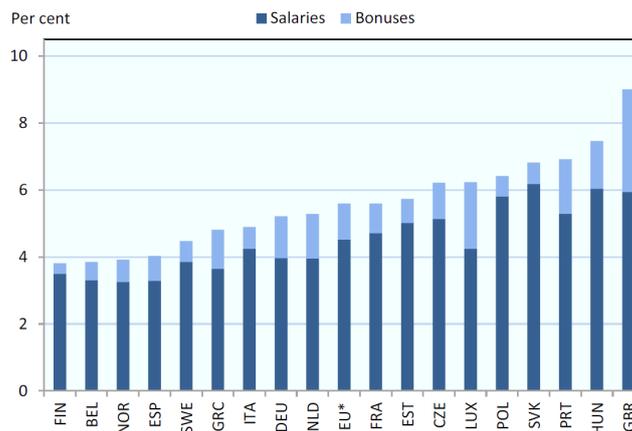
La CSL avait déjà souligné le fait que la transmission exonérée du patrimoine contribue à reproduire les inégalités de génération en génération et cause aussi des déséquilibres intragénérationnels parmi les classes d'âge les plus jeunes.

Les centiles les plus élevés de la distribution des revenus augmentent leur part du revenu national disponible, pendant que celle des centiles inférieurs recule, et tout porte à croire que ce phénomène se produit également du côté de la fortune des ménages.

Un mode opératoire parmi d'autres est le suivant : selon une publication plus ancienne de l'OCDE, les bonus pour les hauts revenus, méthode de rémunération tout particulièrement répandue au Luxembourg, constituent un tiers (contre un cinquième en moyenne) du revenu du travail du top 1 % des rémunérations, dont les revenus représentent en outre un peu plus de 6 % du total des revenus du travail⁴⁹.

Figure 1. Labour income inequality at the very top

A. Labour income of the top 1% divided by aggregate labour income



Source : Denk, O. (2015), "Who are the top 1% earners in Europe?", OECD Economics Department Working Papers, No. 1274.
Note : entreprises de plus de 10 salariés hors administrations publiques, services de défense et de sécurité sociale obligatoire en Belgique, Allemagne, Italie, Luxembourg, Norvège et Portugal.

⁴⁹ Rappelons que l'Autorité bancaire européenne a rapporté que les plus hauts revenus de la place financière ont perçu 54% de leur revenu total sous forme variable en 2019.

Or, la valeur imposable de ces « bonus » versés a pu être déterminée sous le régime fiscal très favorable des stock-options (ou de l'intéressement aux plus-values dit *carried interests*⁵⁰) et dorénavant de la **prime participative, qu'il convient d'ailleurs d'évaluer impérativement sur un plan fiscal et social.**

Dans le respect des velléités méritocratiques ambiantes, il paraît donc pour le moins curieux, voire incohérent de laisser octroyer « au mérite » d'énormes bonus passablement défiscalisés et d'autoriser ensuite l'exemption de la transmission de ces bonus accumulés. On se souviendra à ce propos de l'appel, lancé naguère aux premiers déciles français, à « *travailler plus pour gagner plus* », pendant que, dans le même temps, l'héritage du dernier décile était partiellement défiscalisé dans une invitation à patienter plus pour gagner plus. À chacun selon son mérite, mais selon deux poids deux mesures ?

Le Conseil économique et social ne s'y trompe par conséquent pas lorsqu'il affirme en 2018 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" ». Au Luxembourg, il reste cependant largement inopérant.

Inutile de dire qu'avec un poids de 0,5% du total des recettes courantes, ces recettes en capital ne parviennent pas à remplir le rôle qui leur est assigné. La législation luxembourgeoise est extrêmement favorable aux transmissions du patrimoine familial de génération en génération, de sorte que ni la fortune familiale ni les inégalités patrimoniales n'ont à en souffrir.

