



Brussels Studies

La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels

2016
Collection générale | 2015

La régionalisation du « bonus logement » : vers une politique adaptée au contexte bruxellois ?

Regionalisering van de woonbonus: naar een beleid op maat van het Brussels Gewest?

The regionalisation of the “housing bonus”: towards a policy adapted to the Brussels context?

Nicolas Bernard et Valérie Lemaire



Éditeur
Université Saint-Louis Bruxelles

Édition électronique

URL : <http://brussels.revues.org/1251>
ISSN : 2031-0293

Référence électronique

Nicolas Bernard et Valérie Lemaire, « La régionalisation du « bonus logement » : vers une politique adaptée au contexte bruxellois ? », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, document 83, mis en ligne le 26 janvier 2015, consulté le 12 janvier 2017. URL : <http://brussels.revues.org/1251>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.



Licence CC BY

Numéro 83, 26 janvier 2015. ISSN 2031-0293

Nicolas Bernard et Valérie Lemaire

La régionalisation du « bonus logement » : vers une politique adaptée au contexte bruxellois ?

La sixième réforme de l'État vient d'octroyer aux Régions la compétence fédérale liée à la fiscalité des prêts hypothécaires afférents à la maison « propre et unique ». Communément appelé « bonus logement », le système bénéficie à de très nombreux contribuables. Il s'expose néanmoins à diverses critiques. Cet avantage fiscal, d'une valeur globale de plusieurs dizaines milliers d'euros par personne, est accordé sans aucune condition de revenus ; les plus aisés en bénéficient donc également... alors que, même sans ce coup de pouce, ils seraient devenus propriétaires. Dans le même temps, les ménages précarisés n'y font quasiment pas appel, pour la simple raison que les tarifs de l'immobilier sont pour eux prohibitifs. Cette aide fiscale, stimulant la demande, tire les prix de vente vers le haut, de sorte qu'elle bénéficie in fine au vendeur plutôt qu'à l'acheteur. Enfin, le bonus logement (moitié moins avantageux dans ce cas) discrimine ceux qui ne sont pas en couple. C'est dire s'il est important pour les Régions, spécialement dans un contexte de restrictions budgétaires, de reconfigurer le bonus logement, dans un sens plus social notamment. Pour l'avenir, on pourrait également le lier à des exigences en matière de salubrité ou de performance énergétique, le réserver aux primo-acquéreurs...

Nicolas Bernard est professeur de droit à l'Université Saint-Louis - Bruxelles. Il est ou a été membre d'instances représentatives diverses (comme le Conseil consultatif du logement de la Région bruxelloise et le Conseil supérieur du logement de Wallonie) et a travaillé à titre d'expert pour des ministres issus de différentes formations politiques. Il codirige actuellement l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles (IRIB). Auteur de nombreux ouvrages et articles sur le logement, il vient de publier un ouvrage intitulé *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?* (Larcier, 2014).

Juriste et ancienne chercheuse à l'Université Saint-Louis - Bruxelles, **Valérie Lemaire** a plusieurs publications à son actif en matière de logement, notamment sur l'habitat groupé dit solidaire (*Jurimpratique* 2013/3). Elle fait actuellement fonction de directrice de l'agence immobilière sociale de Schaerbeek.

Nicolas Bernard, +32(0)2 211 78 44, nicolas.bernard@usaintlouis.be

Benjamin Wayens (Secrétaire de rédaction), +32(0)2 211 78 22, bwayens@brusselsstudies.be

Introduction

1. Depuis le 1^{er} janvier 2005¹, celui qui achète une habitation « propre et unique » (en ce sens que l'acquéreur doit occuper lui-même celle-ci, et n'en détenir — en propriété — aucun autre) et qui la finance par un emprunt hypothécaire d'une durée minimale de dix ans est fondé, dans sa déclaration d'impôts, à déduire de l'ensemble de ses revenus les intérêts, amortissements en capital et autres primes d'assurances qu'il paie relativement à son emprunt² ; et ce, pendant toute la durée du crédit. Désigné couramment sous la vocable « bonus logement », ce système a succédé à un autre mécanisme de déductions fiscales — appelé « épargne logement » — globalement similaire (quoique légèrement moins avantageux pour le contribuable).

2. Concrètement, le poids pécuniaire du bonus est loin d'être négligeable pour le contribuable. D'une valeur moyenne annuelle de 1.348 euros à Bruxelles (contre 1.395 euros en Flandre et 1.310 euros en Wallonie), l'aide est répétée à chaque exercice imposable, tout le temps du remboursement du prêt. Attendu dès lors que la durée moyenne d'un crédit hypothécaire est de vingt ans, l'avantage fiscal doit être multiplié par vingt (pour dépasser au total les 25.000 euros — 50.000 s'il s'agit d'un couple).

3. Le bonus logement, disons-le d'emblée, prête incontestablement à discussion, pour des raisons multiples examinées ci-après. Précisément, les Régions sont devenues compétentes le 1^{er} juillet 2014, par la grâce de la sixième réforme de l'État³, pour régler cette matière jusqu'alors émergeant aux attributions du pouvoir fédéral. C'est une véritable révolution qui est en train de se mettre en place. L'objet de cet article est, dès lors, de fournir quelques suggestions de réorientation (qu'on peut notamment tirer, en creux, de nos remarques critiques) à propos d'un outil fiscal aussi plébiscité par les citoyens que controversé.

1. Critiques

1.1. Une aide qui profite essentiellement à ceux qui n'en ont pas besoin...

4. D'abord, l'avantage fiscal est octroyé sans condition de revenus ; le plus riche (comme le plus pauvre) y a droit. Généreuse assurément, il se fait que cette approche universalisante engendre le traditionnel effet d'aubaine : profitent essentiellement de la mesure des ménages qui n'en avaient pas véritablement besoin et qui, de toute façon, seraient sans doute passés à l'acte — et devenus propriétaires — sans ce coup de pouce de la puissance publique. Le soutien de l'État n'a rien de décisif dès lors, ou si peu, pour les hauts et moyens revenus, il ne détermine pas l'achat. Preuve en est d'ailleurs que l'avantage pécuniaire ne devient concret pour l'intéressé que deux ans après la transaction environ, puisqu'on paie ses impôts avec un tel décalage dans le temps. Et, s'il fallait avoir une illustration supplémentaire (de ce que l'avantage fiscal n'est pas pris en considération au moment où se discute une acquisition éventuelle), les banques elles-mêmes ne tiennent pas compte du bonus pour évaluer la capacité contributive — et la solvabilité — du candidat emprunteur.

1.2. ...tout en restant inaccessible à ceux qui en ont besoin

5. Cet effet d'aubaine (touchent l'argent public ceux qui, indépendamment de toute aide, auraient quand même franchi le pas) ne serait pas trop problématique si, dans le même temps, l'on constatait une répartition équilibrée des bénéficiaires parmi les différentes classes sociales. Or, il n'en est rien : plus le revenu est important, plus l'utilisation de cet outil est intensive. Ainsi, pas moins de 50 % de l'enveloppe budgétaire sont captés par les deux derniers déciles de revenus⁴, alors que les cinq premiers déciles n'en n'utilisent que 15%. Les ménages

¹ Loi-programme du 27 décembre 2004, *M.B.*, 31 décembre 2004, *err.* 18 janvier 2005.

