

# Logement et Fiscalité Immobilière. Quelles Politiques Possibles pour les Régions ?

Bernard Jurion  
Professeur ordinaire  
Université de Liège

*Cette publication est basée sur l'article: "L'accroissement des compétences régionales en matière de fiscalité immobilière. Quelques pistes nouvelles pour la Région wallonne", du même auteur, paru dans les Cahiers de l'Urbanisme (n° 42 - décembre 2002). Plusieurs politiques proposées ont été évaluées dans le mémoire de fin d'études en sciences de gestion: "Quel avenir pour la fiscalité immobilière suite à la loi du 13 juillet 2001?", présenté à l'Université de Liège par Virginie Marcotty (septembre 2003).*

Le 13 juillet 2001 marque une date importante dans la redistribution des outils de la politique immobilière entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique. En organisant le transfert de diverses compétences aux régions et aux communautés, la loi spéciale, datée de ce jour, a accru considérablement les compétences des régions en matière de fiscalité immobilière.

Encore faut-il que les régions, en raison notamment de leur contrainte budgétaire et de celle d'autres niveaux de pouvoir (les communes et les provinces), puissent disposer effectivement de ces nouvelles compétences tout en évitant d'accroître la pression de la fiscalité immobilière afin d'empêcher une taxation excessive (par rapport aux revenus des actifs mobiliers) du patrimoine immobilier et des revenus qu'il génère.

Il faut noter, en effet, que les revenus immobiliers continuent à être globalisés avec les revenus professionnels pour le calcul de l'impôt des personnes physiques. D'autre part, les communes et les provinces se financent, dans une très large proportion par des taxes additionnelles au précompte immobilier (elles représentent plusieurs fois le montant de l'impôt régional de base) tant et si bien que toute adaptation des règles de calcul de ce précompte influencerait inévitablement les recettes de ces niveaux de pouvoir qui y réagiraient en modifiant leur nombre de centimes additionnels.

C'est dans cette perspective qu'à la lumière de la théorie du "Fiscal Federalism" et des compétences des régions en matière de logement, d'urbanisme et d'aménagement du territoire, nous essaierons de dégager quelques pistes de réflexion sur les nouvelles possibilités qui s'offrent ainsi aux autorités régionales.

## **1. Les nouvelles compétences fiscales des régions**

Comme nous l'avons dit, la loi du 13 juillet 2001 accorde aux régions de nouvelles compétences en matière de taxation en général et de taxation immobilière en particulier. Elle fixe comme suit la liste des impôts régionaux:

- 1° la taxe sur les jeux et paris,
- 2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement,
- 3° la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées,
- 4° les droits de succession et les droits de mutation par décès,
- 5° le précompte immobilier,
- 6° les droits d'enregistrement sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique,
- 7° les droits d'enregistrement sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique et sur les partages et conversions de ces biens,
- 8° les droits d'enregistrement sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles,
- 9° la redevance radio et télévision,
- 10° la taxe de circulation sur les véhicules automobiles,
- 11° la taxe de mise en circulation
- 12° l'eurovignette.

Certains de ces impôts étaient déjà des impôts régionaux ou une part importante de leur produit (41,408% des droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles) était versée aux régions. Constituent, par conséquent, de nouveaux impôts régionaux ceux notés de 7° à 12° dans l'énumération ci-dessus ainsi que la partie non encore transférée (58,592%) du produit des droits d'enregistrement figurant au point

6°. Le Tableau 1 nous donne le montant (exprimé en millions d'euros) des masses budgétaires concernées par cette réforme en distinguant la fiscalité immobilière (en ce compris les droits de succession) de celle portant sur les activités de loisir (jeux et paris,...) et sur les véhicules automobiles.

**Tableau 1**  
**Recettes des impôts régionaux: 1999-2002**

	1999	2000	2002
<b>A. Recettes totales</b>	<b>4248,4</b>	<b>4374,5</b>	<b>4678,3</b>
<i>A.1. Fiscalité sur les loisirs</i>	<i>133,7</i>	<i>128,7</i>	<i>104,2</i>
Taxe sur les jeux et paris	50,2	45,3	46,2
Taxe sur les appareils automatiques de divertissement	70,3	70,6	53,8
Taxe d'ouverture	13,2	12,8	4,2
<i>A.2. Fiscalité immobilière</i>	<i>2828,4</i>	<i>2905,2</i>	<i>3100,8</i>
Droits de succession	891,5	1012,8	1096,3
Précompte immobilier (*)	43,7	32,7	49,0
Droits d'enregistrement - ventes d'immeubles	1624,7	1643,4	1715,9
Droits d'hypothèque	192,4	131,5	156,6
Droits de partage	21,7	25,6	28,2
Droits de donation	54,4	59,2	54,8
<i>A.3. Fiscalité automobile</i>	<i>1286,3</i>	<i>1340,6</i>	<i>1473,3</i>
Taxe de circulation	954,3	1049,5	1109,4
Taxe de mise en circulation	234,7	208,8	252,4
Eurovignette	97,3	82,3	111,5
<b>B. Déjà régionalisées</b>	<b>1741,6</b>	<b>1854,7</b>	<b>1960,0</b>
<i>B.1. Fiscalité sur les loisirs</i>	<i>133,7</i>	<i>128,7</i>	<i>104,2</i>
<i>B.2. Fiscalité immobilière</i>	<i>1607,9</i>	<i>1726,0</i>	<i>1855,8</i>
Droits de succession	891,5	1012,8	1096,3
Précompte immobilier (*)	43,7	32,7	49,0
Droits d'enregistrement - ventes d'immeubles	672,7	680,5	710,5
<b>C. Régionalisées au 01.01.2002</b>	<b>2506,7</b>	<b>2519,8</b>	<b>2718,3</b>
<i>C.2. Fiscalité immobilière</i>	<i>1220,4</i>	<i>1179,2</i>	<i>1245,0</i>
Droits d'enregistrement - ventes d'immeubles	951,9	962,9	1005,4
Droits d'hypothèque	192,4	131,5	156,6
Droits de partage	21,7	25,6	28,2
Droits de donation	54,4	59,2	54,8
<i>C.3. Fiscalité automobile</i>	<i>1286,3</i>	<i>1340,6</i>	<i>1473,3</i>