Ainsi, tout ce qui est recueilli ou acquis en ligne directe (à l'exception de la part extralégale en ligne directe) ou entre époux ou entre partenaires est exempt du droit de succession et de mutation par décès. Les taux s'échelonnent entre 0% et 15% selon le degré de parenté. Le barème contient une certaine progressivité, au sens où les taux applicables en fonction du degré de parenté sont majorés à partir d'une succession dont la valeur nette dépasse 10.000 euros ; les majorations augmentent par dixième de taux, de 1/10^e jusqu'à 22/10^e pour une succession dont la valeur dépasse 1.750.000 euros⁵¹ (soit de 2,75% à 48%). Le seuil d'exonération est fixé à 1.250 euros nets. Toutefois, ces taux sont eux-mêmes appliqués forfaitairement sur la valeur totale de l'héritage et non pas de manière progressive sur chaque tranche d'héritage.

On notera aussi, concernant le droit de mutation par décès, identique en matière de taux, au droit de succession, que ce droit de mutation est perçu sur la valeur des biens immeubles situés au Grand-Duché et possédés par un défunt domicilié à l'étranger ; les autres biens meubles possédés par ce défunt non résident ne sont soumis à aucun impôt successoral luxembourgeois.

Par ailleurs, les donations sont en principe soumises aux droits d'enregistrement qui varient en fonction du lien de parenté entre le donateur et le donataire, y compris en ligne directe, de 1,8% à 14,4% tant pour les biens meubles qu'immeubles⁵².

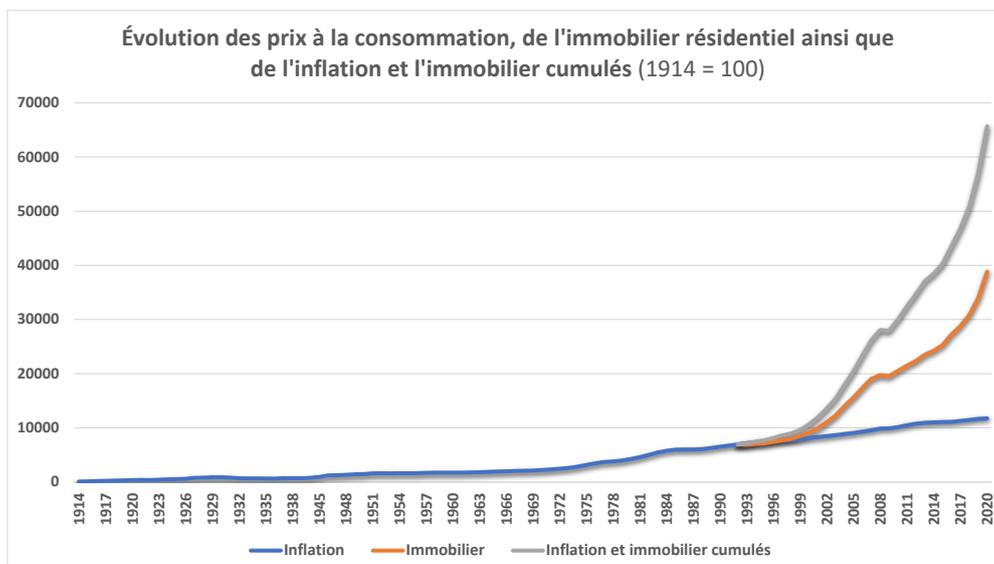
- Une approche pragmatique : actualiser le système actuel

Les valeurs du barème des droits de succession attribuant une certaine progressivité aux taux de base d'imposition n'ont plus été adaptées depuis 1984, respectivement 2001 avec les arrondis de la conversion en euros, bien que la loi avait prévu un espace pour un règlement grand-ducal à cette fin. Cela étant, force est de constater comme indiqué précédemment, que le barème de 1984, n'a lui-même procédé qu'à une simple multiplication par 4 de valeurs qui avaient déjà été augmentées par 5 en 1950, c'est-à-dire qu'il a multiplié par 20 les montants introduits respectivement en 1916 et 1920.

