



AVIS

Avis III/28/2024

23 octobre 2024

Mesures fiscales II

relatif aux

Projet de loi portant modification :

1° de la loi modifiée du 17 avril 1964 portant réorganisation de l'administration des contributions directes ;

2° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

3° de la loi modifiée du 11 mai 2007 relative à la création d'une société e gestion de patrimoine familial (« SPF ») ;

4° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif ;

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal ;

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier ;

Projet de règlement grand-ducal portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les pensions et précisant les modalités de la retenue d'impôt ;

Projet de règlement grand-ducal portant publication des barèmes de la retenue d'impôt sur les salaires et précisant les modalités de la retenue d'impôt ;

Projet de règlement grand-ducal déterminant la composition, les missions et les modalités de fonctionnement du comité d'accompagnement consultatif du directeur de l'Administration des contributions directes ;

Projet re règlement grand-ducal relatif aux modalités d'octroi de la prime jeune salarié et de calcul de l'exemption prévues à l'article 115, numéro 13d, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; et

Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (décompte annuel).

Amendements gouvernementaux au projet de loi n° 8388 portant modification :

1° de la loi générale des impôts modifiée du 22 mai 1931 (« Abgabenordnung ») ;

2° de la loi modifiée du 16 octobre 1934 concernant l'impôt sur la fortune (« Vermögensteuergesetz ») ;

3° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

Projet de règlement grand-ducal portant exécution de l'article 123 alinéa 9, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 28 décembre 1990 portant exécution de l'article 140 de la loi du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ; et

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 26 mars 2014 portant exécution de l'article 145 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu (décompte annuel)

Table des matières

1) Description du projet global	2
2) Réduction de la fiscalité portant sur les ménages	3
2.0. Points clés du chapitre.....	3
2.1. Neutralisation de 2,5 tranches indiciaires par rapport à 2017 au niveau du tarif de l'impôt sur le revenu.....	4
i) Une récupération historique lente, insuffisante mais nécessaire	4
ii) Un tarif insuffisamment actualisé à partir de 2025.....	7
iii) Adapter à l'inflation oui, mais considérer aussi les dispositions extra-barémiques et la « bosse fiscale » !	9
2.2. Réduction d'impôt pour les personnes appartenant à la classe 1a.....	18
i) Un barème ajusté et restructuré	18
ii) Rehaussement du crédit d'impôt monoparental (CIM) et de l'abattement forfaitaire pour charge d'enfants (AEHM).....	21
iii) Garde alternée d'enfants.....	25
2.3. Hausse du crédit d'impôt pour salaire minimum.....	26
2.4. Déductibilité fiscale intégrale des intérêts débiteurs sur prêts immobiliers.....	28
3) Renforcement de l'attractivité du Luxembourg par des mesures ciblant certaines catégories de salariés et les personnes morales.....	29
3.0. Points clés du chapitre.....	29
3.1. Introduction d'un nouveau crédit d'impôt dit « heures supplémentaires » (CIHS).....	30
3.2. Accentuation du régime de la prime participative	34
3.3. Stimulation du régime des impatriés	35
3.4. Introduction d'une prime dite « jeune salarié(é) ».....	36
3.5. Baisse du taux d'imposition sur le revenu des entreprises	38
i) Une baisse continue du taux de l'IRC au détriment des finances publiques et au profit des trésoreries des entreprises	39
ii) Une part de plus en plus importante de la charge fiscale pour les travailleurs et les consommateurs	40
iii) L'absence d'impact sur le niveau d'investissement des entreprises	41
iv) Un degré de concentration de l'IRC élevé	42
v) Taux d'imposition effectivement appliqué aux entreprises	43
3.6. Modification de la limitation de la déductibilité des surcoûts d'emprunts.....	45
3.7. Exonération de la taxe d'abonnement pour les OPCVM ETF.....	45
4) Mesures diverses portant sur les SPF et l'organisation de l'ACD.....	46
4.1. Augmentation de la taxe d'abonnement pour les sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF)	46
4.2. Création d'un comité d'accompagnement consultatif auprès du directeur de l'Administration des contributions directes	47
5) Conclusions générales	47

Par lettres en date du 19 juillet 2024, Monsieur Gilles Roth, ministre des Finances, a soumis les projets sous rubrique à l'avis de la Chambre des salariés (CSL).

1) Description du projet global

Lors du dépôt du projet de budget de l'État définitif pour l'exercice 2024, le ministre des Finances avait annoncé dans son discours que des mesures complémentaires en faveur du pouvoir d'achat et de l'économie interviendraient à la suite des premières actions fiscales engagées lors de la présentation dudit budget.

C'est ce nouveau paquet de mesures fiscales que dévoilent les présents projets de loi et de règlement grand-ducal désignés par ses auteurs comme un *Entlaaschtungspak*.

Celui-ci opère sur deux niveaux, tels que présentés par les auteurs et dont nous suivrons le fil : réduction de la charge fiscale des ménages et renforcement de l'attractivité du Luxembourg. Le gouvernement souhaite alléger la contribution fiscale des personnes physiques, notamment des ménages exposés au risque de pauvreté, et rapprocher la fiscalité des entreprises de la moyenne applicable dans les pays de l'OCDE ainsi que créer un environnement attractif pour les talents et mettre en forme un cadre permettant à la place financière de développer de nouvelles activités dans le secteur des fonds d'investissement.

Son impact budgétaire est estimé à 535 millions d'euros. Selon les auteurs, *« les allègements qui profitent aux uns bénéficient indirectement aux autres et inversement. Une baisse combinée de la charge d'impôt générale des personnes physiques et des personnes morales et l'effet d'entraînement vertueux qui en résulte auprès des différentes catégories de contribuables permet de développer un écosystème compétitif et durable. Il y a dès lors lieu d'examiner les mesures proposées, non pas individuellement, mais sous la forme d'un paquet équilibré et équitable visant à améliorer la situation fiscale globale des différentes catégories de contribuables, et qui, combinées entre elles, contribueront à renforcer aussi bien le pouvoir d'achat des contribuables que la productivité des entreprises et la compétitivité internationale du Luxembourg. »*

Concernant les ménages, les auteurs du projet de « paquet d'allègement » souhaitent répondre à la situation relevée par la Chambre des salariés dans son Panorama social de l'année 2024 relatif au risque de pauvreté des salariés, le plus important de la zone euro, ce que le gouvernement trouve inacceptable. C'est pourquoi, il est proposé de revaloriser le barème d'imposition, d'ajuster les tranches d'impositions pour la classe 1a [qui concerne les personnes seules avec enfant(s) à charge ainsi que les personnes veuves ou les célibataires ayant au moins 64 ans au début de l'année d'imposition], la revalorisation du crédit d'impôt monoparental, de même que du crédit salaire minimum afin d'éliminer l'impôt pour les salariés y émargeant.

Concernant les personnes morales, les auteurs placent leurs mesures dans le contexte d'une perte apparente de compétitivité et d'une stagnation de la productivité à l'aune des classements et comparaisons internationaux ou nationaux, tels que réalisés par l'International Institute for Management Development (IMD) ou le Conseil national de la productivité. Les auteurs du projet n'expliquent toutefois pas en quoi une baisse du taux d'imposition du revenu des collectivités permettrait d'augmenter la productivité luxembourgeoise ; nous renvoyons également à ce sujet vers l'Éconews publié par notre Chambre¹.

¹ « La compétitivité luxembourgeoise en berne ? Un thermomètre défailant plutôt qu'une poussée de fièvre ! », Éconews n° 14/2024.

2) Réduction de la fiscalité portant sur les ménages

2.0. Points clés du chapitre

- Notre Chambre salue l'adaptation technique du barème de l'impôt qui, linéaire, profite en premier lieu aux ménages modestes et des couches moyennes.
- Bien que notre Chambre approuve cette proposition d'adaptation, elle tient à noter que celle-ci relève d'une évidence économique et non d'un quelconque courage politique. Cette évidence devrait trouver sa matérialisation dans la réintroduction d'un mécanisme d'adaptation automatique du tarif à l'inflation.
- Considérant en outre qu'une tranche indiciaire pourrait être déclenchée au dernier trimestre 2024 et qu'une autre tranche devrait intervenir fin 2025, le barème actualisé pour l'année prochaine est en réalité déjà dépassé, avec un retard de 3,5 tranches indiciaires par rapport aux revenus nominaux de fin 2025. D'un point de vue strictement barémique, une personne émargeant au salaire minimum non qualifié paiera en 2025 environ 20% d'impôts additionnels en comparaison à un barème complètement nettoyé du dérapage inflationniste depuis 2017. En outre, la réforme structurelle de 2017 n'a globalement pas non plus totalement corrigé les effets de l'inflation, laissant à l'époque une ardoise évaluée à une tranche indiciaire supplémentaire de retard, portant le total à 4,5 tranches.
- Sans vouloir préjuger dès à présent du bien-fondé de la prochaine réforme fiscale annoncée d'ici 2026, notre Chambre souligne d'ores et déjà que l'ajustement linéaire du tarif à l'évolution du coût de la vie et une réforme structurelle du tarif représentent deux questions strictement distinctes et que la première n'apporte pas la même réponse que la seconde aux enjeux de l'imposition des revenus.
- L'effet de l'inflation sur le barème ne peut pas être totalement corrigé si l'on oublie ou refuse d'adapter l'ensemble des dispositions formant seuils ou plafonds conditionnels de revenus ou encore modérant le revenu imposable ou bien l'impôt lui-même et dont les valeurs nominales sont tout autant grignotées par l'inflation au fil des années.
- Ainsi doivent être revalorisés en priorité les forfaits universels dans le chef des salariés pour frais de déplacement, d'obtention et pour dépenses spéciales ainsi que la modération d'impôt pour enfant, la bonification d'impôt pour enfant et ses seuils d'éligibilité, les crédits d'impôts et leurs seuils d'éligibilité, car il s'impose qu'à niveau de salaire égal, l'avantage fiscal reste égal.
- La question de l'adaptation du tarif au sens large (barème et mesures de tempérament) à l'évolution des conditions économiques et sociales générales du pays, par exemple du revenu moyen en termes réels, se pose également, le tarif n'ayant pas vocation à être immuable.
- La CSL demande en outre un barème plus juste, au sens où la progressivité serait déconcentrée et qui passerait par l'exonération du SSM, par l'élargissement des tranches en son milieu et des taux d'imposition plus élevés pour les tranches de revenus élevées. Cela supposerait également que les revenus du capital soient enfin imposés plus équitablement en comparaison aux revenus salariaux qui sont plus lourdement imposés.
- La CSL soutient toute mesure fiscale, à l'instar du réaménagement de la classe 1a, qui peut bénéficier, au-delà des catégories modestes de ménage, à toute une couche moyenne de revenus qui, généralement, subissent typiquement davantage la progressivité du tarif luxembourgeois et qui ont subi sans doute plus fortement que les plus aisées les affres des développements économiques des dernières années ; elle réclame depuis longtemps que le soutien étatique aux ménages dépasse les seuls ménages en risque de pauvreté pour couvrir également les ménages qui constituent au moins jusqu'à la classe moyenne intermédiaire. Il n'en reste pas moins que le succès de cette offensive contre le risque de pauvreté des salariés ainsi que des familles monoparentales ne dépendra pas de cette seule action, aussi déterminée soit-elle, mais de l'évolution de la distribution générale des revenus, le risque de pauvreté étant quantifié de manière non pas absolue mais bien relative.
- La CSL avait appelé à corriger la situation du salaire minimum qui est redevable de l'impôt sur le revenu en 2024. Elle salue la hausse du CISSM pour 2025, mais regrette que la situation pour le salarié émargeant au SSM en 2024 reste inchangée. Le nouveau montant du CISSM pourrait toutefois

être vite dépassé en 2025, du fait de la trajectoire du SSM en vertu de l'indexation à l'inflation et aux salaires réels.

- Elle salue également le nouvel appui aux personnes désirant occuper le logement dont ils souhaitent devenir propriétaires, en déplaçant (pour l'année de fixation de la valeur locative et l'année suivante) le montant des intérêts déductibles. La situation extrêmement tendue sur le marché de l'immobilier impose en effet que des mesures de soutien aux ménages soient mises en place. Cette charge d'intérêts en vue d'obtenir la propriété de son habitation principale est ensuite plafonnée dans les limites et jusqu'à concurrence de 4.000 euros pendant les 4 années suivantes, 3.000 euros pour les 5 années subséquentes et 2.000 euros par la suite.

2.1. Neutralisation de 2,5 tranches indiciaires par rapport à 2017 au niveau du tarif de l'impôt sur le revenu

i) Une récupération historique lente, insuffisante mais nécessaire

La neutralisation linéaire proposée de la progression à froid des impôts par le jeu de l'inflation compensée à hauteur de 2,5 tranches indiciaires (soit une inflation de quelque 6,4% par rapport au tarif de 2024) à partir de 2025 complète celle déjà réalisée en 2024 à hauteur de 4 tranches. Entre 2017 et 2023, ce sont 8 tranches indiciaires qui ont été versées aux salariés pour compenser l'évolution du coût de la vie provoquant, dans le même temps, une hausse d'impôt du fait de la non-adaptation du tarif à cette même inflation. Sans compter les futures tranches programmées, il manquait donc au 1^{er} janvier 2024 1,5 tranche de compensation fiscale pour les salariés (voir infra) afin de combler le retard depuis 2017.

Depuis de nombreuses années, la Chambre des salariés réclame cette adaptation à l'inflation, sans laquelle les impôts sont augmentés sans coup férir par le législateur, « à froid ». La neutralisation fiscale de l'inflation² importe, en effet, pour le pouvoir monétaire des salaires tout autant que le système d'indexation automatique.

Tableau 1 : effet barémique de l'indexation du salaire

	Avant	Après	Δ en %
Brut	4167,00	4271,18	2,5%
Imposable	3706,55	3799,21	2,5%
Cote barémique	475,6	504,8	6,1%
Après impôt	3230,95	3294,41	2,0%

Note : effet fiscal purement barémique après indexation du salaire, hors impôt de solidarité ou crédits d'impôt.

Ainsi, si un salaire mensuel de 4.167 euros (50.0000 euros par an) profite d'une tranche indiciaire de 2,5% en 2024, revalorisant de la sorte sa valeur faciale sans que sa valeur réelle ne change, l'impôt selon barème augmente lui de 6,1%, plus que proportionnellement. Le résidu de revenu après déduction de la cote barémique ne progresse alors que de 2%, au lieu des 2,5% anticipés par le salarié. Si l'on intègre l'effet supplémentaire de l'impôt de solidarité ou des crédits d'impôt salarial et CO₂ qui se produit dans la réalité fiscale du salarié, son revenu après impôt ne progresse même que de seulement 1,8% ! Comme l'Éconews 8/2022 de la Chambre des salariés l'a illustré, ce n'est que si les fourchettes de revenus constituant les tranches barémiques sont elles-mêmes ajustées de 2,5%, tout en neutralisant l'effet négatif des crédits d'impôt par ailleurs, que le tarif permet alors d'obtenir un revenu après impôt proche des 2,5%.

² Inflation qui se trouve partiellement compensée, et avec retard, dans les revenus par les tranches indiciaires liées au système d'indexation automatique des salaires. Pour rappel, la hausse généralisée des prix à la consommation des ménages, que représente l'inflation, érode le pouvoir monétaire des salaires qui, au Luxembourg, sont revalorisés (et, donc, non pas réellement augmentés) par le mécanisme de l'indexation automatique à l'inflation. Cette apparente hausse des salaires provoque la hausse de leur imposition si l'inflation compensée dans les salaires n'est pas neutralisée à la même hauteur dans le tarif fiscal.

Cet exemple illustre clairement que, si l'indexation des salaires n'est pas accompagnée d'une indexation du barème d'imposition, l'apparente compensation de la perte de pouvoir d'achat n'est pas intégralement réalisée et que l'on assiste à une perte de pouvoir d'achat.

La CSL rappelle que le Groupe salarial au sein du Conseil économique et social s'est prononcé en 2022³ en faveur de la réintroduction de l'adaptation automatique du tarif d'imposition à l'inflation. Le Groupe patronal n'est pas opposé par principe à des adaptations du tarif à l'inflation, mais s'oppose à un automatisme en la matière, alors que, pour sa part, le ministre des Finances a déclaré ne pas écarter l'idée d'adapter automatiquement les barèmes d'imposition à l'inflation.

Telle que proposée par le présent projet, la compensation fiscale ne reste toutefois que partielle, comme nous le développerons ci-après.

On rappellera ici que le dernier ajustement linéaire officiel à l'inflation avait été réalisé en 2009, il y a 15 ans⁴ ! Cinq tranches indiciaires furent payées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2016, sans être neutralisées sur un plan fiscal (13,1%).

En 2017, une réforme du tarif a, certes, provoqué, de manière disparate et irrégulière, un effet semblable à une adaptation à l'inflation, dont l'équivalence n'a jamais été établie par le gouvernement. Cette adaptation du tarif en 2017 résultait d'ailleurs d'un choix politique du gouvernement de l'époque et ne relevait en rien de la nécessaire adaptation linéaire technique du tarif en raison de l'évolution du coût de la vie depuis 2009⁵.

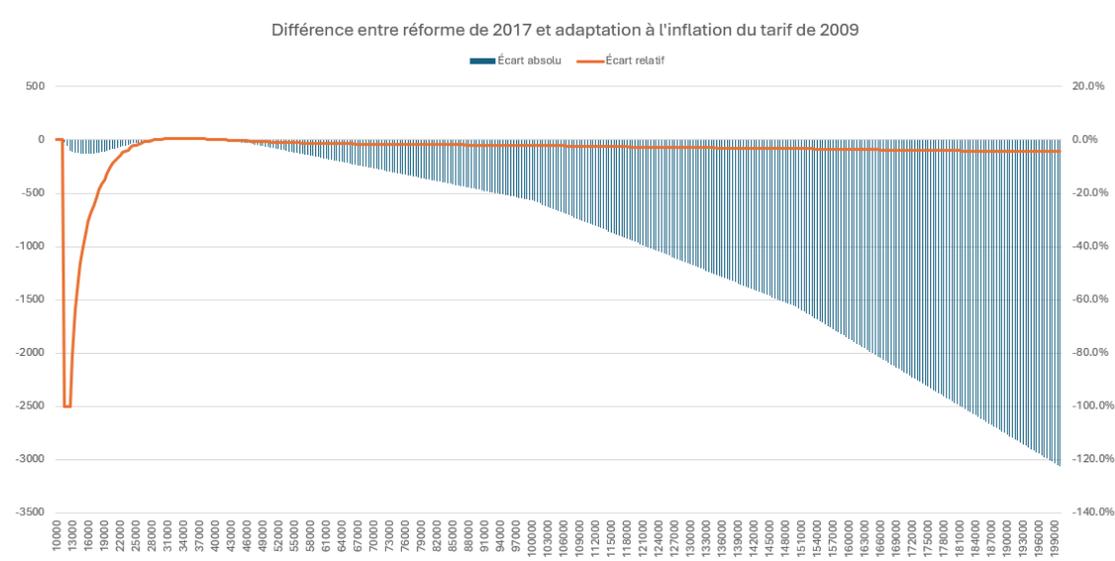
Or, d'après les estimations de la CSL, en raisonnant **d'un point de vue purement barémique, la modification du tarif fiscal en 2017 a laissé une ardoise globale moyenne entre 2% et 3% (soit une tranche indiciaire) de retard par rapport aux tranches versées à cette époque.** Autrement dit, si tout le monde s'est retrouvé gagnant à divers degrés au sortir de la réforme de 2017, tous ne l'ont pas été en comparaison avec une simple adaptation linéaire à l'inflation du barème de 2016.

À l'époque, seuls les ménages affichant des revenus imposables entre 28.500 et 42.000 euros de 2017 ont profité davantage de cette réforme que d'une potentielle adaptation du barème à l'inflation (entre +0,1% et +0,6%) ; la classe moyenne comme le salaire moyen ont continué à payer en moyenne 1,2% d'impôt en trop (jusqu'à 2,4% pour le haut de la classe moyenne) dans le nouveau tarif par rapport au tarif précédent qui aurait été simplement revalorisé. Le graphique suivant illustre cette différence généralement négative à partir de 42.000 euros.

³ Analyse des données fiscales 2021.

⁴ Opération auparavant consacrée depuis l'année d'imposition 1968 par l'ancien article 125 LIR et régulièrement renouvelée, même si l'inflation ne dépassait pas les 5% en moyenne sur les 6 premiers mois d'une année depuis la dernière adaptation du tarif à l'évolution du coût de la vie. Cet article fut modifié en 1996 (au moins 3,5% de croissance de la moyenne de l'IPC sur les six premiers mois d'une année par rapport au premier semestre de l'année précédente), alors que, depuis la réforme fiscale de 1991 qui avait réaffirmé ce principe de 1967, l'adaptation à l'inflation était annuelle, même si partielle (9,1% entre 1991 et 1997 contre une inflation de 18%). Le législateur a abrogé cet article à partir de l'année d'imposition 2013.

⁵ 12,4% en moyenne annuelle, mais jusqu'à 15,3% d'inflation subie par les ménages de janvier 2009 à décembre 2016.



La BCL, dans son avis budgétaire pour l'exercice 2017, avait noté que « l'évolution de l'échelle mobile des salaires qui sera survenue entre fin 2009 et début 2017 s'élèverait à environ 13 %. Le déchet fiscal qu'entraînerait une indexation de toutes les tranches du barème actuel de 13 % s'élèverait à environ 430 millions d'euros, selon les calculs de la BCL. À titre de comparaison, le déchet fiscal entraîné par le nouveau barème s'élèverait à environ 340 millions d'euros selon les calculs de la BCL. » Dès lors, selon nos estimations, le coût du barème introduit en 2017 aurait correspondu à une neutralisation moyenne d'inflation de 10,3% par rapport au tarif de 2009, signifiant qu'un écart moyen jusqu'à 3% aurait dû être linéairement comblé en sus de ce que la réforme de 2017 avait apporté, afin de parvenir à couvrir totalement le même allègement fiscal découlant de la simple adaptation linéaire à l'inflation.

Si des modifications structurelles du tarif s'avèrent évidemment nécessaires et légitimes, comme notre Chambre le soulignera à nouveau infra, elles se distinguent toutefois de la question du coût de la vie. Modifier la structure du tarif enlève toute transparence relativement à la progression à froid de l'impôt sur le revenu, tant pour la réforme de 2017 que pour les suivantes. La prise en compte partielle des effets de l'inflation au niveau des tranches par une recomposition tarifaire conduit à un déplacement insidieux de la pression fiscale et cela, sans nul doute, au bénéfice des uns et au détriment des autres. La lisibilité des adaptations à l'inflation n'est plus donnée, et celles-ci dépendent alors exclusivement du bon vouloir du gouvernement, menaçant la sérénité des débats sur ces questions.

Encadré 1 : l'ampleur des réformes et ajustements techniques précédents

Précédemment, à la suite de la campagne du salariat dite des « salariés les grands perdants de la croissance », la contribution des personnes physiques à l'impôt sur le revenu fut réduite en 2001 et 2002 de quelque 735 millions d'euros courants par la restructuration du tarif. Il fallut attendre l'année 2008 et 2009 pour que le tarif en vigueur depuis lors soit adapté linéairement à l'inflation de 6%, dans un premier temps, et de 9% supplémentaires l'année suivante pour un coût total de 745 millions courants, opération qui n'avait plus été réalisée depuis 1995 ! Seule l'adaptation structurelle à vocation politique du tarif eut lieu en 1998, précédant celle des années 2001 et 2002. Par comparaison, selon les chiffres du gouvernement⁶, l'adaptation tarifaire à hauteur de 6,5 tranches indiciaires représentent quelque 705 millions d'euros sur 2024 et 2025 (+55 millions pour le réagencement de la classe 1a), alors que la réforme de 2017 n'a pesé que quelque 414 millions d'euros courants.

