

Quelques réflexions sur l'impôt foncier (*Grundsteuer*)

Paul Estgen

On ne parle que très peu de l'impôt foncier au Luxembourg. La raison en est probablement qu'il n'est pas très élevé pour la plupart des contribuables. Une autre raison est l'opacité de son mode de calcul. Rares sont ceux qui savent comment le montant qui figure sur la facture annuelle envoyée par la commune a été établi.

En tant que citoyen, je conçois que payer l'impôt est un acte symbolique fort qui me relie à la collectivité et qui exprime une partie de mes droits et devoirs. Dans un contexte de morosité économique, il est d'autant plus important que le citoyen ait toutes les informations sur le fonctionnement institutionnel afin qu'il puisse comprendre tant l'intérêt d'un impôt, c'est-à-dire l'objectif qu'il vise à remplir, que la justesse de cet impôt, c'est-à-dire avoir le sentiment que chaque citoyen contribue d'une manière équitable au bien commun.

Tout cela m'a motivé à faire des recherches sur cette taxe foncière, afin de comprendre comment elle est calculée et ce à quoi elle sert.

Le mode de calcul de l'impôt foncier

Il existe deux catégories d'impôts fonciers. La première catégorie, dénommée A, concerne les propriétés agricoles et les forêts. La deuxième, appelée B, regroupe l'immobilier bâti et les terrains.

La taxe foncière se calcule à partir de trois valeurs : la première est fixée par l'État sur base de la valeur du bien, la deuxième est un taux (taux d'assiette) qui diffère selon la situation et le genre de construction,

et la troisième valeur est un facteur multiplicateur décidé par les communes (voir graphique ci-contre).

En ce qui concerne le domaine des propriétés immobilières, la valeur de base de chaque bien immobilier s'appelle « valeur unitaire ». Elle est fixée par le Service des évaluations immobilières, une division de l'Administration des contributions, sur base d'une législation allemande (*Bewertungsgesetz*) de 1934¹ et introduite au Luxembourg en 1941. Cette année-là, sous l'occupation allemande, un relevé des biens qui étaient mis en location au Grand-Duché de Luxembourg avait été réalisé. Cette enquête avait évalué les prix des loyers en fonction d'un certain nombre de critères, tels que les superficies ou les critères de confort (raccord à l'eau potable, à l'électricité, au chauffage central...).

Aujourd'hui encore, les critères d'évaluation restent ceux édictés par l'Oberfinanzamt Köln de l'époque et on calcule des valeurs théoriques selon une base de 1941, indexées à la valeur d'aujourd'hui.

En d'autres mots, chaque nouvelle construction est évaluée à la lumière de ce qu'elle aurait rapporté comme location en 1941 et ce montant est ensuite indexé pour donner une valeur actualisée en euros.

La loi de 1934 prévoyait une réévaluation de la valeur unitaire tous les six ans. Cette périodicité de mise à jour n'a jamais été respectée au Luxembourg, car elle était jugée irréaliste au vu de l'ampleur du travail administratif que cela impliquait. Dès lors, la valeur n'est adaptée qu'au moment où des travaux d'une certaine ampleur, nécessitant une demande de permis de construire, sont réalisés. Cette manière de procéder a pour effet qu'un certain nombre de biens immobiliers ne sont plus évalués à leur juste valeur, car leur valeur unitaire n'a jamais été réévaluée.

Chaque nouvelle construction est évaluée à la lumière de ce qu'elle aurait rapporté comme location en 1941 et ce montant est ensuite indexé pour donner une valeur actualisée en euros.

Les critères d'évaluation de la valeur économique des biens immobiliers sont totalement surannés et l'intégration de paramètres liés à des objectifs de développement durable me semblerait pertinente.

Prenons un exemple concret : une maison construite en 1800 et qui, en 1941, se trouvait dans un état piteux avait une valeur très faible. Mais aujourd'hui, après rénovation, sa valeur locative est tout à fait comparable à celle d'une maison récente. Pourtant, ce n'est qu'au moment d'une nouvelle demande pour un permis de construire que l'administration procédera à une rectification de sa valeur unitaire.

Du point de vue de la commune

L'impôt foncier, tout comme l'impôt commercial, est un impôt communal. À la différence d'autres impôts, ils participent au financement global de la commune et ne sont pas « affectés », c'est-à-dire liés à une dépense spécifique de la commune.