⁵⁰ Touché, sur la base d'un droit d'intéressement, par des personnes physiques, salariées de gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs ou de sociétés de gestion de fonds d'investissement alternatifs, il est imposé au quart du taux global (voire pas du tout si l'intéressement résulte de bénéfices de spéculation pour lequel l'intervalle entre acquisition et réalisation de parts, actions ou titres représentatifs émis par un fonds d'investissement alternatif dépasse six mois, le bénéfice de spéculation résultant de cette réalisation ne constituant pas un revenu imposable, et ce jusqu'à la dixième année d'imposition qui suit celle de leur prise de fonctions) ; le système s'éteindra au plus tard en 2028.

⁵¹ Soit une succession totale nette de 550.000 euros d'un frère vers sa sœur : taux de base = 6 %, majoration = 14/10 (soit 140%), taux applicable = 6 % + (6 % x 1,4) = 14,4 %. Droits de succession dus : 550.000 euros x 14,4 % = 79.200 euros.

⁵² Ces droits d'enregistrement sont réduits de moitié pour les donations faites par contrat de mariage ou en vue du mariage. Les dons manuels de valeurs mobilières offrent toutefois la possibilité d'éviter les droits d'enregistrement. Le droit permet également de faire acter des donations en dehors des frontières, avec les implications que cela peut entraîner sur les droits dus.



Note : cumul non pondéré de l'immobilier et de l'inflation. Source : Statec, Observatoire de l'Habitat ; calculs : CSL

Or, les montants barémiques actuels, bien que revalorisés en 1984, ne couvrent pas l'inflation depuis 1914, sans d'ailleurs prendre en compte l'évolution de l'immobilier ; une première mesure serait de revaloriser et d'indexer ce barème. La tranche marginale d'imposition devrait ainsi afficher un seuil qui tourne autour de 10,2 millions et la première tranche un seuil de 58.217 euros pour débiter l'application des dixièmes additionnels.

Ensuite, comme première avancée et par souci de simplification, le législateur pourrait envisager l'introduction d'un taux d'imposition sur la part ab intestat en ligne directe (voire entre époux) avec un montant exonéré à définir (cf. ci-après) complété de l'exonération du logement des parents reçu en héritage.

Il conviendrait néanmoins de ne pas perdre de vue les préconisations de l'OCDE ; elle incite à réduire les écarts en termes de taux de base entre la ligne directe et les collatéraux afin de déconcentrer les patrimoines (voir infra). Dès lors, on pourrait sans doute envisager des droits initiaux plus resserrés entre les différents degrés de parenté tout en revoyant à la baisse les taux applicables aux collatéraux.

Barème et tarif actuels

À ce jour :

- en ligne directe pour les parts excédentaires : 2,5% (sous la quotité disponible) ou 5% (sur le surplus)
- entre frères et sœurs, ab intestat : 6%
- entre oncles/tantes et neveux/nièces, entre l'adoptant et l'adopté (simple), ab intestat : 9%
- entre grands-oncles/tantes et petits neveux/nièces, entre l'adoptant et les descendants de l'adopté, ab intestat : 10%
- ou pour leur surplus : 15%
- entre tous autres parents ou personnes non parentes : 15%

Si la totalité de la valeur de la succession, distraction faite des dettes, ne s'élève pas au-delà de 1.250 euros, la succession est libre de droits. Les droits initiaux s'appliquent entre 1.251 euros et 10.000 euros.

Ces taux de base sont majorés, le cas échéant, par des dixièmes additionnels pour chaque tranche de 10.000 euros, puis de 25.000, 50.000, 150.000, 120.000 ou 130.000 et 250.000 euros entre 10.001 euros et 1,75 millions et de deux dixièmes supplémentaires au-delà d'1,75 millions. Pour prévenir les effets de seuil, un mécanisme d'estompement des limites a été prévu.