² Pour l'exercice d'imposition 2014, la déduction s'élève à 2.260 euros maximum, augmentée de 750 euros les dix premières périodes imposables et de 80 euros lorsque le contribuable a 3 enfants à charge au 1^{er} janvier de l'année qui suit celle durant laquelle l'emprunt hypothécaire a été contracté.

³ Art. 5/5, §4 et 81^{quater} de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, insérés par les articles 11 et 75 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014.

⁴ Le dernier décile (sur dix) rassemble les 10% du total des déclarations fiscales dont les revenus sont les plus hauts, et le premier décile, les 10% dont les revenus sont les plus bas.

défavorisés ont donc très peu recours au dispositif (à peine 1% pour le premier décile de revenus contre 58% pour le dernier) [Valenduc, 2008]... et pour cause, vu l'inflation des prix de l'immobilier, particulièrement à Bruxelles ! Dès lors que l'objectif proclamé par le législateur (en adoptant le bonus logement) consistait à diffuser le modèle de la propriété pour tous, on peut douter de l'efficacité du mécanisme puisque des pans entiers de la population ne parviennent nullement à accéder à la propriété. En caricaturant (à peine), on pourrait dire que la mesure sert à entretenir son bien davantage qu'à l'acquérir. Celui qui n'a pas les moyens de « pré-financer » l'avantage fiscal (répercuté deux ans plus tard) éprouve de très fortes difficultés à devenir propriétaire.

6. Certes, pour clore ce point, le taux de propriétaires a tout de même grimpé en Belgique en l'espace de quelques décennies. Toutefois, dans son avis officiel sur la régionalisation du bonus logement, le Vlaamse Woonraad lui-même déclare n'avoir « aucune certitude » quant à une corrélation entre cette évolution et l'instauration des incitations fiscales en faveur des propriétaires, se basant même sur des études internationales affirmant n'y déceler « aucun lien » [Vlaamse Woonraad, 2012]. D'autres facteurs sont, bien plutôt, à mettre en évidence, comme l'amélioration du niveau de vie et l'affaissement des taux d'intérêt. Et, en tout état de cause, les statistiques les plus récentes donnent à voir en Région bruxelloise, et c'est une première, un léger reflux du taux de propriétaires (descendu en 2011 à 39%, contre 43% il y a une décennie)⁵, preuve supplémentaire s'il en est que le bonus manque d'efficacité — malgré son coût élevé pour l'Etat.

1.3. Une aide plus importante pour les revenus élevés (ce qui heurte — de front — le principe de progressivité de l'impôt)

7. Non seulement les plus aisés sont donc majoritaires — et de loin — à faire appel au bonus mais, par surcroît, le coût public pour eux est le plus élevé. Pourquoi ? Tout simplement parce que la déduction se fait au taux marginal d'imposition. Un mot d'explication s'impose. La déduction intervient avant le calcul de l'impôt et consiste, pour le con-

tribuable, à retrancher de sa base imposable certaines dépenses fiscalement déductibles. Cette soustraction s'opère sur la tranche la plus élevée des revenus du contribuable, sur celle donc qui, dans un système d'impôt progressif comme le nôtre, est soumise au taux d'imposition le plus haut (avec un maximum de 50% — attendu que les tranches inférieures de revenus sont taxées à 45%, 40%, 30% et 25%). Par voie de conséquence, cette manière de procéder se révèle avantageuse pour les contribuables aux revenus importants puisque leur non dépense fiscale est plus ample que pour l'assujetti modeste. Ce, quand bien même il s'agirait à la base d'un montant déduit identique. Corrélativement, du point de vue de l'Etat cette fois, l'impôt aurait rapporté beaucoup sur la somme ainsi soustraite aux revenus (puisque le taux de l'I.P.P. augmente à proportion des ressources financières), d'avantage en tous cas que si le contribuable avait été moins en fonds.

8. Sous cet angle, la déduction peut incontestablement être vue comme « régressive », c'est-à-dire que l'avantage fiscal croît à proportion de la richesse de l'intéressé. Or, notre système d'imposition est censé reposer sur le principe de la progressivité, qui proscrie en théorie qu'un contribuable percevant des revenus élevés se voit octroyer une incitation fiscale proportionnellement plus intéressante que celle dont peut bénéficier un citoyen moins fortuné.

1.4. Une aide qui défavorise ceux qui ne sont pas en couple

9. Une autre particularité du bonus logement est à noter. C'est que l'avantage fiscal est d'autant plus conséquent qu'il profite à *chacun des deux membres* du ménage. Une (légitime) question d'égalité de traitement se pose alors dans la mesure où le soutien fiscal fédéral s'avère plus fort lorsque le ménage emprunteur est composé de deux personnes plutôt qu'une ; ce, quand bien même le bien acheté et l'emprunt contracté seraient parfaitement identiques. Pourtant, la personne seule ne bénéficie-t-elle pas généralement de ressources plus faibles que le couple ? L'effort pécuniaire à fournir pour acquérir son logement n'est-il pas, proportionnellement, plus soutenu dans son chef⁶ ? N'eut-il pas

⁵ Comparaison du recensement 2001 avec le « Censu 2011 » réalisé par le même S.P.F. Economie.

⁶ Par exemple, la déduction maximale autorisée pour un couple ayant trois enfants à charge s'élève à 6.180 euros (pour l'exercice d'imposition 2014), somme diminuée de moitié (3.090 euros) lorsqu'on a affaire à un ménage monoparental avec trois enfants à charge également.

été plus opportun dès lors d'augmenter l'aide pour la personne isolée, plutôt que faire l'inverse ? Soulignons en tout état de cause que, contrairement à une idée reçue, les isolés sont relativement nombreux à contracter un emprunt hypothécaire (près d'un tiers des prêts⁷), ce qui donne une exacte mesure de l'enjeu.

1.5. Une aide peu équitable

10. On aurait pu imaginer, pour contre-balancer quelque peu le système de déduction au taux marginal (qui avantage les plus riches comme on l'a vu), que le montant maximal des dépenses à retirer des revenus *diminue* à proportion inverse de ceux-ci ; dit autrement, le ménage aisé n'aurait pas été autorisé à déduire la même somme que son homologue plus modeste. C'est loin d'être le cas cependant, ce plafond étant identique pour tous, quelles que soient les ressources des intéressés⁸. Sous cet angle-là, non plus, le contribuable en état de précarité ne touche davantage — fiscalement parlant — que les autres ; ce, sans même parler de ceux qui, trop pauvres, n'acquittent aucun impôt et, pour cette raison, se trouvent exclus *de facto* de l'avantage pécuniaire (...à supposer naturellement qu'ils aient réussi, en amont, à convaincre une banque de leur avancer de l'argent pour acheter une habitation).

11. En termes de justice sociale, cette caractéristique du bonus logement est pour le moins sujette à débat. En plus d'être faiblement efficace, celui-ci se révèle donc peu équitable. En un mot, la destination *de facto* du système aux ménages les plus aisés doit incontestablement questionner les autorités publiques : est-ce là en effet l'utilisation optimale des deniers de la collectivité ?