Depuis la loi de 2008 relative au Pacte du logement, les communes peuvent subdiviser la catégorie B en 6 classes et appliquer un facteur multiplicateur différent pour chaque classe. L'objectif est notamment de permettre une imposition plus élevée des terrains à bâtir pour encourager les propriétaires à mettre les terrains disponibles sur le marché. L'État, depuis 2008, utilise aussi son mécanisme de « taux d'assiette » pour encourager ce mouvement en créant une imposition graduelle des terrains qui reçoivent une autorisation à bâtir : 10 % la première année, 15 % la deuxième année et 100 % à partir de la troisième année.

La liste des différents taux appliqués par les communes est publiée chaque année vers le mois de décembre au Mémorial². On peut observer des différences assez importantes des taux multiplicateurs selon les communes :

- au niveau général, on observe que 42³ communes n'ont pas fait le choix de différencier la catégorie B entre l'immobilier bâti et le non bâti. Les 69 autres communes proposent des taux différents pour 6 sous-catégories (B1, construction commerciale ; B2, construction à usage mixte ; B3, construction à autre usage ; B4, maison unifamiliale et maison de rapport ; B5, immeuble non bâti autres que les terrains à bâtir à des fins d'habitation ; et B6, terrain à bâtir à des fins d'habitation)
- au niveau de la catégorie B4 (maison unifamiliale et maison de rapport), les taux varient dans un rapport de 1 à 5 entre les communes. La commune de Manternach applique un taux multiplicateur de 100, celle de Steinfort de 105. À l'opposé, les quatre communes appliquant les taux les plus élevés sont Kiischpelt (500), Munshausen, Heinerscheid et Clervaux (475).
- le pacte logement avait suggéré de rendre les terrains à bâtir plus chers que les terrains non constructibles au niveau de l'impôt foncier. Mais seules 12 communes appliquent cette distinction. Le plus fort rapport existe à Berdorf, où le rapport est de 1,8 (280 pour un terrain et 500 pour un terrain constructible).

Cependant, l'impôt foncier ne représente aujourd'hui, en moyenne, plus que 1,5 % des recettes ordinaires des communes. Il en représentait encore 5,5 % en 1970. Cette décroissance s'explique par l'augmentation de la part de l'impôt commercial et celle de la dotation financière de l'État⁴. L'impôt foncier étant lié au seul état de propriété, il est globalement plus stable que les recettes de l'impôt commercial et la dotation de l'État, qui varient en fonction de la situation économique. En temps de crise, les com-

Fixé pour chaque bien par l'Administration des contributions directes, Division évaluations immobilières

Défini par règlement grand-ducal : varie selon la situation et le genre de la construction

Fixé par la commune selon les différentes catégories

Impôt foncier = valeur unitaire x taux d'assiette x taux communal

Base d'assiette

munes sont donc plus vulnérables sur le plan financier en raison du faible apport de l'impôt foncier.

Et si on réformait... ?

Le système de l'impôt foncier souffre donc de plusieurs maux. Le plus important est celui de la fixation de la valeur unitaire. Les règles de fixation n'étant pas compréhensibles par le public, le citoyen a le sentiment que la fixation de cette valeur est plutôt arbitraire. En comparant les valeurs indiquées sur sa facture avec celle de ses voisins, il n'arrive pas à saisir la logique qui différencie les différents objets. De plus, puisque de nombreux objets immobiliers n'ont jamais été réévalués depuis 1941, on pourrait s'attendre à ce que le législateur actualise et rende le système plus transparent. Il ne faudrait pas nécessairement toucher à la partie du taux multiplicateur fixé par commune. En effet, l'autonomie communale dans l'établissement de cette recette se justifie par des impératifs de politique d'aménagement du territoire. Une certaine concurrence entre les communes peut également être bénéfique. Enfin, le citoyen a les moyens d'influencer cette politique à travers la démocratie locale.