| Barème | Majoration |
|---|------------|
| 10.000 euros sans dépasser 20.000 euros | 1/10 |
| 20.000 euros sans dépasser 30.000 euros | 2/10 |
| 30.000 euros sans dépasser 40.000 euros | 3/10 |
| 40.000 euros sans dépasser 50.000 euros | 4/10 |
| 50.000 euros sans dépasser 75.000 euros | 5/10 |
| 75.000 euros sans dépasser 100.000 euros | 6/10 |
| 100.000 euros sans dépasser 150.000 euros | 7/10 |
| 150.000 euros sans dépasser 200.000 euros | 8/10 |
| 200.000 euros sans dépasser 250.000 euros | 9/10 |
| 250.000 euros sans dépasser 380.000 euros | 12/10 |
| 380.000 euros sans dépasser 500.000 euros | 13/10 |
| 500.000 euros sans dépasser 620.000 euros | 14/10 |
| 620.000 euros sans dépasser 750.000 euros | 15/10 |
| 750.000 euros sans dépasser 870.000 euros | 16/10 |
| 870.000 euros sans dépasser 1.000.000 euros | 17/10 |
| 1.000.000 euros sans dépasser 1.250.000 euros | 18/10 |
| 1.250.000 euros sans dépasser 1.500.000 euros | 19/10 |
| 1.500.000 euros sans dépasser 1.750.000 euros | 20/10 |
| 1.750.000 euros | 22/10 |

- Quelques questions de cadrage à évacuer préalablement

Certaines questions pratiques surgissent néanmoins dans la modernisation de cet impôt.

On observera que le système courant applique un taux majoré sur la tranche d'héritage visée, mais qu'il existe aussi par ailleurs des droits progressifs de succession qui prélèvent une cote à chaque tranche de patrimoine jusqu'à concurrence de la tranche marginale, à l'instar de l'imposition des revenus ; dans un souci d'équité verticale, ce système pourrait être étudié.

L'exemption d'une partie de l'héritage est souvent mise en avant comme moyen d'augmenter l'acceptation politique de ce qui apparaîtrait comme un revirement de la doctrine de l'État au sujet de la transmission des patrimoines privés.

Le niveau de cette exemption dépend sans doute aussi de l'approche choisie : continue-t-on à

imposer la part de chaque héritier séparément, auquel cas le seuil d'imposition peut être réduit par rapport à une imposition de la masse successorale totale léguée par le défunt, où la part exonérée serait alors plus élevée ?

En tout état de cause, compte tenu de la réalité courante du marché, la CSL suggère la création d'un montant exonéré indexable qui collent aux valeurs monétaires à disposition des couches sociales moyennes.

Dans son avis sur la réforme globale de la fiscalité du 18 juillet 1989, le CES, avant la grande réforme de la fiscalité de 1990, s'exprimait majoritairement en faveur de la suppression de l'exonération accordée sur la part héréditaire en cas de succession en ligne directe. « Afin d'atténuer l'effet de cette mesure fort délicate sur un plan politique et sociologique, le Conseil Économique et Social propose d'introduire pour la seule mutation en ligne directe un seuil d'imposition significatif - 12 millions de francs - en-dessous duquel aucun impôt ne serait dû. », écrivait le CES à l'époque.

En reposant sur ce montant consensuel du CES dans sa composition de 1989 et compte tenu cette fois de l'évolution des prix immobiliers résidentiels au Luxembourg⁵³, que l'on peut estimer d'après des données de l'Observatoire de l'Habitat et d'Eurostat avoir augmenté de 459% depuis le début des années 1990, ce montant de 12 millions LUF en-dessous duquel aucun impôt ne serait dû correspondrait à l'heure actuelle à 1,7 million EUR.

De lors, le seuil indexable des 2 millions utilisé dans le troisième modèle de l'impôt sur la fortune, présenté plus haut, donnerait une certaine cohérence entre les différents types d'impôt reposant sur le patrimoine⁵⁴.

- La question du patrimoine professionnel

Selon l'OCDE, les données empiriques ne montrent qu'un très faible impact de l'impôt successoral sur l'accumulation des richesses, et ce faible impact ne se distingue en réalité pas de l'effet d'une évasion fiscale croissante avec l'impôt.

Cela étant, des dispositions spéciales d'exonération pourraient éventuellement être étudiées en faveur du patrimoine professionnel des petits indépendants lors de la transmission à leurs descendants, avec l'idée que le patrimoine professionnel serait un actif spécifique au sein de l'héritage.

