

Fonctionnement et ampleur de la taxation des loyers à Bruxelles

Hugo Périlleux ULB GAG-IGEAT

Septembre 2023

Cela fera bientôt 50 ans qu'il n'y a pas eu de mise-à-jour de la base de calcul des impôts fonciers en Belgique. En effet, il n'y a pas eu de péréquation cadastrale depuis 1980, sur des données de référence de 1975. Il en résulte une forte déconnexion entre les loyers et le revenu cadastral censé correspondre au revenu locatif net. De plus, ces écarts ne sont pas homogènes, ceci implique que pour deux logements avec des revenus locatifs comparables, le revenu cadastral peut varier considérablement. Ceci implique des taxations très différentes et des fortes inéquités entre contribuables. Enfin, à cause de cette déconnexion hétérogène, il n'est pas évident de connaître le poids général de la fiscalité sur les loyers.

Dans cette étude, il est présenté un croisement inédit entre les données de loyers issues de l'enquête de l'Observatoire de loyer de Bruxelles et les données cadastrales. Ce croisement permet à la fois de documenter le décalage entre les loyers et les revenus cadastraux ainsi que de donner une évaluation de l'ampleur de la taxation moyenne des loyers. De plus, l'analyse géographique permet de discuter des actuels gagnants de la situation.

Cet article est divisé en deux sections. Tandis que la première est essentiellement descriptive, la seconde présente une analyse critique de la taxation à travers le revenu cadastral. Enfin, je conclurai par une évaluation de l'ampleur de la rente que l'État pourrait taxer et redistribuer.

1. Description de la taxation foncière

La fiscalité foncière porte d'une part sur les transactions et, d'autre part, sur la possession. Les transactions sont taxées au travers de la taxe sur les plus-values immobilières, les droits d'enregistrement et possiblement la TVA, sur les bâtiments neufs. Quant à elle, la possession des logements est taxée de deux façons qui ont chacune comme base fiscale le revenu cadastral : le précompte immobilier et l'impôt sur les personnes physiques (IPP). Cet article est spécifiquement consacré à cette taxation de la possession. La description qui suit s'appuie principalement sur les textes légaux publiés au Moniteur (en particulier le Code des Impôts sur les Revenus de 1992), sur les sites internet des administrations fiscales (fédérale et régionale) et sur un article de Marc Bourgeois¹. L'objectif visé est, après une présentation du fonctionnement de ces impôts, de discuter leurs (faibles) capacités à redistribuer les rentes locatives et leurs caractères inéquitables.

1.1. Le revenu cadastral

Le revenu cadastral forme l'assiette fiscale – c'est-à-dire la base de calcul – pour le précompte immobilier (PRI). Il est également mobilisé dans le calcul des revenus imposés par l'Impôt sur les Personnes Physiques (IPP). Il peut être défini comme le « revenu fictif qui correspond au revenu an-

¹ Bourgeois, Marc (2021). Le revenu cadastral en tant que base imposable du précompte immobilier: examen descriptif et évaluation critique. *Revue de Fiscalité Régionale et Locale*, (4).

nuel moyen net qu'un immeuble procurerait à son propriétaire »². Néanmoins, en l'absence de péréquation (de mise à jour générale) depuis 1980, ce revenu fictif sous-estime très largement ceux qui peuvent être actuellement tirés de la mise en location.

Le Code des Impôts sur les Revenus (CIR, 1992) prévoit trois méthodes pour définir le revenu cadastral : par la valeur locative, par la valeur de comparaison et par la valeur vénale normale.³

La méthode d'évaluation par la **valeur locative** consiste à estimer la valeur que pourrait retirer le propriétaire de la mise en location d'un logement en tenant compte des caractéristiques de l'immeuble. Cette estimation, effectuée par l'administration en valeur par surface, se fait sur base d'une formule tenant compte : du type de construction (villa, appartement, maison, bureau ...), de la localisation, de l'âge du bâtiment, du confort (évalué par la présence d'une salle de bain et de chauffage central)⁴ de la qualité des matériaux.

Cette valeur locative en Franc belge/m² est ensuite multipliée par la surface utile⁵. De manière à tenir compte des frais d'entretien⁶, le revenu cadastral est subséquentement calculé en retirant 40 % à la valeur locative estimée.

$$\text{Revenu cadastral} = \text{surface utile} * \text{valeur locative} / \text{m}^2 * (1 - 0,4)$$

Cette méthode est celle utilisée lors des péréquations (et durant la période qui les suit directement), initialement prévues tous les 10 ans, mais dont la dernière a été réalisée en 1980 (sur les données de 1975). Depuis, malgré la possibilité légale de le faire, aucun ministre des Finances n'a entamé de nouvelle péréquation cadastrale.

La méthode d'estimation selon la **valeur de comparaison** consiste à utiliser des biens similaires pour établir le revenu cadastral, en appliquant un coefficient d'indexation. Bien entendu, il est de plus en plus difficile pour l'AGDP de trouver comme référence des immeubles loués en 1975. Afin d'établir des valeurs les plus homogènes possibles, l'ensemble des immeubles dont le revenu cadastral a été établi peuvent être utilisés. Cette méthode était conçue à l'origine comme formule « supplétive » pour établir des valeurs de manière temporaire en l'attente de la prochaine péréquation. Elle est pourtant devenue la norme en l'absence d'une mise à jour. Vu les augmentations des valeurs immobilières et des loyers au-delà de l'inflation, le décalage entre loyers et valeurs locatives théoriques n'a fait que s'agrandir (voir section suivante).

La méthode par la **valeur vénale** consiste enfin à multiplier la valeur d'achat par un certain coefficient (5,3 %, équivalent au taux d'intérêt sur les obligations d'État en 1975). Cette méthode est généralement utilisée pour les terrains non-bâties.

2 Site internet du SPF Finance consulté le 25 novembre 2022.

3 « Pour les parcelles bâties, le revenu cadastral est fixé sur la base des valeurs locatives normales nettes à l'époque de référence définie à l'article 486 [la dernière date de référence est 1975]. À défaut de pouvoir être établi sur cette base ou lorsqu'il doit être fixé ou révisé en dehors d'une péréquation générale, le revenu cadastral peut aussi être établi par comparaison à des parcelles bâties similaires dont le revenu cadastral est devenu définitif » Article 477 CIR 92 §1er

4 Au cadastre, beaucoup de logements sont enregistrés comme n'ayant aucune salle de bain. Ceci illustre la non mise à jour de ces données. Une nouvelle péréquation devrait sûrement utiliser une nouvelle méthode d'évaluation de la valeur locative en s'appuyant possiblement sur les travaux réalisés pour les grilles des loyers régionales.

5 La surface utile calculé à partir de la surface mur compris puis des coefficients sont appliqués pour les greniers et les caves ainsi que pour les étages pour tenir compte des pertes liées aux pentes de toit.

6 « Par valeur locative normale nette, on entend le revenu normal brut diminué de 40 pct, pour frais d'entretien et de réparations ;[...] » Article 477 CIR 92 §2

1.2. Le précompte immobilier

Avec la 6^e réforme de l'État adoptée en 2011, le précompte immobilier, qui relevait jusqu'alors de la compétence fédérale, a été en partie régionalisé. En partie seulement, parce que le revenu cadastral qui sert d'assiette fiscale, c'est-à-dire de base pour déterminer le montant de l'impôt, est quant à lui toujours défini par le Service Public Fédéral Finances. Une possible péréquation cadastrale est donc toujours du ressort du gouvernement fédéral.

Le précompte immobilier est calculé de la façon suivante : le revenu cadastral est d'abord indexé (le coefficient pour les revenus de 2015 est de 1,7863⁷), puis multiplié par le taux global qui correspond à la somme du taux régional, du taux provincial (ou d'agglomération à Bruxelles) et du taux communal. Ces deux derniers taux sont obtenus en multipliant le taux régional par les centimes additionnels respectifs :

*Précompte Immobilier = Revenu cadastral * taux global*

taux global = taux régional + taux provincial + taux communal

*taux provincial = taux régional * centimes additionnels provinciaux*

*taux communal = taux régional * centimes additionnels communaux*

À Bruxelles, le taux d'agglomération est encaissé par la Région. Le taux global se situe selon les communes entre 38 % et 62 % (voir tableau 1, p.4), avec des taux inférieurs à la moyenne régionale dans les communes plus aisées du quadrant Sud-Est (voir carte 1, p.5)⁸. La répartition des recettes du précompte immobilier entre la Région et les communes peut être approchée en divisant le taux communal par le taux global. Il en ressort que la répartition est environ de 75 % - 25 % en faveur des communes⁹. Ayant la possibilité de modifier le taux agglomération et le taux régional, ce partage pourrait en principe être revu par la Région bruxelloise¹⁰.