⁶ Contenus dans le présent projet de loi ainsi que dans le projet n° 8444 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'État pour l'exercice 2025.

Sans vouloir préjuger dès à présent du bien-fondé de la prochaine réforme fiscale annoncée d'ici 2026, notre Chambre souligne d'ores et déjà qu'il appartiendra au gouvernement d'éviter cet écueil ou ce trompe l'œil dans lesquels les précédents gouvernements successifs furent impliqués, ceux d'une réforme structurelle qui prétendrait apporter une réponse tout aussi forte en termes de progression à froid de l'impôt que l'ajustement linéaire du tarif à l'évolution du coût de la vie ; d'une part, il s'agit bien de deux questions strictement distinctes, et, d'autre part, le retard du tarif par rapport aux tranches indiciaires successives existent toujours bel et bien, les changements structurels non linéaires ayant rarement été à la hauteur de ce que provoque l'adaptation uniforme de ce tarif à l'inflation.

ii) Un tarif insuffisamment actualisé à partir de 2025

En raison de l'adaptation visée par le projet sous avis, le barème suivant sera d'application pour la classe 1 à partir de 2025.

Tableau 2 : comparaison du tarif fiscal entre 2024 et 2025

Taux d'imposition	Barème 2024		Barème 2025	
	Limite inférieure	Limite supérieure	Limite inférieure	Limite supérieure
0%	0	12 438	0	13 230
8%	12 438	14 508	13 230	15 435
9%	14 508	16 578	15 435	17 640
10%	16 578	18 648	17 640	19 845
11%	18 648	20 718	19 845	22 050
12%	20 718	22 788	22 050	24 255
14%	22 788	24 939	24 255	26 550
16%	24 939	27 090	26 550	28 845
18%	27 090	29 241	28 845	31 140
20%	29 241	31 392	31 140	33 435
22%	31 392	33 543	33 435	35 730
24%	33 543	35 694	35 730	38 025
26%	35 694	37 845	38 025	40 320
28%	37 845	39 996	40 320	42 615
30%	39 996	42 147	42 615	44 910
32%	42 147	44 298	44 910	47 205
34%	44 298	46 449	47 205	49 500
36%	46 449	48 600	49 500	51 795
38%	48 600	50 741	51 795	54 090
39%	50 741	110 403	54 090	117 450
40%	110 403	165 600	117 450	176 160
41%	165 600	220 788	176 160	234 870
42%	220 788	∞	234 870	∞

Notre Chambre salue cette adaptation technique du barème de l'impôt qui, linéaire, profite en premier lieu aux ménages modestes et de classe moyenne. En dépit de cet accord de principe, elle émettra néanmoins infra un certain nombre d'observations critiques complémentaires.

L'adaptation du barème à deux tranches indiciaires et demie permet de réduire la charge fiscale de plus de 10% pour les personnes avec un revenu imposable égal au salaire minimum non qualifié. Pour les ménages de la classe d'impôt 1 avec un revenu imposable entre 50.000 euros et 95.000 euros, l'allègement fiscal lié à cette adaptation s'élève encore à plus de 3% et atteint même les 8,5% pour les premiers. À partir d'un revenu imposable de plus de 185.000 euros, l'adaptation du barème ne revient plus qu'à une baisse de moins de 1,5% de l'impôt.

Tableau 3 : effet tarifaire de l'adaptation à hauteur de 2,5 tranches (6,37%)

Revenu imposable	2024		2025		Évolution
	Impôt	Taux	Impôt	Taux	
20 000	707	3.5%	612	3.1%	-13.4%
30 000	2 219	7.4%	1 998	6.7%	-10.0%
40 000	4 649	11.6%	4 232	10.6%	-9.0%
50 000	8 020	16.0%	7 341	14.7%	-8.5%
60 000	11 912	19.9%	11 164	18.6%	-6.3%
70 000	15 812	22.6%	15 064	21.5%	-4.7%
80 000	19 712	24.6%	18 964	23.7%	-3.8%
90 000	23 612	26.2%	22 864	25.4%	-3.2%
100 000	27 512	27.5%	26 764	26.8%	-2.7%
120 000	35 408	29.5%	34 590	28.8%	-2.3%
150 000	47 408	31.6%	46 590	31.1%	-1.7%
200 000	67 752	33.9%	66 828	33.4%	-1.4%
250 000	88 544	35.4%	87 479	35.0%	-1.2%
300 000	109 544	36.5%	108 479	36.2%	-1.0%
500 000	193 544	38.7%	192 479	38.5%	-0.6%
1 000 000	403 544	40.4%	402 479	40.2%	-0.3%

Bien que notre Chambre approuve cette proposition d'adaptation, elle tient à noter que celle-ci relève d'une évidence économique et non d'un quelconque courage politique.

Du fait que l'adaptation du barème procède avec un grand retard par rapport au déclenchement des tranches indiciaires, le coût de la mesure – estimé à 225 millions d'euros – a été amplement préfinancé par les ménages qui ont subi une hausse de leur contribution fiscale au cours des dernières années.

En dépit de cette adaptation de 2,5 tranches du barème d'impôt, force est de constater que, comparativement aux cotes d'impôt introduites en 2017, le barème actualisé continue à avoir un retard d'adaptation de 1,5 tranche indiciaire, puisque, depuis 2017, 8 tranches indiciaires ont été déclenchées et, avec l'adaptation du barème sous avis, seules 6,5 tranches au total sont neutralisées dans le tarif fiscal.

Considérant en outre qu'une tranche indiciaire pourrait encore être déclenchée au dernier trimestre 2024 et qu'une autre tranche devrait intervenir fin 2025, le barème actualisé pour l'année prochaine est en réalité déjà dépassé, affichant un retard de 3,5 tranches indiciaires par rapport aux revenus nominaux de fin 2025.

Par conséquent, si la volonté était celle d'éviter une hausse de l'imposition comparativement au barème entré en vigueur en 2017, le barème devrait être adapté de 6 tranches au lieu de 2,5. Autrement dit, le barème proposé continue à représenter une situation de contribution accentuée, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 4 : effet du nouveau tarif par rapport au tarif attendu et nécessaire

Revenu imposable	2025		2025 + 3,5 tranches		Différence
	Impôt	Taux	Impôt	Taux	
20 000	612	3.1%	485	2.4%	26.2%
30 000	1 998	6.7%	1 720	5.7%	16.2%
40 000	4 232	10.6%	3 704	9.3%	14.3%
50 000	7 341	14.7%	6 487	13.0%	13.2%
60 000	11 164	18.6%	10 060	16.8%	11.0%
70 000	15 064	21.5%	13 960	19.9%	7.9%
80 000	18 964	23.7%	17 860	22.3%	6.2%
90 000	22 864	25.4%	21 760	24.2%	5.1%
100 000	26 764	26.8%	25 660	25.7%	4.3%
120 000	34 590	28.8%	33 460	27.9%	3.4%
150 000	46 590	31.1%	45 379	30.3%	2.7%
200 000	66 828	33.4%	65 458	32.7%	2.1%
250 000	87 479	35.0%	85 958	34.4%	1.8%
300 000	108 479	36.2%	106 898	35.6%	1.5%
500 000	192 479	38.5%	190 898	38.2%	0.8%
1 000 000	402 479	40.2%	400 898	40.1%	0.4%

D'un point de vue strictement barémique, une personne émargeant au salaire minimum non qualifié paiera en 2025 environ 20% d'impôts additionnels en comparaison à un barème complètement nettoyé du dérapage inflationniste depuis 2017. Le gouvernement est dès lors obligé non seulement de maintenir le crédit d'impôt salaire minimum, qui fut introduit en 2019 pour donner à ce salaire un coup de pouce de 1% à l'époque, mais de le revaloriser afin de réduire jusqu'à la fin de 2025 son imposition à zéro et mettre ainsi sur un même pied l'imposition du salaire minimum dans les trois classes d'impôt.

Ajoutons, comme développé ci-avant, que la réforme structurelle de 2017 n'a globalement pas non plus totalement corrigé les effets de l'inflation, laissant à l'époque une ardoise évaluée à une bonne tranche indiciaire supplémentaire de retard, portant le total à 4,5 tranches.

iii) Adapter à l'inflation oui, mais considérer aussi les dispositions extra-barémiques et la « bosse fiscale » !

Impôt et inflation

Comme nous venons de le voir, une non-adaptation de l'impôt à la suite d'une période d'inflation représente de fait une hausse de la charge fiscale pour tous les ménages. En effet, l'indexation des salaires vise à maintenir constant le pouvoir d'achat des ménages, et il incombe au système d'imposition des revenus de veiller à ce qu'une telle hausse nominale des revenus ne se traduise pas en une hausse du taux d'imposition et, ainsi, en un dividende inflationniste pour les caisses publiques.

Relevons d'ailleurs que, dans les pays voisins, tant la France (presqu'annuellement depuis 1969⁷), que l'Allemagne (depuis 2012 sur base d'un *Steuerprogressionsbericht*⁸) ou encore la Belgique (art. 178 du

⁷ https://www.liberation.fr/checknews/indexation-sur-linflation-du-bareme-de-limpot-sur-le-revenu-annoncee-par-le-maire-est-elle-une-mesure-prise-chaque-annee-20220608_F3YQMZV3ONF3LATXLOWYACFZHY/

⁸ https://www.lohn-info.de/kalte_progression.html

Code des impôts sur les revenus⁹⁾ procèdent régulièrement à une adaptation de l'impôt sur le revenu aux développements du coût de la vie.

C'est pourquoi la CSL plaide pour le rétablissement d'un mécanisme automatique, par exemple sur une base annuelle ou, éventuellement, à l'échéance de chaque tranche indiciaire, afin d'éviter les dérives et des pertes de pouvoir d'achat telles qu'elles se sont produites ces dernières années.

Neutraliser cet effet pervers importe donc, mais d'autres actions s'imposent aussi pour tendre vers plus de justice fiscale en faveur des salariés et des retraités.

Encadré 2 : impôt et salaires réels

Entre 2000 et 2022, les salaires et traitements horaires ont crû, bon an mal an, de 1,35% en termes réels et de 1,95% en raison de l'échelle mobile, pour un total de 3,3% par an.

Similairement mais distinctement de la question des impôts dans un contexte d'inflation, dans l'éventualité où les agrégats progresseraient en termes réels (et en l'absence d'inflation), la valeur faciale du revenu imposable croît ; là aussi, en raison de la progressivité du tarif, la progression du revenu provoque une hausse de l'impôt supérieure à la croissance du revenu et, par conséquent, une augmentation du revenu après impôt moindre que celle du revenu brut.

Semblablement à ce qui se produit en période d'inflation intégrée aux revenus, les caisses publiques profitent d'un surcroît de recettes supérieur à la croissance réelle. Que ce soit en termes nominaux ou réels, la question de la neutralité fiscale se pose, puisque tant la progression des recettes nominales que celles réelles en impôt sur le revenu se révèlent plus forte que l'augmentation de la base d'imposition en l'absence d'un correctif apporté au tarif.

Le produit de l'impôt sur les traitements et salaires est soutenu par trois facteurs : l'évolution du coût de la vie¹⁰, celle des salaires réels et le nombre de salariés (ou d'heures travaillées). À l'instar de ce qui se produit avec l'ajustement du tarif à l'inflation, ne pas adapter celui-ci à l'évolution réelle des salaires profite à l'État d'une manière disproportionnée à chaque augmentation réelle de salaires. Entre 2018 et 2023, le produit de la RTS a progressé plus vite (+61%) que la valeur des salaires et traitements qui ont crû de 41,8% ou de 23,8% par tête de salarié sur la même période.

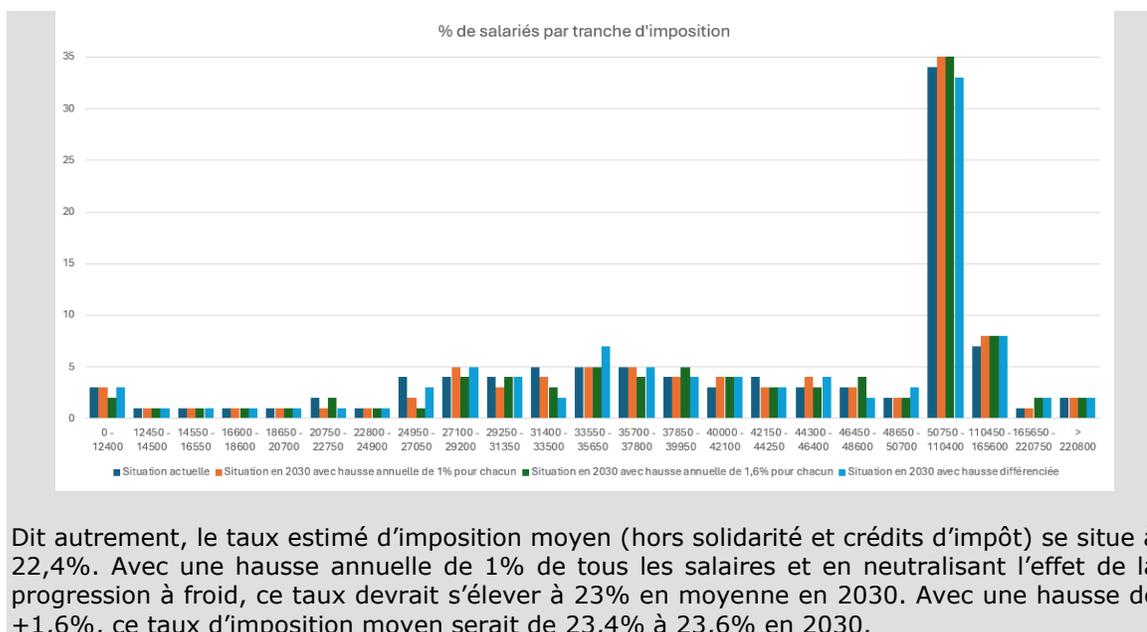
Des salaires mensuels allant, par exemple, de 2.500 euros bruts à 4.500 euros bruts et qui connaîtront une hausse réelle de 1% dans le tarif en place en 2025 subiront un taux d'élasticité, à savoir le rapport entre les variations de l'impôt et du salaire, allant de 2,87 à 2,52. Autrement dit, le salaire de 2.500 euros bruts qui croîtra d'1% en termes réels subira une hausse de sa cote d'impôt découlant du barème de 2,87% contre 2,52% pour le revenu de 4.500 euros bruts, indiquant un ralentissement de la progressivité en fonction de la hausse du revenu.

Le tarif au sens large de l'imposition du revenu n'a pas vocation à être immuable, mais peut évoluer en fonction de l'évolution des conditions économiques et sociales générales du pays (par exemple, du revenu moyen). Sans cela, les contribuables paieront automatiquement une part disproportionnée de chaque augmentation réelle des revenus aux caisses publiques.

Par ailleurs, si l'on réfléchit à maintenir un nombre fixe de salariés compris entre certains niveaux de revenus, la non-adaptation du tarif exerce au fil du temps un effet sur cette structure qui change.

⁹<https://finances.wallonie.be/files/NOSTRA/textes%20legaux/code%20des%20impots%20sur%20le%20revenu%20-%20exercice%202022.pdf>

¹⁰ Si les salaires sont indexés en fonction de l'échelle mobile des salaires, le tarif est traditionnellement adapté selon l'évolution de l'indice national des prix à la consommation (IPCN).



Ne pas perdre de vue les dispositions périphériques tout aussi essentielles

Le tarif fiscal se définit comme le droit à caractère fiscal lié aux revenus et doit se comprendre comme l'ensemble des dispositions légales ou réglementaires qui permet de déterminer le revenu imposable et donc le montant de l'impôt dû, en périphérie du seul barème d'imposition.

En effet, l'effet de l'inflation sur le barème ne peut pas être totalement corrigé si l'on oublie ou refuse d'adapter l'ensemble des dispositions formant seuils ou plafonds conditionnels de revenus ou encore modérant le revenu imposable ou bien l'impôt et dont les valeurs nominales sont tout autant grignotées par l'inflation au fil des années. Un argument historique avancé par le législateur pour ne pas y procéder fut la « *masse de travaux supplémentaires* » que ces adaptations régulières et continues imposeraient à l'administration. On peut légitimement supposer, à l'ère numérique, que cet argument s'est éteint et que seul celui du « coût budgétaire » impose l'inertie générale en la matière.

a) Ainsi, en considérant les trois forfaits universellement déductibles pour les salariés relatifs aux **frais d'obtention et de déplacement ainsi qu'aux dépenses spéciales**, force est de constater que ces montants restent inchangés depuis 1991. Alors que le forfait pour frais d'obtention (FO) est actuellement de 540 euros par an, celui pour dépenses spéciales (DS) de 480 euros annuels et le dernier pour frais de déplacement (FD) de 99 euros annuels par unité, ces divers forfaits globalement en lien avec l'obtention d'un salaire devrait s'élever à l'heure de la rédaction des présentes lignes respectivement à 1.120 euros, 995 euros et 205 euros. Dès lors, un revenu semi-net de 36.420 euros par an¹¹ (soit 3.035 euros mensuels) paierait 16% en moins d'impôt selon barème si ces seuls forfaits étaient actualisés (sous l'hypothèse qu'il ne bénéficierait d'aucune autre déductibilité fiscale).

¹¹ C'est-à-dire après avoir déduit les cotisations sociales du revenu brut de près de 41.000 euros.

Tableau 5 : effet d'une revalorisation des forfaits déductibles

2024		
	Forfaits actuels	Forfaits actualisés
Semi-net	36420	36420
- FO	35880	35300
-DS	35400	34305
-FD	35004	33485
Cote barème	3320	2774
		-546/-16%

Cette question de la neutralisation de l'inflation au-delà du seul barème constitue une autre requête historique du salariat ; il convient d'opérer celle-ci au niveau des différents minima déductibles, abattements ou seuils de revenus en tenant compte de l'évolution du coût de la vie, voire des salaires réels. Ceci vaut, mutatis mutandis, également pour les pensionnés.

En outre, la CSL réclame la réintroduction des 4 premières unités valant actuellement 396 euros (et 820 euros en valeur actualisée) qui ne sont plus prises en compte pour déterminer l'impôt depuis 2013¹².

Les trois différentes mesures de tempérament spécifiquement ciblées ici de manière prioritaire ont été introduites pour prendre en considération certaines charges encourues pour générer un salaire et jugées déductibles de l'impôt. Lorsqu'elles furent introduites, elles furent fixées de manière à répondre à peu près à la valeur de la charge supplémentaire déductible. Or, la non-adaptation de ces mesures entraîne que, pour le contribuable, cette valeur se déprécie au fil des mois.

Ainsi, notons à titre d'exemple que, depuis 1995, le coût de l'utilisation des véhicules personnels tel que suivi dans l'indice des prix à la consommation a progressé de 127%, soit largement plus vite que l'indice général lui-même, autrement dit que l'inflation moyenne. Si, bien sûr, les transports publics ont été rendus gratuits sur le territoire luxembourgeois depuis lors, il n'en reste pas moins que ceux-ci ne le sont pas dans les pays frontaliers, que nombre de salariés sont contraints de recourir à leur véhicule personnel pour se rendre à leur travail et qu'enfin les frais de déplacement ont toujours été accordés indépendamment du mode de transport, alors que le transport à pied a aussi toujours été gratuit et soutenu fiscalement.

b) La CSL avait déjà attiré l'attention, dans son avis II/49/2016 portant sur la réforme fiscal entrée en vigueur en 2017 auquel elle renvoie, sur le fait que, d'un point de vue fiscal, lorsque le type de **modération fiscale pour enfant** le plus courant (ouvert par le droit à l'allocation et versé sous cette forme) n'est pas attribué, le droit au second type de modération est alors ouvert au contribuable, celui du dégrèvement fiscal¹³. Il existe bien deux types de modération : la première versée par le biais de l'allocation familiale dont elle est désormais considérée comme partie intégrante¹⁴ et l'autre sous la forme d'un dégrèvement ; si toute allocation familiale est/comprend une modération d'impôt, toute modération n'est néanmoins pas une allocation familiale. Bien que l'on en ait perdu la matérialité¹⁵, cette modération n'en est pas moins bien réelle et, de type 1 ou 2, elle s'élève actuellement à 922,5 euros annuels, soit 76,88 euros par mois. Ceci vaut pareillement pour la bonification d'impôt visée au LIR 123bis qui est fixée au même montant que la modération telle que visée à l'article 122, alinéa 1^{er}.

¹² Cette réduction forfaitaire était précédemment directement intégrée au tarif du barème sur les salaires.

¹³ Versée et accordée, sur demande du contribuable, par l'ACD, à condition qu'aucune autre modération, sous quelque forme que ce soit, n'ait été accordée. Sont visés par cette forme les enfants qui n'ouvrent pas droit aux allocations familiales, aides financières et aides aux volontaires, notamment les enfants majeurs de moins de 21 ans qui ne font pas d'études ou de volontariat. Le montant de 922,5 euros par enfant qui satisfait aux conditions, est imputé, mais uniquement dans la limite de l'impôt dû.

¹⁴ Amenuisant le modèle dualiste luxembourgeois qui avait institutionnalisé la charge/le risque de l'enfant par deux canaux distincts : d'un côté, par la voie fiscale pure et, de l'autre, plus tardivement, par l'allocation d'indemnités dans le cadre d'un système national de protection sociale.

¹⁵ La loi portant réforme des prestations familiales ne mentionne que le nouveau montant global de l'allocation familiale de 265 euros et ne fait pas référence à l'ancien montant augmenté des 76,88 euros qui font office de modération fiscale pour enfant de type 1. Néanmoins, la modération de type 1 (contenue et fondue dans l'allocation familiale ou dans les aides d'État) survit à la disparition du boni et subsiste donc dans la LIR en dépit de la disparition de son montant forfaitaire.

Seule la valeur de la modération attribuée sous la forme d'un dégrèvement a été maintenue dans le texte.

Dans un souci de transparence, de clarté et de sécurité juridique, la CSL invite par conséquent le législateur à réintroduire dans la LIR la valeur nominale corrigée de la modération d'impôt pour enfant, de même que, par ricochet, celle de la bonification d'impôt. Ce montant actualisé à cette heure est de 1.264 euros par an, soit 105 euros par mois¹⁶.

En outre, il convient de doublement souligner que le lien a été rompu entre l'allocation familiale et le dégrèvement fiscal/la modération. La CSL recommande par conséquent d'introduire un mécanisme qui prévoit que s'il y a une augmentation de l'un, s'ensuit dans la même mesure une augmentation automatique de l'autre.

Il convient à ce sujet de ne pas perdre de vue que, pour le législateur, l'introduction du boni pour enfant (c'est-à-dire d'un crédit en lieu et place d'une modération d'impôt) s'entendait notamment comme une compensation du gel des prestations familiales décidé par la tripartite en 2006 pour éviter le retour au mécanisme d'indexation généralisée (« *Dans un souci d'équité sociale* », « *un système de crédits d'impôts* »)¹⁷. Or, le législateur est ainsi parvenu à faire disparaître des radars, dans un premier temps, la désindexation des prestations familiales (réintroduites depuis lors), et, dans un second temps, la compensation de cette désindexation en la gelant et en l'agglomérant à l'allocation familiale dont elle était censée préserver un tant soit peu la valeur réelle.

c) Lorsque le droit à la modération pour enfant expire, la **bonification d'impôt pour enfant** prend son relai pour une période de deux années d'imposition suivant l'année de l'expiration du droit à la modération. Visant à compenser la surcharge financière en raison d'enfant(s) quittant le foyer familial avant tout des contribuables à faible ou moyen revenu, cette disposition socialement sélective est allouée aux contribuables dont le revenu reste sous un certain plafond. Elle devrait valoir 1.264 euros en valeur actualisée à l'heure de la rédaction de ces lignes.