Toutefois, dans le respect de l'équité horizontale qu'il importe aussi de ménager face au seul intérêt économique - principe selon lequel à montant égal de patrimoine, les contribuables paient un impôt égal, peu importe la nature de la base imposable -, la piste de l'aménagement pour tous du système des droits sur les donations sans distinction de patrimoine pourrait avantageusement être explorée. En effet, si l'on n'oblige pas concomitamment les héritiers d'entreprises transmises à prendre des fonctions dirigeantes en leur sein, une rupture d'égalité entre successeurs, professionnels et non professionnels, se crée.

Accorder des faveurs fiscales à l'entreprise revient aussi à favoriser les patrimoines les plus importants où les actifs professionnels occupent une place relativement plus grande, comme les statistiques du Statec par ailleurs déjà relayées par la CSL l'ont montré.

Nonobstant, comme le souligne aussi l'OCDE dans sa dernière étude (voir ci-après), une divergence trop importante entre les deux droits (successions et donations) inciterait les donateurs à profiter de cette forme de transmission pour donner une partie du patrimoine entre vifs et ainsi minimiser l'impôt redevable. Elle propose même d'adapter les droits des successions aux droits de donations afin d'éviter que les personnes affluentes profitent de ces conditions plus favorables pour échapper à l'impôt sur les successions.

Pour l'OCDE la possibilité d'exemptions soulève le problème d'un impôt potentiellement régressif, permettant aux plus aisés de réduire leur base fiscale massivement par la réorientation de leur richesse vers les types d'actif privilégiés. À titre d'exemple, sont mentionnées les grandes entreprises

⁵³ De nos jours, la résidence principale des ménages représente en moyenne 50,9% de la valeur patrimoniale totale (actifs financiers compris) et les autres biens immobiliers 20%, pour une part immobilière totale de 71%.

⁵⁴ Les derniers montants de patrimoine connus datent de 2018 et sont fournis par l'enquête HFCS de la Banque centrale européenne : 900.000 euros en moyenne et 500.000 euros en médiane (soit 50% des ménages sous cette barre et 50% au-dessus).

familiales non-cotées, qui appartiennent souvent aux plus aisés, utilisées pour réduire l'impôt.

Aux yeux de l'OCDE, le régime préférentiel appliqué aux entreprises familiales n'est souvent pas justifié, ni d'un point de vue de l'efficacité économique, ni d'un point de vue de l'équité, seuls les ménages affluents profitant d'une telle exemption qui leur permet de réduire fortement leur base imposable. Les auteurs sont moins sévères cependant concernant les petites entreprises qui pourraient continuer à bénéficier d'exemptions ou de réductions non plafonnées. Selon eux, l'argument que les entreprises devraient rester en possession familiale est contredit par des études qui montrent que les successeurs gèrent les entreprises familiales souvent de manière beaucoup moins prospère et efficiente.

En moyenne luxembourgeoise, le patrimoine professionnel représente actuellement 13,5% du patrimoine total des ménages.

- Changer le système en suivant certaines des préconisations de l'OCDE ?

Pour sa part l'OCDE recommande certaines mesures pour contourner les inconvénients que peuvent susciter les droits de succession et pour ainsi faire jouer à plein ses avantages, bien que les auteurs de l'étude admettent ne pas pouvoir proposer de modèle idéal et uniforme.

L'impôt sur les successions doit, selon elle, être soutenu pour des raisons à la fois d'équité sociale, d'efficacité économique et de gestion administrative (plus aisée que dans le cas d'un impôt sur la fortune). Au sujet de la conception du système, la balance penche plutôt en faveur d'une exonération pour les successions les plus faibles et d'un impôt calculé en fonction du patrimoine reçu par chaque bénéficiaire, plutôt que sur l'ensemble du patrimoine légué par le donateur, plus favorable au principe de l'égalité des chances et de l'imposition progressive.

Il est ainsi proposé d'**établir un seuil de patrimoine indexé pour les héritiers sous lequel aucun impôt sur les successions ne sera dû**, confortant les idées développées ci-avant. Il contribuera ainsi à réduire l'écart des patrimoines en permettant aux moins aisés d'accumuler un peu de capital.