(\*) Il s'agit ici du précompte immobilier versé aux régions wallonne et bruxelloise puisque la région flamande prélève directement le précompte immobilier la concernant.

Source : SED – Ministère des Finances – Note de conjoncture – Millions d'euros.

Le Tableau 2 présente, pour la période 1999-2002, la répartition des recettes nouvellement régionalisées entre la fiscalité immobilière et la fiscalité automobile.

**Tableau 2**  
**Répartition des recettes nouvellement régionalisées: 1999-2002 (en %)**

	1999	2000	2002
Fiscalité immobilière	48,69	46,80	45,80
Fiscalité automobile	51,31	53,20	54,20
Total	100	100	100

On observe que la fiscalité automobile constitue une part de plus en plus importante de ces recettes nouvelles.

Le Tableau 3 nous donne la répartition du produit des droits de succession (4°) et des droits d'enregistrement (6°) entre les trois régions.

**Tableau 3**  
**Répartition du produit des droits de succession et d'enregistrement (en %)**

	1990	1995	2000
Droits de succession			
Bruxelles-capitale	27,9	22,0	20,2
Flandre	45,8	50,7	53,9
Wallonie	26,2	27,2	26,0
Droits d'enregistrement			
Bruxelles-capitale	22,6	14,4	16,6
Flandre	54,8	60,9	60,6
Wallonie	22,7	24,6	22,7

*Source: SED - Ministère des Finances*

Les recettes fiscales nouvelles pour les régions, de l'ordre de 2,7 milliards d'euros en 2002, sont toutefois compensées par une réduction équivalente du produit de l'impôt des personnes physiques qui leur est attribué.

Si, sur le plan du financement des régions, cette opération est donc une opération neutre, elle conduit néanmoins à accroître sensiblement leurs compétences en matière de fiscalité en leur permettant de modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts numérotés de 1° à 4° et de 6° à 12° (pour les impôts 11° et 12°, un accord de coopération entre les régions est nécessaire dans certains cas pour éviter un déplacement de la masse taxable).

En ce qui concerne plus particulièrement le précompte immobilier (5°), les régions sont également compétentes pour en modifier le taux, la base d'imposition et les exonérations. Elles ne peuvent toutefois pas modifier le revenu cadastral fédéral puisque ce dernier est utilisé pour fixer certains revenus imposables à l'impôt des personnes physiques.

Cette disposition, donnant la liberté aux régions de modifier la base de calcul du précompte immobilier, leur permet, si elles le souhaitent, d'établir dorénavant ce

précompte sur une autre base que le revenu cadastral. Nous verrons plus loin l'utilisation qu'elles pourraient en faire.

## **2. La fiscalité immobilière**

Nous venons de voir que, par la loi du 13 juillet 2001, les régions disposent dorénavant des compétences en matière de taux, de base imposable et d'exonérations pour le précompte immobilier, les droits de succession et les droits d'enregistrement, d'hypothèque, de partage et de donation.

Mais aux yeux du fisc, l'immeuble est aussi un actif générateur de revenus réels ou imputés (lorsque le contribuable habite l'immeuble dont il est propriétaire il évite le paiement de loyers). Ces revenus sont globalisés avec les revenus professionnels pour le calcul de l'impôt des personnes physiques.

Même si la région fixe le taux du précompte immobilier (un taux de base de 1,25% du revenu cadastral en régions wallonne et bruxelloise et de 2,5% en région flamande) et peut dorénavant en déterminer librement la base imposable, cet impôt procure essentiellement des recettes aux communes et aux provinces par la perception de centimes additionnels. D'autres taxes communales concernent aussi indirectement la propriété immobilière.

Nous donnerons ici un bref aperçu de la fiscalité immobilière en Belgique:

### ***a) L'impôt des personnes physiques***

Les revenus immobiliers sont globalisés avec les revenus professionnels pour calculer le revenu imposable à l'impôt des personnes physiques. Pour leur part, les revenus mobiliers ne sont plus globalisés que dans des cas exceptionnels et donnent lieu au paiement d'un précompte mobilier libératoire.

Le fisc distingue les contribuables selon:

- qu'ils occupent l'immeuble dont ils sont propriétaires (en distinguant la résidence principale de la résidence secondaire);
- qu'ils donnent l'immeuble en location (en distinguant la location à des fins professionnelles de la location à des fins non professionnelles).