Si le nombre d'enfants ne dépasse pas les cinq unités et si le revenu imposable ajusté du ménage est inférieur à 67.400 euros, la bonification correspond à 922,5 € par enfant. Si le revenu est supérieur à 76.600 euros, aucune bonification n'est accordée. Lorsque le revenu est compris entre 67.400 et 76.600 euros, la bonification est réduite progressivement et correspond au dixième de la différence entre le plafond (76.600 €) et le revenu pris en considération. Ainsi pour un revenu imposable ajusté de 69.000 euros, la bonification s'élèverait à 760 euros par enfant, dans la limite de l'impôt dû.

En 2009, du fait de l'adaptation du barème à l'inflation, les plafonds d'octroi (total ou partiel) de la bonification d'impôt pour enfants ont été adaptés de 61.800 euros en 2008 à 67.400 euros (+9%) et de 71.000 à 76.600 euros afin de tenir compte du relèvement des différentes tranches du tarif. En 2009, la tranche de dégressivité de la bonification se situait au taux marginal maximal de 38% en classe 1a et entre 30% et 36% en classe 2 ; elle se trouvera entre les tranches de 22% à 26% en classe 2 et 39% en classe 1a à partir de 2025. De 2002 à 2007, le plafond était de 67.000 euros (pour une bonification maximale de 900 euros par enfant) et fut revalorisé en 2008, dans la même mesure que le tarif à l'inflation (+6%). Le changement structurel du tarif a fait perdre le fil du besoin de revalorisation en 2017, qui aurait dû représenter au moins 13%.

Dans la logique du gouvernement actuel qui compte en nombre de tranches indiciaires, les montants de revenu imposable liés à cette bonification pourraient dès lors être revalorisés de 11 tranches¹⁸, respectivement à 88.400 euros et 100.500 euros.

La CSL demande que ces seuils et plafonds soient relevés afin de mieux couvrir les couches moyennes de revenus.

¹⁶ En 1991, cette modération a plafonné à un montant converti de 1.670 euros de l'époque, soit 3.460 euros courants.

¹⁷ Et au lieu d'augmenter de façon globale les allocations familiales pour chaque enfant, le gouvernement introduisit en 2009 des chèques dits « services » pour familles avec enfants.

¹⁸ 8 versées de 2017 à 2023 + 2 en 2024 et 2025 + 1 pour le retard pris en 2017 (voir supra).

d) Dans le même état d'esprit, les **crédits d'impôt** (CI) se sont multipliés au cours des dernières années, dont les principaux parmi eux sont le crédit d'impôt salarié (CIS), le crédit d'impôt pour salaire minimum (CISSM) et le crédit d'impôt de compensation de la taxe sur le CO₂ (CICO₂).

Ceux-ci ont été élaborés sur un modèle de dégressivité entre deux points de la distribution des revenus depuis 2017, entre autres pour les rendre socialement sélectif¹⁹ et également éviter un important effet de seuil. Ainsi, le CIS ou le CICO₂ sont octroyés intégralement entre 11.265 et 40.000 euros bruts, pour diminuer graduellement jusqu'à 0 une fois 80.000 euros bruts atteints. La valeur pleine du CIS de 600 euros (ou de 168 euros pour le CICO₂) diminue de 0,015 euro pour chaque euro brut de revenu supplémentaire (ou 0,0042 euro).

Cette tranche de 40.000 à 80.000 euros bruts (soit 34.550 et 70.100 euros imposables) correspond, en termes de salaires (et non pas de revenus totaux), aux 34^e et 76^e centiles des ménages en données brutes (non équivalent temps-plein). Selon la définition d'une « classe moyenne » que l'on se fixerait sur la base des seuls revenus de salaires bruts non ETP (entre 75% et 200% de la médiane ou un bloc constant de population), elle s'étend aux salaires entre 37.164 à 99.106 euros (soit aux centiles 28/29 – 85), ce qui exclurait ±16,1% de la classe moyenne du bénéfice du CI salarié ou CO₂, pendant que ±10,7% le recevrait intégralement et ±73,2% se situerait dans la partie dégressive. Si l'on fixe la « classe moyenne » salariale, par exemple, entre le 30^e et 90^e centiles (salaires de 37.845 à 117.543 euros), ±23,0% de cette « classe moyenne » serait dans ce cas exclue des CI, 9,0% les percevrait intégralement et ±68,0% serait dans la partie dégressive.

Un salaire mensuel brut de 4.167 euros par mois (soit 50.000 euros annuels) verra en 2025, toutes choses égales par ailleurs, son CIS reculer de 1,56 euro et son CICO₂ de 0,44 euro lorsqu'une tranche indiciaire de 2,5% sera versée, ce qui aura pour effet secondaire d'augmenter le taux marginal effectif et le taux moyen d'imposition du contribuable à chaque hausse ou revalorisation de salaire, accroissant ainsi la progressivité du tarif au-delà du seul effet barémique.

Avec un taux marginal effectif très légèrement au-dessus de 30%, son taux moyen d'imposition de classe 1 en 2025 serait, du seul fait de la réduction du CIS après l'indexation des salaires, supérieur de 0,45% par rapport à une situation où le CIS resterait à son niveau et même de 0,72% si la valeur du crédit d'impôt ainsi que, simultanément, les montants déterminant la tranche de sa dégressivité sont adaptés en conséquence pour garantir la neutralité fiscale. Au bout de 8 tranches indiciaires dans le tarif de 2025, son taux d'imposition moyen sera supérieur respectivement de 2,5% et de 4% par rapport à ce qu'il aurait pu être dans l'une ou l'autre des options, et son taux marginal effectif près d'1% au-delà de son taux maximal.

Par conséquent, il importe de revaloriser les CI pour contrebalancer la perte de valeur liée à l'inflation et ne pas aggraver de manière collatérale l'imposition des salariés dans la tranche dégressive des CI. Il s'agit d'une revendication constante du salariat depuis la création de l'abattement compensatoire pour salarié : abattement ou CI sont à lier à l'évolution de l'indice des prix, de telle façon qu'ils sont réévalués adéquatement à chaque fois que le tarif de l'impôt fait l'objet d'une adaptation à l'indice des prix.

Outre la perte de la valeur d'un crédit d'impôt, la CSL demande l'adaptation des seuils de revenu permettant de profiter des CI. Ceci représente un autre problème majeur : si l'on n'adapte pas (automatiquement) les seuils d'éligibilité aux CI, l'on réduit de facto le nombre de potentiels bénéficiaires en raison de l'inflation.

En effet, une personne qui dispose d'un salaire brut légèrement inférieur au seuil prescrit au titre d'un ou l'autre CI risque d'en perdre au moins partiellement le bénéfice lors d'un déclenchement d'une tranche indiciaire. Son crédit d'impôt diminuera, alors qu'elle n'a nullement profité d'une augmentation

¹⁹ Avatar de l'abattement compensatoire pour salarié qui fut transformé en 2009 en un crédit d'impôt constant et universel pour salarié de 300 euros et inspiration pour les autres CI, le CIS fut rendu dégressif et ciblé en 2017. Ceci marqua une complète rupture avec la philosophie sous-jacente de compensation en faveur de tous les salariés qui subissent, indépendamment de leur niveau de revenu comme l'avaient réclamé la Chambre des employés privés et la Chambre des fonctionnaires et employés publics, un certain nombre de désavantages inhérents à la perception à la source de l'impôt sur les salaires par rapport aux non-salariés.

réelle de son salaire, par le simple fait qu'une tranche indiciaire est venue combler une perte de pouvoir d'achat. Le législateur a, à la fois, récemment et de longue date admis ce point, respectivement i) lorsqu'il a adapté le seuil d'éligibilité au crédit d'impôt salaire minimum, les fourchettes de revenu ouvrant droit à ce CISSM ayant été modifiées par la loi budgétaire pour l'exercice 2023²⁰ et ii) en ne tolérant pas que le taux d'accroissement en classe 1a à partir du taux de tranche de 39% dépasse ce taux marginal du fait de la dégressivité de l'abattement spécifique qui y entraîne un surcroît potentiel de progressivité (voir point 2.2 infra).

On peut estimer, à structure de salaires constante, que quelque 30% des salariés bénéficient du crédit d'impôt plein dit CO₂ du fait de leur salaire brut, autour de 40% se situeront dans la partie dégressive du CI et à peu près 30% n'en profiteront pas du tout. Ces proportions ne sont toutefois pas stables et évoluent au fil des tranches indiciaires compensant l'inflation.

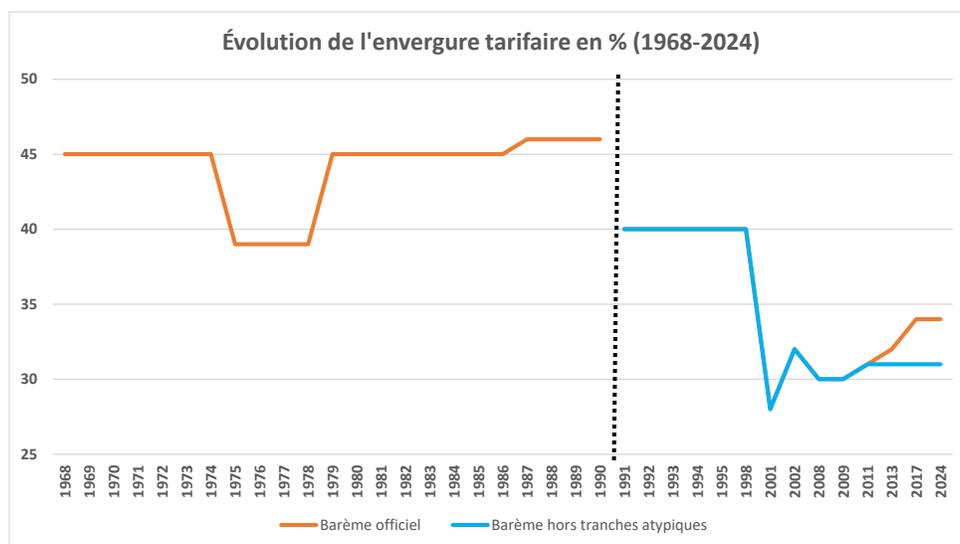
On peut aussi évaluer que, lorsque le CIS a été réformé en 2017, environ 43% des salariés disposaient d'un revenu leur permettant de bénéficier du montant complet du crédit d'impôt (600€) et à peu près 37% des salariés percevaient un revenu ouvrant droit à un CI partiel. Toutefois, en raison de l'inflation continue et des tranches indiciaires qui ont été déclenchées, la part de la population ayant un salaire annuel inférieur respectivement à 40.000 euros et 80.000 euros a baissé d'une année à l'autre de sorte que de moins en moins de salariés en place profitent du CIS, sans que leur salaire n'ait réellement augmenté. Ainsi, par le simple fait de l'indexation des salaires, cette même population avec un même revenu brut réel ne profitera du CIS complet qu'à environ 32% des cas et d'un CIS partiel à quelque 39% des cas à partir de la fin de 2024. En d'autres mots, lorsque le CIS a été réformé, il a été conçu pour que plus ou moins 80% des salariés en bénéficient au moins partiellement et qu'environ 43% en bénéficient pleinement. Pourtant, sept ans après la réforme, sans aucun changement structurel des salaires, mais à cause de l'inflation qui a rendu nécessaire leur revalorisation nominale, ce ne sont plus que quelque 70% des salariés qui profitent du CIS, et moins d'un tiers qui en jouisse pleinement.

Se pose donc, à travers le point spécifique du crédit d'impôt, la question de la neutralité fiscale face à l'inflation. Si l'on adapte le niveau du crédit d'impôt, sans adapter les seuils d'éligibilité à l'inflation, on peut certes maintenir un niveau réel constant de crédit d'impôt, mais le cercle des bénéficiaires en est réduit. En adaptant les seuils d'éligibilité des crédits d'impôts, sans pour autant revaloriser leur montant, l'on maintient constant le cercle de bénéficiaires comparativement au niveau réel du salaire, mais le niveau réel du crédit d'impôt baisse. Il convient donc de pouvoir déjà se mettre en situation de parer simultanément ces phénomènes : seule une adaptation simultanée et automatique du niveau des crédits d'impôt ainsi que de leurs seuils d'accessibilité peut garantir la neutralité fiscale de la hausse administrée des taxes ou/et de l'inflation ; il s'impose qu'à niveau de salaire égal, l'avantage fiscal reste égal.

Bosse fiscale

Entre 1968 et 1990, le nombre de tranches et l'envergure en points de pourcentage du tarif fiscal affichaient une tendance orientée, respectivement légèrement (pour le premier) ou assurément (pour la seconde), à la hausse. La réforme de 1991 a clairement marqué une rupture, puisqu'elle a enclenché un mouvement global de rétrécissement du tarif, dont la structure est par conséquent nettement moins favorable pour les bénéficiaires de revenus moyens que pour ceux qui perçoivent des revenus élevés, la progressivité s'étant intensifiée.

²⁰ Il s'assure de la sorte que les salariés qui perçoivent un revenu équivalent au salaire minimum qualifié puissent continuer à recevoir leur fraction du CISSM, sans quoi ces derniers auraient tout simplement été exclus du bénéfice de ce CISSM partiel du fait de la hausse continue, ici, du salaire minimum.



Note : écart en % entre le taux maximal d'imposition et le taux d'entrée. Courbe bleue également pour tarif officiel jusqu'en 2011.

À l'occasion de la crise économique survenue en 2009, le tarif a donc quelque peu repris de l'envergure à partir de 2011, notamment avec un taux marginal à 39% (au lieu de 38%) et même de 40% en 2013, la hausse du taux marginal n'en reste pas moins d'ordre symbolique ces dernières années (42%). Entre 2002 et 2016, l'envergure du tarif fut de 30 points de pourcentage avec un taux d'entrée fixé à 8%, pour ensuite se dérouler linéairement de 2 points par tranche jusqu'à un taux d'accroissement maximum de 38%. Par un accroissement d'un point seulement (contre 2 points dans les autres tranches imposables), les hausses répétées (de 38% à 42%) visaient à donner le signal d'une participation accrue des plus aisés dans l'échelle des revenus.

La contraction du tarif repose aussi sur une évolution largement moins rapide du seuil pécuniaire de sortie que celle du seuil d'entrée dans ce tarif. La progressivité du barème s'est contractée sous l'effet combiné de la hausse nominale relativement rapide du minimum tarifaire et d'une augmentation plus lente du seuil d'entrée au taux marginal maximal. L'accroissement de l'écart entre le minimum tarifaire et le seuil d'imposition marginale maximale s'explique par l'introduction du seuil tout aussi symbolique des 100.000 euros en 2013, puis 200.000 euros en 2017.

En 1991, la progression du tarif (classe 1) se concentrait sur une largeur allant de 1 à 5,7. Elle a viré sur un écart de 1 à 3,5 en 2001, pour remonter à 3,9 en 2017 (abstraction faite des tranches atypiques au-delà de 38%) et à 4,1 en 2025. Le tarif donné en exemple par la CSL aurait une largeur allant de 1 à 14.

Cette discussion relative à la « bosse des couches moyennes » (*Mittelstandsbockel*) est un sujet récurrent pour les représentants des salariés ; ceux-ci plaident depuis des décennies pour un aplatissement de la bosse, c'est-à-dire un allongement de la phase progressive du tarif qui s'exprime actuellement trop fortement sur les couches intermédiaires de revenus. Du fait d'une progressivité rétrécie, toute hausse de revenu dans les tranches moyennes implique une hausse de l'impôt proportionnellement plus rapide que l'augmentation du revenu.

L'adaptation du barème à l'inflation constitue une opération technique. Aux yeux de la CSL, une réforme ambitieuse du barème fiscal est nécessaire afin de s'attaquer aux inégalités fiscales flagrantes liées au barème. L'objectif devrait être de réduire considérablement les impôts pour les ménages modestes, de réduire la progressivité de l'impôt au milieu de la distribution des revenus pour aplatiser le *Mittelstandsbockel* et de contre-financer ces mesures en partie en augmentant la charge fiscale pour les revenus très élevés. Plus généralement, il conviendrait de réduire la contribution du travail aux recettes fiscales tout en accroissant la part du capital.

La CSL donne en exemple un nouveau barème axé sur la classe 1 qui prend déjà en compte les deux tranches indiciaires à échoir d'ici la fin 2025 et le réajustement du salaire social minimum en 2025. Avec ce barème CSL :

- le salaire minimum est complètement défiscalisé, même après son indexation double et son réajustement en 2025 ;
- pour tous ceux se trouvant dans les classes inférieures ou moyennes, la charge fiscale baisse plus fortement qu'en situation d'une simple adaptation du barème de 2025 aux 3,5 tranches manquantes ;
- pour les individus avec des revenus imposables entre 128 000 euros et 157 000 euros, la côte d'impôt baisse comparativement au barème proposé pour 2025, mais moins qu'avec une adaptation intégrale du barème des 3,5 tranches manquantes ;
- pour ceux avec un revenu imposable supérieur à 157 000 euros, l'impôt augmente comparativement au barème proposé pour 2025 (comparativement au barème actuellement en vigueur, l'impôt n'augmenterait que pour ceux avec un revenu imposable supérieur à 171 600 euros).

Un barème qui respecterait les principes décrits ci-dessus serait le suivant.

Tableau 6 : illustration d'un tarif structurellement plus favorable pour les couches moyennes de revenus

Taux d'imposition	Barème CSL pour 2025	
	Limite inférieure	Limite supérieure
0%	0	28 388
14%	28 388	30 890
16%	30 890	33 392
18%	33 392	35 894
20%	35 894	38 397
22%	38 397	40 899
24%	40 899	43 401
26%	43 401	45 903
28%	45 903	48 405
30%	48 405	50 907
32%	50 907	53 410
34%	53 410	55 912
36%	55 912	58 414
38%	58 414	60 916
40%	60 916	63 418
42%	63 418	132 498
44%	132 498	150 000
46%	150 000	250 000
48%	250 000	400 000
50%	400 000	∞

Ce barème suggéré par la CSL serait l'équivalent d'un véritable allègement fiscal pour tous les ménages avec des revenus moyens et modestes et n'affecterait qu'une part très faible de la population d'une hausse d'impôts.

Les individus avec un revenu annuel imposable inférieur à 28 400 euros ne paieraient plus d'impôts. Comparativement au barème proposé pour 2025 dans le projet sous avis, la charge fiscale baisserait de plus d'un tiers pour tous les individus avec un revenu imposable inférieur à 53 000 euros et le haut de la classe moyenne (100 000 – 130 000 euros de revenu imposable) verrait sa charge fiscale encore baisser entre 3,0% et 7,3%.

Pour les individus avec de très hauts revenus, l'impôt dû augmenterait : de 3,5% pour un revenu imposable de 200 000 euros, de 7,1% pour un revenu imposable de 300 000 euros et même de 15,3% pour un revenu imposable d'un million euros.

Tableau 7 : effet comparé du tarif sous avis et de la proposition tarifaire de la CSL

Revenu imposable	2025		Barème CSL pour 2025		Différence
	Impôt	Taux	Impôt	Taux	
20 000	612	3.1%	0	0.0%	-100.0%
30 000	1 998	6.7%	225	0.8%	-88.7%
40 000	4 232	10.6%	2 054	5.1%	-51.5%
50 000	7 341	14.7%	4 682	9.4%	-36.2%
60 000	11 164	18.6%	8 109	13.5%	-27.4%
70 000	15 064	21.5%	12 222	17.5%	-18.9%
80 000	18 964	23.7%	16 422	20.5%	-13.4%
90 000	22 864	25.4%	20 622	22.9%	-9.8%
100 000	26 764	26.8%	24 822	24.8%	-7.3%
120 000	34 590	28.8%	33 222	27.7%	-4.0%
150 000	46 590	31.1%	46 172	30.8%	-0.9%
200 000	66 828	33.4%	69 172	34.6%	3.5%
250 000	87 479	35.0%	92 172	36.9%	5.4%
300 000	108 479	36.2%	116 172	38.7%	7.1%
500 000	192 479	38.5%	214 172	42.8%	11.3%
1 000 000	402 479	40.2%	464 172	46.4%	15.3%

La CSL estime que ce barème proposé ci-avant coûterait au total 1,075 milliard d'euros, avec une adaptation linéaire supplémentaire du barème aux 3,5 tranches indiciaires manquantes pesant quelque 315 millions d'euros (sur base du projet de loi n° 8444), tandis que le réagencement structurel proprement dit et l'aplatissement du « Mëttelstandsbockel » coûterait moins de 760 millions d'euros en comparaison avec le barème de 2025 proposé par le présent projet.

À côté de cette question, celle de l'imposition favorable des revenus du capital en comparaison aux revenus salariaux reste en suspens pour établir une imposition plus équitable.

2.2. Réduction d'impôt pour les personnes appartenant à la classe 1a

i) Un barème ajusté et restructuré

Les contribuables qui rangent dans la classe d'impôt 1a sont les suivants, pour autant qu'ils n'appartiennent pas à la classe 2 : les personnes veuves, les personnes qui bénéficient d'une modération d'impôt pour enfant (monoparentaux) et les personnes ayant terminé leur 64^e année au début de l'année d'imposition.

L'adaptation du tarif décrite précédemment porte aussi le seuil d'entrée de la classe 1a, en dessous duquel le revenu imposable est exonéré, de 24.876 euros à 26.460 euros (+ 6,36%).

Ensuite, le système spécifique et compliqué d'imposition de la classe 1a, qui se trouve entre celui de la classe 1 pour les célibataires et celui de la classe 2 pour les contribuables mariés, est adapté au niveau des tranches de revenus, des taux de tranche et de l'abattement spécifique de la cote pour permettre une réduction supplémentaire à l'ajustement du tarif.

Lorsque l'on applique le tarif aux revenus imposables ajustés des contribuables de la classe 1a, on réduit d'abord ce revenu de la moitié de son complément à 45.060 euros jusqu'à l'année d'imposition 2023, puis 49.752 euros après l'ajustement tarifaire à hauteur de quatre tranches indiciaires à partir de 2024 (+10,4%) ; à partir de l'année d'imposition 2025, la réduction sera cependant dorénavant d'un quart de son complément à 79.380 euros (+59,6%). Les deux derniers montants se placent dans la tranche imposée à 39%.

Selon les auteurs du projet, pour des revenus imposables ajustés supérieurs à 50.000 euros, la réduction d'impôt pourra varier de 2.250 à 2.600 euros annuels. Dès lors, un revenu imposable de 60.000 euros, dont le taux maximal est de 39%, voit sa cote réduite de 20,6% en 2025.

Ce mécanisme s'applique sous réserve que le taux d'accroissement maximal (à savoir le rapport entre l'accroissement de l'impôt et celui de la base imposable) ne dépasse pas 39% pour la tranche de revenu comprise dorénavant entre 51.804 euros et 117.450 euros, 40% pour la tranche de revenu comprise entre le plafond précédent et 176.160 euros, 41% pour la tranche de revenu comprise entre 176.160 et 234.870 euros et 42% pour la tranche de revenu dépassant 234.870 euros²¹.