1.6. Une aide qui a pour effet pervers (et puissamment contre-productif) de gonfler les prix de l'immobilier... et qui, de ce fait, profite essentiellement aux vendeurs

12. C'est une loi d'airain de l'économie de marché, le prix de l'offre dépend étroitement de la demande. Or, celui qui met en vente un logement connaît généralement le cadeau fiscal dont jouira le candidat

acheteur, cadeau que le vendeur pourrait dès lors être tenté d'intégrer par avance dans le montant demandé ; si l'acquéreur (qui ne touche l'aide fiscale que deux ans plus tard) n'est pas toujours conscient de celle-ci, son interlocuteur semble être mieux au courant, lui. Il n'est pas interdit dès lors de se poser la question de savoir si le bonus logement a eu pour (nouvel) effet (pervers) d'encherir les prix de l'immobilier. Loin d'être iconoclaste, cette question a été instruite par une étude scientifique [Huyghebaert, 2012], qui a réussi à isoler, parmi les facteurs inflationnaires traditionnels (comme le boom démographique), l'influence du bonus logement. Cette étude a conclu par la positive : oui, ce pouvoir d'achat supplémentaire s'est répercuté sur les tarifs [dans le même sens, Albrecht et Van Hoofstat, 2012]. Peut-être pas dans les années qui ont suivi immédiatement l'instauration du bonus logement, mais rapidement les vendeurs de biens se sont-ils adaptés, en intégrant la donne. Le constat est corroboré officiellement par le Vlaamse Woonraad, qui estime que, « revenu supplémentaire », le bonus « a conduit à une augmentation des prix » dans la mesure où « la demande est croissante alors que l'offre de logement n'augmente pas de façon proportionnelle » (et que, de manière générale, le marché du logement en Belgique s'avère « peu flexible ») [Vlaamse Woonraad, 2012]. Même, si on le compare à celui des autres pays européens, le rythme auquel le parc de logements croît en Belgique est « d'une lenteur inégalée depuis 1980 » [O.C.D.E., 2013]. Il s'en infère une conséquence plus qu'interpellante : l'aide fiscale est essentiellement captée, en fait, par les *vendeurs*.

13. En clair, le bonus soutient la demande. Certes, on a dit plus haut que le bonus n'était pas suffisamment incitatif — et connu — pour convaincre les ménages défavorisés de « se lancer » (et faire achat d'un bien), ne serait-ce que parce que ceux-ci ont à préfinancer l'aide, ce qui ne leur financièrement pas possible. Mais pour la classe intermédiaire dite moyenne, pas insensible à ce coup de pouce de l'État (et peut-être mieux informée), cet effet d'entraînement peut s'observer dans une certaine mesure. Et, signe de l'inquiétude qui s'est emparée d'une partie des citoyens face aux perspectives de reconfiguration du

⁷ 29% exactement [Huyghebaert, 2012].

⁸ Voy. *supra* la note infrapaginale n°2.

bonus (à la baisse), le nombre de demandes de crédits hypothécaires a explosé en septembre 2014 (+85% par rapport à septembre 2013, rapporte Febelfin) ; en réalité, les gens se dépêchent d'acheter tant qu'il en est encore temps en quelque sorte, ce qui fait bondir les prix évidemment (+13% sur la même période).

14. En un mot, l'avantage pécuniaire dont est censé bénéficier l'acquéreur s'avère inexistant puisqu'il a été (intégralement) « mangé » par le surcoût ; le cadeau fiscal n'en est donc pas un. Ou plutôt, il ne gratifie pas le destinataire présumé puisque, *in fine*, le bonus termine sa course dans la poche non pas de l'acheteur mais du vendeur, ultime bénéficiaire de l'avantage. Inefficace, et même contre-productif, le bonus logement l'est également sous cet angle.

1.7. Une aide extrêmement lourde pour le budget public

15. On l'a dit, le bonus logement s'octroie sans condition de revenus (maximaux par exemple). Naturellement, cette absence de toute sélectivité sociale — conjuguée à une non modulation du plafond de dépenses déductibles — a un coût, et celui-ci est substantiel. Ainsi, en 2011, le bonus logement 2005 a représenté à lui seul un manque à gagner pour le fisc d'1,227 milliard d'euro pour l'ensemble du pays, répartis comme suit : 828 millions d'euros pour la Flandre, 330 millions d'euros pour la Wallonie et 69 millions d'euros pour Bruxelles⁹. Et si l'on y ajoute les dépenses (multiples) liées au régime fiscal antérieur à 2005, dont bénéficient encore de nombreux ménages, le coût total avoisine les 2,2 milliards...chaque année ! Soit trois fois plus que les budgets régionaux cumulés engagés spécifiquement en faveur du logement [Monnier et Zimmer, 2008] !

16. Approfondissons ce — toujours — révélateur registre budgétaire. En fait, le bonus logement fédéral est loin d'être la seule aide accordée au propriétaire. La Région bruxelloise par exemple déploie une palette de soutiens à l'accès à la propriété : prêts à taux préférentiel (de 2% en moyenne inférieur aux tarifs du marché bancaire classique) consentis par le Fonds du logement, production de logements subsidiés par Citydev (ex-S.D.R.B.) à destination des ménages à revenus moyens (lesquels n'ont plus dès lors qu'à acquitter deux tiers environ de la valeur vénale du bien), abattement sur une partie des droits d'enregistrement¹⁰ (faveur encore étendue par la suite¹¹), exonération des droits de succession sur le logement familial pour le conjoint survivant (ce qui évite de devoir vendre le bien pour régler les droits de succession)¹², financement de « community land trusts », etc. Ce, sans compter que l'acquéreur d'un logement Citydev bénéficie depuis peu d'un taux de TVA réduit (6%)¹³.

17. Au total (déduction fiscale fédérale et soutiens régionaux cumulés), près de 219 millions d'euros sont consacrés aux propriétaires bruxellois. Rapporté aux — maigres — montants dédiés à l'aide aux locataires cette fois (sur le marché privé bruxellois), ce chiffre laisse songeur. Hors logement social¹⁴, moins de 12 millions d'euros sont ainsi réservés par la Région bruxelloise aux preneurs (par le biais essentiellement des allocations « déménagement-installation-loyer » destinées à compenser le surcoût lié au déménagement d'un bien insalubre vers un logement sain, et des allocations « loyer » chargées de faire baisser le poste loyer dans le budget d'un ménage, indépendamment de tout déménagement), ce qui représente 5% à peine des dépenses effectuées au global en faveur des propriétaires. Déjà interpellante en soi, la

⁹ Fin 2013, le montant pour Bruxelles atteignait déjà 101 millions.

¹⁰ Art. 46bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'article 2 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002.

¹¹ Art. 2, 1°, de l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 février 2006, *M.B.*, 15 février 2006.

¹² Ordonnance du 30 janvier 2014 modifiant le Code des droits de successions, *M.B.*, 6 mars 2014.

¹³ Art. XXXVI de l'annexe A de l'arrêté royal du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux, *M.B.*, 31 juillet 1970 tel que modifié par l'article 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013, *M.B.*, 31 décembre 2013.

¹⁴ Lequel secteur héberge tout de même 38.000 ménages, malgré qu'il ne représente que 8% du bâti bruxellois. Si l'on y ajoute les autres logements à gestion publique ou à finalité sociale (comme les agences immobilières sociales), ce secteur capte pas moins de 78,2% du budget bruxellois afférent en 2014 au logement, soit 202 millions d'euros.

faiblesse de cet apport pécuniaire public paraît en décalage avec la réalité de terrain puisque, ne l'oublions pas, les locataires sont majoritaires en Région de Bruxelles-Capitale (44,75%, contre 41,45% de propriétaires et 13,8% de locataires d'un logement à gestion publique ou à finalité sociale).