Sauf dans le cas où l'immeuble est donné en location à des fins professionnelles (on impute alors le loyer net en déduisant du loyer brut les charges d'entretien et de réparation évaluées à 40% de ce loyer brut), les revenus immobiliers sont évalués par le revenu cadastral (il est indexé annuellement depuis 1991 et est augmenté de 40% pour les bâtiments autres que l'habitation principale).

Le contribuable bénéficie d'un abattement forfaitaire réduisant ou, le plus souvent, annulant le revenu cadastral de l'immeuble qu'il habite personnellement. Sur base du principe que peuvent être déduites du revenu imposable toutes les charges supportées par le contribuable pour acquérir ou pour conserver les revenus taxés, les intérêts d'emprunts spécifiquement destinés à l'achat, l'amélioration, la construction ou la rénovation d'immeubles sont déductibles des revenus immobiliers. Le capital remboursé dans le cadre d'un emprunt hypothécaire donne lieu, dans certaines limites, à une réduction d'impôt tandis que, dans des conditions fort strictes, le contribuable peut bénéficier d'une déduction complémentaire d'intérêt.

Puisque le concept retenu dans le cadre de l'impôt des personnes physiques est celui de revenu généré par l'immeuble, il est normal que le revenu cadastral soit réduit au prorata de l'inactivité de l'immeuble pendant l'année concernée, si cette inactivité est, au moins de 90 jours. Encore faut-il que l'improductivité de l'immeuble revête un caractère involontaire dans le chef du propriétaire.

### **b) Le précompte immobilier**

Il ne s'agit pas réellement d'un précompte au sens juridique du terme puisque le contribuable ne peut pas le faire valoir comme un impôt sur le revenu prélevé à la source (le seul montant imputable à l'impôt des personnes physiques est limité à 12,5% du revenu cadastral de la maison d'habitation dans la mesure où ce revenu est repris dans le revenu imposable).

En réalité, le précompte immobilier est un impôt régional (de faible montant) sur le revenu que le propriétaire devrait "normalement" retirer de son immeuble. Il est de 1,25% du revenu cadastral en Régions wallonne et de Bruxelles-capitale, et de 2,5% en Région flamande. Les taux sont réduits pour les logements loués comme habitations sociales tandis que des réductions de précompte peuvent être accordées pour habitation modeste ou lorsque l'immeuble est occupé (propriétaire ou locataire) par une personne handicapée ou par un chef de famille ayant au moins deux enfants en vie.

La question de la diminution ou de l'exonération du précompte immobilier en cas d'improductivité de l'immeuble est réglée de façon différente dans les trois régions. La Région flamande (la réduction n'est accordée que dans les cas de destruction totale ou partielle d'immeubles) et la Région de Bruxelles-capitale (la réduction n'est applicable que pour les immeubles bâtis, déclarés insalubres, mais améliorables, à condition de justifier une occupation ininterrompue de neuf années) imposent des règles plus strictes d'exonération que celles pratiquées dans le cadre de l'impôt des personnes physiques.

Les provinces et les communes prélèvent, en fonction de leurs besoins, des centimes additionnels au précompte immobilier (un centime additionnel représente 1% de l'impôt régional de base).

Le Tableau 4 donne, par région, la part des centimes additionnels au précompte immobilier dans les recettes fiscales des communes.

**Tableau 4**  
**Structure des recettes fiscales communales – Budget 2002 (en %)**

	Flandre	Wallonie	Bruxelles
Additionnels au précompte immobilier	42,9	39,1	58,7
Taxe additionnelle à l'IPP	37,2	37,2	22,8
Autres taxes additionnelles	2,0	1,7	1,1
Impôts communaux perçus directement	17,8	22,0	17,4
Total	100	100	100

*Source: DEXIA - Les finances des pouvoirs locaux en 2002*

On observe que les communes wallonnes recourent à cette taxe additionnelle de façon proportionnellement moins importante que les communes flamandes et surtout bruxelloises. Ces dernières en retirent près de 3/5 de leurs recettes fiscales. On constate aussi que le nombre moyen de centimes additionnels au précompte immobilier prélevé par les communes bruxelloises en 2002 (2650 - source DEXIA) est supérieur à celui des communes flamandes (2512 après correction pour tenir compte du taux plus élevé de l'impôt régional) et wallonnes (2414).

Les provinces (Tableau 5) retirent des centimes additionnels au précompte immobilier une part de leurs recettes fiscales encore plus élevée que les communes.

**Tableau 5**  
**Structure des recettes fiscales provinciales - Budgets 2003 (en %)**

	Flandre	Wallonie
Centimes additionnels au précompte immobilier	78,2	89,8
Autres taxes provinciales	21,8	10,2
Total	100	100

*Source: DEXIA - Les finances des pouvoirs locaux en 2002*

On comprend aisément pourquoi les centimes additionnels au précompte immobilier constituent l'impôt, par excellence, des pouvoirs publics locaux:

- la stabilité de la matière taxable, la propriété immobilière. Une augmentation du taux n'aura, à court terme tout au moins, qu'un faible effet sur l'assiette de l'impôt. A long terme en revanche, cet impôt sera comptabilisé dans la valeur des immeubles de telle sorte qu'une hausse de la fiscalité se traduira par une baisse de cette valeur. Dans le même temps, le capital pourra éventuellement se déplacer d'une localité à l'autre en fonction des taux de taxation respectifs;
- les propriétaires taxés n'habitent pas toujours la commune ou la province (l'argument est d'autant moins pertinent que la propriété immobilière est peu concentrée). On ne peut omettre cependant – nous discuterons cette hypothèse plus loin – qu'une partie plus ou moins importante de l'impôt immobilier peut être détournée des propriétaires vers les locataires;
- le souhait d'établir un lien direct entre l'impôt perçu et l'offre de services publics locaux, particulièrement ceux rendus à la propriété immobilière (aménagement des voiries, des égouts, des réseaux de distribution de gaz et d'électricité, services de sécurité,...). Normalement, une offre plus importante de ces services entraîne, à fiscalité inchangée, une hausse du prix des immeubles et donc, à terme, de plus fortes recettes fiscales.