7 Référence par rapport au 1^{er} janvier 1975.

8 Pour la suite de mes estimations, je prendrai un taux à 50 % : une valeur relativement centrale dans la distribution des taux globaux

9 J'ai réalisée une vérification en sommant pour chaque commune en 2018 les lignes budgétaires associée au précompte immobilier et puis en divisant cette somme par la ligne du précompte immobilier au budget régional et j'obtiens 72 %. En effet, la ligne budgétaire régional reprend l'ensemble des recettes du précompte immobilier : « Une nouveauté importante en 2018 concernait la reprise du service du précompte immobilier par la Région. L'administration fiscale bruxelloise perçoit depuis cet impôt régional, y compris les centimes additionnels que les communes et l'agglomération bruxelloises prélèvent sur le montant de base. »

10 Enfin, il convient de noter qu'il existe toute une série de déductions sur le précompte immobilier qui peuvent se faire soit de manière forfaitaire (c'est le cas pour celle visant tous les propriétaires occupants), soit par réduction du taux global (c'est le cas pour les « maisons modestes » ou pour les biens classés ; ou pour les ménages qui comprennent une personne handicapée, ou invalide de guerre, ou un enfant ouvrant le droit aux allocations familiales) (voir le site de Bruxelles fiscalité pour plus détails¹). À défaut d'une mesure de l'ampleur de ces déductions, qui visent avant tout les logements occupés par des propriétaires occupants, et par souci de prudence et de simplicité, ces déductions sur le précompte immobilier seront omises de mes propres estimations.

Précompte immobilier à Bruxelles (2022)

commune	taux régional	centimes additionnels agglomération	taux agglomération ¹	centimes additionnels communaux	taux communal ²	taux global ³	taux communal / taux global (%)
Jette	1.25	989	12.3625	3890	48.62	62.24	78.13
Schaerbeek	1.25	989	12.3625	3810	47.62	61.24	77.77
Evere	1.25	989	12.3625	3800	47.50	61.11	77.73
Molenbeek-Saint-Jean	1.25	989	12.3625	3350	41.88	55.49	75.47
Anderlecht	1.25	989	12.3625	3250	40.62	54.24	74.90
Berchem-Sainte-Agathe	1.25	989	12.3625	3190	39.88	53.49	74.55
Forest	1.25	989	12.3625	3120	39.00	52.61	74.13
Koekelberg	1.25	989	12.3625	3090	38.62	52.24	73.94
Saint-Gilles	1.25	989	12.3625	3050	38.12	51.74	73.69
Ganshoren	1.25	989	12.3625	2990	37.38	50.99	73.30
Saint-Josse-ten-Noode	1.25	989	12.3625	2980	37.25	50.86	73.24
Etterbeek	1.25	989	12.3625	2966	37.08	50.69	73.14
Ixelles	1.25	989	12.3625	2950	36.88	50.49	73.04
Bruxelles	1.25	989	12.3625	2950	36.88	50.49	73.04
Uccle	1.25	989	12.3625	2940	36.75	50.36	72.97
Watermael-Boitsfort	1.25	989	12.3625	2800	35.00	48.61	72.00
Woluwe Saint-Lambert	1.25	989	12.3625	2700	33.75	47.36	71.26
Woluwe Saint-Pierre	1.25	989	12.3625	2200	27.50	41.11	66.89
Auderghem	1.25	989	12.3625	1990	24.88	38.49	64.63

¹Taux agglomération = taux régional * centimes additionnels agglomération

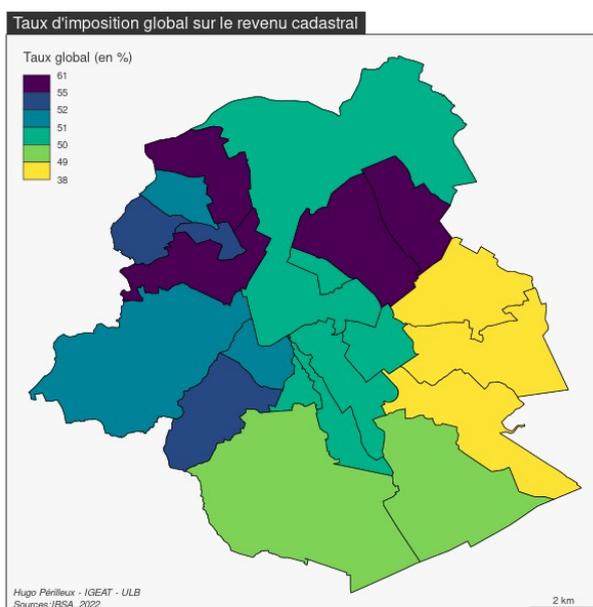
²Taux communal = taux régional * centimes additionnels communaux

³Taux global = taux régional + taux agglomération + taux communal

Sources: IBSA, 2022.

Hugo Périlleux - IGEAT - ULB

Tableau 1: Détail des différents taux formant le taux global du précompte immobilier à Bruxelles



Carte 1: Carte des taux globaux du précompte immobilier à Bruxelles en 2022.

1.3. Le revenu cadastral dans l'impôt sur les personnes physiques

La possession de bien immobilier est également taxée par le biais de l'impôt sur les personnes physiques (IPP), dans la catégorie des revenus immobiliers. Seuls les logements loués à des particuliers doivent être déclarés¹¹. Le revenu cadastral associé au logement loué, majoré de 40 %¹², est additionné aux autres revenus (revenus professionnels, revenus mobiliers et rentes alimentaires reçues). Les revenus une fois globalisés sont soumis à quatre tranches d'impôt avec des taux allant de 25 % à 50 %¹³.

Pour la suite du raisonnement, je ferai l'hypothèse prudente¹⁴ que les revenus immobiliers sont tous déclarés et qu'ils se situent dans la dernière tranche – c'est-à-dire que le revenu cadastral majoré est soumis au taux de 50 %.

2. Analyse critique du revenu cadastral

Les lignes qui suivent visent à décrire la capacité du précompte immobilier et de l'impôt sur les personnes physiques à taxer les loyers. Elles commencent par une description de la méthodologie, qui sera suivie par une présentation des résultats obtenus.

11 Pour ma part, je ne sais pas si l'Administration fiscale possède l'information de mise en location pour l'ensemble des logements. Dans l'incertitude, j'ai pris l'hypothèse que tous les logements mis en location étaient déclarés à l'administration fiscale.

12 Cette majoration de 40 % est appliquée sans réelle justification. Je l'interprète comme une tentative de rattraper l'écart entre valeur vénale et les loyers.

13 De 0,01€ à 13 540€ le taux est de 25 %, de 13 540€ à 23 900€ le taux est de 40 %, de 23 900€ à 41 360€ le taux est de 45 %, et pour plus de 41 360€ le taux est de 50 %.

14 L'objectif de cette démarche est d'évaluer le poids de la fiscalité qui porte sur les loyers. Dans cette optique, estimer les taux à la hausse est plutôt en faveur des propriétaires bailleurs.

2.1. Croiser données du cadastre et de l'Observatoire des loyers

Pour réaliser une analyse critique du revenu cadastral comme base de taxation, nous avons croisé les données de l'enquête de l'Observatoire des loyers avec la base de données du Cadastre (AGDP, 2015). L'exposé des résultats sera précédé de quelques explications méthodologiques.

Il convient tout d'abord de souligner que l'enquête de l'Observatoire des loyers a suivi une méthodologie qui ne garantit pas la représentativité de l'échantillon, il est pourtant difficile de savoir si l'enquête sous-estime ou sur-estime les loyers¹⁵. Il faut noter ensuite que le géocodage des adresses de l'Observatoire des loyers a soulevé plusieurs difficultés. Premièrement, les adresses des logements ne sont disponibles que pour les années 2017 et 2018. Deuxièmement, l'adresse est imprécise et inutilisable (le plus souvent en raison de l'absence de numéro) pour 7 % des logements. Troisièmement, dans 11,3 % des cas, la parcelle correspondant à l'adresse indiquée ne comporte aucun logement (ni même une maison de commerce - un type régulièrement reconverti en logement). En fin de compte, 18,2 % de l'échantillon 2017/2018 n'a pas pu être utilement géocodé.