Résultat des courses, le tarif de la classe 1a évolue comme illustré dans le tableau suivant : hausse du seuil d'exonération, taux de la première tranche réduit de deux points à 10%, passage de 16 à 19 tranches, largeur de tranches passant de 1.300-1.400 euros à 1.700-1.800 euros selon les échelons pour une envergure qui passe, en points de pourcentage, de 30 à 29 et, en euros, de 195.850 à 208.350.

Tableau 8 : comparaison du tarif de la classe 1a en 2024 et 2025

Echelon de revenu (2024)		%	Echelon de revenu (2025)		%
0	24850	0	0	26450	0
24900	26250	12	26500	28200	10
26300	27600	13,5	28250	29950	11,25
27650	29000	15	30000	31750	12,5
29050	30350	16,5	31800	33500	13,75
30400	31750	18	33550	35250	15
31800	33200	21	35300	37100	17,5
33250	34600	24	37150	38950	20
34650	36050	27	39000	40750	22,5
36100	37500	30	40800	42600	25
37550	38900	33	42650	44450	27,5
38950	40350	36	44500	46250	30
40400	110400	39	46300	48100	32,5
110450	165600	40	48150	49950	35
165650	220750	41	50000	51800	37,5
220800	999999	42	51850	117450	39
			117500	176150	40
			176200	234850	41
			234900	999999	42

Selon les auteurs, l'imposition de la classe 1a se rapproche ainsi davantage de celle de la classe 2 et est allégée plus fortement que pour les classes 1 et 2.

²¹ Contre 41.814 euros, 110.403 euros, 165.600 euros et 220.788 euros actuellement. Phénomène similaire à celui décrit au sujet des crédits d'impôt ci-avant, ce mécanisme en lien avec le taux d'accroissement s'impose du fait de la dégressivité de l'abattement en classe 1a qui entraîne un surcroît de progressivité au point de voir possiblement le taux d'accroissement dépasser le taux de tranche maximal du contribuable ; la progressivité du barème se trouve accélérée par cette dégressivité de l'abattement. Autrement dit, le taux d'accroissement est, le cas échéant, plafonné à hauteur du taux marginal pour ces tranches d'imposition.

Le tableau suivant illustre la baisse annuelle d'impôt qui résulte des modifications apportées aux tarifs proposées par le présent projet de loi.

Tableau 9 : effets comparés de la réforme selon le revenu mensuel brut

Réduction annuelle de la cote d'impôt suite l'ajustement linéaire en classe 1 et 2 ainsi qu'à l'adaptation complémentaire en classe 1a selon différents niveaux de revenu mensuel brut						
	Classe 1		Classe 1a		Classe 2	
	€	%	€	%	€	%
2.000	95	12,9	-	-	-	-
3.000	240	9,9	394	44,0	46	100,0
4.000	457	8,9	1.563	39,2	167	16,6
5.000	731	8,2	2.296	28,2	242	10,8
6.000	748	5,4	2.296	18,7	407	10,3
7.000	748	4,3	2.296	13,9	589	9,5
8.000	748	3,5	2.296	11,1	812	9,0
9.000	748	2,9	2.296	9,3	1.075	8,8
10.000	748	2,5	2.296	7,9	1.361	8,4
11.000	808	2,4	2.355	7,1	1.496	7,4
12.000	819	2,1	2.366	6,3	1.496	6,1
13.000	819	1,9	2.366	5,7	1.496	5,2
14.000	819	1,8	2.366	5,1	1.496	4,6
15.000	819	1,6	2.366	4,7	1.496	4,1
16.000	860	1,6	2.408	4,4	1.496	3,6
17.000	924	1,5	2.472	4,2	1.496	3,3
18.000	924	1,4	2.472	3,9	1.496	3,0
19.000	924	1,3	2.472	3,7	1.496	2,8
20.000	924	1,3	2.472	3,4	1.496	2,6
21.000	947	1,2	2.495	3,3	1.496	2,4

Note : aux arrondis près, effet purement barémique, hors impôt de solidarité et crédits d'impôt.

La CSL soutient toute mesure fiscale qui peut bénéficier, au-delà des catégories modestes de ménage, à toute une couche moyenne de revenus qui, généralement, subissent typiquement davantage la progressivité du tarif luxembourgeois et qui ont subi sans doute plus fortement que les plus aisées les affres des développements économiques des dernières années.

Comme le Conseil économique et social l'avait signalé de son côté, « *Pour des revenus faibles, la classe d'impôt 1a est proche de la classe 2, alors que, au fur et à mesure que le revenu imposable augmente, elle tend vers l'imposition de la classe 1. Ce mécanisme a pour conséquence que l'imposition est beaucoup plus progressive dans la classe 1a que dans la classe 1 et que le phénomène du Mittelstandsbockel [...] est encore plus prononcé en classe 1a* ».

Si, selon nos estimations, l'ensemble des contribuables en classe 1a profitent davantage de cette restructuration de leur tarif par rapport à une simple adaptation linéaire à l'inflation telle que pratiquée en classe 1 et 2 d'imposition, il n'est toutefois plus possible de distinguer globalement les gains qui correspondent à la correction de l'inflation ou au changement de la structure, comme déjà décrit précédemment. La CSL aurait dès lors souhaité que le ministère et son administration fournissent les évaluations globales de cette réforme, qu'eux seuls peuvent calculer.

La CSL réclame depuis longtemps que le soutien étatique aux ménages dépasse les seuls ménages en risque de pauvreté pour couvrir également les ménages qui constituent au moins jusqu'à la classe moyenne intermédiaire. Or, il faut reconnaître qu'il n'est pas un exercice simple de cibler des couches spécifiques de la population sans que l'ensemble des ménages, y compris les ménages les plus aisés et riches, ne profitent de trop des mesures mises en place, alors qu'ils n'en ont guère besoin.

Notre Chambre salue la tentative du gouvernement de rendre du pouvoir monétaire aux salaires et de lutter contre le risque de pauvreté des salariés ainsi que des familles monoparentales qui souffrent tout particulièrement. Il n'en reste pas moins que le succès de cette offensive ne dépendra pas de cette seule action, aussi déterminée soit-elle, mais de l'évolution de la distribution générale des revenus.

ii) Rehaussement du crédit d'impôt monoparental (CIM) et de l'abattement forfaitaire pour charge d'enfants (AEHM)

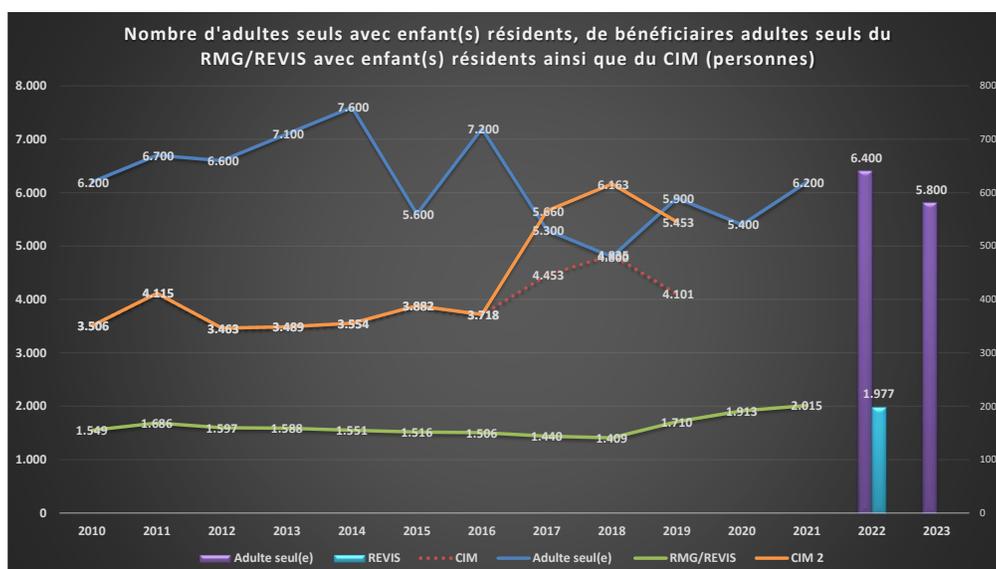
Selon les auteurs du projet, les adaptations du CIM et de l'abattement de revenu imposable pour charges extraordinaires en raison des enfants ne faisant pas partie du ménage du contribuable devraient générer une moins-value fiscale de 7 millions d'euros.

La CSL salue le relèvement des montants du CIM et de l'AEHM, bien que réalisé de manière imparfaite.

Du crédit d'impôt monoparental

Les informations relatives au CIM sont disparates, datées et discordantes selon les sources, peu fiables en l'état.

Entre 2010 et 2019, ce sont, en moyenne, 3.912 contribuables par an qui auraient perçu tout ou partie du CIM d'une valeur moyenne de 880 euros (CES, ministère des Finances²²). Pour la période avant 2017, ce montant moyen était de 679 euros et correspondait à 1.267 euros entre 2017 et 2019. Toutefois, le ministère des Finances a livré des données actualisées pour les années 2017-2019 qui sont substantiellement plus élevées²³ et portent la moyenne totale à 4.132 attributaires.



Note : CIM selon données du CES et CIM 2 selon le ministère pour 2017 à 2019. Source : Eurostat, CES, ministère des Finances, IGSS.

Le pic d'attribution sur cette période fut atteint en 2018 avec 5.668 attributaires, selon le ministère. Cette année-là comptait 50.386 ménages fiscaux résidents de classe 1a²⁴, pour un nombre maximal de

²² Analyse des données fiscales 2021.

²³ Réponse à la question parlementaire n° 5905 du 9 mars 2022.

²⁴ Dont 77% des ménages fiscaux étaient compris entre 20.000 euros et 100.000 euros de revenus imposables, contre 18,3% qui avaient un revenu imposable inférieur à 20.000 euros et 4,4% un revenu supérieur à 100.000 euros (CES).

résidents adultes vivant seuls avec enfant(s) de 4.800 unités, selon Eurostat : ces potentiels résidents bénéficiaires du CIM représentaient donc un maximum de 9,5% de la classe 1a résidente.

Toutefois, le CIM étant aussi ouvert aux contribuables frontaliers sur demande et dans les conditions de l'assimilation, il apparaît qu'il y avait en 2018 plus d'attributaires que de ménages résidents composés d'un adulte et d'un ou plusieurs enfants potentiellement attributaires du CIM ; dès lors, rapprocher la série des attributaires du CIM du Conseil économique et social de celle d'Eurostat portant sur les adultes seuls résidents vivant avec enfants génère un taux sans aucun doute surévalué de 64% de résidents « monoparentaux » bénéficiant du CIM.

Sur la période 2017-2019, l'essentiel des attributaires (91,4%) disposaient d'un revenu imposable de moins de 35.000 euros. Seuls 32% de tous les contribuables bénéficiant du CIM obtenaient le montant intégral en étant situés dans la tranche de revenus inférieure à 35.000 euros. En observant cette fois les seuls contribuables en classe 1a avec charges d'enfants situés dans cette tranche de revenus (91,4% des tous les attributaires), 35% disposaient du montant intégral et 65% d'un montant réduit. Cette répartition était de 45-55 pour les 1,5% de contribuables aux revenus imposables supérieurs à 105.000 euros. L'élargissement en 2023 de la zone de revenus à 60.000 euros pour pouvoir continuer potentiellement à bénéficier du CIM intégral a sans doute permis de couvrir 98,5% des attributaires. Cependant, en raison d'allocations de toute nature versées par le second parents, ne profite certainement de ce montant intégral qu'une minorité.

Tableau 10 : distribution des bénéficiaires du CIM entre 2017 et 2019

	Total CIM	CIM dégressif	CIM plein <35k€	CIM partiel <35k€	CIM plein >105k€	CIM partiel >105k€	Total
2017	5.660	7,7%	31,8%	59,0%	0,7%	0,8%	100%
2018	6.163	5,9%	32,4%	60,2%	0,7%	0,8%	100%
2019	5.453	7,7%	31,8%	59,1%	0,6%	0,8%	100%
Moyenne	5.759	7,1%	32,0%	59,4%	0,7%	0,8%	100%

Note : le caractère partiel du CIM provient de la perception d'allocations de toute nature réduisant le montant du CIM. Données du ministère des Finances ; calculs de la CSL.

En 2017, la personne de référence de 80% des ménages composés d'un adulte seul avec enfants disposait d'un travail, dont 90% à durée indéterminée. Parmi eux, le temps partiel (24% de ces ménages) est surreprésenté par rapport au reste de la population (12%). Il apparaît qu'en plus de ces conditions divergentes en termes d'emploi et de revenus, la charge financière du logement pèse davantage sur ce type de ménages qui dépensent en moyenne entre 42,1% et 58,4% de leur revenu brut²⁵ pour se loger.

Pour rappel, le crédit d'impôt monoparental (CIM) a valu 750 euros par année d'imposition entre 2009, moment où il a remplacé l'abattement monoparental, et 2016, puis fut rendu dégressif avec un maximum de 1.500 euros entre 2017 et 2022 et jusqu'à 2.505 euros à partir de 2023.

À partir de l'année d'imposition 2025, le CIM est relevé de 2.505 euros à 3.504 euros (+39,9%), montant conditionnellement complètement disponible jusqu'à revenu inchangé depuis 2023 de 60.000 euros bruts par an. La diminution linéaire du crédit d'impôt est maintenue jusqu'à 105.000 euros à partir d'où il s'élève à son minimum de 750 euros par an. La valeur maximale du CIM aura ainsi progressé de 367,33% depuis 2009 contre une inflation de 37,4% sur la même période, tandis que son minimum attribuable aura stagné depuis 2009, avec une valeur réelle plus proche de 550 euros que des 750 euros faciaux. Il convient donc aussi au moins d'adapter ce minimum à l'inflation.

Le seuil de non-réduction du CIM du fait d'allocations de toute nature versée par l'autre parent est fixé à 2.712 euros par an (226 euros par mois) au lieu des actuels 2.424 euros (+11,9%). Pour rappel, si ce seuil est dépassé, le CIM est réduit de 50% de la différence entre le montant des allocations de toute nature dont bénéficie l'enfant et le seuil annuel prédéfini.

²⁵ Réponse à la question parlementaire n° 811 de 2019.

Concernant le CIM, la CSL pointe aussi vers les résultats de l'étude qualitative par elle commandée au LISER, avec l'appui du STATEC, concernant la précarité et le (non-)recours aux aides financières au Luxembourg²⁶. L'étude montre, afin de soutenir les ménages à revenus modestes, que le Luxembourg doit mettre en place des politiques qui facilitent le recours aux aides prévues, tel le CIM (voire l'AEHM).

Si le montant du CIM joue un rôle important, celui-ci n'est obtenu que sur demande (à l'instar de l'AEHM), si bien que la possibilité d'y recourir ou non est tout aussi prépondérante dans la lutte contre la pauvreté des ménages monoparentaux. Il est non seulement indispensable d'améliorer l'accès à l'information, simplifier les démarches liées aux demandes, parfaire la réponse administrative, évaluer et corriger éventuellement les conditions d'éligibilité, mais aussi d'agir proactivement du côté de administrations publiques. C'est pourquoi notre Chambre recommande la mise en place d'un mécanisme automatique d'octroi du CIM, à l'instar de ce qui est en train d'être conçu, par exemple, sur le plan de l'allocation de vie chère.

Notre Chambre souhaiterait en outre que des informations soient également livrées, dans une perspective historique et d'analyse, portant, par exemple, sur le nombre de demandeurs du CIM, de bénéficiaires effectifs et potentiels, de refus d'octroi et les raisons pour lesquelles ils s'appliquent, les montants perçus au titre du CIM ainsi que les montants perçus des allocations de toute nature par les contribuables concernés. A priori l'ACD dispose de toutes les informations utiles pour dresser, avec l'appui du Centre commun et de l'Inspection générale de la Sécurité sociale si nécessaire, un bilan complet sur la question du CIM et de ses effets concrets sur le niveau de vie des intéressés.

Comme développé plus haut, il importe aussi de rappeler l'effet sur la progressivité de l'impôt payé par les salariés qui perçoivent un CIM dégressif : pour chaque euro imposable supplémentaire gagné en classe 1a dans la nouvelle formule entre 60.000 euros et 105.000 euros (tranche à 39%), le salarié perd 0,06 euro du CIM plein, ce qui augmente conséquemment son imposition. Avec le nouveau tarif applicable en 2025, un salaire mensuel brut de 6.200 euros par mois (imposable dans la tranche maximale à 39%) verra à l'avenir, toutes choses égales par ailleurs, son CIM reculer de 8,44 euros lorsqu'une tranche indiciaire de 2,5% sera versée, soit possiblement 101 euros sur un année si celle-ci était versée en début d'année. Dans ce cas de figure, avec un taux marginal effectif légèrement au-dessus de 39%, son taux moyen d'imposition serait, du seul fait de la réduction du CIS, supérieur d'1,1% par rapport à la situation où le CIM serait resté au même niveau qu'avant l'indexation des salaires et de 2% si la valeur du crédit d'impôt ainsi que, simultanément, les montants déterminant la tranche de dégressivité étaient adaptés en conséquence pour garantir la neutralité fiscale²⁷.

De l'abattement pour enfants hors ménage

Par souci de cohérence avec l'augmentation du montant du CIM, les auteurs du projet proposent de majorer le montant maximum de l'abattement de revenu imposable pour enfant ne faisant pas partie du ménage du contribuable (AEHM) de 4.422 euros à 5.424 euros (+22,66%)²⁸. Le législateur poursuit ainsi dans la ligne de la réforme de 2017 qui cherchait à « *maintenir le parallélisme avec l'augmentation du montant qui ne réduit pas le CIM* »²⁹.

²⁶ Voir Franziskus, A. et Guio, A.-C. (2024). Précarité et (non-)recours aux aides financières au Luxembourg : une étude qualitative. Luxembourg : LISER.

²⁷ Est uniquement isolé ici l'effet du CIM dans la prise en compte du taux moyen intégrant le CIM, sans considérer les autres crédits d'impôt qui aggravent la situation.

²⁸ Par comparaison, l'abattement forfaitaire pour frais de domesticité, frais d'aides et de soins en raison de l'état de dépendance ainsi que pour frais de garde d'enfants, et qui peut donc, le cas échéant, être exclusivement dédié à la garde d'enfants valides de moins de 14 ans accomplis, vaut actuellement 5.400 euros pour un an (contre 3.600 euros en 2016). Il avait été très fortement réhaussé en 1998, très largement plus que l'inflation à l'époque.

²⁹ Le lien entre les deux dispositifs était manifeste pour les auteurs de la réforme fiscale achevée en 2016 pour application à partir de l'année d'imposition 2017 : avant 2017, le CIM pour un revenu inférieur à 35.000 euros aurait été annulé par le versement d'une somme équivalente au plafond de l'AEHM. Les montants de l'AEHM et du CIM furent relevés en 2017 et 2022.

L'AEHM s'était substitué à partir de l'année d'imposition 1991 à la modération d'impôt sur demande en raison des enfants mineurs ne faisant pas partie de son ménage, lorsque ceux-ci étaient entretenus et éduqués principalement aux frais du demandeur (plus de 50% des frais d'entretien et d'éducation³⁰).

D'une valeur annuelle équivalent à 3.332 euros, cet abattement est passé à 4.020 euros de 2017 à 2022, pour être relevé à 4.422 euros à partir de 2023. Son passage à 5.424 euros en 2025 correspond à une hausse de 62,8% depuis sa création, alors qu'il devrait valoir 6.904 euros à la mi-2024 pour être totalement compensé de l'évolution moyenne du coût de la vie.

L'allocation d'aide versée par le second parent au monoparental devra s'élever 9.720 euros sur l'année (876 euros par mois) pour annuler complètement le CIM plein de 3.504 euros dont pourront bénéficier les contribuables au revenu inférieur à 60.000 euros imposables. Avec le nouveau montant maximal de l'AEHM (5.424 euros) qui serait transféré intégralement à l'autre parent, le CIM accordé serait de 2.148 euros. Un fois dans la tranche de dégressivité du CIM, celui-ci est annulé en défaveur du contribuable de classe 1a qui percevrait l'intégralité du montant de l'AEHM réclamé par le second parent en classe 1 (ou 1a), lorsque ce premier contribuable atteint un revenu imposable de 95.100 euros. Autrement dit, entre un revenu imposable de 60.000 euros et 95.000 euros imposables, le contribuable en classe 1a qui perçoit une aide équivalente au maximum de l'AEHM voit son CIM diminuer de 2.148 euros à 0 euros (en raison des allocations versées par le second parent).

Concernant l'AEHM, la CSL renvoie aussi à ses commentaires formulés dans son avis II/49/2016 portant sur la réforme fiscale entrée en vigueur en 2017, où elle s'était étonnée que cet abattement ne soit plus accordé dans le cas où les deux parents non mariés de l'enfant partagent une habitation commune avec leur enfant commun, alors que son introduction en 1991 (en remplacement de la modération d'impôt sur demande) tendait à mettre sur un relatif pied d'égalité les contribuables, qu'ils soient mariés ou non, face à la charge financière induite par leurs descendants³¹.

Précédemment, le même enfant pouvait en effet déclencher à la fois une modération d'impôt et un abattement³². Force fut de constater que, au nom de la volonté de considérer la nouvelle réalité de familles recomposées « *qui ne peut être ignorée par le droit fiscal* », les couples libres en classes mixtes 1A et 1 formant une famille tout simplement « composée », traditionnelle, ont été sacrifiés et sont affectés par cette nouvelle orientation³³.

Sur la période 2017-2019, 65% des ménages bénéficiaires du CIM qui auraient pu se le voir bonifier intégralement n'étaient pas financièrement isolés, mais percevaient une aide de l'autre parent. Si tous les « monoparentaux » (parent – financièrement - isolé avec charges d'enfant) rangent en classe 1A,

³⁰ Soit pratiquement toutes les dépenses nécessaires occasionnées par un enfant âgé de moins de 21 ans et, pour un enfant âgé d'au moins 21 ans, les dépenses et frais d'entretien relatifs aux études de formation à temps plein poursuivies de façon continue sur plus d'une année.

³¹ La réforme de 1991 visait à ce que « *la modération d'impôt pour enfants [puisse] dorénavant être accordée à tous les contribuables ayant des enfants appartenant à leur ménage, ceci indépendamment de la classe d'impôt dans laquelle ils sont rangés (classe 2 pour les personnes mariées, classe 1a pour les célibataires, séparés de fait, divorcés, veufs et personnes mariées non résidentes gagnant moins de 50% du revenu global du ménage)* ». [...] « *Par ailleurs, les contribuables devant subvenir à l'entretien et à l'éducation d'enfants ne faisant pas partie de leur ménage [fiscal, ndr] pourront porter en déduction au titre de charges extraordinaires les frais réels leur incombant de ce chef [...]*. » On entend par enfant notamment les descendants du demandeur.