Nous ne raisonnons plus ici dans une perspective de taxation du revenu même si la base taxable correspond toujours, actuellement, au revenu locatif net "normal", mais bien dans une philosophie de services rendus. Une redéfinition de l'assiette de l'impôt pourrait aussi contribuer à en accroître l'effet incitatif.

**c) Des taxes prélevées à des moments précis de la vie des immeubles à l'occasion de certaines transactions**

Il s'agit principalement des droits d'enregistrement et des droits de succession.

Les droits d'enregistrement constituent un impôt sur la circulation des biens: l'administration taxe les immeubles (de façon plus générale, les éléments du

patrimoine) lorsqu'ils sont transférés à un autre patrimoine avec comme conséquence une augmentation du coût de la transaction immobilière. Pour la vente de biens immeubles le droit, calculé sur le prix de vente (avec comme base minimale, la valeur de l'immeuble), est de 12,5% en Régions wallonne et bruxelloise et de 10% en Région flamande (il est réduit pour faciliter l'accès aux logements modestes et peut faire l'objet d'autres réductions).

En augmentant le coût des transactions immobilières, les droits d'enregistrement en réduisent aussi le nombre. Indirectement, ils contribuent à réduire la flexibilité des marchés du travail: le contribuable verrait dans ces droits un obstacle à accepter un nouvel emploi éloigné de son domicile pour éviter de quitter la maison dont il est propriétaire et de devoir en acquérir une autre.

Comme le note l'avis de la section Fiscalité et Parafiscalité du Conseil supérieur des Finances portant sur la taxation des loyers et la réforme de la fiscalité immobilière (1), "en réduisant l'imposition des transactions (droits d'enregistrement), on rendra le marché plus fluide et le nombre de transactions devrait s'accroître". L'effet de viscosité de la population active s'atténuerait par le fait même.

De ce point de vue, la décision du parlement flamand de permettre (uniquement aux personnes physiques) la « reportabilité » des droits d'enregistrement payés à l'occasion de l'acquisition d'une maison à titre de résidence principale, en les imputant sur ceux dus pour l'acquisition d'une nouvelle résidence principale endéans les deux ans, est souvent prise en exemple.

Les droits de succession constituent une forme de taxe sur la fortune (le contribuable n'est pas le détenteur de cette fortune, mais ses héritiers) payée lors du transfert de patrimoine à l'occasion d'un décès. En matière immobilière, on les voit comme une façon de taxer les plus-values accumulées au cours de la période de détention de l'immeuble. Leur existence justifie le fait que les plus-values immobilières ne sont taxées que dans quelques cas limites.

Les taux (et les barèmes) des droits de succession varient d'une région à l'autre. Mais, dans tous les cas, ils dépendent du lien de parenté entre la personne décédée et ses héritiers. Ils deviennent prohibitifs dans le cas de successions sans lien de parenté tandis que la progressivité de l'impôt s'accroît lorsque le lien de parenté se distend.

#### ***d) D'autres taxes locales ou régionales***

Certaines taxes communales ou régionales concernent, directement ou indirectement la propriété immobilière. Elles sont souvent d'un faible rapport, mais ont parfois un effet évident d'incitant (l'objectif n'est pas d'obtenir des recettes importantes, mais d'éviter le comportement entraînant le paiement de la taxe). On citera à titre d'exemples, la taxe sur les logements abandonnés et celle sur les sites désaffectés. Il est toutefois bon de rappeler que, dans le cadre de la "paix fiscale" wallonne, les communes ont été amenées à céder à la Région les compétences relatives à ces taxes.

#### ***e) Une taxation excessive?***

Cet aperçu de la fiscalité immobilière en Belgique nous amène à observer que les immeubles et les revenus qu'ils procurent sont taxés successivement à plusieurs niveaux de pouvoir. La charge de certains contribuables peut devenir, par conséquent, particulièrement lourde.

A titre d'exemple, envisageons le cas du propriétaire d'un immeuble dont ce n'est pas l'habitation principale. Nous ne tiendrons compte ni des droits d'enregistrement payés à l'achat de l'immeuble, ni d'éventuels droits de succession. Le revenu cadastral (indexé) de cet immeuble est de 2000 euros, le taux marginal de taxation de son propriétaire à l'impôt des personnes physiques de 50% et le taux des centimes additionnels au précompte immobilier dans la province et dans la commune où il se situe respectivement de 1000 et de 2500. Ce propriétaire paiera, sur son revenu immobilier, un montant de 1400 euros (50% de 2800) à l'impôt des personnes physiques et il supportera un précompte immobilier de 900 euros (36x1,25% de 2000) en Région wallonne ou bruxelloise. Soit une charge fiscale totale de 2300 euros, supérieure au revenu cadastral.

Cette situation, qui est loin d'être exceptionnelle, ne peut se comprendre que si:

- le revenu cadastral de l'immeuble sous-estime largement son revenu locatif normal;
- le montant du précompte immobilier peut être déplacé dans une large proportion du propriétaire vers son locataire.