Cependant, celui-ci devrait être **constitué comme un « seuil de patrimoine pour la durée de vie »** afin de pouvoir traiter les successions non pas comme des actes uniques, mais comme une série de successions potentielles pendant la durée de vie de l'héritier. Les États devraient par conséquent créer un seuil qui ne serait pas le même pour chaque héritage, mais qui prendrait en compte le cumul de tous les héritages au cours d'une vie ; tant que les héritiers n'auraient pas bénéficié d'une somme cumulée supérieure à ce seuil, ils seraient exemptés des droits. Si, par exemple, le seuil était d'un million d'euros et qu'une personne hériterait de six cent mille euros deux fois au cours de sa vie, elle devrait payer un impôt sur les successions sur les deux cent mille qui excèdent le seuil. **Dans le cas contraire, deux personnes héritant de la même valeur de patrimoine au cours de leurs vies sont traitées inéquitablement** si l'une d'entre elles hérite de la somme d'un coup, alors que l'autre en hérite en deux fois.

En outre, **il est indispensable que l'impôt sur les successions soit progressif** pour contrer le sentiment d'injustice qui pourrait naître de l'introduction de taux d'imposition en ligne directe (voire entre époux). En effet, une progressivité permettrait de diminuer l'écart des inégalités.

Pour éviter que les plus affluents émigrent ou changent d'adresse fiscale pour éviter l'impôt sur les successions, les auteurs proposent soit un régime transitoire en matière d'impôt sur les successions, soit un impôt à la sortie. Une période transitoire de quelques années viserait à permettre au pays, d'où le résident émigre pour raisons fiscales, de se réserver le droit d'appliquer l'impôt sur les successions en cas de décès de la personne émigrée.

Il est également suggéré, afin de contourner le problème de liquidités nécessaires à l'acceptation de la succession, de **permettre un paiement flexible des droits**, pratique appliquée dans plusieurs pays de l'OCDE.

Autre changement fondamental, si le Luxembourg venait à suivre ces propositions selon lesquelles un impôt sur les successions ne devrait donc pas trop différencier les bénéficiaires de l'héritage afin d'éviter que le patrimoine ne soit transmis à une seule catégorie de bénéficiaires, serait **l'instauration d'une faible différenciation entre les seuils ou les impôts appliqués entre la famille proche, la famille éloignée ou les étrangers** afin de ventiler les patrimoines sur

davantage d'individus que les seuls proches et ainsi contribuer à réduire les inégalités.

Le régime luxembourgeois pourrait ainsi s'accommoder de certaines des propositions élaborées par l'OCDE. Si la présence d'un seuil sous lequel aucun impôt n'est dû et la progressivité de l'impôt semblent être en ligne avec les propositions des auteurs, ces deux caractéristiques ne sont toutefois pas assez élaborées. Le seuil actuel de 1.250 euros est beaucoup trop faible au Luxembourg et il ne permet donc aucune réduction des inégalités. De même, la progressivité de l'impôt sur les successions ne permet pas de créer une réelle équité verticale en raison d'un taux maximal forfaitaire qui est atteint à seulement 1,75 millions d'euros. Il s'ajoute qu'au Luxembourg les successions en ligne directe (ascendante est descendante) ainsi qu'en direction de l'époux ou du partenaire au sens légal sont complètement exemptes. Cette exemption totale va à l'encontre des préconisations de l'OCDE qui suggère, certes, un léger traitement préférentiel, sans pour autant approuver des exemptions complètes ou des différences aussi extrêmes qu'au Luxembourg.

En adaptant le système luxembourgeois à ces propositions, le Luxembourg devrait donc abolir l'exemption de l'imposition en ligne directe et envers les époux, augmenter sensiblement le plafond d'héritage pouvant être transmis sans imposition et rendre l'impôt vraiment progressif.