³² Un enfant faisant partie du ménage de sa mère donnait lieu de plein droit à une modération dans le chef de la mère et, sur demande uniquement (et fallait-il encore l'introduire), il pouvait en même temps engendrer un abattement de revenu imposable dans le chef du père, si celui-ci supportait principalement les frais de son entretien et de son éducation et si le père n'était pas imposable collectivement avec la mère, indépendamment de son lieu d'habitation. Autrement dit, tant les familles recomposées que les familles simplement « composées », mais non unies par les liens du mariage, pouvaient tout autant bénéficier de cet abattement visant les unions libres. Depuis 2017, tout en partageant une habitation avec enfant(s) et second parent, le contribuable non marié supporte à raison d'au moins 50% de la charge d'enfants (entretien et éducation) dont l'attribution fiscale est dévolue à l'autre parent, mais ne se voit plus reconnaître le droit de défalquer ces charges extraordinaires et sa capacité contributive réduite. Pendant ce temps en vertu du nouvel article 3ter (imposition individuelle) et de l'article 127 LIR, chaque contribuable marié et vivant en commun obtient au titre de ses enfants au minimum 50% de la modération d'impôt pour enfant en raison des « *frais d'entretien, d'éducation et de formation professionnelle des enfants* » (article 122 LIR), de même que des dépenses spéciales prévues pour les enfants ou encore d'un abattement pour frais de garde d'enfant (article 127bis).

³³ Le législateur souhaitait « *éviter que des personnes imposables individuellement puissent se retrouver toutes les deux en classe d'impôt 1a, et cumuler ainsi des avantages fiscaux qui ne sont pas accordés aux parents mariés imposables collectivement ou individuellement* ». Inévitablement, on trouve toujours dans le paysage fiscal des couples en double classe 1A dans un même foyer : la seule qualité d'ascendant continue de primer dans le cas d'une union libre avec enfants propres, chaque enfant étant réputé faire partie du ménage fiscal du contribuable attributaire du premier versement d'allocations familiales au cours de l'année d'imposition et chacun des parents conservant le droit actuel de bénéficier de la classe 1A.

tous les contribuables de classe 1A, s'ils sont bien célibataires avec charges d'enfant, ne sont pas nécessairement monoparentaux isolés, mais peuvent aussi très bien faire « union libre » avec leur partenaire.

La réforme de 2017 a changé la nature du ménage (plus d'habitation commune pour des unions libres) sans changer les critères d'entretien et d'éducation dont la charge revient principalement au contribuable qui demande l'octroi de l'AEHM ; il n'en reste pas moins que ces frais sont et restent possiblement pour partie, voire principalement à charge de ce contribuable non marié, lui-même potentiellement aussi en situation financière difficile. La nouvelle approche ne reconnaît donc plus la capacité contributive réduite du contribuable qui supporte à raison d'au moins 50% les frais d'éducation de ses enfants qui ne figurent néanmoins pas dans son ménage fiscal³⁴ mais bien dans son foyer.

L'impossibilité actuelle de recourir à l'AEHM pour des unions de classe 1A et 1 entraîne une perte de revenu fiscal théorique variant, en fonction du taux marginal des demandeurs de classe 1, de 434 euros à 2.278 euros par enfant à partir de 2025 ; cette somme que l'État a choisi de conserver ne peut dès lors pas bénéficier aux enfants n'appartenant pas au ménage fiscal du contribuable, bien qu'ils forment ensemble une seule famille dans une habitation commune avec l'autre parent.

Si la CSL partage à l'évidence l'idée de soutenir les ménages d'un adulte (financièrement) isolé avec enfant qui subissent un risque de pauvreté ou le soutien envers les familles recomposées, ceci ne peut revenir à léser les autres ménages en union libre et fiscalement mixte avec enfants (classe 1 + 1a). Les éditions du Panorama social de la CSL ont montré répétitivement comment au fil des années, à côté des ménages monoparentaux isolés, les couples de toute nature avec enfants à charge ont connu de manière générale une progression très marquée de leur risque de pauvreté³⁵, cette évolution étant elle-même croissante avec le nombre d'enfants.

La CSL invite le législateur à reconsidérer sa position en la matière et à restaurer la situation de relative égalité qui prévalait avant 2017, en autorisant le recours à l'AEHM dans les unions libres, fiscalement mixte (1+ 1a), autrement dit en considérant les ménages fiscaux de ces couples, et en opérant les aménagements qui s'avèreraient éventuellement nécessaires au maintien de cette relative égalité entre unions libres et couples mariés/partenaires.

iii) Garde alternée d'enfants

Le budget provisoire pour l'exercice 2024 avait modifié la LIR pour couvrir le phénomène des gardes alternées en vertu de la modification du Code de la Sécurité sociale (CSS) en décembre 2022 prévoyant le partage des allocations en cas de résidence alternée des enfants.

Pour rappel, jusqu'en 2022, le CSS prévoyait en son livre IV, art. 273 qu'« *en cas d'autorité parentale conjointe et de résidence alternée de l'enfant, les parents désignent librement l'attributaire de l'allocation familiale* ». Cet article a été amendé et prévoit dorénavant aussi que « *Sur demande conjointe des parents³⁶, le paiement de l'allocation familiale peut être partagé par moitié entre les deux parents* »³⁷. Ce possible splitting à 50/50 entre les parents aurait des implications fiscales (bonification/classe 1a) en cas de double attributaire de l'allocation familiale conformément au CSS.

³⁴ On peut largement concevoir qu'un des deux parents concubins rangeant en classe 1 contribue, entre autres exemples, à financer concrètement et pratiquement la formation professionnelle de son enfant de plus de 21 ans en raison de sa fortune personnelle, sans que ces frais ne soient partagés avec le parent concubin de classe 1A. Le fait qu'il partage le même domicile que son enfant et que le second parent (critère ignoré jusqu'en 2017) laisse d'ailleurs supposer que ce contribuable participe au moins autant à l'entretien et à l'éducation de l'enfant qu'un autre parent qui serait domicilié à une autre adresse que le reste de la famille.

³⁵ Si les parents isolés restent davantage exposés que les couples, notons qu'en moyenne entre 2012 et 2022, le nombre de bénéficiaires du RMG/Revis dans les communautés domestiques composées de deux adultes et d'enfants (1.702 unités) est supérieur à celui des monoparentaux (1.657 unités), ce qui n'était pas le cas entre 2001 et 2011.

³⁶ Les auteurs du projet soulignent que ce critère d'une désignation conjointe par les parties du bénéficiaire de la modération d'impôt existe déjà dans le cadre du règlement grand-ducal pris en exécution de l'article 123, alinéa 8 L.I.R. pour les enfants propres ou communs de personnes vivant en ménage sans être mariées et s'avère adéquat en pratique.

³⁷ De même, « *en cas de placement d'un enfant par décision judiciaire, l'allocation familiale est versée à la personne physique ou morale investie de la garde de l'enfant et auprès de laquelle l'enfant a son domicile légal et sa résidence effective et continue* ».

Selon les auteurs du projet, en règle générale, les juridictions se prononcent sur la garde (alternée) ainsi que le droit de visite et d'hébergement. Afin que la garde ou résidence alternée soit retenue entre les parents, il faut non seulement qu'elle soit dans l'intérêt de l'enfant, mais elle présuppose également plusieurs autres critères, dont notamment la proximité géographique des domiciles des deux parents et une entente et communication entre les parents.

Le Conseil d'État s'étant formellement opposé au fait que cette modification de la LIR apparaisse dans un budget de 12^{es} provisoires, il a également demandé au législateur de prévoir des critères dans la loi encadrant le choix de l'attribution de la modération en cas de garde alternée. Le présent amendement réintroduit cette disposition qui sera valable à partir de 2025. Un règlement d'exécution complète la loi.

Dès lors, même s'il y a deux attributaires de l'allocation en raison des nouvelles dispositions du CSS, l'enfant qui vit en alternance chez les deux parents vit bien toujours fiscalement dans un seul ménage au sens de la loi fiscale, celui dont il faisait partie l'année d'imposition précédente, à moins que le parent renonce à ce droit au profit de l'autre. Cette décision est irrévocablement valable pour une année fiscale. En cas d'imposition collective l'année précédente, il revient aux parents de désigner le bénéficiaire fiscal de la modération (et de la classe 1a). Ceci concerne tous les enfants communs qui sont réunis fiscalement dans un seul ménage, applicable par rapport à l'ainé des enfants.

Dans l'hypothèse d'un défaut de déclaration conjointe ou en cas de désaccord, il appartient au bureau d'imposition, au regard de la situation de fait et d'après un faisceau de circonstances, de rattacher l'enfant au ménage d'un de ses parents et de déterminer ainsi l'attributaire de la modération d'impôt pour enfant. Une telle attribution se fait dans le cadre du décompte annuel ou de l'imposition par voie d'assiette. Les indices susceptibles d'être pris en considération dans la situation spécifique de résidence alternée sont, d'une part, des indices géographiques (tels que séjour effectif prépondérant de l'enfant, adresse de l'école, de la maison-relais, de la crèche, du lycée, loisirs, domicile – adresse - de l'enfant et adresses de ses parents) et, d'autre part, des indices sociaux et patrimoniaux, les revenus et fortunes des parents.

Ces dispositions n'appellent pas de commentaires de la part de notre Chambre.

2.3. Hausse du crédit d'impôt pour salaire minimum

Pour un salaire mensuel entre 1.800 euros et 3.000 euros, le crédit d'impôt dit CISSM passe de 70 à 81 euros par mois (972 euros par an) à partir de l'année d'imposition 2025 et est versé de manière dégressive jusqu'à une valeur de 3.600 euros mensuels.

La CSL avait appelé à corriger la situation du salaire minimum qui est redevable de l'impôt sur le revenu en 2024. Elle salue cette disposition mise en place pour 2025, mais regrette que la situation pour le salarié émergeant au SSM en 2024 reste inchangée.

Après tous les ajustements fiscaux au 1^{er} janvier 2024 (tarif et crédits d'impôt), le salarié au SSM, célibataire et sans enfants, payera l'équivalent de 70 euros à 96³⁸ euros d'impôts annuels, en fonction des développements économiques. En comparaison annuelle, le SSM redevient imposé en 2024, alors que ce salarié en classe 1 se serait vu créditer une allocation fiscale (impôt négatif) si le CIC était resté en place pour ce niveau de revenu ; cette situation d'impôt négatif était celle qui prévalait lorsque le crédit d'impôt salaire minimum fut introduit en 2019.

De nombreuses incertitudes empêchent de savoir à ce jour ce que vaudra *in fine* précisément le SSM en début et au cours de l'année 2025.

³⁸ Impôt de solidarité en faveur du fonds pour l'emploi compris et sous l'hypothèse d'une tranche indiciaire dès octobre 2024. Le crédit d'impôt barème (CIB) temporaire de 108 euros annuels, attribué en 2024, est destiné aux classe 1a et 2, pour des revenus compris respectivement entre 13.500 euros et 28.499 euros en classe 1a et entre 13.500 euros et 64.499 euros en classe 2 et sous condition que, pour la tranche se situant entre 34.500 euros et 64.499 euros, l'un des conjoints ou partenaires a réalisé au moins 70% de l'ensemble des revenus professionnels du ménage. Le SSM moyen en 2024 tournera entre 30.9015 euros et 30.979 euros.

En 2025, le SSM aura peut-être été revalorisé par l'indexation automatique prévue au dernier trimestre 2024 (voir tableau suivant), portant le montant du salaire minimum non qualifié à 2.635,20 euros au 1^{er} janvier 2025 (et 3.162,24 euros pour le SSM qualifié). À ce niveau, le salarié au salaire minimum percevra, selon le gouvernement, une allocation fiscale de 10,90 euros en janvier 2025, l'impôt négatif lui étant crédité du fait des trois crédits d'impôt en place (CIS, CISSM et CICO₂).

Si cette information semble a priori corroborée par nos calculs, en vertu de la législation constante, le salaire minimum sera toutefois augmenté au 1^{er} janvier 2025, en supplément à sa revalorisation indiciaire ; cette hausse encore hypothétique pourrait tourner autour de 2,7%. De plus, le crédit d'impôt dit CO₂ devrait aussi être augmenté pour accompagner la hausse de la taxe carbone de 5 euros la tonne, passant ainsi à 40 euros pour l'année 2025.

Dans ce cas, grâce à la somme des crédits d'impôt existants, le salaire minimum non qualifié profiterait d'une retenue mensuelle en classe 1 à hauteur de - 1,70 euro. Si une tranche indiciaire est appliquée comme prévu par le STATEC, par exemple à partir de novembre 2025, l'impôt sera à nouveau positif et dû. En tout état de cause, cette situation prévaut si deux tranches sont versées en 2025 à la suite du décalage du déclenchement prévisionnel de fin 2024 au cours du premier trimestre 2025.

Tableau 11 : imposition mensuelle probable du SSM en 2025

1 tranche	Au 1/1/2025					Au cours de T4 2025		
	SSM NQ	SSM Q	+ hausse	SSM NQ	SSM Q	2e tranche	SSM NQ	SSM Q
Brut	2.635,20	3.162,24		2.706,35	3.247,62	Brut	2.774,01	3.328,82
Impôt*	-12,90	99,10	Impôt*	-1,70	127,03	Impôt *	8,50	155,59

* En intégrant une hausse du CICO₂ proportionnelle à celle de la taxe carbone. Selon les déclarations du STATEC, qu'une tranche soit déclenchée en novembre et appliquée en décembre 2024 est peu probable. Il reste à vérifier si elle pourrait éventuellement être déclenchée en décembre 2024 et d'application au 1^{er} janvier 2025.

Dans la nouvelle classe d'impôt 1a, le salarié, toujours redevable d'une cote d'impôt d'après barème, bénéficierait d'un impôt négatif jusqu'à 141 euros par mois selon le niveau du SSM.

Notre Chambre demande que le CISSM anticipe dès à présent, non pas seulement les deux tranches indiciaires annoncées par le STATEC, mais aussi l'augmentation programmée du salaire minimum en raison du mécanisme automatique d'adaptation à l'évolution réelle des salaires. S'il est entendu que l'ampleur de la croissance des salaires n'est pas encore arrêtée, un coup de pouce supplémentaire au SSM n'est pas superflu (si elle était anticipée, en toute probabilité, de manière large dans le CISSM) et plus favorable que de le corriger rétrospectivement au centime près.

Nous renvoyons également aux commentaires généraux relatifs aux crédits d'impôt dans la section 2.1.iii supra.

En outre, il convient de rappeler que le SSM est très loin d'atteindre un niveau permettant aux salariés de mener une vie décente. En effet, le salaire minimum est largement en deçà du budget de référence calculé par le STATEC, nécessaire pour qu'une personne seule puisse mener une vie décente. Il est définitivement insuffisant pour servir de frein effectif de la pauvreté au travail. À ce titre, la CSL renvoie à sa récente publication sur le salaire minimum dans laquelle elle a analysé de combien le salaire minimum devrait être augmenté si l'objectif était celui d'atteindre les différentes références reprises dans la directive. Selon la référence cible choisie, le salaire minimum devrait être augmenté entre 3,1% et 32,7% en termes bruts, ce qui équivaut à une hausse entre 2,5% et 22,0% en termes nets.

Enfin, la CSL donne à considérer qu'une pension de retraite d'un même montant brut que le salaire minimum sera, dans tous les cas, imposable si le contribuable a moins de 64 ans (en classe 1, pour plus de 110 euros mensuels, effet des CI inclus)³⁹. L'impôt de ce contribuable sera en revanche négatif en classe 1a (célibataire de plus de 64 ans), jusqu'à -33 euros. Le bénéficiaire d'une pension minimale émise au 1^{er} janvier 2025 percevra 2.293,25 euros mensuels, sur lesquels il paiera en classe 1 53 euros

³⁹ Bien que son revenu disponible reste supérieur à celui du salarié, considérant un volume moindre de cotisations sociales à verser par le retraité.

d'impôt et 62,10 euros dès le déclenchement de la prochaine tranche indiciaire ; en classe 1a, il serait crédité de 66 euros avant le versement de la tranche d'indexation, crédit qui serait réduit d'1,60 euro après coup.

2.4. Déductibilité fiscale intégrale des intérêts débiteurs sur prêts immobiliers

Les deux projets de règlement grand-ducal ad hoc⁴⁰ proposent, à partir de l'année fiscale 2024, afin de soulager les acquéreurs-occupants qui souffrent actuellement des prix immobiliers et des taux d'intérêts élevés, de généraliser la déductibilité fiscale de l'intégralité des intérêts débiteurs sur prêts immobiliers pour l'acquisition d'une habitation à des fins d'habitation principale pendant l'année d'acquisition du logement et l'année suivante.

À partir de l'année d'imposition 2024, les intérêts débiteurs d'un prêt immobilier en relation avec l'habitation occupée ou destinée à être occupée par le propriétaire (y compris lorsqu'elle fait partie d'un domaine agricole ou forestier), déductible comme frais d'obtention de la valeur locative⁴¹, sont soustrayables jusqu'à hauteur de 4.000 euros pour l'année de fixation de la valeur locative et les 5 années suivantes, de 3.000 euros pour les 5 années subséquentes et de 2.000 euros par la suite⁴². Le plafond est majoré par son propre montant pour chaque personne faisant partie du ménage fiscal. Ces montants sont confirmés.

Actuellement, les intérêts passifs peuvent également être déduits si l'on peut s'attendre objectivement à la réalisation (à venir) d'un revenu de location sous forme de perception d'un loyer ou d'une valeur locative en cas d'usage propre. Ainsi, les intérêts débiteurs relatifs au financement d'un terrain à bâtir sont déductibles intégralement comme frais d'obtention pour autant que la fixation de la valeur locative puisse être réalisée au maximum dans les deux années qui suivent l'achat du terrain. De même, une vente en l'état d'achèvement permet de déduire intégralement les intérêts hypothécaires jusqu'à l'achèvement de l'habitation, où la valeur locative est fixée. Cependant, cette déduction intégrale des frais d'obtention de ce revenu locatif fiscal n'est actuellement pas possible lors de l'achat d'une habitation existante, la valeur locative étant alors fixée dès l'acte d'acquisition, ce qui fait automatiquement jouer les limites déductibles décrites supra au titre du règlement grand-ducal sous révision.

Selon le projet sous avis, les intérêts déductibles seront dès lors, de manière générale, intégralement déplafonnés pour l'année de fixation de la valeur locative et l'année suivante, puis seulement plafonnés dans les limites et jusqu'à concurrence de 4.000 euros pendant les 4 années suivantes, 3.000 euros pour les 5 années subséquentes et 2.000 euros par la suite. Les auteurs considèrent en effet que la *« période suivant immédiatement la fixation de la valeur locative étant souvent une période de fragilité économique pour le contribuable dans le contexte de l'acquisition d'une habitation personnelle, étant donné notamment les taux d'intérêt toujours très élevés, il est proposé de supporter le contribuable encore davantage par le biais d'une déduction intégrale des intérêts passifs durant l'année de la fixation de la valeur locative, ainsi que durant celle qui suit. »*

Le déchet budgétaire estimé de la mise en place des deux règlements modifiés s'élève à 40 millions par année budgétaire.

Notre Chambre salue ce nouvel appui aux personnes désirant occuper le logement dont ils souhaitent devenir propriétaires. La situation extrêmement tendue sur le marché de l'immobilier impose que des mesures de soutien aux ménages soient mises en place.

⁴⁰ Projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 12 juillet 1968 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation occupée en vertu du droit de propriété ou occupée à titre gratuit ou en vertu d'un droit de jouissance viager ou légal et projet de règlement grand-ducal portant modification du règlement grand-ducal modifié du 19 décembre 1969 concernant la fixation de la valeur locative de l'habitation faisant partie du domaine agricole ou forestier de l'exploitant agricole ou forestier.

⁴¹ Cette valeur locative, fiscalement considérée comme un revenu locatif, est la base de laquelle sont déduits les intérêts débiteurs. Cette valeur locative est fixée à 0% de la valeur unitaire d'une habitation depuis l'année d'imposition 2017. Selon l'Administration des contributions directes, la fixation de la valeur locative d'un immeuble dans le chef de son propriétaire intervient avec l'achèvement de l'habitation, où le propriétaire peut librement en disposer pour ses besoins personnels.

⁴² « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerken* », Accord de coalition gouvernementale 2023-2028.

En pointant du doigt la baisse du rapport entre montants déductibles et prix immobiliers depuis l'introduction de la déductibilité partielle des intérêts en 1992 ainsi que les conditions de financement de plus en plus difficiles, la Chambre des salariés a revendiqué de manière récurrente une hausse des aides financières accessibles aux ménages voulant acquérir une habitation personnelle (dont notamment les ménages modestes) et a donc logiquement soutenu les majorations apportées récemment à ces plafonds (ainsi qu'au « Bëllegen Akt »), à travers les accords tripartites du 3 mars 2023 ou le paquet de relance du marché du logement.

Cependant, elle a souligné dans le même temps que l'envergure des majorations est insuffisante pour combler l'écart s'étant creusé entre les montants déductibles et les intérêts payés par les nouveaux propriétaires-occupants. Étant donné que les prix immobiliers et les taux d'intérêts stagnent actuellement à des niveaux élevés, la CSL soutient une hausse supplémentaire des plafonds déductibles.

3) Renforcement de l'attractivité du Luxembourg par des mesures ciblant certaines catégories de salariés et les personnes morales

3.0. Points clés du chapitre

- Notre Chambre salue la tentative de solution établie par le ministère des Finances afin de corriger quelque peu par le crédit d'impôt heures supplémentaires les effets surprenants de la convention germano-luxembourgeoise en vue d'éviter les doubles impositions, telle qu'amendée, et de répondre à la possible réduction du revenu disponible de plus d'un tiers des salariés en provenance d'Allemagne.

Force est néanmoins de constater que la procédure administrative sera fortement alourdie pour le contribuable qui aura presté des heures supplémentaires et qui veut faire valoir son CIHS. En outre, il paraît certain aussi que les salariés concernés paieront dorénavant des impôts en Allemagne sur des heures de travail qui étaient jusqu'à là exonérées et incertain que ce nouveau CIHS puisse tout à fait combler le surplus d'impôt pour les salaires parmi les plus élevés dans le tarif allemand. La question se pose si les salariés résidant en Allemagne ne vont pas subir une inégalité de traitement.

Notre Chambre se demande si les montants de crédit d'impôt sont suffisamment élevés pour prendre en compte toutes les situations et dans quelle mesure le nouveau CI ne devrait pas chercher à couvrir intégralement l'impôt repayé en Allemagne par le contribuable. En outre, aucun effort n'est fait par les auteurs pour lister combien de personnes sont concernées par les nouvelles mesures fiscales, combien d'heures supplémentaires sont concernées et ce que le CIHS couvre désormais ou pas.

La CSL enjoint les autorités fiscales à poursuivre leurs efforts diplomatiques afin de redresser complètement cette situation, remettre les salariés dans la position d'exonération intégrale précédente et éviter proactivement que cette situation ne se reproduise avec les deux autres pays voisins. Dans l'attente, notre Chambre réclame un moratoire sur cette question ainsi que la réalisation d'une étude d'impact, à l'instar de qui fut entrepris à la suite du revirement dans la convention fiscale avec la France pour les années fiscales 2021-2023.

- Par ailleurs, notre Chambre rejette les tentatives d'approfondissement du régime des impatriés et de la prime participative qui profitent plus que vraisemblablement à une couche fine de salariés très aisés. La question de la pénurie de main-d'œuvre ou de « talents » déborde largement du seul cadre fiscal. Il y a lieu de rappeler que les facteurs générant les pénuries de main-d'œuvre peuvent être de différente nature. En effet, le manque de candidats peut s'expliquer par une inadéquation des compétences et/ou de l'expérience disponibles et recherchées mais d'autres facteurs peuvent expliquer les difficultés de recrutement, dont notamment les conditions de travail.

- Concernant la « prime jeune salarié » partiellement exemptée de l'impôt, la CSL salue la proposition d'un échelonnement progressif et social du montant maximal donnant lieu à cette exemption en fonction de la rémunération annuelle brute du salarié.