18. Il y a plus : ces soutiens à la propriété sont généralement *cumulables*. L'illustration suivante est éloquent à cet égard [Mathieu, 2014]. Pour le ménage (disposant de 42.000 euros de revenus annuels par exemple) qui achète un appartement Citydev de 3 chambres vendu au prix de 260.000 euro (en bénéficiant de la TVA réduite), obtient un prêt sur 30 ans à taux préférentiel du Fonds du logement et jouit de l'aide fiscale fédérale, le total des aides publiques s'élève à 240.240 euros¹⁵ ! Soit presque autant que le montant de départ.

19. Un dernier paradoxe est à épingle. Malgré son coût plus que conséquent, le bonus logement est resté jusqu'alors peu mis en débat, et encore moins contesté. Pourquoi ? Parce qu'il s'agit précisément d'une déduction fiscale qui, comme telle, s'avère peu lisible/visible ou objectivable financièrement par le citoyen. Il est vrai que le manque à gagner pour l'État est généralement plus difficile à appréhender que le décaissement brut (la prime, par exemple). D'ailleurs, il ne faut pas chercher plus loin la raison pour laquelle, de manière générale, l'arme de la ristourne fiscale jouit tant des faveurs de la classe politique ; le procédé est commode il est vrai (à défaut d'être indolore pour les finances publiques...).

1.8. Un « pousse à l'endettement » ?

20. Une autre question se doit d'être soulevée : réserver l'avantage fiscal à ceux qui contractent un emprunt hypothécaire pour acheter leur logement ne revient-il pas à pousser le contribuable à s'endetter ? À la

réflexion, ce système n'est-il pas profitable essentiellement aux banques et autres établissements de crédits ? De fait, l'encours hypothécaire est très important en Belgique puisqu'il culminait, fin 2013, à 188 milliards d'euros (ayant d'ailleurs triplé sur ces quatorze dernières années). Sur les 28 États membres de l'Union européenne, d'ailleurs, seuls 5 pays ont une dette hypothécaire par habitant plus élevée que la Belgique. Ajoutons que le mécanisme actuel des aides fiscales n'étant pas limité dans le temps (le prêt hypothécaire peut avoir une durée de 20 ans, 30 ans, voire plus, le soutien public perdurera), il encourage les acheteurs à s'endetter sur le long terme, ce qui a un effet secondaire pernicieux : tirer encore les prix vers le haut [Bigot et Hoibian, 2009].

21. La Commission européenne a déjà eu l'occasion de se montrer critique envers la politique de la Belgique en la matière, estimant que le traitement fiscal passablement favorable des prêts hypothécaires constitue un des facteurs contribuant à la fois à l'endettement des ménages et au surinvestissement dans l'immobilier (avec un danger de bulle spéculative à la clef) [European Commission, 2012]. Certains de nos voisins, précisément, ont modifié leur législation il y a peu aux fins de réduire l'incitation (parfois dans des proportions considérables), quand ils ne l'ont pas tout simplement supprimée¹⁶. Ce, sans parler des (nombreux) pays qui n'offrent pas d'avantages fiscaux en vue de favoriser l'accès à la propriété¹⁷.

1.9. Une aide dont on peut bénéficier autant de fois que l'on veut (et qui n'est pas réservée dès lors aux primo-acquéreurs)

22. Si le bonus logement devait être conservé, il pourrait s'avérer opportun alors, en vue notamment de rencontrer la critique selon laquelle l'aide profite à ceux qui n'ont en pas besoin, de réserver celle-ci aux primo-acquéreurs. Il est crucial en effet de mettre le pied à l'étrier à

¹⁵ À savoir, 163.000 euros pour le subside Citydev (le logement a coûté en réalité 423.000 euros à la puissance publique mais, comme expliqué, l'acquéreur n'en paie que les deux tiers), 34.800 euros pour la réduction de TVA, 77.230 euros pour le différentiel d'intérêt économisé grâce au prêt du Fond du logement et 49.480 euros pour la déduction fiscale fédérale.

¹⁶ En France, par exemple, les intérêts des emprunts hypothécaires ne sont désormais déductibles que si le prêt a été constitué avant le 1^{er} janvier 2011. L'Irlande pour sa part est en train d'éliminer progressivement la déductibilité des intérêts, laquelle disparaîtra totalement en 2017 ; le Portugal s'inscrit également dans ce schéma d'annihilation graduelle. La Finlande, quant à elle, a décidé de diminuer la part des intérêts hypothécaires déductibles, qui est ainsi passée de 85 % en 2012 à 80 % en 2013 et à 75 % en 2014. L'Espagne, enfin, a abrogé totalement (après plusieurs réformes successives) la déductibilité pour les emprunts conclus à partir du 1^{er} janvier 2013.

¹⁷ Allemagne, Chypre, Malte, Autriche, Slovaquie, Slovénie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Royaume-Uni.

ceux qui achètent un bien pour la première fois, surtout quand les intéressés sont jeunes. Effet induit : on ne bénéficierait de l'avantage fiscal qu'une seule fois dans sa vie. Tel n'est pas le cas actuellement : pourvu qu'il ait procédé à la revente préalable de son premier bien, un individu pourra, lors de son prochain achat, jouir à nouveau de l'avantage fiscal, et ainsi de suite. Soulignons que cette possibilité de bénéficier plusieurs fois d'un soutien public à la propriété existe également en matière de droits d'enregistrement : pour pouvoir bénéficier de l'abattement, l'acquéreur ne peut posséder, à la date de la convention d'acquisition, la totalité en pleine propriété d'un autre bien immeuble destiné en tout ou en partie à l'habitation. Mais rien ne l'empêche de procéder à des reventes et acquisitions successives¹⁸.

23. Faut-il rappeler à cet égard que, à l'inverse de la majorité de ses voisins, la Belgique a décidé d'exempter de toute taxation les plus-values tirées de l'aliénation d'un immeuble bâti si celui-ci abrite la résidence principale du vendeur ou a été acquis par héritage (et, même en dehors de ces cas-là, si la revente a lieu plus de cinq ans après l'achat initial) ? Et, par ailleurs, l'éventuelle taxe (au taux de 16,5%) ne frappe forcément que la plus-value, pas le montant total de la transaction. Quand on connaît la bonification prise par les prix de l'immobilier à Bruxelles par exemple, avec un quasi quadruplement des valeurs sur à peine deux décennies [Kahane, Staelens et Franck, 2012], on réalise tout le profit, net d'impôt¹⁹, qu'il est traditionnellement permis d'engranger grâce à ce type d'opération.

24. En tous cas, il est permis de se demander en finale de ce point si notre régime fiscal actuel — basé sur le bonus logement — ne pousse pas à la spéculation puisque le propriétaire n'est aucunement « dés-incité » financièrement à acheter un bien aux fins de le revendre, dans une période haussière par exemple. Ce phénomène contribuerait lui-même à l'envolée des prix, corroborant de la sorte l'hypothèse précitée.

1.10. Divers

25. Diverses critiques et suggestions, peut-être plus périphériques, peuvent encore être formulées concernant le bonus logement.