Considérant la situation socio-économique luxembourgeoise et particulièrement des prix de l'immobilier extrêmement élevés, il serait possible d'introduire un seuil de 2 millions d'euros indexables pour tenir compte des évolutions du marché et pour ainsi s'assurer qu'il ne perdrait pas en valeur réelle. Avec ce seuil plutôt élevé, l'imposition en ligne directe pourrait devenir plus acceptable puisque la majorité des héritiers ne seraient pas affectés⁵⁵. De la sorte, l'impôt n'empêchera pas une accumulation de capital pour les patrimoines modestes, voire moyens et il permettra de réduire les inégalités. Effectivement, tant que les personnes n'héritent pas plus de 2 millions d'euros indexables pendant leur durée de vie, elles seraient complètement exemptes de l'impôt sur les successions. Pour les héritages ou le cumul des héritages d'une valeur plus importante, des taux d'imposition progressifs, dont le montant pourraient dépendre dans une certaine mesure aussi du lien familial, seraient appliqués. En effet, tout comme le système actuel le prévoit, des différenciations de taux pourraient continuer à exister en fonction du lien familial entre de cujus et héritier sans pourtant être aussi importantes qu'aujourd'hui.

En outre, le Luxembourg devrait soit introduire un impôt à la sortie du patrimoine, soit appliquer un régime transitoire en ce qui concerne l'imposition des successions en cas de décès de la personne qui émigrerait pour des raisons fiscales.

Avec le même objectif d'éviter une trop forte érosion de la base imposable et préserver le principe d'équité horizontale, les traitements préférentiels des entreprises devraient être uniquement réservés aux petites entreprises.

Finalement, pour contrer le problème de liquidité auxquels les héritiers peuvent être confrontés au moment d'accepter la succession, l'Administration des contributions devrait permettre que l'impôt sur les successions soit réglé en plusieurs tranches. Ainsi, un taux relativement faible et permettant un paiement échelonné de l'impôt (sur plus de 10 ans par exemple) réduirait de façon significative la nécessité et la pression politique en faveur d'une exonération ou d'un allègement fiscal significatif pour les entreprises familiales.

⁵⁵ Pour rappel, seuls 8% des résidents possèderaient un patrimoine net de dettes supérieur à 2 millions d'euros. Ainsi, l'imposition sur les successions toucherait probablement moins de 8% des ménages, puisque le patrimoine est souvent hérité par plus d'une personne.

Conclusion

La présente note de la CSL offre à la réflexion de la Chambre des députés certains éléments d'analyse spécifiques, voire certaines propositions concrètes sur la fiscalité des personnes physiques. Elle **représente non pas un cahier de mesures à appliquer cumulativement et simultanément, mais bien un catalogue exploratoire couvrant largement le champ du possible pour corriger certains travers du développement luxembourgeois.**

Les priorités d'une réforme fiscale apparaissent clairement si l'on veut répondre « *aux défis* » de la « *réalité sociale* » comme l'affirmait déjà la première coalition gouvernementale DP-LSAP-Déi Greng ; cette réalité est celle des taux de risque de pauvreté en croissance (particulièrement chez les ménages avec enfants, chez les travailleurs, les chômeurs ou les locataires) ainsi que de la monopolisation des revenus primaires par certaines couches, très fines, de la population. Les revenus des capitaux ainsi qu'un marché de l'immobilier dopé ont aussi leur rôle dans ce phénomène, leur croissance accentuant les inégalités.

La double urgence écologique et en matière de logement, tout aussi criante fût-elle, ne peut pas avoir pour conséquence la mise sous le boisseau de la montée continue des inégalités sociales et du risque de pauvreté – également lié à la question du logement –, qui, décidément, semble inarrêtable et même subir un certain emballement.

Une courroie de transmission de ces inégalités est fiscale et réglementaire. Le système fiscal dans son ensemble et les capacités budgétaires des administrations publiques constituent l'outil tout désigné pour juguler cette montée des inégalités ; et s'entend par-là non seulement le volet redistributif du système fiscal mais avant tout son volet contributif où l'on doit tendre à ce que chacun soit traité également.