Mais il en est autrement avec le système de fixation de la valeur unitaire. Les critères d'évaluation de la valeur économique des biens immobiliers sont totalement surannés et l'intégration de paramètres liés à des objectifs de développement durable me semblerait pertinente. En voici trois exemples :

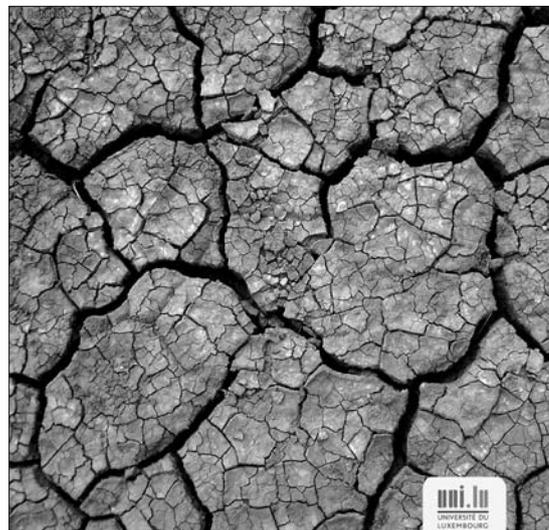
- On pourrait créer un critère d'utilisation du sol, tenant compte de la superficie construite ainsi que de celle du terrain attenant. Elle répondrait ainsi mieux aux exigences de la densification de l'habitat.
- Un deuxième critère serait l'impact environnemental et climatique du bâti. Ainsi, la quantité de surfaces rendues imperméables au ruissellement des eaux (parking, perrons, entrée de garage, terrasse) ou la classification énergétique des bâtiments ont un impact sur l'environnement et pourraient être prises en considération.
- La préservation du patrimoine architectural pourrait également être encouragée par la création d'un correctif pour les bâtiments anciens (diminuer le taux appliqué aux maisons classées, favoriser la rénovation plutôt que la destruction de certaines bâtisses dans des zones à protéger...).

Ces réflexions pourraient également s'appliquer à la catégorie A des impôts fonciers ne touchant que des terrains agricoles et forestiers. Par exemple, par l'introduction d'un paramètre lié à la biodiversité, on pourrait appliquer un taux modérateur pour les surfaces en culture biologique ou pour les forêts gérées

d'une manière durable. Leur plus-value écologique pourrait ainsi être rémunérée en partie à travers une modération de l'impôt foncier.

Ces réflexions sur le calcul de l'impôt foncier s'inscrivent aussi dans une réflexion plus globale sur le rapprochement entre le citoyen et les décideurs politiques communaux. En augmentant l'impôt foncier d'une manière raisonnable et en le faisant peser d'une manière plus significative dans les budgets communaux, l'impôt foncier ainsi modifié encouragerait à une responsabilisation accrue des élus locaux face à leur gestion budgétaire et rendrait plus directe la relation entre contribution des citoyens et dépenses communales. ♦

- 1 *Mémorial* A n° 902 de 1934
- 2 *Mémorial* B, année 2010, n° 106 et n° 108
- 3 Il y a 112 communes publiées dans l'ensemble des publications du *Mémorial* en 2010.
- 4 Chiffres du rapport d'activité 2008 du ministère de l'Intérieur.



MISSION CULTURE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE | mcest@uni.lu

GRANDE CONFÉRENCE 25

Zu spät für Pessimismus

Über die Zukunftsfähigkeit moderner Gesellschaften

Harald Welzer Kulturwissenschaftliches Institut Essen

Montag 28 Februar 2011 17:00

Hörsaal BS1.03 Campus Limpertsberg

Der Klimawandel wird gewöhnlich als Gegenstand von Meteorologie, Ozeanologie und Gletscherforschung betrachtet, er ist aber vor allem ein kulturelles Phänomen: Die Folgen der Klimaerwärmung sind überhaupt nur insoweit von Bedeutung, als sie Kulturen und Gesellschaften treffen und vor neue Herausforderungen stellen. Der Klimawandel und seine Bewältigung stellt daher nicht nur eine technologische, sondern vor allem eine kulturelle Aufgabe dar – eine, die den Lebensstil genauso betrifft wie die Phantasie und die Erfindungsgabe. Der Umbau der Gesellschaft zu einer post-carbonen Kultur muss vor allem dort ansetzen, wo Veränderungen des Konsum- und Mobilitätsverhaltens Gewinne an Lebensqualität mit sich bringen; das Projekt der großen Transformation muss insgesamt als eines kommuniziert werden, das lustvoll und spannend ist. Die Rhetoriken der klassischen Umweltbewegung haben auf breiter Front versagt, in Zukunft geht es um Lebenskunst, Generationengerechtigkeit, Wege aus der Leitkultur der Verschwendung und Konzepte des guten Lebens, kurz: um das Neudenken künftiger Überlebensbedingungen.

EN COLLABORATION AVEC LES AMIS DE L'UNIVERSITÉ DU LUXEMBOURG