Lorsque la jointure a été possible, les logements enquêtés ont pu dans la plupart des cas (73,5%) être reliés à une parcelle cadastrale unique. Néanmoins, une même parcelle comporte fréquemment plusieurs logements. Ainsi, seulement 19 % de l'échantillon retenu correspond à une adresse liée à une parcelle avec un seul logement (voir tableau 2, p.7). Dans tous les autres cas, c'est-à-dire chaque fois qu'une adresse renvoie à plusieurs logements (que ce soit sur une ou plusieurs parcelles), je n'ai eu d'autre solution que d'utiliser la moyenne des revenus cadastraux des logements en question. Il faut souligner que dans ces cas, et en particulier pour les adresses contenant plusieurs parcelles cadastrales (parcelles multiples dans le tableau), la variance des revenus cadastraux entre les différents logements est non négligeable.

Ces multiples difficultés liées à la jointure entre les données de l'enquête de l'Observatoire des loyers et la base de données du cadastre doivent donc inciter à la prudence lors de l'analyse des résultats.

15 Pour plus de détails, voir la thèse de doctorat disponible en ligne : <https://difusion.ulb.ac.be/vufind/Record/ULB-DIPOT:oai:dipot.ulb.ac.be:2013/359086/Holdings>

Nombre de logements sur la parcelle unique	Part des logements de l'enquête	Nombre
1	19.2	1493
2	9.7	754
3	21.4	1664
4	11.6	902
5	2.8	218
6	1.8	140
7	1.2	93
8	1.6	124
9	0.6	47
10 et plus	3.5	272
Total logements sur parcelle unique	73.4	5707
Total logements sur parcelle multiple	26.2	2038
Total	100.0	7774

Tableau 2: Détails de la jointure Observatoire des loyers et cadastre.

2.2. Un revenu cadastral sous-évalué et très peu corrélé au loyer

Le premier constat tiré de l'analyse est que le revenu cadastral, censé estimer le revenu que tirerait un propriétaire de la mise en location de son logement, est très variable et largement sous-estimé. Ceci ressort nettement d'une comparaison entre d'une part les loyers renseignés par l'enquête de l'Observatoire et d'autre part le revenu cadastral correspondant (multiplié par le coefficient d'indexation – 1,7863 en 2015 – puis multiplié par 0,6 pour passer de la valeur locative brute au revenu cadastral net des frais d'entretien). La figure 1 (p.8) présente la distribution du rapport entre ces valeurs locatives (théoriques tirées du revenu cadastral) et les loyers observés par l'enquête de l'Observatoire des loyers. Il en ressort que pour plus de la moitié des observations, la valeur locative est inférieure à 28,2 % du loyer observé et que seulement 15 % des observations ont une valeur locative supérieure à 50 % du loyer observé. En résumé, le revenu cadastral apparaît comme sous-estimant très fortement les revenus locatifs et de façon très hétérogène.

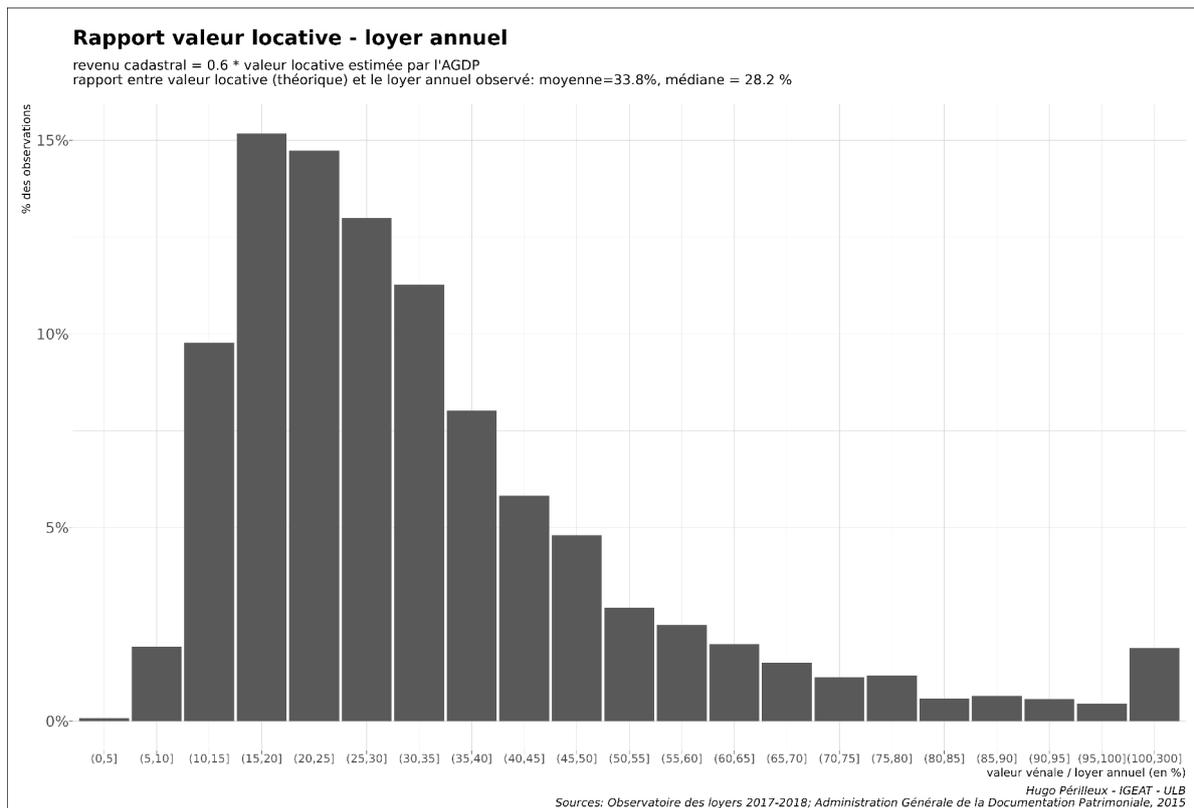


Figure 1: Distribution du rapport entre la valeur locative théorique (déduite du revenu cadastral) et les loyers effectivement observés par l'enquête de l'Observatoire des loyers.

L'analyse de la corrélation entre le loyer et le revenu cadastral conduit à un second constat important. La figure 2 (p.9) présente la distribution entre les deux variables ainsi qu'un modèle de régression (OLS) qui vise à expliquer le loyer par le revenu cadastral. Il en ressort que 6 % seulement de la variance des loyers peut être expliquée par la variance du revenu cadastral ($R^2=0,06$). Cette relation très faible entre les deux variables suggère de profondes iniquités entre des situations a priori relativement similaires : des propriétaires tirant des loyers comparables paient un précompte immobilier et un IPP basé sur des revenus cadastraux très différents. Cette hétérogénéité des écarts entre loyers et revenus cadastraux suggère que la simple multiplication des revenus cadastraux par un facteur d'actualisation ne peut plus pallier l'absence de péréquation cadastrale.