On ne peut éviter de faire la comparaison avec la taxation des revenus des actifs mobiliers et la perception d'un précompte libératoire de 15% ou de 25% sur les revenus mobiliers (certains auteurs notent de surcroît que, dans l'état actuel des choses, la part des actifs mobiliers dans la base imposable des droits de succession semble inférieure à ce qu'elle est dans le patrimoine global des ménages). Certes, objectera-t-on que les dividendes versés aux actionnaires ont déjà été taxés une première fois dans le cadre de l'impôt des sociétés ou, qu'en partie, les revenus mobiliers compensent la perte de valeur réelle de certains actifs en cas de hausse des prix.

Une fiscalité immobilière excessive risque de détourner les détenteurs de fortune du patrimoine immobilier en faveur de la détention d'actifs mobiliers, avec, en contrepartie, une réduction de l'offre et une augmentation du prix des logements. En effet, à côté de la maison d'habitation ou d'immeubles acquis par héritage, la construction ou l'achat d'immeubles de rapport procède d'un calcul de rentabilité et de risque comparés à ceux d'autres actifs, plus mobiles, dont le taux de taxation des revenus reste bas, en raison notamment de la concurrence fiscale internationale.

C'est pourquoi nous recommandons la plus élémentaire prudence. Si les régions souhaitent, légitimement, utiliser la fiscalité immobilière comme instrument de politique du logement ou d'aménagement du territoire, il serait préférable, à nos yeux, d'user d'incitants sous la forme de réduction des taux d'imposition, plutôt que d'accroître encore une fiscalité qui frappe déjà lourdement les revenus immobiliers. Dans le même ordre d'idées, les propositions qui suggèrent d'imputer à l'impôt des personnes physiques, plutôt que le revenu cadastral réévalué, les loyers effectivement perçus déduction faite des charges locatives (y inclurait-on le précompte immobilier?) conduiraient à encore renforcer la fiscalité immobilière.

### 3. Impôt immobilier et niveau des loyers

La question est de savoir qui supporte effectivement la charge de l'impôt immobilier. S'agit-il du propriétaire qui s'avèrerait incapable de répercuter une hausse de la fiscalité sur le loyer demandé ou, au contraire, le locataire qui verrait augmenter son loyer au fur et à mesure des augmentations de l'impôt?

Le problème n'est pas simple à trancher et il s'agit de faire la distinction entre les effets de la fiscalité à court et à long terme.

Trois approches différentes de cette question sont proposées dans la littérature économique:

- la vue "traditionnelle" qui veut que l'impôt immobilier soit complètement déplacé vers les locataires sous la forme de loyers plus élevés. En effet, dans un système de gouvernements décentralisés, le taux de rendement du capital devrait être le même dans chaque juridiction. Ceci signifierait que le rendement du capital après impôt ne devrait, en aucun cas, supporter l'effet d'une taxe locale sur les revenus immobiliers puisque, dans le cas contraire, le capital (immobilier) se déplacerait d'une juridiction à l'autre de façon à toujours obtenir le même rendement. Dans cette hypothèse, des différences de taux des centimes additionnels communaux au précompte immobilier devraient, normalement, se traduire par des différences de loyers telles que la population se déplacerait d'une localité à l'autre. Le prix des propriétés immobilières se réduirait aussi là où les taux de taxation seraient les plus élevés;
- une seconde approche, pas tout à fait différente de la précédente, voudrait que l'impôt sur les revenus immobiliers soit seulement le prix à payer pour bénéficier de services publics locaux plus nombreux. Au même titre que la fiscalité immobilière, les dépenses pour les services publics locaux seraient comptabilisées dans le prix des propriétés immobilières;
- une troisième approche, plus récente, repose sur l'idée que, puisque les revenus immobiliers sont taxés dans chaque juridiction, il en résulterait une mauvaise allocation du capital dans l'espace. Ce serait essentiellement les propriétaires du capital (les propriétaires d'immeubles) qui supporteraient la charge de cette situation.

A court terme, l'offre de logements est très inélastique par rapport au loyer net perçu (sauf si des incitants, fiscaux ou autres, amènent les propriétaires à ne pas louer lorsque le loyer devient trop bas). L'impôt immobilier serait alors supporté essentiellement par le propriétaire. A long terme, par contre, pour maintenir un rendement inchangé au capital immobilier et l'empêcher de se déplacer entre les juridictions en fonction des taux de taxation respectifs (ou empêcher une perte d'intérêt des détenteurs de fortune pour les actifs immobiliers), l'impôt devrait être largement répercuté sur les locataires.

Nous avons vu qu'il ne peut qu'en être ainsi lorsque bon nombre de contribuables paient un impôt immobilier (en ce compris l'impôt des personnes physiques sur les revenus immobiliers) supérieur au revenu cadastral. C'est aussi l'hypothèse implicite sur laquelle reposent les législations régionales lorsqu'elles permettent que les réductions du précompte immobilier pour enfants à charge ou personnes handicapées s'appliquent tout autant aux locataires qu'aux propriétaires des immeubles.

#### 4. Impôt immobilier et politique des centres urbains

Les responsables politiques se montrent de plus en plus préoccupés par l'évolution des centres urbains et accordent de plus en plus d'importance à la politique des grandes villes.