La CSL est d'avis que les avantages en espèces et en nature devraient être inclus dans le calcul de cette rémunération annuelle brute afin d'éviter un traitement fiscal inégalitaire entre les salariés ayant accès à ce type d'avantages et ceux qui ne bénéficient que d'un salaire traditionnel. En sus, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité, elle refuse l'idée de limiter l'exemption aux seuls contrats de travail à durée indéterminée signés après la date d'entrée en vigueur du projet sous avis ainsi que le fait que le salarié qui change d'employeur ne pourra plus profiter de l'avantage fiscal.

Aux yeux de notre Chambre, au lieu de prioriser l'attraction de certains « talents », l'objectif principal de la prime devrait être de financièrement soutenir les jeunes salariés qui se retrouvent aujourd'hui dans une situation économique de plus en plus tendue (crise du logement, inflation, etc.). Par conséquent, nous proposons de rendre accessible l'exemption partielle de la prime jeune salarié à chaque salarié avec un contrat à durée indéterminée qui respecte les conditions en matière d'âge et de revenu.

- Sur la base de son analyse et compte tenu du fait que les arguments en faveur d'une réduction du taux d'IRC ne sont pas étayés par des études approfondies de la part du gouvernement, voire sont contredits par les faits, la CSL s'oppose fermement à une nouvelle réduction du taux d'IRC, pratique qui ne peut plus correspondre à l'ère du temps. Elle rejette par ailleurs toutes les mesures qui visent à réduire encore davantage l'imposition du capital qui creusent le déséquilibre entre travail et capital, en dépit des corrections apportées du côté des ménages.

Dans ce contexte, la CSL continue à appeler à mettre en place une transition dans le système fiscal de la consommation et des revenus du travail, murs porteurs de longue date, vers le patrimoine, les revenus du capital et les bénéfices.

3.1. Introduction d'un nouveau crédit d'impôt dit « heures supplémentaires » (CIHS)

La signature et l'approbation de l'Avenant du 6 juillet 2023 modifiant la Convention germano-luxembourgeoise en vue d'éviter les doubles impositions et son protocole d'application ont réservé une désagréable surprise aux salariés frontaliers résidant en Allemagne, qui relève du changement abrupt de pratique de la part des autorités allemandes, avec l'accord (signé) des autorités luxembourgeoises.

Notre Chambre avait précédemment regretté la teneur de la *Konsultationsvereinbarung* (KV) du 11 janvier 2024 entre l'Allemagne et le Luxembourg, signée par des fonctionnaires des ministères des Finances respectifs, qui prévoit, au titre de l'article 22 de la Convention bilatérale portant sur les méthodes pour éliminer la double imposition, l'imposition en Allemagne des salaires payés pour les heures supplémentaires qui sont exonérées au Luxembourg. Elle en avait appelé, avec l'ensemble de la représentation salariale, au ministre des Finances pour qu'il fasse changer la teneur de cette modification (article 13 du nouvel avenant à la Convention et point VII de l'accord amiable y relatif).

Cette disposition risque en effet d'affecter nombre de salariés allemands (hors cadres supérieurs, ne bénéficiant pas de l'exemption luxembourgeoise) qui se voient monétairement compenser leurs heures supplémentaires, alors qu'une présomption d'imposabilité au Grand-Duché aurait favorablement pu s'appliquer en Allemagne afin d'éviter de les y imposer. En 2022, ce sont quelque 39% des salariés en provenance d'Allemagne qui ont reçu une compensation salariale pour une moyenne d'heures supplémentaires déclarées de 74,69 heures par salarié concerné⁴³.

Pour rappel, une heure supplémentaire est en principe compensée par 1,5 heure de temps libre dans le chef des salariés relevant du statut unique (hors cadres supérieurs). Si cette forme de compensation s'avère impossible pour des raisons inhérentes à l'organisation de l'entreprise ou si le salarié quitte

⁴³ Selon nos calculs sur la base des données du ministère (réponse à la question parlementaire n° 514 du 23.04.2024) et du STATEC.

l'entreprise sans avoir récupéré son heure, elle peut alors être rémunérée à hauteur de 140%, voire plus si cette heure se cumule avec une autre forme d'horaire atypique, tels que les jours fériés.

Ceux qui prestent des heures supplémentaires rémunérées, exonérées au Luxembourg, se les verront dorénavant imposer en Allemagne, du fait justement qu'elles ne sont « pas effectivement imposées » (« *tatsächlich nicht besteuert* ») au Luxembourg, et ce possiblement sur plusieurs années. La KV prévoit en effet que les nouvelles modifications s'appliquent à tous les dossiers encore ouverts, autrement dit là où les bulletins d'imposition n'auraient pas encore été émis (« *auf alle Fälle [...], die zum Zeitpunkt ihrer Anwendung noch nicht abgeschlossen [...] sind* »). En outre, on peut supposer que les délais de prescription fiscale qui existent dans chaque État pourraient encore être invoqués pour tenter de corriger la situation de salariés qui auraient pu omettre de déclarer leurs heures supplémentaires précédemment, délais qui sont souvent prolongés lorsque des soupçons de fraude pèsent sur les contribuables.

La CSL dénonce cette application rétroactive en matière de législation fiscale qui lui semble contraire aux principes légaux élémentaires en la matière, à savoir qu'une disposition moins favorable ne peut s'appliquer de manière rétroactive. Cette application rétroactive violerait également le principe de la prévisibilité fiscale si cher aux autorités luxembourgeoises quant il s'agit des personnes morales. La CSL demande donc aux autorités luxembourgeoises d'intervenir auprès de leurs homologues allemands afin d'empêcher cette application rétroactive.

Le protocole d'interprétation annexe à la Convention clarifie la présomption d'imposabilité en Allemagne lorsqu'une partie du revenu est imposable au Luxembourg en spécifiant que sont considérés comme imposés au Luxembourg les revenus qui ont été inclus dans l'assiette d'imposition qui permet de calculer l'impôt (« *Einkünfte [...] werden „tatsächlich“ besteuert, wenn sie in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden, anhand derer die Steuer berechnet wird.* »). On observe que ces éléments de rémunération ne doivent pas nécessairement être « intégralement » inclus.

C'est ainsi que, parmi les heures atypiques prestées au Luxembourg, seules les rémunérations brutes découlant d'heures supplémentaires sont intégralement exemptées et ne rentrent pas du tout dans la base imposable. Du côté des heures de travail de nuit, de dimanche ou de jour férié, seuls les suppléments de salaires sont exemptés, alors que le salaire de base est imposé. Cette partie est donc incluse (et à ce titre la rémunération pour ces heures atypiques) dans l'assiette d'imposition. Il devrait en être de même pour toute autre forme de rémunération qui serait partiellement exemptée et donc partiellement imposée.

Les auteurs du projet proposent d'introduire un CIHS en vue de compenser, partiellement (« *une certaine compensation* »), la perte de revenu net subie par les salariés concernés dans une telle situation et tenter de maintenir l'attractivité du Luxembourg pour la main-d'œuvre frontalière.

Ce dispositif, s'il résulte présentement du cas allemand, est applicable à l'ensemble des salariés frontaliers relevant du statut unique, dans le cas où leur pays de résidence élimine la double imposition par la méthode du crédit d'impôt⁴⁴ ou qu'il assujettisse ces heures supplémentaires, dont le droit d'imposition revient au Luxembourg et qui sont intégralement exemptées par l'article 115 LIR, en raison d'une exemption par le Luxembourg (à l'instar dorénavant de l'Allemagne).

Pour bénéficier de ce crédit d'impôt, le salarié non résident i) doit être établi dans un pays avec lequel le Luxembourg a signé une convention fiscale, ii) qui attribue le droit d'imposition au Luxembourg en ce qui concerne les rémunérations brutes provenant d'une occupation salariale ; cette convention iii) doit en outre mentionner soit le crédit d'impôt comme méthode d'élimination de la double imposition dans l'État de résidence, soit l'imposition des éléments de salaire brut par le cocontractant lorsqu'ils ne sont

⁴⁴ À l'instar de la France depuis la dernière modification de la convention ad hoc. Alors que la France évitait la double imposition par la méthode de l'exonération (prenant en compte les revenus luxembourgeois après déductions des cotisations et impôts payés au Luxembourg), elle utilise à présent l'imputation d'impôt par le biais d'un crédit d'impôt (où l'on ne déduit plus que les cotisations sociales, avec pour effet un revenu de source luxembourgeoise plus élevé qu'auparavant). En présence de revenus de source française (loyer, conjoint, etc.), l'imposition sera plus élevée du fait d'un revenu global supérieur à l'aune de la nouvelle méthode. Si le contribuable résident en France ne dispose pas d'autres revenus que son salaire luxembourgeois, cette méthode n'a a priori pas de conséquences. Néanmoins, l'article 22 de la convention franco-luxembourgeoise souligne plusieurs fois le fait qu'il faut être « effectivement imposé » au Luxembourg.

pas effectivement imposés par le Luxembourg et iv) pour autant qu'aucun dispositif interne à l'autre État, où réside le salarié, n'exonère même partiellement ces heures supplémentaires ou ne réduise l'impôt autrement à ce titre (sans quoi le nouveau crédit d'impôt serait superflu).

En sus, pour que le CIHS soit accordé, la part du salaire brut provenant des heures supplémentaires sera égale ou supérieure à 1.200 euros par an (100 euros par mois).

Pour les salaires bruts générés par les heures supplémentaires qui sont compris entre 1.200 euros et 4.000 euros par an (333 euros mensuels), le CIHS s'élève à un quart de la différence entre le montant de la rémunération brute visée et 1.200 euros, par exemple à $[(3.500-1.200) \times 25\% =]$ 575 euros si les heures supplémentaires ont rapporté 3.500 euros sur l'année (au rythme moyen de 3,24 heures hebdomadaires au salaire minimum). Au-delà de 4.000 euros, le CIHS est plafonné à 700 euros.

À raison de 173 heures par mois en moyenne, un salarié rémunéré soit au salaire minimum brut de 14,86 euros par heure (en septembre 2024), soit au salaire horaire moyen estimé à 34 euros pour le frontalier allemand en 2024⁴⁵, doit effectuer sur un an respectivement 57,7 heures et 25,4 heures supplémentaires standards payées à 140%⁴⁶ pour atteindre le seuil d'octroi du crédit d'impôt de 1.200 euros annuels. Il leur en faudra respectivement 192 et 84,7 heures⁴⁷ pour atteindre le seuil fixé à 4.000 euros, à partir duquel le CIHS plafonne à 700 euros maximum. Le maximum légal théorique dont dispose un salarié est un contingent de 8 heures par semaine ou 415,2 heures sur un an, ce qui revient potentiellement à 8.638 euros au SSM et quelque 19.000 euros annuels pour le salarié moyen en provenance de la République fédérale d'Allemagne au titre de leurs heures supplémentaires.

Le CIHS est déduit de la cote d'impôt dû au titre de l'année d'imposition et, à défaut, est bonifié après l'écoulement de celle-ci par l'Administration des contributions. Il revient au salarié de demander, le cas échéant, l'octroi de son CIHS par voie de déclaration ou de décompte, pour autant qu'il apporte sur demande tous les justificatifs probants relativement au droit interne de son État de résidence portant sur l'imposition des revenus visés.

Notre Chambre salue cette tentative de solution par le ministère des Finances, afin de corriger quelque peu les effets surprenants de la convention telle qu'amendée et de répondre à la possible réduction du revenu disponible de plus d'un tiers des salariés en provenance d'Allemagne. Cette tentative semble cependant sous-calibrée.

Si le ministère tente de faire bonne figure et de sortir de cette ornière en mettant en avant qu'il ne s'agit pas d'une question de droit luxembourgeois, il n'en reste pas moins que la convention bilatérale germano-luxembourgeoise contre la double imposition s'impose au droit luxembourgeois et que tous les actes à la source de cette situation plus qu'inconfortable pour nombre de salariés portent bien la signature des autorités luxembourgeoises qui ont donné leur accord à ce nouveau dispositif.

Force est de constater que la procédure administrative sera fortement alourdie pour le contribuable qui aura presté des heures supplémentaires et qui veut faire valoir son CIHS.

En outre, il paraît certain aussi que les salariés concernés paieront dorénavant des impôts en Allemagne sur des heures de travail qui étaient jusqu'à là exonérées et incertain que ce nouveau CIHS estimé à 545 euros en moyenne par la CSL⁴⁸ puisse tout à fait combler le surplus d'impôt pour les salaires parmi les plus élevés dans le tarif allemand ; le taux d'imposition moyen y est supérieur aux 25% retenus par les auteurs, alors qu'il s'agit pourtant de valeurs proches de ou inférieure à la moyenne salariale luxembourgeoise, que ce soit pour les résidents en Allemagne ou générale.

La question se pose si les salariés résidant en Allemagne ne vont pas subir une inégalité de traitement et de combien d'entre eux vont sortir lésés de ce nouveau dispositif.

⁴⁵ Le salaire horaire moyen des frontaliers en provenance d'Allemagne était de 32,34 euros en 2022 (STATEC).

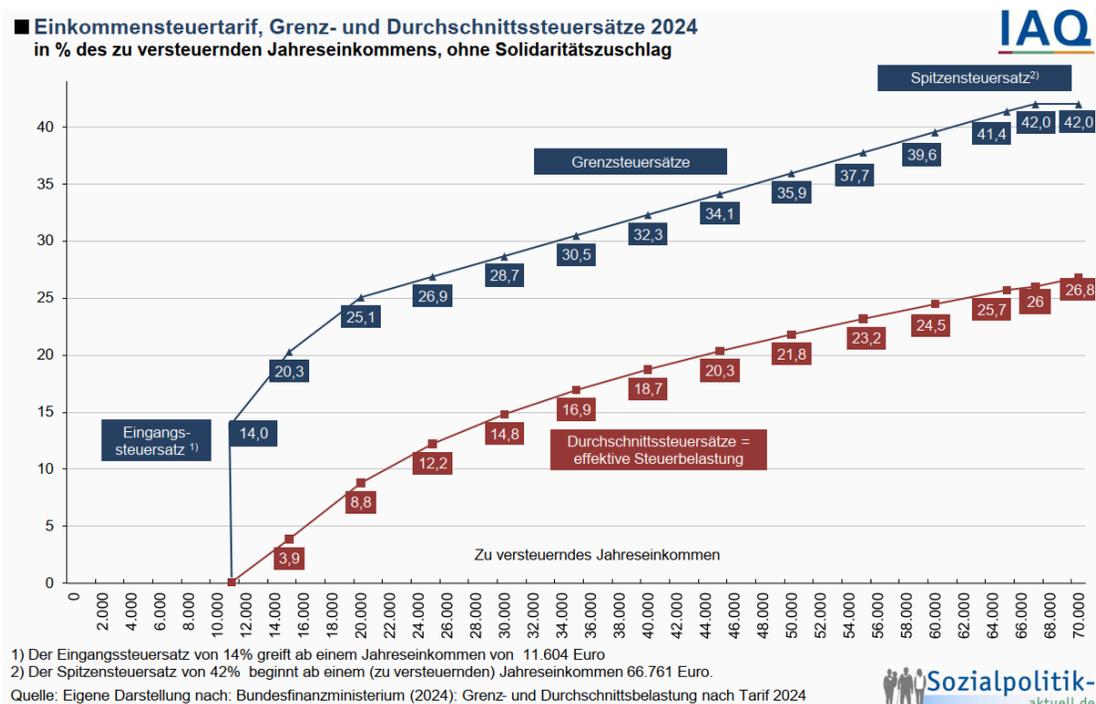
⁴⁶ Soit quelque 1,1 heure par semaine dans le premier cas et 0,49 heure dans le second.

⁴⁷ C'est-à-dire 3,7 heures par semaine pour le SSM et 1,63 heure supplémentaire pour le salarié moyen résidant en Allemagne.

⁴⁸ Selon les données disponibles pour 2022 et 581 euros selon notre estimation pour 2024.

Notre Chambre se demande si les montants de crédit d'impôt sont suffisamment élevés pour prendre en compte toutes les situations et dans quelle mesure le nouveau CI ne devrait pas chercher à couvrir intégralement l'impôt repayé en Allemagne par le contribuable.

Aucun effort n'est fait par les auteurs pour lister combien de personnes sont concernées par les nouvelles mesures fiscales, combien d'heures supplémentaires sont concernées, quelles branches d'activités seront touchées et ce que le CIHS couvre désormais ou pas.



Le coût individuel de cette mesure n'est pas évalué par les auteurs qui estiment à 20 millions d'euros l'enveloppe consacrée au CIHS et au CISSM. De manière générale, cette dépense fiscale est donc transférée de l'Allemagne vers le Luxembourg qui affiche déjà un manque à gagner en raison des dépenses fiscales au titre des heures supplémentaires exonérées.

Notre Chambre enjoint les autorités fiscales à poursuivre leurs efforts diplomatiques afin de redresser complètement cette situation, de remettre les salariés dans la position d'exonération intégrale précédente et d'éviter proactivement que cette situation ne se reproduise avec les deux autres pays voisins.

Ceci pourrait se faire, par exemple, en donnant aux salariés le choix de se faire imposer les heures supplémentaires ou de garder l'exemption d'impôts actuelle. Si le salarié opte pour une imposition des heures supplémentaires au Luxembourg, il pourrait profiter d'un crédit d'impôts annuel tel que proposé par le ministre des Finances dans son projet de loi. Avec cette procédure, les heures supplémentaires sont considérées comme taxées (« *in die Bemessungsgrundlage einbezogen* »), évitant ainsi une éventuelle non-imposition au sens de la Convention entre le Luxembourg et l'Allemagne.

En cas de besoin, notamment de nature juridique, ce dispositif pourrait être étendu à l'ensemble des heures supplémentaires prestées au Luxembourg qui seraient rendues imposables, mais la part de l'impôt ainsi prélevé serait ristournée par un crédit d'impôt à chacun des salariés concernés, de préférence de manière personnalisée ou, à défaut, forfaitaire. Tous les moyens techniques et technologiques sont à disposition de l'ACD pour procéder à une telle opération de manière simple et rapide. Les retards accumulés dans l'informatisation des services au fil des décennies ne peuvent en aucun cas servir de prétexte recevable.

Dans l'attente d'une solution calibrée, notre Chambre réclame un moratoire sur cette question ainsi que la réalisation d'une étude d'impact, à l'instar de qui fut entrepris à la suite du revirement dans la convention fiscale avec la France pour les années fiscales 2021-2023.

De manière générale, la question se pose plus largement au sujet de la coopération fiscale transfrontalière avec les pays voisins dans le cadre d'un concept global.

Les revirements de l'Allemagne ainsi que de la France, avant elle, sur la question de l'imposition des travailleurs frontaliers peuvent être interprétés comme autant de pression mise sur les travailleurs dont le Luxembourg ne peut plus se passer, à défaut de solution globale satisfaisante sur un plan conceptuel.

Si l'extension récente de la période de tolérance fiscale à 34 jours concernant le prélèvement à la source sur les revenus du travail par les trois pays voisins est une preuve d'une certaine bonne volonté en vue de faciliter la vie de leurs résidents qui sont actifs au Luxembourg, il apparaît néanmoins que ces États membres voisins sont, comme bon nombre d'entre eux, à la recherche de moyens supplémentaires pour financer leurs politiques.

C'est pourquoi, la CSL se demande si la question de possibles rétrocessions fiscales en faveur de la France et de l'Allemagne ne serait pas arrivée à maturité, dont l'objet est de compenser le manque à gagner fiscal pour les communes où réside un nombre important de travailleurs frontaliers. Une vision globale des questions fiscales, de recettes et dépenses engendrées pour les uns et les autres du fait des échanges frontaliers de main-d'œuvre permettrait d'offrir une certaine tranquillité et prévisibilité, terme à la mode, aux travailleurs qui font la navette entre leur pays de résidence et le Luxembourg pour gagner leur vie et dont les espérances et projections reposent sur des droits assurés, stables et pérennes qui ne peuvent pas varier d'année en année en fonction de la conjoncture économique plus ou moins défavorable.

Le Conseil économique et social s'était penché en 2022 sur cette question dans le cadre d'une réflexion globale autour d'« un développement cohérent de la métropole transfrontalière du Luxembourg dans la Grande Région ».

Récemment, la main-d'œuvre en provenance notamment de l'Allemagne a connu un recul inquiétant, dont il faut espérer qu'il ne sera pas amplifié par le changement d'approche sur les heures supplémentaires, en sus des autres difficultés pratiques au quotidien. Le Luxembourg a plus que jamais besoin des travailleurs frontaliers qu'il faut continuer à attirer, pas seulement de quelques impatriés qui proviennent de contrées lointaines. Or, les premiers subissent les foudres fiscales qui résultent des changements opérés dans les conventions avec l'Allemagne et la France, tandis que les seconds se font dérouler le tapis rouge de l'exemption fiscale. Le gouvernement est-il tout à fait conscient de cet inacceptable « deux poids deux mesures » ?

3.2. Accentuation du régime de la prime participative

Il existe un régime de prime de participation aux bénéficiaires qui est, théoriquement, conçu pour l'ensemble des salariés dans une entreprise ou dans un groupe d'entreprise.

À de multiples reprises, la CSL a recommandé que ce régime soit amélioré afin de s'assurer que l'ensemble des salariés, à l'instar de ce qui peut se pratiquer dans l'entreprise de transport et logistique CARGOLUX, bénéficie d'un retour sur bénéficiaires.

Or, la façon dont est conçu ce régime, son introduction concomitante à la disparition de l'ancien régime des stock-options et le manque criant de données à son sujet, font planer un fort doute sur le caractère collectif de cet instrument.

Le risque est grand que les avantages fiscaux inhérents à cette prime ne soient de fait pas réservés à certains profils de salariés privilégiés, certains « talents », comme c'était le cas précédemment. C'est pourquoi, notre Chambre propose d'introduire la gestion légalement collective de cet outil au sein des entreprises.

Nous renvoyons aux points 7.3 de l'avis III/69/2020 de la CSL relatif au projet de budget de l'État pour l'exercice 2021 et 6 de l'avis III/83/2022 sur le budget de l'État 2023 pour des plus amples commentaires généraux.

Dans le cas d'espèce, ce régime est rendu plus attractif par le présent projet de loi : le montant maximal de la prime participative est porté à 30% du montant brut de la rémunération annuelle, hors avantages en nature ou en espèces (contre 25% précédemment). Ensuite, le budget total que l'entreprise peut mettre à disposition est relevé de 5 à 7,5% du résultat positif de l'année précédente. Si l'ensemble des conditions sont réunies, la prime participative jouit d'une exemption fiscale de 50%.

3.3. Stimulation du régime des impatriés

Dans la même foulée, est « modernisé » le régime dit des impatriés, autrement dit des « cadres étrangers » ou, selon guichet.lu, le portail informationnel qui simplifie les échanges avec l'État, les salariés hautement qualifiés et spécialisés⁴⁹, en vue de renforcer le Luxembourg dans la course internationale aux (jeunes) talents.

La CSL s'oppose par principe à ce régime fiscal extraordinaire qui favorise une frange infime et souvent la plus aisée des salariés. Elle a déjà eu l'occasion de formuler ses critiques dans les deux avis relatifs au budget de l'État mentionnés au point précédent, et elle y renvoie pour de plus amples détails.

Selon les informations recueillies par l'organe de presse Paperjam auprès du ministère des Finances, 737 salariés en 2021, 739 en 2022, 629 en 2023 (données provisoires), soit 0,16% des salariés ont bénéficié de ce régime demandé pour eux respectivement par 180, 227 et 211 entreprises. Les moins-values fiscales sont estimées à quelque 5,3 millions d'euros en 2021 et de 8,9 millions pour 2022.