26. D'abord, on aurait pu axer davantage l'avantage fiscal sur le marché primaire (le neuf), aux fins expresses de stimuler l'offre de logements et la construction. Cette idée n'a cependant jamais été instruite pas nos gouvernants.

27. N'a pas non plus été suivi le modèle français du soutien fiscal au secteur locatif. Outre-Québécois, une pléthore de mesures de défiscalisation ont été imaginées au bénéfice de celui qui achète un bien pour le donner ensuite à bail (lois de Robien, Borloo, Scellier, Duflot, ...) ; avec parfois des effets pervers, les logements construits (dans une logique exclusivement financière) ne répondant pas toujours aux besoins existants. C'est tout l'inverse en Belgique : en cas de mise en location, le revenu cadastral est majoré de 40%.

28. Par ailleurs, les autorités assurent lutter contre l'étalement urbain et promouvoir la densification des noyaux existants, pour des raisons à la fois énergétiques, environnementales, de mobilité et de préservation du paysage. Conséquentes avec elles-mêmes, elles devraient alors majorer l'aide fiscale en faveur des ménages ayant fait choix de s'installer au sein des centres urbains. Elles ne l'ont pas fait.

29. Un autre aspect pose question. Même si la déduction concerne l'habitation « propre et unique », rien n'empêche le propriétaire de la donner par la suite en location et de continuer à jouir de l'avantage fiscal, pourvu qu'il ait habité le logement au 31 décembre de l'année au cours de laquelle il a contracté l'emprunt (et qu'il n'ait pas acquis un autre bien). Or, s'il devait décider ainsi de mettre le logement à bail, celui qui a reçu le soutien fiscal de la part de l'État n'est aucunement tenu ultérieurement d'afficher en contrepartie une quelconque modération dans la fixation du loyer. L'aide reçue peut être convertie en bénéfice purement privé, en quelque sorte ; de cette habitation achetée

¹⁸ Article 46bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

¹⁹ Sauf s'il s'agit d'une activité de nature spéculative (par opposition à la « gestion normale d'un patrimoine privé consistant en biens immobiliers [...] », suivant les termes de l'art. 90, 1°, du Code des impôts sur les revenus). Pour une illustration récente, voy. Cass., 21 novembre 2013, *Fiscologue*, 2013, n°1365, p. 11.

avec les deniers de la collectivité (pour partie), le propriétaire est autorisé à tirer le profit maximal.

30. Enfin, à l'heure où l'on assure promouvoir les économies d'énergie, on peut juger surprenant de voir cet avantage fiscal (utilisé dans son immense majorité sur le marché secondaire — c'est-à-dire le bâti existant, à l'opposé du marché primaire, qui concerne le neuf) s'octroyer indépendamment de tout engagement de rénovation énergétique. Au minimum, une modulation de l'aide (en fonction des efforts en ce sens) devrait s'envisager.

2. Evolution institutionnelle

2.1. De la déduction à la réduction

31. En fait, le bonus logement n'est plus, depuis le 1^{er} janvier 2015. Pour des raisons techniques qui dépassent le cadre de ce texte, les entités fédérées sont juridiquement empêchées d'accorder des déductions fiscales. Partant, les autorités fédérales ont résolu, avant de léguer la compétence aux Régions, de transformer la déduction en *réduction d'impôt* (de 45%), à partir de cette date. Cette solution, toutefois, ne s'appliquera (par défaut) qu'autant que les Régions ne lui substituent pas leur propre régime.

32. En quoi, par rapport à la déduction, se distingue la réduction d'impôt ? Cette dernière n'intervient qu'une fois le montant de l'impôt déterminé, *après* le calcul de celui-ci. Elle est défalquée de l'impôt dû et, concrètement, prendra la forme d'une fraction — identique pour tous les contribuables — appliquée à l'imposition totale (45% à Bruxelles — Wallonie et Flandre ont décidé récemment pour leur part d'abaisser ce seuil à 40%, dès le 1^{er} janvier 2015 pour la première) ; ce, quelle que soit donc la hauteur des ressources de l'intéressé. Pour cette raison, la réduction peut être vue comme davantage égalitaire que le système de la déduction (au taux marginal) puisque, en termes

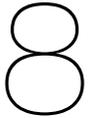
relatifs, la gratification fiscale dont bénéficient les plus riches n'est *pas* plus imposante. Par là, c'est un peu de justice fiscale qui est rétablie. Reste que le principe de progressivité de l'impôt n'est (toujours) pas satisfait avec cette solution.

33. Il est évidemment beaucoup trop tôt pour porter sur le mécanisme de la réduction, tout juste entré en vigueur, une quelconque appréciation scientifique. Formulées cependant au départ de commentaires critiques afférents à la déduction, nos suggestions de réorientation peuvent parfaitement prospérer dans la situation institutionnelle nouvelle. D'ores et déjà, toutefois, il est permis de s'étonner que la Région bruxelloise n'ait pas profité de l'occasion pour ne fût-ce que minorer le taux fédéral de réduction d'impôt (comme ses homologues tant du nord que du sud l'ont fait), ce qui aurait déjà contribué à combattre l'effet d'aubaine. Et, si modification il y a (une évaluation est en cours), elle n'interviendra pas avant l'exercice 2017 ; cela nous semble tard.

1.2. Bruxelles, piégée budgétairement ?

34. On l'a dit, le coût du bonus est extrêmement lourd. Ce n'est pas tout : ces montants déjà significatifs risquent, en cas de maintien intégral par la Région bruxelloise de la politique menée par l'Etat fédéral, d'être multipliés par 2,5 en 15 ans ! On table en effet, concernant le seul régime 2005, sur une facture de 185 millions d'euros à l'horizon 2027, voire de 274 millions [Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, 2014]. Les dernières projections actualisées (mai 2014) des dépenses liées aux déductions fiscales en matière immobilière à Bruxelles accréditent cette crainte, puisqu'un doublement du coût est prévu entre les exercices fiscaux 2008 et 2019 (de 79,63 à 154,75 millions d'euros, logement et reliquat du système antérieur cumulés) [SPF Finances, 2014]. Et, à l'échelle du pays, ces dépenses devraient atteindre les 4,9 milliards d'euros (et 2,7 milliards pour le seul régime 2005)²⁰. Or, puisqu'ils se calquent sur la charge actuelle, et pas sur les frais à venir, les moyens alloués par l'Etat fédéral pour financer la compétence nouvelle sont très loin d'être suffisants.

²⁰ Cf. Vlaams Parlement, Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting Vergadering, séance du 24 janvier 2012, Doc. 61 (2011-2012).



35. Comment expliquer cette évolution à la hausse ? Certes, le mode de calcul prévu par la loi spéciale de financement devrait se révéler avantageux pour Bruxelles, dans la mesure où il se base sur la contribution l'I.P.P. plutôt que sur le ratio d'utilisation du bonus. En effet, ces ressources budgétaires seront ventilées entre les Régions suivant la clef de répartition de l'impôt des personnes physiques²¹ ; et, comme la part bruxelloise de cet impôt s'élève à près de 8,4% (pour 2015), pour un taux d'utilisation de la déduction fiscale stagnant à 6,7%, le système imaginé par la loi de financement se montre incontestablement favorable à la Région de Bruxelles-Capitale.