Une fiscalité en faveur du capital est l'une des caractéristiques du système luxembourgeois. L'objectif serait de contrebalancer le plus massivement possible le déséquilibre fiscal entre revenus des capitaux et revenus du travail, mais aussi de déconcentrer les patrimoines.

La Chambre des salariés juge que, dans une priorisation de la ristourne de marges fiscales existantes ou à venir, le tour de faveur va à une meilleure justice fiscale générale.

Pour ce faire, **à très court terme**, il convient de réactiver l'adaptation automatique du tarif à l'évolution des prix, abrogée en 2013, alors que la « *dérive fiscale* » provoque la dépréciation des revenus depuis lors. Il convient aussi de revaloriser les mesures de tempérament universelles que sont les frais d'obtention et de déplacement, les dépenses spéciales et pour primes d'assurance. Il importe aussi de déconcentrer la progressivité tarifaire pour réduire davantage le phénomène de la bosse des couches moyennes, notamment en introduisant davantage de taux de tranche en haut du tarif pour corriger l'effet de *flat tax* qui s'y exerce actuellement.

L'adaptation des crédits d'impôt pour salariés et retraités, notamment en compensation des futures hausses prévues de la taxe CO₂ s'impose. De même, il est requis d'augmenter substantiellement le crédit d'impôt monoparental pour réduire le risque de pauvreté des familles monoparentales.

Par ailleurs, le régime du demi-dividende doit être corrigé en direction de toute solution tendant vers les 100% de base imposable. La Chambre des députés se doit aussi d'exiger une première évaluation fiscale et sociale du nouveau régime de la prime participative ainsi que de remettre en question celui des impatriés favorisant une toute petite minorité de privilégiés. À l'exception de l'exemption sur le revenu réalisé par la vente de la résidence principale appartenant au contribuable, le régime des plus-values et bénéfices de spéculation, qui sont partiellement ou totalement exonérés, devrait être remis à plat et réévalué au cas par cas. À ce titre, le régime dit du *step-up* fiscal, qui constitue également un avantage très ciblé, doit être évalué et interrogé. Afin de lutter contre la crise du logement et d'établir des règles du jeu équitables dans le domaine de l'immobilier, le législateur est invité à commencer à exercer pleinement son droit d'imposition sur les immeubles sis au Luxembourg, indépendamment de la personnalité juridique du propriétaire non résident. De plus, l'amortissement accéléré favorisant les investisseurs est un échec, et la CSL plaide pour la suspension intégrale et temporaire de ce système dans le contexte national actuel.

Dans une perspective de moyen terme, toujours en vue d'équilibrer l'imposition du capital et du travail, la possibilité s'offre de faire contribuer correctement les patrimoines, notamment en activant un impôt foncier qui reposera sur des taux d'imposition augmentant progressivement avec la valeur totale du patrimoine immobilier détenue individuellement par chaque personne physique

contribuable. L'imposition des valeurs mobilières pourrait être étudiée ainsi que la réintroduction d'un impôt sur la fortune totale en fonction d'un modèle simplifié et transparent. Dans le même ordre d'idée, il conviendrait de débiter une réflexion nationale sur l'introduction de droits de successions en ligne directe dont l'OCDE vient récemment de souligner le rôle important de leur absence dans l'évolution des inégalités. Afin de préserver les plus petits patrimoines, l'idée de l'introduction de l'exemption du logement des parents ainsi que d'un montant exonéré complémentaire pourrait être étudiée. On notera que l'OCDE a récemment souligné, en matière d'imposition du capital, qu'en règle générale, aucun instrument fiscal n'est à lui seul suffisant pour collecter suffisamment de recettes et s'attaquer aux inégalités.

En tout état de cause, la mise en place de nouvelles mesures fiscales ne devra pas obérer la conduite d'une politique ambitieuse en faveur des services publics et de la prise en charge de la question sociale et environnementale au cours de la transition que nous vivons actuellement ; bien au contraire, elle devrait viser à les soutenir davantage. Elle ne serait pas non plus acceptée ni tolérée si elle venait à discriminer les travailleurs frontaliers d'une manière ou d'une autre.

Luxembourg, le 19 octobre 2021