Cette fois l'assouplissement du régime passe par l'exemption non plus de frais réels encouru par l'expatrié ou de ses primes perçues, mais par une exemption fiscale forfaitaire portant sur 50% du montant brut de la rémunération annuelle totale du cadre étranger, sans toutefois que cette rémunération totale ne dépasse 400.000 euros avant incorporation des avantages en nature ainsi que des montants intégraux de la plupart des avantages en espèces exemptés en totalité ou partiellement en vertu de la L.I.R. ou d'une loi spéciale⁵⁰. Le montant minimal de la rémunération fixe reste de 75.000 euros annuels avant incorporation des avantages en nature et en espèces.

Lorsqu'un salarié impatrié reçoit une rémunération annuelle brute, avant incorporation des avantages en nature et des avantages en espèces exemptés, s'élevant à 500 000 euros, l'exemption de 50% s'applique jusqu'à un montant brut de 400 000 euros de la rémunération annuelle totale. En d'autres termes, un montant brut de 200.000 euros de la rémunération annuelle totale sera exempté et un montant brut de 300.000 euros sera pleinement imposable dans le chef du salarié impatrié.

Lorsqu'un salarié impatrié reçoit une rémunération annuelle brute, avant incorporation des avantages en nature et des avantages en espèces exemptés, s'élevant à 300.000 euros, l'exemption de 50% s'applique à l'intégralité de la rémunération annuelle totale reçue, soit 300.000 euros. Ainsi, un montant brut de 150.000 euros de la rémunération annuelle totale sera exempté et un montant brut de 150 000 euros sera pleinement imposable.

⁴⁹ Avec un droit minimum d'entrée à 75.000 euros de salaire annuel. Actuellement, le ressortissant de pays tiers qui souhaite se faire embaucher comme salarié hautement qualifié (carte bleue européenne) pour une durée supérieure à 3 mois, doit présenter un contrat de travail d'une durée égale ou supérieure à 6 mois pour un emploi hautement qualifié, se voir proposer une rémunération au moins égale au montant fixé par règlement grand-ducal de 58.968 euros) et présenter un document attestant qu'il possède les qualifications professionnelles élevées requises pour l'activité ou le secteur mentionnés dans le contrat de travail ou qu'il satisfait aux conditions requises pour l'exercice de la profession réglementée ou non y indiquée.

⁵⁰ Indemnités de départ (LIR 115-9 et 10), suppléments de salaires payés pour le travail de nuit, de dimanche, de jour férié et en heures supplémentaires (LIR 115-11), cadeau jubilaire de l'entreprise (25 ans et multiples - 13 e), prime participative (13a), prime locative (13 c), prime jeune salarié(e) (13d), indemnités pour propositions d'amélioration (20), chèques de repas (21), recettes provenant de l'économie et de la bonification d'intérêts (22), etc.

Les conditions d'éligibilité au régime restent largement inchangées. Elles permettent de s'assurer que les personnes profitant du régime des impatriés sont effectivement des impatriés, compte tenu de leur résidence antérieure, leurs qualifications, leur rémunération et leur activité professionnelle.

La durée de l'application du régime (8 ans) ainsi que la procédure et les obligations déclaratives auprès de l'Administration des contributions directes restent également inchangées.

Une période transitoire est introduite afin de permettre à un contribuable qui a bénéficié de l'exemption suivant le numéro 13b de l'article 115 LIR dans sa version applicable jusqu'à l'année d'imposition 2024 de rester soumis à ce dernier régime. Ce dernier peut également transiter vers le nouveau régime de manière irrévocable jusqu'à la fin de la huitième année d'imposition suivant celle de l'entrée en service du salarié au Grand-Duché de Luxembourg⁵¹.

La CSL souligne également le fait que la question des « talents » et de la pénurie de main-d'œuvre déborde largement de la question fiscale.

Il y a lieu de rappeler que les facteurs générant les pénuries de main-d'œuvre peuvent être de différente nature. En effet, le manque de candidats peut s'expliquer par une inadéquation des compétences et/ou de l'expérience disponibles et recherchées, mais d'autres facteurs peuvent expliquer les difficultés de recrutement, dont notamment les conditions de travail.

Attirer des talents des pays tiers sans poser le bon diagnostic sur les pénuries de main-d'œuvre auxquelles ils sont censés répondre est une solution qui peut s'avérer de court terme. En effet, il est tout à fait plausible que les nouveaux salariés quittent leur poste ou métier après quelques années pour les mêmes raisons que celles qui ont créé la pénurie, que ce soit donc pour des raisons de manque de formation continue, de pénibilité, d'horaire atypique, de difficile conciliation entre vie professionnelle et vie privée ou encore de contraintes psycho-sociales.

Comme le rappelle Eurofound⁵², lorsque les pénuries de compétences sont généralisées, autrement dit si les difficultés deviennent structurelles, il convient de renforcer la collaboration active entre les employeurs et les prestataires d'enseignement et de formation ainsi que les services de l'emploi afin de faire correspondre l'offre et la demande de compétences par le biais de formations initiales et continues. Le dialogue social permettra aussi d'aborder efficacement la problématique des conditions de travail comme le préconise les instances européennes⁵³.

Nous renvoyons à ce sujet vers la note de la CSL à paraître intitulée « *Pénuries de main-d'œuvre : un phénomène et des solutions pluriels* ».

3.4. Introduction d'une prime dite « jeune salarié(é) »

L'article 2, 3° du présent projet de loi de loi, de même que le projet de règlement grand-ducal ad hoc⁵⁴ couvrent une des nombreuses mesures annoncées le 17 juillet 2024 dans le cadre du « *Entlaaschtungspak* », à savoir l'introduction d'une nouvelle prime accessible aux jeunes salariés qui sera partiellement exemptée de l'impôt et qui est censée « *soutenir les jeunes salariés en début de carrière, donc à un moment de la vie qui coïncide avec l'indépendance financière et l'augmentation des dépenses personnelles.* »

Ainsi, l'article 2, 3°, du projet de loi sous avis propose d'insérer à la suite du numéro 13c de l'article 115 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, un numéro 13d nouveau, qui introduit une nouvelle prime dite « prime jeune salarié ».

⁵¹ Par exemple, le contribuable ayant opté pour l'application du numéro 13b dans sa version applicable à partir de l'année d'imposition 2025 et ayant déjà bénéficié du régime antérieur depuis son entrée en service en 2023 peut bénéficier de la présente exemption pour un maximum de 7 années d'imposition.

⁵² Eurofound (2024), *Company practices to tackle labour shortages*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, p.2.

⁵³ https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/kommission-legt-aktionsplan-zur-behebung-des-arbeits-und-fachkraeftemangels-vor-2024-03-20_fr

⁵⁴ Relatif aux modalités d'octroi de la prime jeune salarié et de calcul de l'exemption prévues à l'article 115, numéro 13d, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

Un employeur pourra verser une prime jeune salarié à un salarié qui qualifie comme jeune employé entrant sur le marché du travail luxembourgeois ; 75% de la prime versée annuellement sera fiscalement exemptée. Le montant annuel maximal de la prime jeune salarié, déterminé pour une occupation à temps plein, donnant lieu à l'exemption est corrélé à la rémunération et s'élève à :

- 5.000 euros pour une rémunération annuelle brute inférieure ou égale à 50.000 euros ;
- 3.750 euros pour une rémunération annuelle brute supérieure à 50.000 euros et inférieure ou égale à 75.000 euros ;
- 2.500 euros pour une rémunération annuelle brute supérieure à 75.000 euros et inférieure ou égale à 100.000 euros ;
- à partir d'une rémunération annuelle brute supérieure à 100.000 euros, la prime jeune salarié ne peut plus bénéficier de l'exemption.

Est entendu par « rémunération annuelle brute » le salaire avant incorporation des avantages en espèces et en nature de l'année d'imposition au cours de laquelle la prime est allouée au jeune salarié.

Afin de pouvoir bénéficier de l'exemption fiscale partielle de la prime jeune salarié, le salarié doit remplir, au moment de la mise à disposition par l'employeur, les conditions suivantes :

- le salarié est âgé de moins de 30 ans au début de l'année d'imposition ;
- le salarié est en possession d'un premier contrat de travail à durée indéterminée signé avec l'employeur qui est établi au Grand-Duché de Luxembourg ou qui est établi à l'étranger et possédant un établissement stable au Grand-Duché de Luxembourg ;
- le paiement de la première prime jeune salarié remonte, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, à moins de cinq ans.

En cas de changement d'employeur, le salarié n'est plus éligible à l'exemption de la prime jeune salarié. L'exemption n'est applicable qu'aux contrats de travail à durée indéterminée signés à partir de la date d'entrée en vigueur du projet de loi sous avis.

Selon les auteurs, « cette condition s'explique par la double volonté d'inciter le jeune salarié à décrocher un emploi stable d'entrée de jeu ou à l'issue d'un contrat à durée déterminée reconduit en contrat à durée indéterminée, d'une part, et, d'autre part, à fidéliser les jeunes travailleurs auprès de l'entreprise qui les forme et leur fait confiance. Cette prime est également pensée comme l'une des mesures devant permettre d'attirer les jeunes talents dans le pays. »

Le projet de règlement grand-ducal relatif aux modalités d'octroi de la prime jeune salarié et de calcul de l'exemption prévues à l'article 115, numéro 13d, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu précise les modalités d'application de la prime, dont notamment pour les périodes de rémunération ne correspondant pas à des périodes d'occupation par année entière et à temps plein.

Notre Chambre soutient à priori l'introduction d'une « prime jeune salarié » partiellement exemptée de l'impôt et salue la proposition d'un échelonnement progressif et social du montant maximal donnant lieu à cette exemption en fonction de la rémunération annuelle brute du salarié. D'autres considérations devraient toutefois également être intégrées.

La CSL est d'avis que les avantages en espèces et en nature devraient être inclus dans le calcul de cette rémunération annuelle brute afin d'éviter un traitement fiscal inégalitaire entre les salariés ayant accès à ce type d'avantages et ceux qui ne bénéficient que d'un salaire traditionnel.

En sus, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité, elle refuse l'idée de limiter l'exemption aux seuls contrats de travail à durée indéterminée signés après la date d'entrée en vigueur du projet sous avis ainsi que le fait que le salarié qui change d'employeur ne pourra plus profiter de l'avantage fiscal.

Tout d'abord, la Chambre des salariés est d'avis que les jeunes salariés déjà actifs avant l'entrée en vigueur de la prime sous avis (avec un contrat à durée indéterminée) devraient également pouvoir en

bénéficiaire sous condition qu'ils respectent les autres conditions concernant l'âge et la rémunération brute maximale, faute de quoi le législateur risque de créer une situation fortement inégalitaire entre les différents jeunes salariés en fonction de la date de la signature de leur premier contrat à durée indéterminée.

En effet, on pourrait par exemple provoquer une situation où un jeune salarié de 18 ans ayant signé son premier contrat à durée indéterminée en 2024 n'aurait pas accès à la prime tandis qu'un salarié de 26 ans avec un diplôme universitaire qui commence à travailler en 2025 pourrait en profiter, situation qui serait regrettable d'autant plus que la situation financière du premier est, avec de fortes probabilités, encore moins avantageuse que celle du second.

Aux yeux de notre Chambre, au lieu de prioriser l'attraction de certains « talents », l'objectif principal de la prime devrait être de financièrement soutenir les jeunes salariés qui se retrouvent aujourd'hui dans une situation économique de plus en plus tendue (crise du logement, inflation, etc.). Par conséquent, nous proposons de rendre accessible l'exemption partielle de la prime jeune salarié à chaque salarié avec un contrat à durée indéterminée qui respecte les conditions en matière d'âge et de revenu.

En outre, la CSL ne souscrit pas à l'idée de rendre inéligible à l'exemption le salarié qui change d'employeur. Contrairement aux commentaires des auteurs du projet qui justifient cette approche en soulignant la volonté de fidéliser les jeunes salariés auprès de leur premier employeur, notre Chambre est plutôt d'avis que cela risque de rendre les salariés financièrement dépendant de leur employeur initial qui pourrait abuser de la mesure (et donc de sa position de force) pour imposer des conditions de travail inacceptables. En effet, certains jeunes salariés qui aimeraient bien changer d'employeur pendant ces cinq ans seraient indirectement forcés de rester avec leur employeur initial étant donné qu'ils perdraient l'accès à l'exemption fiscale lors du changement d'employeur, avantage fiscal qui est d'ailleurs financé par la collectivité et non par l'employeur !

De manière générale, notre Chambre tient à souligner qu'il s'agit d'une mesure qui bénéficie non seulement aux salariés concernés, mais également de manière directe aux entreprises : la collectivité assume une perte fiscale afin d'accorder un avantage concurrentiel aux entreprises luxembourgeoises. Par conséquent, la moindre des choses serait d'accorder également une certaine flexibilité aux jeunes salariés et de leur permettre de librement changer d'employeur après la signature d'un premier contrat à durée indéterminée sans pour autant devoir accepter la perte de l'accès à l'exemption fiscale.

Enfin, si la question du support financier pour les jeunes travailleurs est importante pour attirer une jeune main-d'œuvre vers le Luxembourg, considérant les conditions de vie tendues pour les « late comers » sur les marchés luxembourgeois, qui disposent d'un faible capital d'ancrage, la CSL souligne qu'elle ne suffit pas et que son efficacité en serait d'autant plus augmentée que les conditions de travail des salariés s'améliorent de manière systémique au Luxembourg et offrent davantage de possibilités de conciliation entre vie privée et vie professionnelle, qui est une autre clé pour rendre attractif le site de production luxembourgeois.

De même, si la classe 1a mérite la réforme proposée de son tarif, les jeunes travailleurs célibataires de la classe 1, qui ne sont pas tous des « golden boys » verraient d'un bon œil le rééquilibrage de leur imposition vis-à-vis des contribuables de classe 2.

3.5. Baisse du taux d'imposition sur le revenu des entreprises

Dans le cadre du paquet de mesures en faveur des personnes morales, le projet de loi sous avis prévoit une baisse du taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) de 1 point de pourcentage. Ainsi, à l'article 12, il est précisé que l'IRC sera fixé à :

1. 14% lorsque le revenu imposable ne dépasse pas 175 000 euros ;
2. 24 500 euros plus 30% du revenu dépassant 175 000 euros lorsque le revenu imposable est compris entre 175 000 euros et 200 001 euros ;

3. 16% lorsque le revenu imposable dépasse 200 000 euros.

Rappelons que la charge d'impôt globale sur le bénéfice d'exploitation des personnes morales est complétée par la contribution au fonds pour l'emploi (majoration de 7% de l'IRC) et par l'impôt commercial communal (ICC). La charge d'impôt globale d'une entreprise établie sur le territoire de la Ville de Luxembourg diminuera ainsi de 24,94% à 23,87%.

Selon la fiche financière, cet allègement fiscal pour les personnes morales entraînera une baisse des recettes fiscales à hauteur de 70 millions d'euros par année budgétaire. La baisse de l'IRC sera applicable à partir de l'année d'imposition 2025.

Notre Chambre doute que ce montant soit mécaniquement possible. Les auteurs doivent raisonner en termes nets, selon l'intime conviction que cette réduction d'impôt (effet prix) sera compensée par un surcroît d'activités au Luxembourg (effet volume). Le déchet brut devrait tourner autour de 2,5 fois le montant annoncé, seule donnée actuellement fiable.

L'objectif de cette mesure est de rapprocher le taux nominal d'imposition des sociétés sur la moyenne applicable dans l'Union européenne et dans les pays de l'OCDE. Le gouvernement s'attend ainsi à un renforcement de la « compétitivité » des entreprises au regard de l'évolution de l'environnement fiscal au niveau international et à encourager les entreprises à investir, à innover et à créer des emplois.

Cette mesure et ses effets attendus nécessitent quelques commentaires et clarifications de la part de la Chambre des salariés.

i) Une baisse continue du taux de l'IRC au détriment des finances publiques et au profit des trésoreries des entreprises

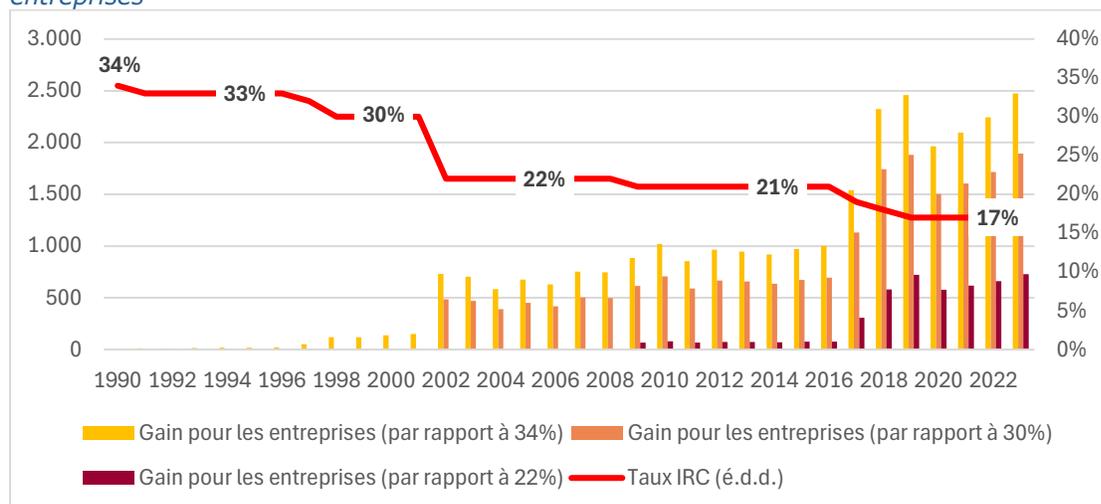
Depuis les années 1990, les taux d'imposition des sociétés n'ont cessé de diminuer. Si le taux d'IRC était encore à 34% en 1990, il a été réduit de moitié jusqu'en 2019.

Le graphique suivant montre que la perte de recettes fiscales due à la réduction continue des taux d'imposition représente également un gain de trésorerie annuel significatif pour les entreprises. En 2023, avec un taux d'IRC de 17%, le gain fiscal pour les entreprises, c.-à-d. le déchet fiscal pour le budget de l'État, par rapport à un taux de 34% était de 2 476 millions d'euros⁵⁵.

La CSL s'oppose à cette nouvelle baisse de l'impôt des sociétés.

⁵⁵ Toutes choses égales par ailleurs.

Évolution historique du taux d'IRC et les effets sur les finances publiques et les trésoreries des entreprises



Source : comptabilité nationale ; calculs et graphique : CSL

ii) Une part de plus en plus importante de la charge fiscale pour les travailleurs et les consommateurs

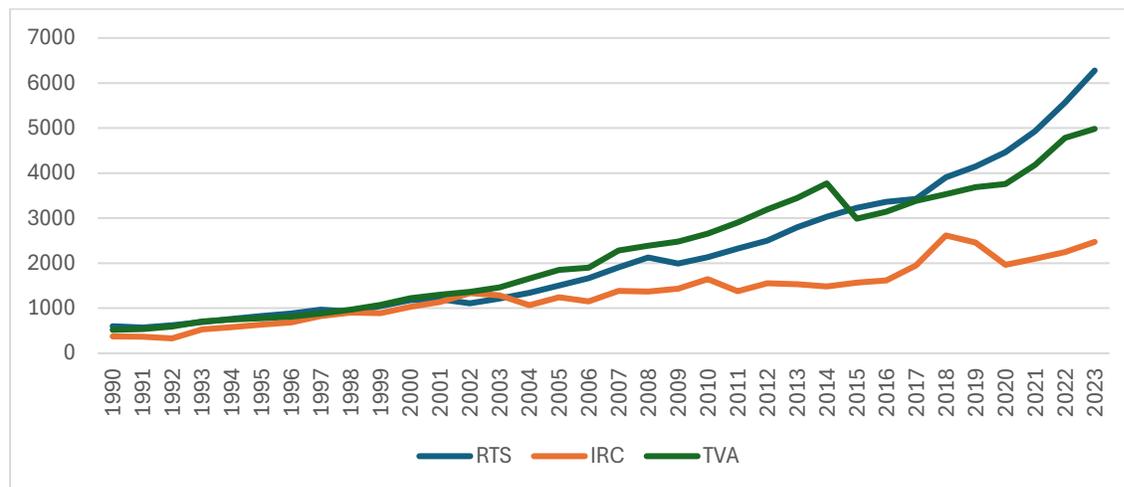
Tandis que les entreprises sont globalement rentables, leur apport aux finances publiques reste en-deçà de leur performance économique et continue de se réduire comparativement aux contributions des salariés et des consommateurs.

Alors que la part des recettes fiscales provenant de la retenue sur salaires et traitements (RTS) correspondait plus ou moins à celle de l'IRC en début de siècle, l'on se trouve aujourd'hui dans une situation où les salariés contribuent bien plus que le double des entreprises aux recettes fiscales. Le montant d'IRC s'élevait à 2 476 millions d'euros en 2023, tandis que le montant de la RTS était de 6 278 millions d'euros (+150%). La situation est similaire pour les consommateurs. Si les recettes publiques de la TVA étaient au même niveau que l'IRC au début du siècle, elles étaient deux fois plus élevées en 2023, avec 4 982 millions d'euros.

Force est de constater que, depuis la forte réduction du taux de l'IRC de 30% à 22% en 2002, l'écart entre l'IRC et l'impôt RTS et les recettes de la TVA se creuse. Cette évolution s'est encore aggravée ces dernières années, à la suite des réductions successives du taux d'IRC des années 2017 - 2019.

Dans ce contexte, la CSL appelle à mettre en place une transition dans le système fiscal de la consommation et des revenus du travail, murs porteurs de longue date, vers le patrimoine, les revenus du capital et les bénéfices.

Évolution historique de l'impôt retenu sur les traitements et salaires (RTS), de l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en millions d'euros



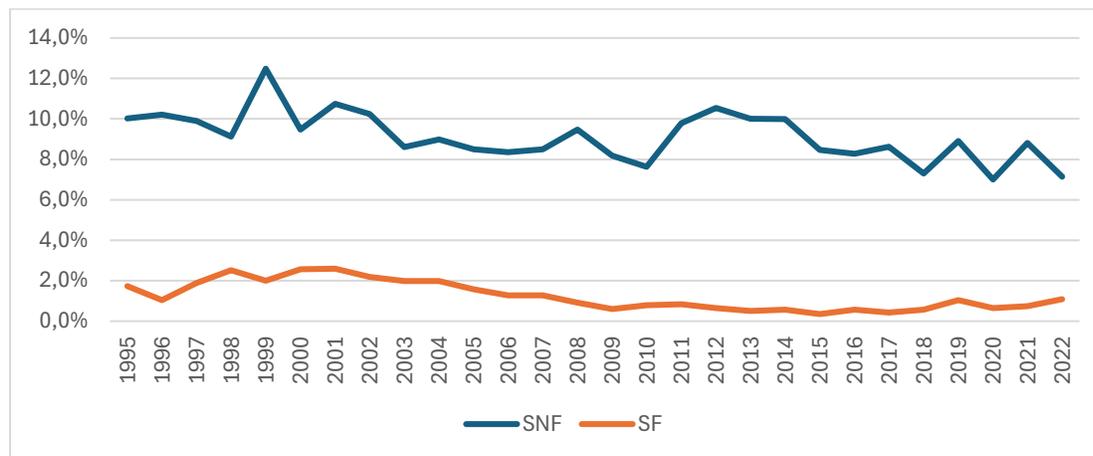
Source : comptabilité nationale ; graphique : CSL

iii) L'absence d'impact sur le niveau d'investissement des entreprises

Les auteurs du projet de loi sous avis partagent l'opinion selon laquelle il existe une corrélation négative entre le niveau d'imposition des sociétés et leurs investissements. Ainsi, on peut lire dans l'exposé des motifs que « Afin de poursuivre l'objectif de renforcer la compétitivité des entreprises au regard de l'évolution de l'environnement fiscal au niveau européen et international et de les encourager à investir, innover et créer des emplois, il est jugé important de réduire le taux de l'impôt sur le revenu des collectivités (I.R.C.). »

Cependant, en analysant les comptes de la formation brute de capital fixe des sociétés non financières (SNF) et des sociétés financières (SF), issus de la comptabilité nationale, force est de constater que les cadeaux fiscaux, sous formes de baisses continues d'IRC, ne semblent pas avoir dynamisé les investissements des entreprises. Au contraire, les investissements des SNF, exprimés en pourcentage du PIB, affichent une tendance à la baisse. Au début de la période, ils représentaient encore 10% du PIB, avec un pic de 12,5% en 1999. Ces dernières années, le rapport a baissé et les investissements des SNF ont seulement encore représenté 7,1% du PIB en 2022. Concernant les SF, l'indicateur était au moins égal à 2% entre les années 1998 et 2004. Ces dernières années, l'indicateur parvient à peine à franchir la barre des 1%.