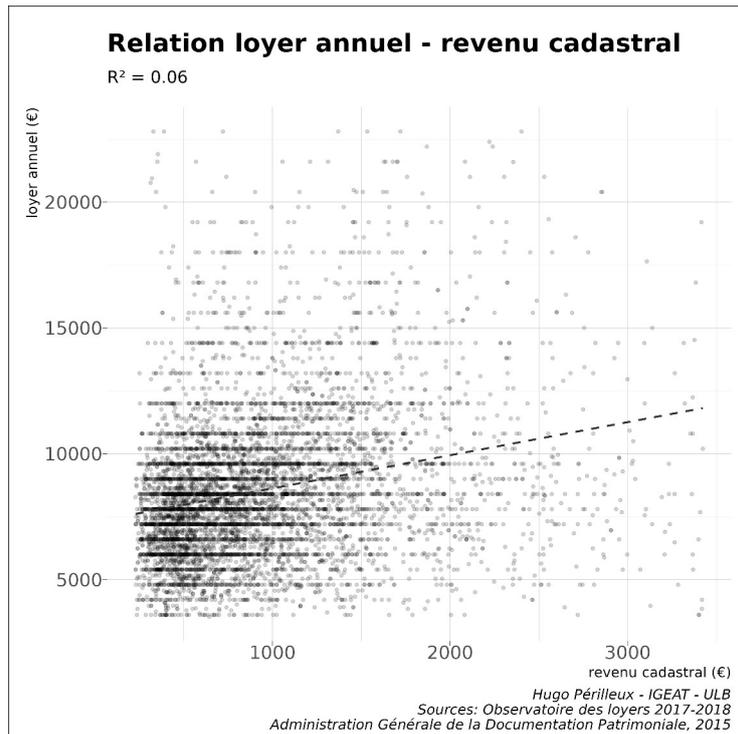


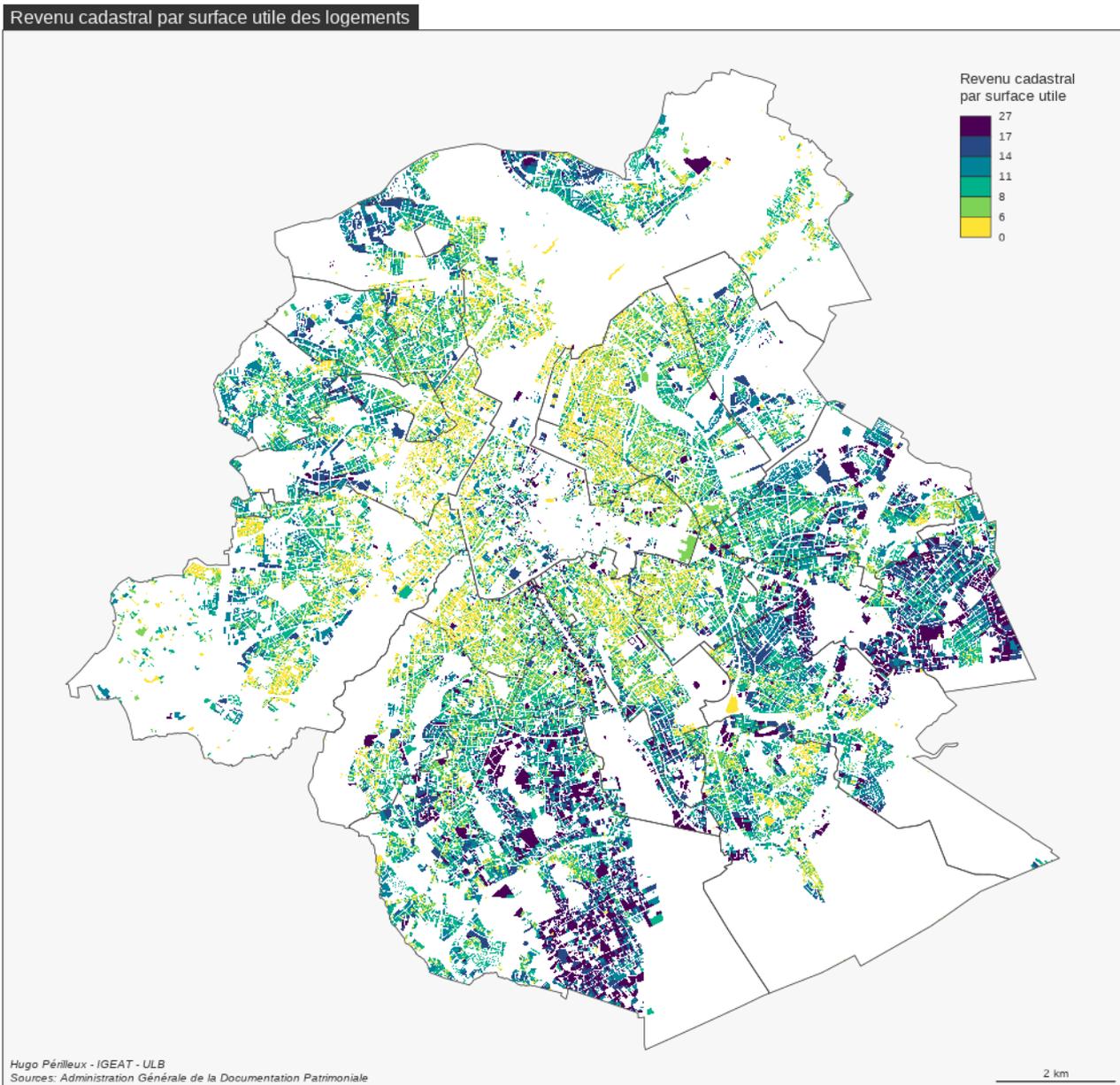
Figure 2: Relation entre le loyer annuel et le revenu cadastral.

NB : Vu la faiblesse de la relation, la droite n'a pas beaucoup de sens. En effet, seulement 6 % de la variance des loyers sont expliqués par le revenu cadastral.

D'un point de vue spatial, la cartographie du revenu cadastral par surface utile (voir carte 2 (p.10) montre une géographie cohérente avec ce que devait être la géographie sociale des années 1970-1980 (voir la géographie sociale ancienne de Bruxelles illustrée par les cartes, annexe 2 (p.18) et 1 (p.17). On retrouve ainsi des variations locales attendues, par exemple entre les chaussées et les quartiers avoisinants, comme le long des chaussées d'Alsemberg, de Wavre, etc.. Pourtant, la division sociale de l'espace s'est sensiblement transformée depuis lors : certains quartiers ont été soumis à des phénomènes de gentrification, certains se sont embourgeoisés davantage et d'autres ont connu des formes de déclassement, sans que ces modifications s'accompagnent systématiquement d'une actualisation des revenus cadastraux. Ainsi, on observe que le pentagone (surtout l'Ouest) et la première couronne Est (les quartiers d'Ixelles proches de la porte de Namur ou situés autour de la place Flagey, les quartiers localisés à proximité des institutions européennes, et la commune de Saint-Gilles) présentent de faibles valeurs sur la carte alors que ces quartiers sont aujourd'hui relativement plus aisés. C'est le cas également de plusieurs anciens noyaux villageois du quadrant Sud-Est comme Saint-Job à Uccle et le coin du Balais à Watermael-Boitsfort. En résumé, le revenu cadastral par surface utile présente une géographie qui semble correspondre à la division sociale de l'espace bruxellois au moment de la dernière péréquation sur les données de 1975 alors même que cette division sociale a fortement changé depuis lors.