36. Deux éléments de tempérament sont cependant à apporter dans la foulée. D'abord, comme « clichée », l'enveloppe budgétaire a été arrêtée suivant des modalités de calcul (la déduction au taux marginal) révolues ; or, celles-ci s'avèrent être, pour la Région bruxelloise, moins coûteuses que les nouvelles (puisque, en Région bruxelloise, le taux marginal moyen d'imposition reste nettement en deçà de 45% — taux auquel sont appliquées les réductions d'impôt) ; autrement dit, ceux qui — et ils sont largement majoritaires à Bruxelles — sont actuellement imposés à un taux inférieur à 45% y gagnent...au détriment des finances publiques. Ensuite, et plus fondamentalement encore, les dépenses fiscales sont vouées, jusqu'à ce que le bonus ait atteint son rythme de croisière (en 2024 seulement), à augmenter de manière exponentielle chaque année, puisque le débours est cumulatif (englobant à la fois les nouveaux emprunteurs et la continuation du paiement de l'avantage fiscal aux anciens). Rien que de très logique : chacun des bénéficiaires profite de l'avantage fiscal pendant toute la durée de son prêt et, chaque année, de nouveaux ménages contractent un emprunt. Si, en 2005, les dépenses fiscales étaient limitées aux avantages octroyés aux premiers emprunteurs, les pouvoirs publics, dès 2006, ont dû non seulement prendre en charge le bonus logement des emprunteurs dont le contrat a été conclu durant l'année courante mais aussi continuer à payer l'avantage à ceux dont le prêt a été conclu l'an d'avant. Et ainsi de suite. Ce n'est qu'en 2024 qu'on arrivera à un

« plateau », où les nouveaux entrants seront compensés par les contribuables sortants (qui auront terminé de rembourser leur emprunt et, de ce fait, ne jouiront plus de l'avantage fiscal).

37. En clair, les montants alloués aux entités fédérées ne correspondront pas, dans les prochaines années, aux coûts réels que celles-ci devront supporter, Région bruxelloise en tête. Toutefois, si cette dernière se verra octroyer pour 2015 une somme provisoire de 120 millions d'euros environ, qui peut sembler légère, un montant de référence définitif sera ultérieurement calculé, à la lueur d'un rapport rédigé par la Cour des comptes (qui prendra en considération les dépenses fiscales effectivement engagées — à politique inchangée — pour cet exercice d'imposition) ; ce rapport sera établi pour le 31 décembre 2016 au plus tard, sur la base des informations transmises à cet effet le 31 octobre 2016 au plus tard.

38. La Région bruxelloise aurait pu contenir le « dérapage » budgétaire dans une certaine mesure en décidant de faire reculer le taux de réduction d'impôt à 40% par exemple (comme en Wallonie ou en Flandre) ; le Bruxellois moyen aurait continué d'y gagner (par rapport au régime précédent), le taux marginal moyen d'imposition restant de toute façon, au fil des années, inférieur à ce seuil de 40%. Les autorités ont toutefois décidé de n'apporter au système hérité du fédéral aucun changement (pas avant 2017 en tous cas).

3. Suggestions de réorientation

3.1. Suppression, adaptation ou prolongation ?

39. Manifestement, les pistes de réflexion ne manquent pas pour le futur législateur régional. Précisément, dans leur exercice de transposition, les autorités jouissent sur papier d'une très large latitude. Quelles balises pourrait-on dès lors placer sur leur route ?

²¹ Art. 35*decies* de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, inséré par l'article 32 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014.

40. De manière générale, de la mesure s'indique. D'abord, une suppression (ou une réduction par trop radicale) du bonus logement engendrerait une chute plus ou moins brutale du marché immobilier dans son ensemble²². La chose, toutefois, est discutée ; à cet égard, le contre-exemple hollandais revient comme une antienne mais, à la lueur de l'expérience observée dans d'autres pays européens, certains sont plutôt d'avis que cette crainte « ne doit pas être exagérée » [De Decker, 2014]. En tous cas, si une option de ce type devait nonobstant être retenue, qu'au moins les autorités veillent à étaler dans le temps l'effet de la mesure, pour arriver à une extinction progressive (« phasing out »). Et des alternatives, plus ciblées peut-être, sont à mettre en place parallèlement pour continuer à soutenir l'accès à la propriété, comme l'octroi d'un taux de TVA réduit en fonction non pas du statut de l'opérateur mais de la hauteur du prix du logement (à la vente ou à la location), la diminution du droit d'enregistrement (ou le recentrement de l'abattement sur les ménages peu en fonds), ...

41. Vraisemblablement, cependant, le bonus sera maintenu (plutôt que gommé), pour des raisons politiques autant que symboliques. Au minimum, dès lors, la forme de cet avantage fiscal, son montant ou encore les modalités de son octroi devraient être repensés, histoire de rester en phase avec les évolutions sociétales observées depuis la mise en place de cet adjuvant à « la brique dans le ventre ».

42. A cet égard, un certain nombre de suggestions de réorientation se laisse aisément lire, en filigranes, des commentaires critiques ci-avant émis. On pourrait ainsi majorer l'aide au bénéficiaire des bas revenus (voire en exclure les plus fortunés), renforcer le gain fiscal au profit des isolés, réserver celui-ci aux primo-acquéreurs, le lier à des exigences environnementales, énergétiques ou en termes de loyer, etc. À notre

sens, une conditionnalité raisonnée ne nuirait aucunement à la portée de ce formidable outil de promotion sociale (sur papier) ; simplement celui-ci doit-il refléter plus fidèlement les priorités politiques du moment.

43. Autre solution : on prolonge simplement le régime « par défaut » préconisé par l'État fédéral (juste avant la régionalisation), à savoir la réduction uniforme d'impôt de 45%. Cette voie s'avère cependant plus dispendieuse encore (que le système précédent de déductions) pour la Région bruxelloise puisque, on l'a dit, le taux marginal moyen d'imposition est loin d'atteindre, à Bruxelles, ce seuil de 45%. Il est permis cependant de moduler ce taux de réduction en fonction de la hauteur des revenus, ce qui, au passage, rendrait le mécanisme plus « progressif ».

44. En tout état de cause, il semble important de ne faire courir l'éventuel régime amendé qu'à l'égard des *nouvelles* transactions immobilières. Les préceptes élémentaires de sécurité juridique proscrivent que l'on modifie les règles du jeu en cours de route pour tous ceux qui se sont engagés dans l'achat d'un bien en ayant intégré le bonus logement actuel dans leur calcul financier.

45. Signalons à cet égard que de nombreux Belges (un tiers d'entre eux) sont déjà, à l'heure actuelle, titulaires d'au moins un crédit hypothécaire en cours²³. Si, sur un autre plan, pas moins de 594.400 déductions fiscales immobilières ont été effectuées en Flandre en 2011 (soit 15,4% du nombre total des déclarations²⁴) et 250.200 en Wallonie (11,5%), ce chiffre chute à 51.200 à Bruxelles (7,2%) ; cet écart doit être mis en perspective avec la proportion beaucoup moins forte de propriétaires en Région bruxelloise (39%) que dans les deux autres Régions (66% en Wallonie et 71% en Flandre). Certes, la part de propriétaires s'avère traditionnellement moins importante en milieu urbain que dans les zones rurales, mais le différentiel quantitatif de déductions

²² De l'ordre de 25%, assure l'économiste Julien Manceaux auprès de la banque ING (*L'Écho*, 25 juin 2014, p. 26).