Évolution historique des investissements des sociétés non-financières (SNF) et des sociétés financières (SF) en % du PIB



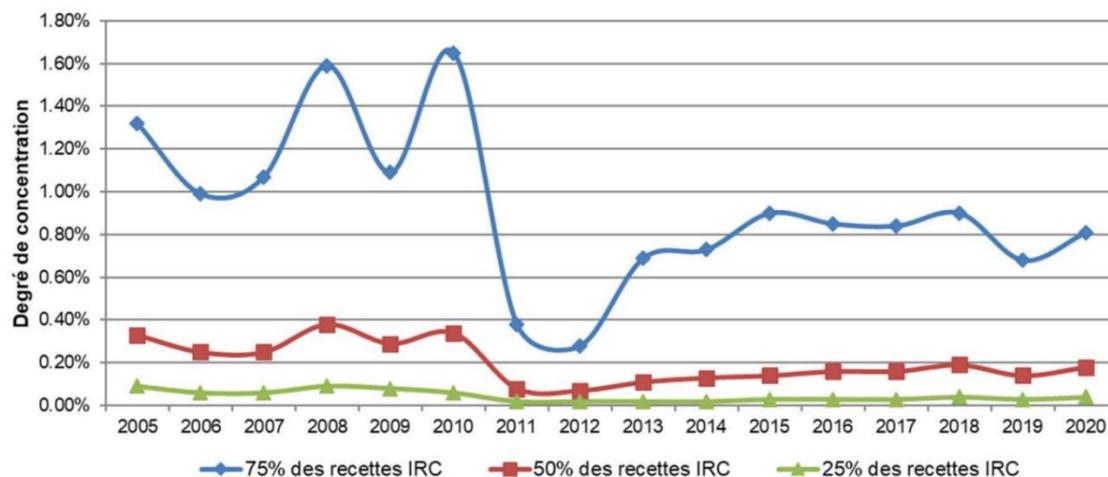
Source : comptabilité nationale ; graphique : CSL

iv) Un degré de concentration de l'IRC élevé

Le degré de concentration est défini comme étant la part des contribuables, dans ce cas, les personnes morales, qui payent un certain pourcentage (en l'occurrence respectivement 25%, 50% et 75%) des recettes fiscales d'un type d'impôt.

Si l'on se réfère aux statistiques publiées par le Conseil économique et social (CES) en 2021⁵⁶, près de 1,5 milliard d'euros, soit les trois quarts des recettes de l'IRC pour l'année 2020, ont été payés par seulement 0,81% des contribuables assujettis à l'IRC. Les recettes IRC sont très concentrées au niveau d'une minorité de contribuables.

Évolution du degré de concentration de 75%, 50% et 25% des recettes de l'IRC de 2005 à 2020



Note de lecture : les trois courbes ne sont pas à considérer cumulativement. Remarques : 1. les recettes IRC se réfèrent aux années budgétaires et comprennent donc les avances, ainsi que les soldes d'impôt. 2. Les données statistiques pour les années 2000 à 2004 ne sont pas disponibles. 3. Les trois courbes connaissent des variations significatives, notamment, au niveau de la courbe 75% des recettes totales IRC, en raison, principalement, du nombre réduit de contribuables qui payent ces recettes IRC. Source : CES, Analyse des données fiscales au Luxembourg, 2021.

⁵⁶ Conseil économique et social – Analyse des données fiscales au Luxembourg, 2021.

Ceci est confirmé par l'analyse du CES sur le nombre de contribuables en fonction du niveau de l'IRC payé. Si, pour l'année budgétaire 2020, 36 414 personnes morales ont contribué aux recettes de l'IRC, seulement 3 d'entre elles ont payé plus de 40 millions d'euros et seulement 309 ont dû payer plus de 1 million d'euros.

Ainsi, une baisse du taux d'IRC profite essentiellement à une poignée de très grandes entreprises. On rappellera ici que, d'un point de vue de l'emploi, les petites entreprises, qui disposent de moins de 10 salariés, représentent 87% de la population, alors que les « grandes » entreprises d'au moins 250 salariés constituent seulement 0,5% du total, selon les données du STATEC.

Tableau 12 : principaux contribuables à l'IRC de 2014 à 2020

Niveau d'impôt IRC payé	Nombre de contribuables						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 40 mio EUR	2	1	2	4	4	8	3
30 mio EUR - 40 mio EUR	2	1	2	4	4	2	6
20 mio EUR - 30 mio EUR	3	7	6	8	8	11	3
10 mio EUR - 20 mio EUR	14	19	14	21	24	28	25
5 mio EUR - 10 mio EUR	27	31	31	23	44	45	37
1 mio EUR - 5 mio EUR	174	168	194	207	275	296	235
Total > 1 mio EUR	222	227	249	267	359	390	309

Source : CES. Remarque : le niveau d'impôt IRC payé comprend les avances et les soldes d'impôt.

v) Taux d'imposition effectivement appliqué aux entreprises

Comme déjà évoqué, le gouvernement s'attend à un renforcement de la « compétitivité » des entreprises en rapprochant le taux nominal d'imposition du Grand-Duché de Luxembourg du taux statutaire d'imposition moyen en 2023, tant au niveau de l'Union européenne que de l'OCDE.

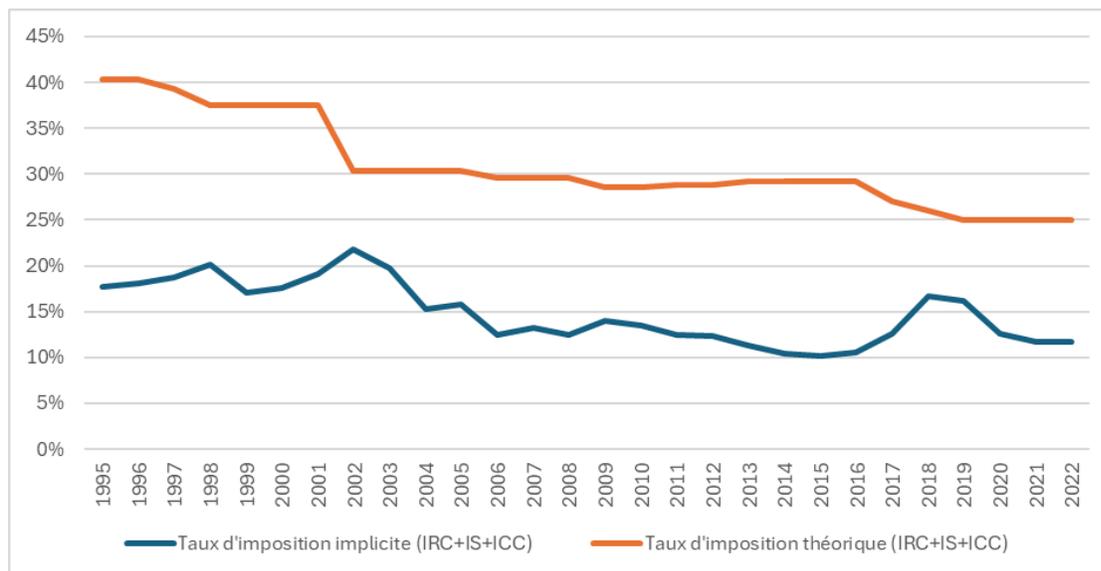
Dans ce contexte, la CSL attire l'attention sur le fait que les répercussions d'une baisse du taux de l'IRC sur la compétitivité, les investissements, l'innovation, l'emploi et en fin de compte la croissance économique sont difficiles à prévoir.

En outre et concernant le volet de la compétitivité, il ne faut jamais perdre de vue que c'est par l'interaction entre taux d'imposition nominal, base imposable et crédits d'impôts que le revenu imposable – et donc le niveau effectif d'imposition – d'une entreprise est déterminé.

À cet effet, il s'avère intéressant de chercher à calculer le taux d'imposition implicite des entreprises au Luxembourg. Celui-ci peut être approximé en faisant le rapport entre les revenus d'exploitation de l'ensemble des collectivités (l'excédent brut d'exploitation) et les recettes perçues au titre de l'imposition des revenus (IRC, impôt de solidarité et ICC).

Par cette méthode, force est constaté que le taux d'imposition implicite moyen des entreprises serait dans les faits environ moitié moins élevé que le taux d'imposition nominal.

Évolution historique du taux d'imposition implicite et du taux d'imposition théorique



Source : Administration des contributions directes et comptabilité nationale ; calculs et graphique : CSL

Compte tenu de cet écart entre le taux d'imposition théorique et le taux implicite, la CSL demande une analyse détaillée de l'imposition effective des sociétés au Luxembourg.

En outre, la CSL regrette l'évolution des dernières décennies, au cours desquelles la fiscalité des sociétés a connu un véritable « *race to the bottom* » à travers le monde. Cette évolution est d'autant plus regrettable que la stimulation de la croissance économique par des réductions d'impôts pour les sociétés n'est pas scientifiquement prouvée. Il s'agit d'un sujet autour duquel les scientifiques controversent régulièrement.

Dans ce contexte, Gechert et Heimberger⁵⁷ ont ainsi prouvé l'existence d'un biais de sélectivité en faveur de la publication d'études prouvant des effets positifs sociétés sur la croissance des réductions de l'impôt sur les. Les économistes auraient donc tendance à privilégier la publication des résultats qui sont en accord avec la théorie économique dominante. En corrigeant ce biais, les auteurs de l'étude concluent que les modifications de l'impôt sur les sociétés n'ont pas d'effet économiquement pertinent ou statistiquement significatif sur la croissance économique. Autre constat intéressant de la part de ces auteurs : des études plus récentes tendent à montrer que les réductions de l'impôt sur les sociétés ont même des effets moins favorables sur la croissance !

Sur la base de l'analyse précédente, et compte tenu du fait que les arguments en faveur d'une réduction du taux d'IRC ne sont pas étayés par des études approfondies de la part du gouvernement, voire sont contredits par les faits, la CSL s'oppose fermement à une nouvelle réduction du taux d'IRC, pratique qui ne peut plus correspondre à l'ère du temps.

Aux yeux de la CSL, cette nouvelle baisse du taux de l'IRC ne prend pas la bonne direction, alors que tous les moyens nécessaires sont requis pour réagir à la polycrise qui affecte le Luxembourg, sans doute encore pour de nombreuses années.

Le capital et ses détenteurs sont tout autant que les travailleurs placés devant un impératif moral de participer à l'effort collectif de sauvegarde sociale, écologique et environnementale. Toutefois, au cours des dernières décennies, la charge fiscale s'est de plus en plus déplacée des entreprises vers les travailleurs et les consommateurs.

⁵⁷ Gechert and Heimberger (2021). Do corporate tax cuts boost economic growth?

3.6. Modification de la limitation de la déductibilité des surcoûts d'emprunts

Concernant la fiscalité des entreprises, une modification technique est apportée à la règle de limitation de la déductibilité des surcoûts d'emprunt (article 168bis LIR) afin de la préciser dans le cas spécifique des entités qui ne font pas partie d'un groupe consolidé à des fins de comptabilité financière, tout en n'étant pas considérées comme des entités autonomes aux fins de l'application de la règle de limitation de la déductibilité des surcoûts d'emprunt.

Il aurait été approprié que les auteurs du projet fournissent l'impact financier de cette mesure, qui ne devrait pas mener à de nouvelles pertes de recettes.

3.7. Exonération de la taxe d'abonnement pour les OPCVM ETF

Dans le cadre du projet de loi sous rubrique, le gouvernement propose également d'exonérer de la taxe d'abonnement certaines formes d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) implantés au Luxembourg.

Plus en détail, il s'agit d'ajouter à la liste des entités exonérées de taxe d'abonnement, reprise à l'article 175 de la loi modifiée du 17 décembre 2010 concernant les organismes de placement collectif, les exchange traded funds (ETF) gérés activement, alors que les ETF passifs y figurent déjà. Pour rappel, la taxe d'abonnement pour les organismes de placement collectif est normalement de 0,05% de la valeur nette d'inventaire au dernier jour de chaque trimestre⁵⁸.

Les ETF sont des véhicules d'investissement regroupant un panier de valeurs (actions, obligations, matières premières, produits dérivés, etc.). Contrairement aux fonds communs de placement traditionnels, les ETF sont cotés en bourse et donc négociés tout au long de la journée. En simplifiant la procédure d'achat/vente par rapport aux fonds communs de placement⁵⁹, les ETF permettent aux investisseurs de s'exposer aux marchés financiers à faibles coûts. Généralement, le total des frais sur encours annuels (hors frais de transaction) sont inférieurs à 1% du montant investi.

À l'origine, les ETF étaient essentiellement des investissements passifs reproduisant un indice boursier comme le NASDAQ ou le DAX, mais depuis plusieurs années des ETF gérés activement, à l'instar des fonds communs de placement, apparaissent.

Selon la société de services financiers Morningstar⁶⁰, les ETF actifs représentaient seulement 34 milliards d'euros ou 2% du marché européen des ETF en mars 2024 et étaient essentiellement constitués par des actions (60% des actifs détenus) et des titres à revenu fixe (1/4 des actifs détenus). Une très grande majorité des ETF actifs serait domiciliée en Irlande⁶¹. Cela est notamment le cas de tous les ETF actifs composés d'actions. Ceci s'expliquerait par un avantage comparatif dont dispose l'Irlande sur le Luxembourg : une convention fiscale avec les États-Unis qui permet d'appliquer une retenue à la source de seulement 15% sur les dividendes états-unis, contre 30% au Luxembourg ou dans d'autres juridictions⁶².

Il s'agirait donc de « *favoriser le développement et la compétitivité de ce secteur tant sur la scène financière européenne qu'internationale* »⁶³ aux yeux du législateur luxembourgeois, à l'instar de ce qui existe déjà pour les ETF passifs⁶⁴, en exonérant ce type d'organisme de placement collectif du paiement de la taxe d'abonnement.

⁵⁸ La loi prévoit également des taux réduits de 0,04% à 0,01% pour les OPC investissant dans des activités économiques durables, cf. <https://pfi.public.lu/fr/professionnel/tabo/fi.html>

⁵⁹ Les fonds communs de placement ne peuvent en principe être acquis/cédés qu'à certains moments de la journée et par l'intermédiaire du gestionnaire de fonds, tandis que les ETF peuvent s'échanger à tout moment entre investisseurs sur les marchés financiers.

⁶⁰ <https://www.morningstar.fr/fr/news/248664/les-etf-actifs-vont-ils-prendre-dassaut-leurope-.aspx>

⁶¹ Toutefois, il existe également une minorité d'ETF gérés activement domiciliés au Luxembourg : <https://www.justetf.com/en/search.html?search=ETFS&productGroup=epg-activeEtf&dc=LU>

⁶² Voir <https://delano.lu/article/ireland-s-etf-lead-over-luxemb>, <https://paperjam.lu/article/amundi-transfere-etf-domicilie>

⁶³ P. 5 de l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique.

⁶⁴ Loi du 17 décembre 2010, art. 175, lettre e).

De l'avis de la Chambre des salariés, le risque existe que cette opération résulte en un coup d'épée dans l'eau. Ainsi, outre le fait que la Chambre des salariés défend le principe d'une juste imposition générale du patrimoine et des revenus qu'il génère, cette mesure semble inadaptée afin de gommer le désavantage résultant de la convention fiscale Irlande/États-Unis nettement plus favorable.

En effet, plus de la moitié (52%) des actifs détenus dans des ETF sont, selon l'European Fund and Asset Management Association (EFAMA), des actifs américains⁶⁵. Ainsi, la question se pose, dans l'optique du législateur que la CSL ne partage pas, si, plutôt que d'exonérer les ETF actifs de taxe d'abonnement et d'enliser le pays dans une logique de moins-disant fiscal inopérante et nocive pour les finances publiques, il ne serait à cet égard pas autrement plus utile que le Grand-Duché s'attelle à la renégociation de la convention fiscale avec les États-Unis afin d'en aligner les dispositions sur celles dont bénéficie l'Irlande. Cette renégociation permettrait possiblement de redonner (temporairement) des marges de manœuvre en termes de structure de coûts sans renoncer à des recettes fiscales.

Au-delà de cette question de compétitivité dans une niche du secteur financier, il serait utile que le Luxembourg œuvre, aux côtés de ses partenaires européens et internationaux, pour la mise en œuvre de règles fiscales minimales internationales en matière d'imposition du patrimoine et de ses revenus telle qu'elle a été récemment proposée par la présidence brésilienne du G20⁶⁶.

Seule une telle mesure concertée au niveau international, à l'instar de ce qui existe déjà pour l'imposition des multinationales, permettrait de sortir de la logique de dumping fiscal telle qu'elle est envisagée ici.

4) Mesures diverses portant sur les SPF et l'organisation de l'ACD

4.1. Augmentation de la taxe d'abonnement pour les sociétés de gestion de patrimoine familial (SPF)

La société de gestion de patrimoine familial (SPF) est dorénavant soumise à la taxe d'abonnement annuelle au taux de 0,25%, sans que le produit de cette taxe ne puisse être inférieur au montant annuel de 1.000 euros, contre 100 euros précédemment. Le montant de la taxe est plafonné à cent vingt-cinq mille euros par année.

La date de la prise en compte des dettes pour la base d'imposition ne sera plus au 1^{er} janvier mais est fixée au premier jour de l'exercice social, celui-ci ne correspondant pas nécessairement dans leur chef à une année civile. Certifications et déclarations fiscales seront déposées électroniquement.

Pour bénéficier des effets de la loi du 11 mai 2007, la dénomination sociale d'une telle société devra faire mention de ce statut SPF afin de faciliter leur identification.

Il est également proposé d'introduire la possibilité de prononcer des amendes administratives en cas de manquements à la loi tout en ajustant la procédure existante en matière de retrait du statut fiscal des SPF.

Ici aussi, les auteurs du projet sont invités à fournir l'impact financier de cette mesure, qui ne devrait pas mener à de nouvelles pertes de recettes.

⁶⁵ Selon le Fact Book 2024 de l'EFAMA, p. 46, à ces 52% se rajoutent 31% d'actifs européens et 13% d'actifs détenus dans les régions Asie-Pacifique.

⁶⁶ <https://www.g20.org/en/news/at-the-g20-brasils-proposal-to-tax-the-super-rich-may-raise-up-to-250-billion-dollars-a-year>

4.2. Création d'un comité d'accompagnement consultatif auprès du directeur de l'Administration des contributions directes

Afin de conseiller l'Administration des contributions dans sa démarche de modernisation et de digitalisation, un comité d'accompagnement consultatif du directeur est institué avec pour mission de rendre des avis relatifs aux initiatives de réorganisation et de modernisation de cette administration (gestion du personnel, organisation interne, processus de digitalisation interne et relations avec les contribuables).

Le directeur s'entourera d'experts issus du secteur public et du secteur privé afin d'accompagner à titre consultatif la mission de modernisation.

Hormis le fait que la présence d'experts du secteur privé pose question dans une administration a priori dotée de hauts fonctionnaires bien formés et dotés des compétences suffisantes pour mener à bien cette mission et si, en l'état, ce comité ne devrait pas être ouvert à la représentation salariale qui représente une grande majorité des contribuables, cette mesure n'appelle pas de commentaires de notre part.

5) Conclusions générales

La Chambre de salariés accueille favorablement une partie de ce projet de loi, qui va, de manière imparfaite et incomplète, dans le bon sens. Notre Chambre ne confond toutefois pas la grande réforme fiscale annoncée depuis de nombreuses années avec le présent train de mesures qui vise, à court terme, à redonner un certain pouvoir d'achat aux ménages.

Bien qu'elles soient généralement perfectibles, elle salue particulièrement la plupart des mesures concernant l'imposition des personnes physiques, à l'exception de la modernisation du régime des impatriés qui offre des avantages extraordinaires à une couche infime de salariés parmi les plus aisés et demande que la prime participative soit gérée de manière collective au sein des entreprises. Ces mesures sont typiquement génératrices d'inégalités entre les ménages.

Il y a lieu de rappeler que les facteurs générant les pénuries de main-d'œuvre peuvent être de différente nature. Attirer des talents des pays tiers sans poser le bon diagnostic sur les pénuries de main-d'œuvre auxquelles ils sont censés répondre est une solution qui peut s'avérer de court terme. Si les difficultés deviennent structurelles, il convient de renforcer la collaboration active entre les employeurs et les prestataires d'enseignement et de formation ainsi que les services de l'emploi afin de faire correspondre l'offre et la demande de compétences par le biais de formations initiales et continues. Le dialogue social permettra aussi d'aborder efficacement la problématique des conditions de travail comme le préconisent les instances européennes.

La CSL demande en outre d'accélérer le rythme au sujet de la compensation fiscale de l'inflation, car elle estime le retard en la matière à 4,5 tranches. En outre, de lourdes pertes sont également engrangées par les salariés du fait de la non-adaptation des forfaits universellement déductibles pour frais d'obtention et de déplacement, de dépenses spéciales ainsi que des montants des crédits d'impôt, au-delà du seul CISSM, et de leurs seuils d'accessibilité. Si l'on n'adapte pas (automatiquement) les seuils d'éligibilité aux CI, l'on réduit de facto le nombre de potentiels bénéficiaires en raison de l'inflation. En effet, une personne qui dispose d'un salaire brut légèrement inférieur au seuil prescrit au titre d'un ou l'autre CI risque d'en perdre au moins partiellement le bénéfice lors d'un déclenchement d'une tranche indiciaire. Son crédit d'impôt diminuera, alors qu'elle n'a nullement profité d'une augmentation réelle de son salaire, par le simple fait qu'une tranche indiciaire est venu combler une perte de pouvoir d'achat ; ceci accroît en outre son taux moyen d'imposition.

La CSL attend la mise en place d'un tarif qui soulagerait davantage le travail et les salariés des couches moyennes de revenu, où l'intensité des effets de la progressivité, fortement concentrée, serait réduite. Cette approche supposerait également de revoir la façon dont sont imposés les revenus du capital ainsi que le patrimoine et sa transmission.

À cet égard, elle rejette la mesure principale concernant les personnes morales, qui vise à réduire l'imposition des entreprises et qui accentuera de nouveau les inégalités contributives ente le capital et le travail.

Luxembourg, le 23 octobre 2024

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.