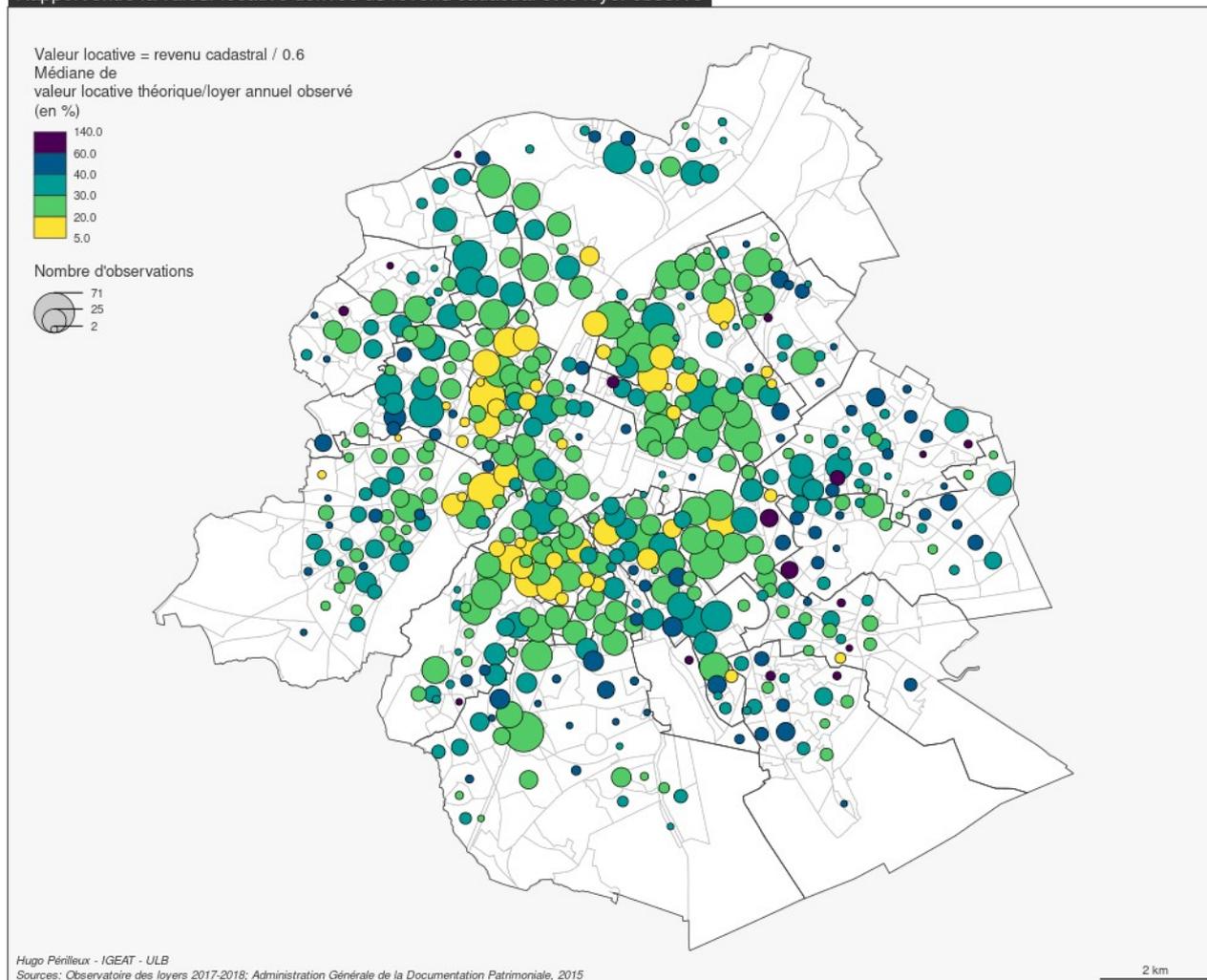
On observera enfin (carte 3, p.11) que le rapport entre la valeur locative dérivée du revenu cadastral (censée correspondre au loyer) et les loyers effectivement observés est globalement plus faible dans les quartiers populaires centraux (« le croissant pauvre »). Ceci pourrait s'expliquer soit par une augmentation des loyers plus rapide qu'en moyenne ailleurs dans la Région depuis la dernière pé-

réquation, soit, par une sous-estimation, lors de cette dernière, des revenus cadastraux locaux, soit encore par les biais de l'enquête de l'Observatoire des loyers.



Carte 2: Revenu cadastral par surface utile des logements.

Rapport entre la valeur locative dérivée du revenu cadastral et le loyer observé



Carte 3: Rapport entre la valeur locative dérivée du revenu cadastral et le loyer.

2.3. Des loyers très peu taxés

Cette très nette sous-estimation des valeurs locatives par le revenu cadastral, combinée aux taux d'imposition relativement faibles qui sont pratiqués, limite très fortement le rôle du précompte immobilier et de l'IPP dans la redistribution des rentes locatives. Les graphiques 3 (p.12) et 4 (p.12) présentent la distribution de la part du loyer prélevés par l'État respectivement au travers du précompte immobilier et de l'IPP. Les calculs sur le précompte immobilier ont été faits de façon prudente, sans tenir compte des possibles déductions (maisons modestes, propriétaires occupants, enfants à charge, ou personnes handicapées). Dans notre échantillon, le précompte immobilier est estimé à en moyenne 10,7 % du loyer et la part du loyer taxée au travers de l'IPP à 14,2% en moyenne.

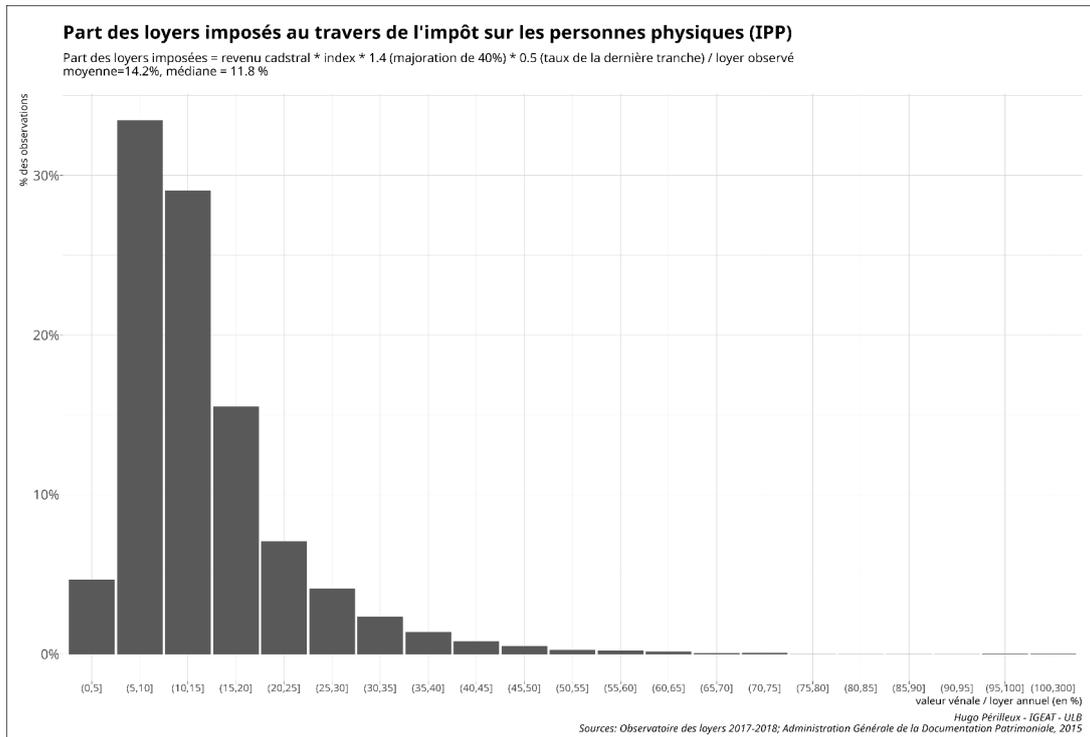


Figure 3: Distribution du rapport entre l'IPP sur les revenus immobiliers et les loyers observés par l'enquête de l'Observatoire des loyers

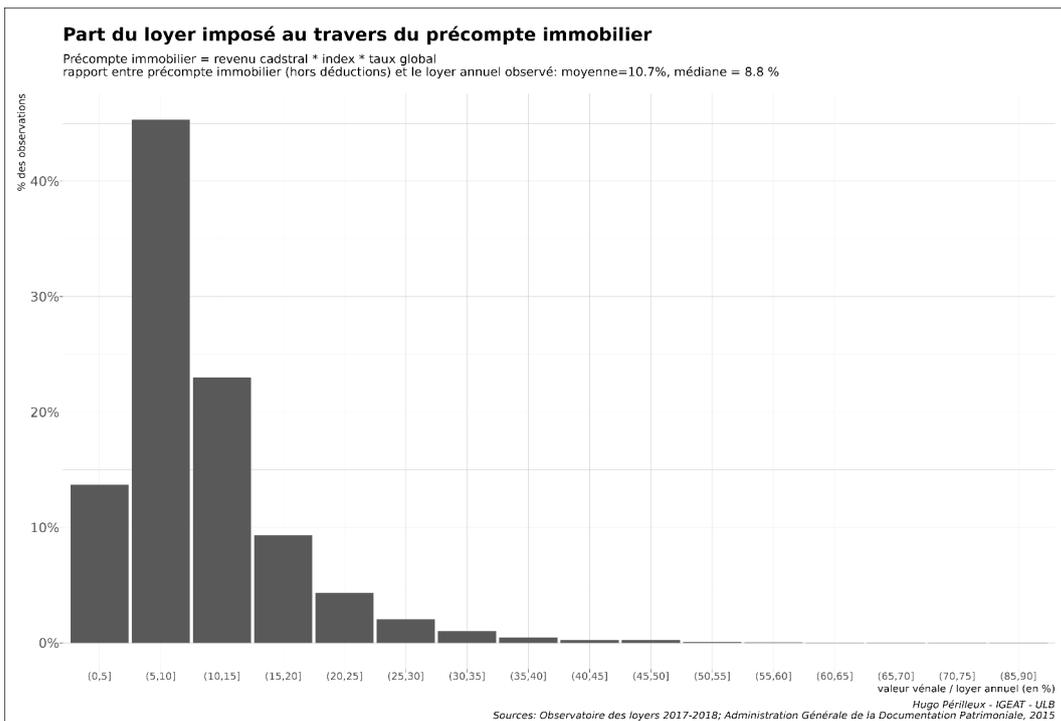


Figure 4: Distribution du rapport entre le précompte immobilier (hors déductions) et les loyers observés par l'enquête de l'Observatoire des loyers.