²³ 31,9% à la fin de l'année 2012. Tous ne bénéficient pas pour autant du bonus logement, dès lors que leur habitation n'est peut-être pas « propre et unique ».

²⁴ La — relative — faiblesse de ce pourcentage ne doit pas étonner : de très nombreux ménages en fait ont *déjà achevé de rembourser* leur prêt hypothécaire, ou encore, en amont, ont hérité de leur maison (quand ils ne l'ont pas, mais c'est plus rare, achetée intégralement sur fonds propres).

s'explique aussi par la hauteur élevée (et en croissance rapide de surcroît comme on l'a vu) des prix d'acquisition des logements à Bruxelles²⁵, combinée à l'exiguïté des revenus d'une grande partie de sa population²⁶.

3.2. Instaurer davantage de dégressivité

46. Un autre registre de propositions doit ici s'ouvrir, pour élargir l'analyse. Et si, tout d'abord, les autorités régionales conféraient davantage à l'aide fiscale un caractère de *dégressivité* (dans le temps) ? En effet, c'est au *début* du remboursement hypothécaire que l'effort pécuniaire à fournir est le plus intense, pour deux raisons au moins. Pourvu que l'intéressé ait emprunté à un taux fixe (ce qui est très majoritairement le cas) et ait conservé son emploi, le poids de la mensualité — invariable — décline de toute façon sur la durée, en termes relatifs, puisque les revenus, eux, augmentent fatalement, sous l'effet de l'indice-santé ; ce, même si l'intéressé ne jouit d'aucune revalorisation salariale. Précisément, et c'est le second motif, les statistiques montrent que les individus voient généralement leur situation professionnelle s'améliorer avec le temps (avancement, promotion, changement de travail, ...), de sorte que les ménages ont davantage de moyens financiers en milieu de carrière par exemple qu'au commencement.

47. Pour ces raisons, le montant du futur bonus devrait à notre estime être nettement plus important au début du remboursement du prêt qu'à la fin, subissant une diminution annuelle par exemple. Certes existe-il un système approchant aujourd'hui (avec l'abandon de la majoration de 750 euros après la dixième période imposable), mais une approche plus linéaire, et plus graduelle, nous semble préférable. Ou encore, de manière plus abrupte, on pourrait limiter dans le temps l'ap-

plication du bonus (les dix premières années du prêt par exemple, et pas au-delà).

48. En filigrane, c'est sur l'accès à la propriété qu'il faudrait travailler par priorité, et moins peut-être sur son maintien. Du reste, le taux de propriétaires défaillants (incapables d'acquitter leurs mensualités hypothécaires et, de ce fait, sujets à saisie immobilière) reste relativement peu élevé²⁷ par rapport au nombre global de personnes liées par un tel prêt en Belgique. Par ailleurs, les entités régionales assurent déjà une protection contre les impayés en fournissant aux emprunteurs une assurance gratuite contre la perte de revenus²⁸. En tous cas, c'est à cette condition entre autres que l'on parviendra à socialiser quelque peu le bonus logement.

3.3. Transformer la déduction en prime ?

49. Une dernière proposition s'indique : pour aider préférentiellement les jeunes ménages, il serait intéressant de transformer la déduction fiscale (qui exerce ses effets positifs avec retard, on l'a dit) en sorte de prime à l'investissement immédiatement mobilisable. On viendrait avantageusement par là au secours de ceux dont l'exiguïté des ressources ne leur permet pas d'attendre deux ans pour « toucher l'aide » et qui, sans celle-ci, n'ont pas les moyens, *hic et nunc*, de devenir propriétaires. Cette voie n'a pas été empruntée. Ce, sans oublier que les plus pauvres ne paient de toute façon pas d'impôt, ce qui rend pour eux la déduction des intérêts... sans intérêt.

50. Néanmoins, il ne faut pas perdre de vue que cette solution, qui revient à transformer un avantage fiscal s'étalant sur plusieurs années

²⁵ En 2012, le prix moyen des appartements s'élevait à 218.000 euros à Bruxelles, contre 207.000 euros en Flandre et 162.000 euros en Wallonie par exemple. Le fossé se creuse s'agissant des maisons à Bruxelles, lesquelles atteignent les 354.000 euros ; le prix de celles-ci stagne en revanche en Flandre (207.000 euros) et apparaît même plus bas en Wallonie (147.000 euros), pour la raison simple que de tels biens se trouvent plutôt en milieu rural, moins coté (alors que les appartements se situent majoritairement dans les zones urbaines, plus chères).

²⁶ Le revenu moyen par habitant atteint 17.146 euros en Flandre, 15.277 euros en Wallonie et 12.885 euros, seulement, à Bruxelles. Source : SPF Economie, *Statistique fiscale des revenus*.

²⁷ 8.000 [P. De Decker et V. Geurts, 2004].

²⁸ Voy. notamment l'art. 112, §2, du Code bruxellois du logement (l'arrêté d'exécution reste toutefois pendant). En Wallonie, l'assurance gratuite contre la perte de revenus couvre pendant trois ans, et à proportion de 6.200 euros annuels, la défaillance dans le remboursement de l'emprunt hypothécaire imputable directement à une perte d'emploi ou à une incapacité de travail (arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une assurance contre le risque de perte de revenus pour cause de perte d'emploi ou d'incapacité de travail, *M.B.*, 25 février 1999).

en une aide directe et unique (un « one-shot »), implique pour les pouvoirs publics de mobiliser en une fois une masse d'argent considérable.

4. Un principe de réalité budgétaire

51. Ceci étant, et malgré la justesse que l'on pourrait prêter à ces suggestions, un principe de réalité budgétaire risque de s'imposer rapidement. On l'a dit, les fonds accompagnant ce transfert de compétence pourraient bien se révéler insuffisants, dans la mesure où il s'agit avec ces moyens non seulement d'aider les nouveaux acquéreurs mais aussi d'assurer la continuation des déductions afférentes aux contrats existants. Le cas échéant, la voilure du bonus fiscal devra peut-être être réduite, y compris pour les anciens acheteurs (...quoi que soutiennent les responsables politiques).

52. Pourtant, « le gouvernement soutiendra davantage l'accès à la propriété », assure crânement le nouvel exécutif de la Région bruxelloise, qui annonce la couleur concernant le futur bonus logement : « Les incitants fiscaux existants seront à tout le moins maintenus, et dans la mesure du possible assouplis, voire élargis [...] La déductibilité fiscale 'prêt logement' sera, par ailleurs, maintenue et évaluée dans le cadre de la réforme fiscale (globale) qui sera instaurée en 2017 »²⁹. Au passage, il n'est pas possible de savoir si l'élargissement dont question concernera plutôt le public cible ou le montant de l'aide pécuniaire elle-même.

53. Déjà, sans budget supplémentaire, il est illusoire de croire que l'on pourra prolonger, inchangé, le régime antérieur ; que dire alors des annonces d'extension du système ! Mais au fond, en politique, tout n'est jamais question que de priorités. Au minimum, il ne sera pas évident pour Bruxelles de concilier cette ambition de type universaliste avec un autre objectif, davantage social, annoncé publiquement : « Quant aux familles ayant un revenu faible ou moyen, l'acquisition de leur première

habitation sera rendue fiscalement plus avantageuse »³⁰. La quadrature du cercle n'est pas loin...