Cette politique repose sur un ensemble de mesures destinées à combattre l'exode urbain, la paupérisation des villes, l'insécurité, le manque de logements (on souhaite donner à tous les ménages la possibilité d'obtenir un logement de qualité),... Certaines parmi les mesures proposées sont de nature fiscale: diminution ou gel de l'indexation des revenus cadastraux, réduction des droits d'enregistrement sur les habitations "modestes", l'élargissement de la déduction complémentaire d'intérêts hypothécaires,...

Le Tableau 6 met clairement en évidence l'appauvrissement progressif des centres urbains par rapport aux communes de leur périphérie. On le mesure par le rapport (rapport COM/AR) entre le revenu taxable moyen par habitant de la ville-centre et celui de l'arrondissement.

**Tableau 6**  
**Evolution du rapport COM/AR pour les principaux centres d'agglomération**

Communes	Revenus 1980	Revenus 1990	Revenus 2000
Anvers	0,963	0,964	0,942
Arlon	1,149	1,090	1,175
Bruges	1,052	1,031	1,033
Bruxelles	0,886	0,856	0,868
Charleroi	1,007	0,985	0,949
Courtrai	1,101	1,066	1,038
Gand	1,042	1,008	0,998
Hasselt	1,169	1,137	1,112
La Louvière	0,950	0,936	0,899
Liège	1,035	0,979	0,944
Louvain	1,096	1,076	1,042
Malines	1,084	1,044	1,045
Mons	1,043	1,029	1,040
Namur	1,085	1,053	1,027
Nivelles	1,020	1,054	0,994
Ostende	1,063	1,036	1,015
Verviers	1,053	0,998	0,994
Région Bruxelles-capitale (*)	1,144	1,014	0,900

(\*) Pour la Région de Bruxelles-capitale, on a calculé le rapport entre le revenu imposable moyen de cette région et celui de la Belgique.

Des contribuables au revenu supérieur à la moyenne, attirés certainement par un cadre de vie plus agréable, mais vraisemblablement aussi par une fiscalité plus avantageuse, quittent le centre des agglomérations pour les communes péri-urbaines. Ils le font d'autant plus aisément qu'en incluant les frais de déplacement dans les charges professionnelles réelles, ils réduisent le prix effectif des trajets. Ce prix, toutes autres choses restant égales, est d'autant plus bas que le taux de taxation marginal à l'impôt des personnes physiques est élevé.

Cette population qui, chaque jour, vient travailler en ville, en y disposant d'une vaste gamme de services publics sans participer à leur financement (comportement de passager clandestin), demande aux pouvoirs publics des équipements collectifs suffisants (routes, parkings, transports en commun, ...) pour lui permettre d'accéder aisément à son lieu de travail.

Les centres d'agglomération, voyant leur population diminuer et des contribuables à bas revenus venir s'établir, connaissent de plus en plus de difficultés financières. Dans les quartiers qui se dépeuplent, des immeubles restent à l'abandon et se dégradent rapidement, parfois même sous l'effet de la spéculation immobilière. Souvent, l'insécurité accentue encore la crainte du centre-ville.

La sous-évaluation du coût économique des déplacements ainsi que la propension de plus en plus forte à consommer des services publics urbains sans en supporter le coût (parce qu'on paie ses impôts locaux au lieu de son domicile) conduisent à une mauvaise répartition de la population au sein des agglomérations et à une consommation excessive de sol pour les besoins de l'habitat. En étroite interaction avec les projets d'urbanisme, corriger cette situation (elle entraîne, nous l'avons vu, un gaspillage des ressources) pourrait être un des objectifs de la politique fiscale régionale.

Nous avons vu cependant que le montant du précompte immobilier payé à la région est dérisoire par rapport à celui versé à la commune ou à la province. Toute politique qui chercherait à ramener la population dans les centres urbains par une diminution du revenu cadastral ou par une réduction du précompte immobilier conduirait, tout au moins à court terme, à diminuer les recettes des communes concernées (nous avons vu qu'elles se financent dans une très large proportion par des centimes additionnels au précompte immobilier) tant et si bien que, sans autre source de financement, elles seraient amenées à augmenter leur nombre de centimes additionnels. Une réflexion parallèle sur le financement des centres urbains s'imposerait par conséquent.

## **5. D'autres questions de fiscalité immobilière**

Nous envisagerons successivement dans cette section:

- les conséquences de l'absence de péréquation cadastrale depuis 1975;
- l'hypothèse d'un traitement fiscal privilégié pour l'immeuble d'habitation occupé par son propriétaire;
- la problématique de la taxation des immeubles inoccupés;
- les effets éventuels de la politique régionale de fiscalité immobilière sur le financement des communes et des provinces.

### **a) *L'absence de péréquation cadastrale***

Les revenus cadastraux servant au calcul du précompte immobilier et à la globalisation des revenus à l'impôt des personnes physiques ont été fixés sur base de la réalité du marché immobilier en 1975 (les loyers ayant cours à l'époque) et utilisés pour la première fois en 1980. Depuis lors, plus aucune péréquation cadastrale n'a été entreprise de telle sorte que les revenus cadastraux actuels ne reflètent plus que très imparfaitement la valeur locative réelle des immeubles.