Ceci m'a conduit à retenir la valeur de 25% pour estimer la part du loyer taxé par l'État dans le calcul de la rente moyenne. Dans le cas bruxellois, la rente a été estimée grossièrement en retranchant du loyer moyen tous les frais de mise en location du logement (voir tableau 3, p.13) : frais de petits et de gros entretiens (valeur haute issue de plusieurs enquêtes dans les parcs public et privé de logements) ; impôts fonciers (IPP et PRI) et assurances. Ainsi calculée, la rente locative net, c'est-à-dire une fois la déduction de tous les frais de mise en location, s'élève à 50 % environ du loyer. A noter ici, que j'ai retenu 22 % pour les frais de petits et grands entretien sur base d'une revue de la littérature et non pas 40 % comme il est généralement admis dans le calcul du revenu cadastral.

Rente moyenne perçue par les propriétaires et liée à la location de logements			
	/mois	/an	part du loyer
loyer ¹	750€	9000€	100%
Frais de petits et gros entretiens ²	-167€	-2000€	22%
Impôt foncier (précompte immobilier et IPP) ³	-188€	-2250€	25%
Assurance ⁴	-42€	-500€	6%
Rente moyenne	458€	5500€	47%

¹ Loyer moyen de My Rent (2018) et de l'Observatoire des Loyers (2020).

² Les entreprises sociales pour l'habitat. Dossier Individuel Prévisionnel 2012-2017 - Cumul sur 154 sociétés DIP 18/09/2013 ; The Boston Consulting Group, Etude sur le coût global du logement social, 15 février 2013. ; MEDDE, Rapport de la Commission des comptes du logement 2012. 2014. ; Tutin, Christian. Le financement du logement social en France: un modèle sans équivalent en Europe. Séminaire franco-coréen Le logement social en France, une expérience centenaire et ses leçons, Mars 2017, Séoul, Corée du Sud. Halshs-01683908.

³ Estimations propres sur base du revenu cadastral (AGDP, 2015).

⁴ Enquête sur le budget des ménages 2018.

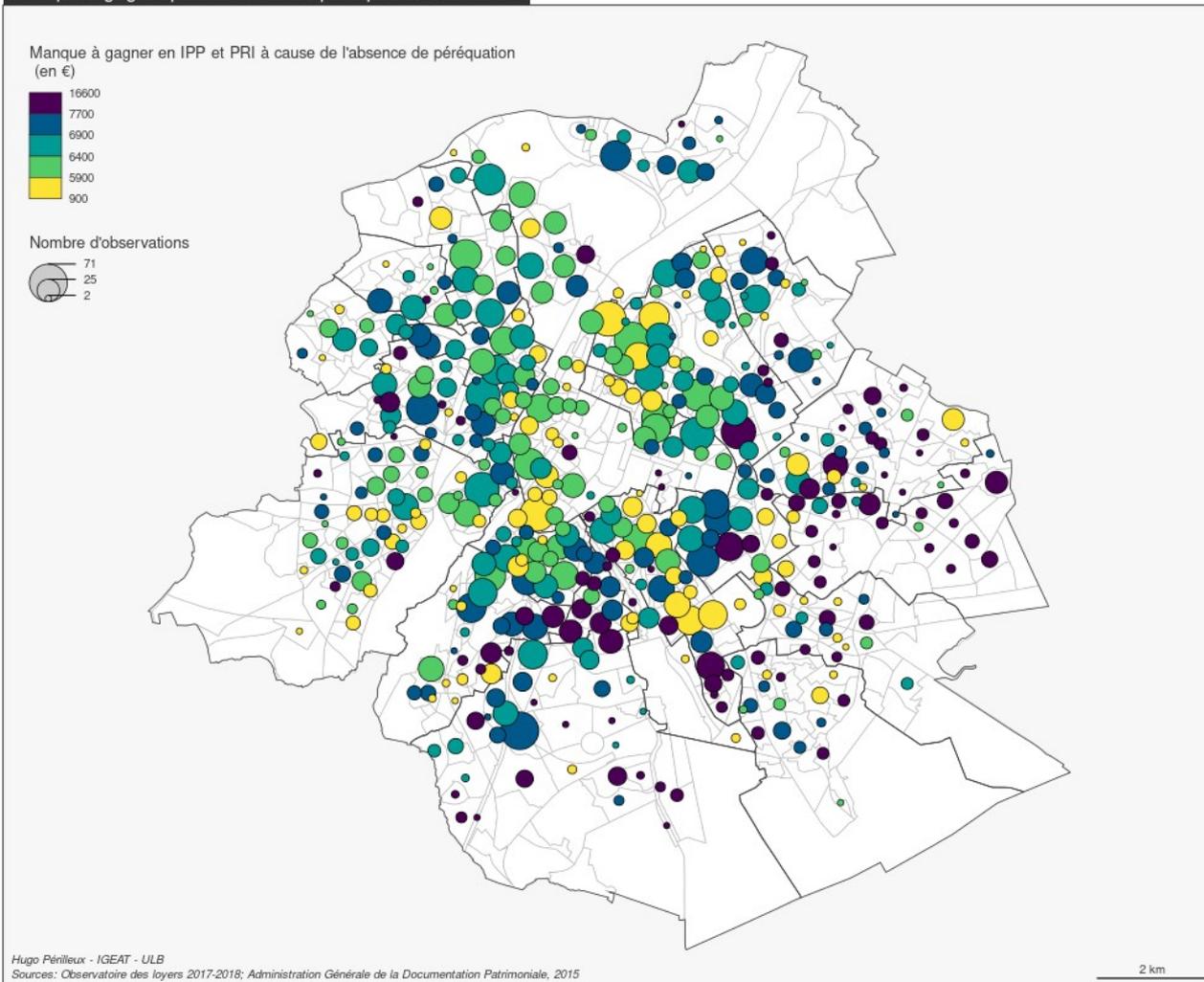
Hugo Périlleux - IGEAT - ULB

Tableau 3:Évaluation de l'ampleur de la rente liée à la location de logements.

En prenant comme hypothèse de travail que tous les taux utilisés pour calculer le précompte immobilier et l'IPP restent inchangés¹⁶, une péréquation cadastrale devrait entraîner une augmentation de la fiscalité de 5 500€ en moyenne par logement loué. La distribution spatiale de ce manque à gagner présente une géographie différente de celle mise en évidence par la carte relative au rapport entre les valeurs locatives et les loyers. En effet, le manque à gagner pour l'État, exprimé en euros par logement, est plus important dans les quartiers aisés du quadrant Sud-Est (voir carte 4, p.14) que dans le reste de la Région. Ce résultat provient du fait que les loyers y sont en moyenne plus élevés. Ainsi, bien que l'absence de péréquation cadastrale semble, d'un point de vue relatif, bénéficier davantage aux propriétaires bailleurs des quartiers plus pauvres, mais de façon absolue il en résulte un moindre transfert que celui observé dans les quartiers plus riches.

16 C'est une hypothèse forte puisque les taux ont en partie été augmenté pour compenser la déconnexion entre les loyers et le revenu cadastral.

Manque à gagner par l'absence de péréquation cadastrale



Carte 4: Manque à gagner annuel par logement en l'absence de péréquation.

3. Possibilité d'une plus grande redistribution de la rente tirée de la location des logements

Pour terminer ce article, je propose ici quelques estimations permettant d'évaluer l'ampleur de la ponction réalisée sur les loyers au travers de la fiscalité immobilière (voir tableau 4 p. 15). Pour vérifier mes estimations relativement grossières, j'ai réalisé des comparaisons avec le budget régional et les ordres de grandeur semblent correspondre¹⁷.