54. En toile de fond de leur réflexion, les autorités ne doivent pas non plus perdre de vue qu'une promotion excessive de la propriété (par la voie fiscale ici) n'est jamais sans risques, lesquels sont au nombre de trois au moins : l'intensification de l'exurbanisation de la classe moyenne installée en Région bruxelloise (ainsi que l'Histoire l'a montré ces dernières décennies), l'enchérissement des prix de l'acquisitif (provoquée par une augmentation/solvabilisation de la demande, comme on a pu l'observer en Flandre il y a quelques années quand le droit d'enregistrement a reflué, glissant de 12,5% à 10%) et, enfin, l'accroissement de l'endettement des ménages. La prudence s'impose ici aussi dès lors...

55. On est bien conscient, en finale, que la fiscalité immobilière représente un *tout*, à l'architecture complexe, dont les éléments présentent un intime lien d'interdépendance ; toucher à l'un des volets sans introduire des compensations vis-à-vis des autres risque dès lors d'ébranler l'équilibre général. Il convient donc en cette matière de se garder de tout unilatéralisme.

56. Il n'empêche, ces arguments ne sauraient à notre estime empêcher d'avoir une discussion sereine et objective sur la fiscalité immobilière, sans parti pris ni blocage doctrinaire. Refuser le principe même de cette discussion pourrait être vu comme un repli sur soi corporatiste.

²⁹ Accord de majorité 2014/2019, p. 95.

³⁰ Partie 2 de l'Annexe à l'Exposé général du Budget des recettes et des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2014-2015, n°A-51/2, p. 114.

Conclusion

57. Le bonus logement, on l'a dit, est marqué à la fois par un déficit d'équité et d'efficacité, entre autres. Aux Régions dès lors de profiter de cette opportunité unique que constitue la sixième réforme de l'État pour le reconfigurer, aux fins de le faire mieux servir les objectifs généraux de leur politique de logement. C'est que, à force d'augmenter les avantages (fiscaux, mais pas uniquement) pour les propriétaires, on en est peut-être venu à oublier la finalité ultime de l'impôt (et corrélativement du système des déductions/réductions) : assurer la redistribution des richesses de la manière la plus juste possible, et non pas encourager à tout crin (et de manière quelque peu aveugle) un mode de vie plutôt qu'un autre. Il peut être judicieux à cet égard de rappeler que le bonus logement n'est pas censé représenter une aide directe à la propriété ni un dispositif autonome ; il ne constitue jamais qu'une modalisation de l'impôt sur les personnes physiques, par l'entremise d'une déduction/réduction.

58. Dans le même temps, une Région comme Bruxelles par exemple doit veiller à maintenir une certaine vitalité à son marché immobilier, elle qui tire plus de 40%³¹ de ses recettes fiscales propres du droit d'enregistrement (lesquelles recettes fiscales, à leur tour, financent la Région à hauteur de 39%³²). À cet égard, une chute brutale du nombre de transactions, provoquée peut-être par des annonces par trop radicales, risquerait d'entamer significativement l'assiette budgétaire de la Région et, partant, sa capacité à relever les défis qui l'attendent aujourd'hui, l'essor démographique au premier chef.

59. Entre ces deux pôles, la voie est étroite, assurément. Mais la créativité, en politique comme dans d'autres domaines, ne naît-elle pas de la contrainte ?

Bibliographie

- ALBRECHT, Johan et VAN HOOFFSTAT, Rob, 2012. Le bonus logement allège la pression fiscale sur la construction neuve de 106 % à 60 %... mais ne parvient pas à maintenir la construction à un niveau suffisant, et devrait être remplacé par une baisse de la TVA. In : *Itinera institute Analyse*, 2012, n°3, pp. 1-23.
- BIGOT, Régis et HOIBIAN, Sandra, 2009. Les difficultés des Français face au logement. In : *Cahiers de recherche du CREDOC*, 2009, n° 265, pp. 1-170.
- DE DECKER, Pascal et GEURTS, Veerle, 2004. *Home ownership at risk in Belgium*, Anvers, Universiteit Antwerpen.
- DE DECKER, Pascal, 2014. Afbouw woonbonus In : *Sampol*, n°1, janvier 2014, pp. 64-75 .
- EUROPEAN COMMISSION, 2012. Tax Reform in EU Member States – Report 2012, In : *Working Paper*, n°34.
- HUYGHEBAERT, Nancy, 2012. *Pourcentage des prêts hypothécaires avec un seul emprunteur. Etude sur l'importance du crédit à la consommation et hypothécaire pour l'économie belge*. Leuven, Katholieke Universiteit Leuven.
- KAHANE, Lucien, STAELENS, Pieter et FRANCK, Pierre-Alain, 2012. *Observatoire des ventes de biens résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale 1990-2010*. Bruxelles, Région de Bruxelles-Capitale.
- MATHIEU, Agnès, 2014. *Régionalisation du régime fiscal des déductions/réductions d'impôt afférent à la maison d'habitation*. Bruxelles, working paper.
- MONNIER, Bernard et ZIMMER, Pol, 2008. Fiscalité immobilière : le coût de la brique dans le ventre. In : *Les échos du logement*. 2008. n°2, pp. 17-22.

³¹ 503 millions d'euros, sur un total d'imposition de 1,245 milliard (budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2014, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2013-2014, n°A-463-1, p. 142).

³² *Ibidem*, p. 142.

O.C.D.E., 2013. *Etudes économiques de l'O.C.D.E. Belgique 2013*, Editions O.C.D.E., 2013, pp. 1-121.

RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT A L'HABITAT, 2014. Que coûte le bonus logement aux pouvoirs publics ?. In : *Art. 23*, 2014, n°56, p. 6.

SPF FINANCES, 2014. *Projections actualisées des dépenses fiscales après intégration des exercices d'imposition 2012 et 2013. Estimation pluriannuelle du transfert de ressources fédérales pour la période 2015-2019*.

VALENDUC, Christian, 2008. Les incitations fiscales en faveur du logement. In : *Les échos du logement*. 2008. n°2, pp. 1-16.

VLAAMSE WOONRAAD, 2012. *Advies n°2012/12 over de regionalisering van de woonbonus*.

Soutien financier

Brussels Studies est publié avec le soutien de :



Innoviris, l'Institut Bruxellois pour la Recherche et l'Innovation



Fondation Universitaire

Pour citer ce texte

BERNARD, Nicolas, LEMAIRE, Valérie, 2015. La régionalisation du « bonus logement » : vers une politique adaptée au contexte bruxellois ?, In : *Brussels Studies*, Numéro 83, 26 janvier 2015, www.brusselsstudies.be.

Liens

D'autres versions de ce texte sont disponibles

ePub FR : <http://tinyurl.com/BRUS83FREPUBLIC>

ePub NL : <http://tinyurl.com/BRUS83NLEPUBLIC>

ePub EN : <http://tinyurl.com/BRUS83ENEPUBLIC>

pdf FR : <http://tinyurl.com/BRUS83FRPDF>

pdf NL : <http://tinyurl.com/BRUS83NLPDF>

pdf EN : <http://tinyurl.com/BRUS83ENPDF>

Les vidéos publiées dans *Brussels Studies* sont visibles sur la chaîne Vimeo de *Brussels Studies* à l'adresse suivante :

<http://vimeo.com/channels/BruS>