C'est pour remédier à cette situation que, depuis 1991, les revenus cadastraux sont indexés chaque année et que, sauf pour la maison d'habitation, ils sont affectés d'un coefficient correcteur lors du calcul de l'impôt des personnes physiques. Il n'empêche que cette adaptation des revenus cadastraux est purement linéaire et maintient inchangés les prix relatifs des immeubles ce qui, nous l'avons dit (l'évolution différente des marchés immobiliers locaux), ne reflète pas la réalité des transactions immobilières.

Les revenus cadastraux des immeubles localisés dans les centres urbains sont, certainement, sur-évalués par rapport à ceux situés à la périphérie. La loi du 13 juillet 2001 permet aux régions de choisir une autre base de calcul du précompte immobilier que le revenu cadastral. Compte tenu du peu de crédibilité que garde celui-ci, elles auraient tort de ne pas en profiter.

### ***b) Le traitement fiscal de la maison d'habitation***

La reconnaissance du droit au logement conduit à un traitement fiscal de l'immeuble d'habitation plus favorable que celui des autres immeubles dont le contribuable est propriétaire. C'est le cas, nous l'avons vu, en matière d'impôt des personnes physiques puisque le contribuable bénéficie d'un abattement forfaitaire déductible du revenu cadastral de cet immeuble.

Rien n'empêche d'adopter la même démarche pour le calcul d'un impôt immobilier régional tant que l'on privilégie une optique de revenu, parfaitement compatible avec cette forme d'encouragement à l'accession à la propriété.

Si en revanche la région décidait de retenir comme logique de taxation la rétribution des services publics locaux, cette exception perdrait sa raison d'être sauf à admettre, ce qui n'est guère concevable, que le contribuable habitant son propre immeuble en bénéficie moins que d'autres. La même remarque vaudrait également dans l'hypothèse où la fiscalité immobilière régionale se fixerait des objectifs en matière d'aménagement du territoire.

### ***c) La taxation des immeubles inoccupés***

Ici aussi la logique de revenu s'oppose à d'autres objectifs éventuels de la fiscalité immobilière. Un immeuble inoccupé ne procure aucun revenu à son propriétaire qui, par conséquent, ne devrait pas supporter de charge supplémentaire en matière d'impôt sur le revenu. Rappelons toutefois que, pour qu'il en soit ainsi, il est nécessaire que l'inactivité de l'immeuble revête un caractère involontaire dans le chef du propriétaire.

Par contre, l'inoccupation des immeubles constitue un obstacle majeur à la revitalisation des centres urbains. Dans cette perspective, l'exonération fiscale des immeubles inoccupés irait à l'encontre des objectifs que se sont fixés les pouvoirs publics.

Ceci explique les mesures particulières prises en matière d'improductivité d'immeubles par les Régions flamande et bruxelloise et l'adoption de règlements fiscaux régionaux et communaux sur les immeubles inoccupés et inhabitables. En tout état de cause, il convient d'empêcher que l'on puisse éviter un impôt en rendant un immeuble inhabitable, sauf à devoir supporter, en contrepartie, un impôt plus élevé.

#### **d) L'équilibre financier des communes et des provinces**

Le précompte immobilier ne représente qu'une très faible part des recettes fiscales des régions. Son montant est dérisoire par rapport à celui des droits d'enregistrement ou des droits de succession. La marge de manœuvre des gouvernements régionaux est limitée sauf à admettre, ce que nous ne recommandons pas, qu'ils décident d'ajouter un nouvel impôt sur les revenus immobiliers.

D'autre part, une adaptation des revenus imposables, certains évoluant à la hausse et d'autres à la baisse, ou une réduction du taux du précompte immobilier dans certaines zones bien définies auraient comme principal effet d'amener les communes et les provinces, sans dispositions nouvelles pour leur financement, à modifier leur nombre de centimes additionnels. La charge fiscale des contribuables ne varierait, finalement, que faiblement.

### **6. Quelques pistes nouvelles**

Jusqu'à présent, la fiscalité immobilière en Belgique a adopté essentiellement une logique de revenu. On taxe les revenus réellement procurés par l'immeuble ou, tout au moins, ceux qu'il est censé procurer.

La loi du 13 juillet 2001, en laissant aux régions l'ensemble des compétences en matière de précompte immobilier, de droits d'enregistrement et d'hypothèque et de droits de succession, leur confie la coordination de la fiscalité immobilière et leur permet d'intégrer les différents impôts immobiliers au sein d'un ensemble cohérent.

On peut imaginer que les régions utiliseront, en partie tout au moins, ces nouveaux instruments fiscaux pour concrétiser plus efficacement les politiques qu'elles mènent dans deux de leurs domaines de compétence: le logement (accès de tous à un logement de qualité, promotion du logement social et augmentation de l'offre de logements, lutte contre l'insalubrité et l'inoccupation de certains immeubles,...) et l'aménagement du territoire (revitalisation et rénovation urbaine, développement sélectif des villes, zones d'initiatives privilégiées,...).

La possibilité de choisir, pour le précompte immobilier (ou pour l'impôt immobilier régional), une base autre que le revenu cadastral, mieux adaptée aux objectifs des régions en matière d'aménagement du territoire et plus sensible à certains objectifs sociaux tels que l'accès à la propriété ou le droit à un logement de qualité, ouvre la porte à toute une série de politiques possibles.

Une étude récente entreprise à l'Université de Liège (voir Marcotty (7)) a permis de recenser une série de mesures aidant à rencontrer ces objectifs. Elles concernent tout autant les droits d'enregistrement que le précompte immobilier (ou l'impôt immobilier régional):

- *les droits d'enregistrement*: une réduction des droits (« reportabilité », diminution du taux) afin d'encourager la mobilité et la flexibilité de la main d'œuvre; une diminution spécifique des droits dans les centres urbains afin de lutter contre l'exode urbain;...