En multipliant le nombre de logements loués¹⁸ par le loyer moyen, on peut estimer le montant global annuel des loyers à environ 2,86 milliards €. À ceux-ci, il faut retrancher les frais de petits et gros entretiens, estimés à 20 % du loyer¹⁹. Il en découle un montant des loyers nets des frais d'entre-

17 La comparaison de ces estimations avec ce qui est effectivement perçu par l'État se heurte à une difficulté : le précompte immobilier porte sur tous les biens immobiliers et pas uniquement sur les logements loués. Pour réaliser la vérification, j'ai comparé le montant que j'estime à partir des données de 2015 perçu pour le précompte immobilier, 290 millions d'€ (voir tableau 4, p.15), à celui du budget régionale de 2018 (qui comprend l'ensemble des additionnels, communaux compris), 900 millions d'€, ce qui équivaut à environ 32 %. Pour vérifier, j'ai calculé la part du revenu cadastral associé aux logements loués dans le secteur privé (personnes physiques et entreprises SA et SPRL) et j'obtiens environ 28 %

18 J'ai pris ici l'hypothèse prudente de 318 000 logements loués, c'est-à-dire sans les logements loués à domicile. L'autre option aurait été de prendre 366 000 logements loués avec les logements loués à domiciles.

19 Je suis ici la littérature pré-cité.

tion de l'ordre de 2,29 milliards €. Il s'agit là de la limite haute potentielle à redistribuer à Bruxelles. Le précompte immobilier appliqué aux logements mis en location aujourd'hui est capable de générer environ 290 millions € tandis que la part de l'IPP issu des revenus immobiliers est estimée à 410 millions €, soit un total de 700 millions € ou environ 30 % des loyers net de l'entretien (environ 25 % de l'ensemble des loyers). À titre de comparaison, le budget régional bruxellois de l'année 2020 pour le logement est estimé à 430 millions € et le budget total de la Région de Bruxelles-Capitale est de 5 milliards €.

En cas de péréquation cadastrale, avec le maintien des taux inchangés, le prélèvement via le précompte immobilier pourrait atteindre 860 millions € et l'IPP 1,2 milliard €. Le total prélevé serait d'environ 2,06 milliards ce qui correspondrait à environ 90 % des loyers net de l'entretien (ou 70 % de l'ensemble des loyers). Ces calculs supposent, bien entendu, le maintien des taux actuels. Or il apparaît que les pouvoirs publics semblent avoir compensé la déconnexion entre les loyers et le revenu cadastral par l'augmentation des taux. Il est peut probable d'envisager dans la configuration politique actuelle un passage d'une ponction de l'ordre de 30 % du loyer net de l'entretien à environ 90 %. Il pourrait être envisager de taxer les loyers au moins comme n'importe quels revenus à hauteur de 50 %, ceci rapporterait entre 300 et 700 millions à l'État selon qu'il serait pris en compte ou non l'entretien. En conclusion, il existe à mon sens des marges pour augmenter la fiscalité sur les loyers, une péréquation est nécessaire, essentiellement pour remédier aux inéquités dans la taxation actuelle, mais elle s'accompagnerait très probablement de changements des taux.

Estimation de l'ampleur de la redistribution possible des loyers à Bruxelles

Description	Calcul	Estimation en millions d'€
Somme des loyers	750 (loyer mensuel) * 12 (mois) * 318 (milliers de logements loués)	2860
Somme des loyers net de l'entretien	750 (loyer mensuel) * 12 (mois) * 318 (milliers de logements loués) * (1-0.2) (entretien)	2290
Précompte immobilier sur les logements loués actuel	750 (loyer mensuel) * 12 (mois) * 318 (milliers de logements loués) * 0.338 (valeur locative/loyer observé) * 0.6 (RC/valeur locative) * 0.5 (tx global précompte immobilier)	290
- avec péréquation	750 (loyer mensuel) * 12 (mois) * 318 (milliers de logements loués) * 0.6 (RC/valeur locative) * 0.5 (tx global précompte immobilier)	860
IPP sur les revenus immobiliers sur les logements loués actuel	750 (loyer mensuel) * 12 (mois) * 318 (milliers de logements loués) * 0.338 (valeur locative/loyer observé) * 0.6 (RC/valeur locative) * 1.4 (majoration de 40%) * 0,5 (tx dernière tranche IPP)	410
- avec péréquation	750 (loyer mensuel) * 12 (mois) * 318 (milliers de logements loués) * 0.6 (RC/valeur locative) * 1.4 (majoration de 40%) * 0,5 (tx dernière tranche IPP)	1200
Total taxation actuelle		700
Total avec péréquation (taux inchangés)		2060

Sources: Administration Générale de la Documentation Patrimoniale, 2015. Observatoire des loyers 2017-2018. Calculs propres.

Hugo Périlleux - IGEAT - ULB

Tableau 4: Estimation de l'ampleur de la redistribution possible des loyers à Bruxelles.

Conclusion

Laisser à la dérive par abandon des péréquations depuis 1980 (établies à partir des données de 1975), le revenu cadastral apparaît comme un instrument désuet pour taxer les loyers. Le croisement entre les données cadastrales et celles de l'Observatoire des loyers de Bruxelles ont permis de mettre en évidence qu'il n'y a avait quasi pas de relation entre le loyer et le revenu cadastral. C'est-à-dire que pour des situations comparables, les contribuables sont soumis à des niveaux de taxation très différents.

Ensuite, il a été estimé que le loyer était en moyenne peu taxé laissant une rente conséquente pour les propriétaires. En effet, l'État impose les loyers au travers de l'IPP et du précompte immobilier à hauteur de 25 %, cette moyenne cachant une forte hétérogénéité. Il en a été déduit que la part du loyer correspondant à la rente locative net, c'est-à-dire, la rente tirée de la mise en location de logement une fois décompté l'ensemble des frais de mise en location, équivaut à environ 50 %. Dit autrement, environ la moitié du loyer va directement dans la poche du propriétaire.

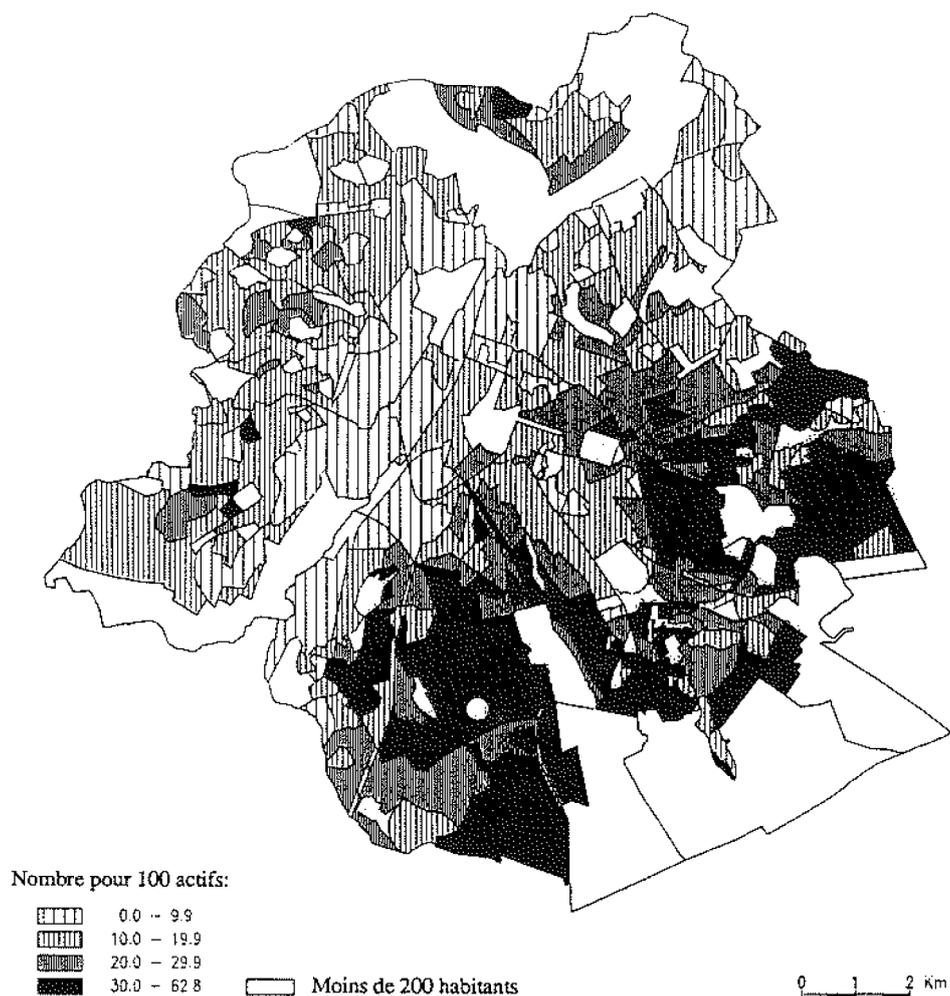
L'analyse géographique du manque à gagner à cause de la non péréquation montre un résultat contrasté. En effet, en part du loyer, les propriétaires des quartiers populaires semblent avoir bénéficié de la non péréquation. Néanmoins, en valeur absolue, les quartiers plus cossus de la seconde couronne urbaine apparaissent comme ayant été davantage épargnés.