- *l'assiette de l'impôt immobilier régional*: elle pourrait être liée à des caractéristiques spécifiques de l'immeuble (superficie habitable, superficie du terrain sur lequel il est bâti,...) ou à des critères urbanistiques ou géographiques de la commune où il est situé;...
- *le taux du précompte immobilier*: il pourrait varier en fonction du revenu moyen par habitant ou du revenu cadastral par logement de la commune; un taux réduit ou une réduction des revenus imposables pourrait intervenir dans les grandes agglomérations,...

Aucune mesure proposée ne concerne spécifiquement les droits de succession. Ceux-ci, en effet, portent tout autant sur la transmission d'actifs mobiliers que sur celle de biens immobiliers. Des mesures récentes (déclaration libératoire unique, suppression progressive des titres au porteur) devraient contribuer à augmenter le montant déclaré des successions et à rééquilibrer leur structure entre les différents types d'actifs. Ce pourrait être l'occasion de réduire les taux de ces droits de succession tout en continuant à satisfaire la contrainte budgétaire des pouvoirs publics. Les propriétaires d'immeubles (... ou plutôt leurs héritiers) auraient tout à gagner d'une telle politique.

Il faut finalement rappeler que la faible part du précompte immobilier dans les recettes fiscales des régions réduit largement la portée des politiques énoncées plus haut. Si on souhaite qu'un impôt immobilier régional soit un instrument efficace de politique du logement ou d'aménagement du territoire, il faudrait qu'il soit prélevé, sans alourdir la charge fiscale totale des contribuables, à des taux (modulables) plus élevés que celui du précompte immobilier et sur une assiette autre que le revenu cadastral. Une solution pourrait être (... mais il faudrait négocier à nouveau le financement des Régions) de renoncer à taxer les revenus immobiliers à l'impôt des personnes physiques et de permettre aux Régions, et aux pouvoirs locaux, de disposer seuls de toutes les compétences en matière de fiscalité immobilière. Cependant, pour respecter l'équilibre entre les moyens de financement du pouvoir fédéral et des régions, on réduirait aussi le montant d'impôt des personnes physiques cédé aux gouvernements régionaux du rendement actuel de la taxation des revenus immobiliers pour le gouvernement fédéral.

Nous avons posé toute une série de questions, suggérant parfois des réponses, mais en laissant toujours le soin aux responsables politiques de faire le choix en fonction de leurs propres critères de décision.

- la fiscalité immobilière régionale doit-elle reposer sur une logique de revenu ou peut-elle permettre de rétribuer aussi les pouvoirs décentralisés pour des services qu'ils rendent à la population, tout en gardant un effet incitatif?
- s'il est parfaitement logique d'exonérer de l'impôt des personnes physiques un immeuble improductif de revenus pendant une certaine période, faut-il étendre cette exonération à l'impôt régional? Cette attitude risquerait de faire la part belle à la spéculation immobilière.
- la fiscalité immobilière doit-elle rester neutre vis-à-vis du choix du contribuable entre construire une nouvelle habitation en zone péri-urbaine ou rénover un immeuble en centre-ville? Ou doit-elle l'influencer dans l'objectif d'assurer une meilleure utilisation du sol?

En tout état de cause, la réforme attendue de la fiscalité régionale devra éviter de faire peser sur les propriétaires d'immeubles une charge excessive au risque de décourager l'investissement immobilier au profit d'autres formes d'investissement.

## Bibliographie

1. Conseil supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, Taxation des loyers et réforme de la fiscalité immobilière, février 1997.
2. Conseil supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, Avis sur la définition des critères objectifs d'estimation des recettes d'impôts régionaux à politique inchangée, novembre 2001.
3. Conseil supérieur des Finances, Section Fiscalité et Parafiscalité, Avis sur les déductions à l'impôt des personnes physiques, novembre 2002.
4. Jurion, B., "Aspects économiques du financement des communes", *Revue de Droit communal*, 1997, 166-182.
5. Jurion, B., "Fonds des communes, centimes additionnels, fiscalité autonome. Communes et Régions: quel partenariat pour le XXIe siècle?", *Union des Villes et Communes de Wallonie*, 1999, 81-98.
6. Jurion, B., "L'accroissement des compétences régionales en matière de fiscalité immobilière. Quelques pistes nouvelles pour la Région wallonne", *Les cahiers de l'Urbanisme*, Décembre 2002, 40-46.
7. Marcotty, V., "Quel avenir pour la fiscalité immobilière suite à la loi du 13 juillet 2001?", Mémoire de fin d'études en sciences de gestion, Université de Liège, septembre 2003.
8. Musgrave, R.A. et Musgrave, P.B., *Public Finance in Theory and Practice*, 5e ed., New York, Mc Graw-Hill Book company, 1989.
9. Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Jovanovich, New York, 1972.
10. Oates, W.E., *Studies in Fiscal Federalism*, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, 1991.
11. Scholsem, J.-C., Jurion, B. et Parent X., *La Fiscalité immobilière en Région wallonne*, Université de Liège, 1995.
12. Zodrow, G.R., *The Property Tax as a Capital Tax: a Room with Three Views*, in *National Tax Journal*, 2001, 139-156.