Ce faible niveau de taxation et le caractère inadapté du revenu cadastral pour procéder à la taxation des loyers invite à penser des réformes de plusieurs ordres.

D'abord, la base de la taxation devrait mise-à-jour ou changée pour éviter le problème d'inégalité mis en évidence. La mise-à-jour, c'est-à-dire la péréquation cadastrale, est une compétence fédérale. La loi prévoit une péréquation tous les 10 ans, pourtant aucun ministre des finances ne l'a organisée depuis 1980. En outre, un changement d'assiette fiscale est possible. D'une part, il pourrait être décidé au niveau fédéral. De fait, il a été question ces derniers mois lors de débats pour une réforme fiscale nationale de taxer les loyers réels. D'autre part, les régions ont la possibilité de changer elles-mêmes l'assiette fiscale. Elles pourraient dès lors mettre en place une alternative au revenu cadastral.

Ensuite, il existe des marges pour augmenter la fiscalité générale sur les loyers. En effet, il a été estimé que seulement 700 millions sur les 2,3 milliards de la rente locative net est taxé aujourd'hui. Politiquement ceci paraît réalisable puisque seulement 10 % des ménages bruxellois sont bailleurs et qu'ils appartiennent globalement aux catégories de revenus supérieurs. La reprise de cette rente pourrait être par exemple redistribuée ou servir à alimenter des politiques d'expansion du parc de logements sociaux. Néanmoins, il s'agirait de mettre en place des mesures de contrôle des loyers pour que la charge de l'imposition ne retombe par sur la partie inélastique, les locataires. Ceci pourrait se faire en partie via un changement du le taux utilisé pour immuniser les frais d'entretien. Les valeurs théoriques utilisées pour estimer cet entretien pourrait être corrigé pour davantage correspondre à la réalité.

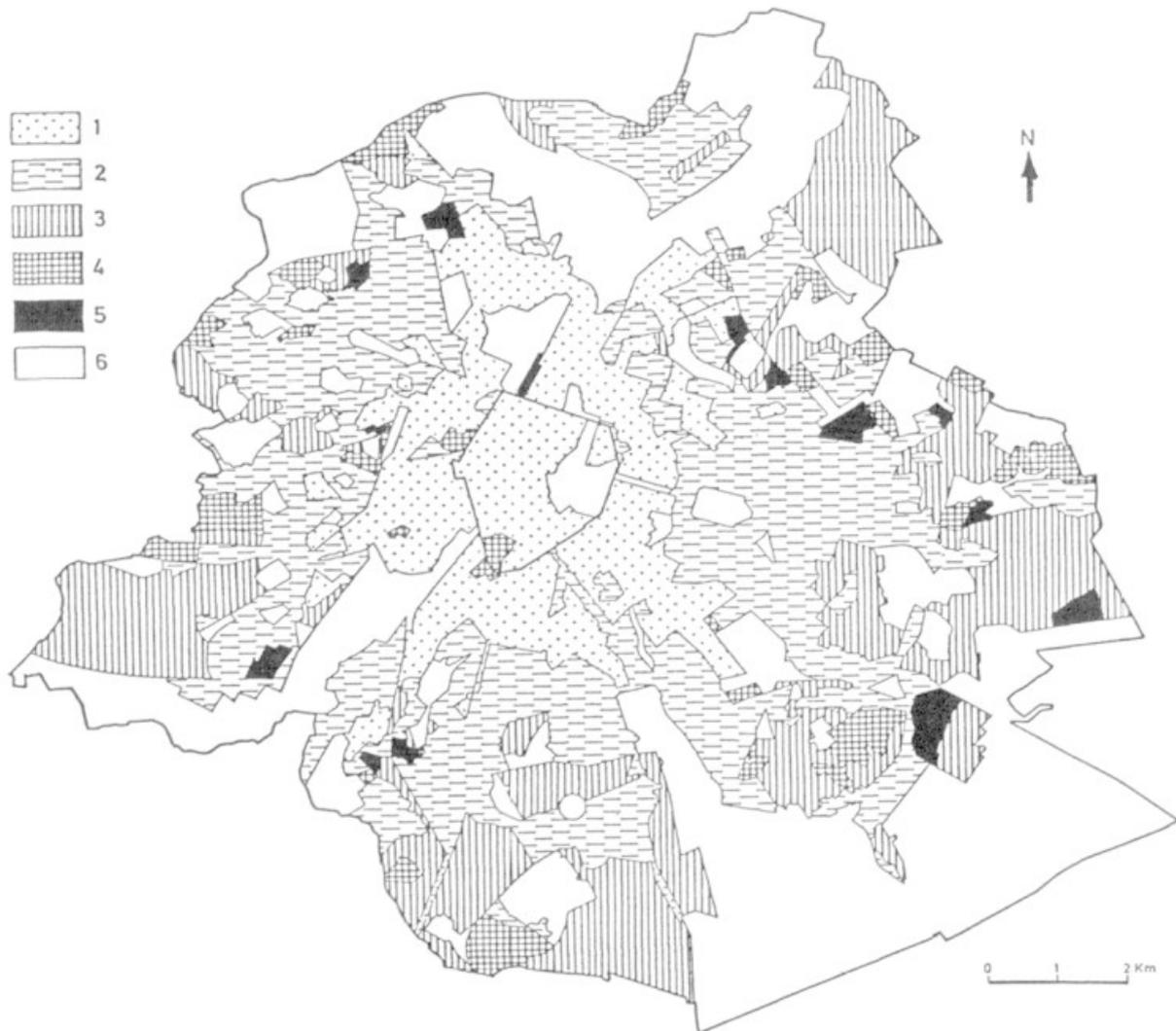
Carte 1: La répartition des professions libérales et des cadres à Bruxelles en 1981.



Annexe 1: Carte des professions libérales et des cadres à Bruxelles en 1981.

Source :De Lannoy, W., Kesteloot, C., Les divisions sociales et spatiales de la villes. In Groupe Mort Subite , De Lannoy, W., Kesteloot, C., Saey, P., Swyngedouw, E., & Vandermotten, C. (1990). Les fractionnements sociaux de l'espace belge. Une géographie de la société belge.

Carte 1: La structure spatiale du marché du Logement à Bruxelles. - 1981



- 1: Dominance du secteur résiduel (plus de 74% de logements en location privée).
2: Dominance du secteur locatif privé (entre 50 et 74% de logements en location privée).
3: Dominance du secteur d'achat hypothécaire et direct (plus de 50% de propriétaires).
4: Dominance du secteur locatif social (logement social avec moins de 25% de propriétaires).
5: Dominance du secteur d'achat subsidié (logement social avec plus de 24% de propriétaires).
6: Secteurs statistiques peu ou non habités (moins de 100 logements).
Source: DE LANNOY & KESTELOOT, 1985.

Annexe 2: Structure spatiale du marché du logement bruxellois en 1981.

Source : Kesteloot, C. (1986). Les dimensions historique et structurelle de la différenciation sociale de l'espace urbain: l'exemple bruxellois. *Espace Populations Sociétés*, 4(1), 15-29.