



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.

2012/3
06 | 03 | 2012



RÉSUMÉ

Les charges fiscales pesant sur la construction neuve sont très élevées dans notre pays et peuvent atteindre 106 % du coût d'une nouvelle construction (hors prix du terrain). Le bonus logement – une dépense fiscale d'une valeur actuelle d'environ 33 000 € dans le cas de deux emprunteurs – fait baisser la pression fiscale de 106 % à 60 %. Même après avoir empoché le bonus logement, chaque ménage se lançant dans la construction d'un logement standard finance le Trésor public via une contribution fiscale nette d'environ 44 000 €. De plus, ce ménage doit encore payer les charges fiscales liées à l'achat du terrain à bâtir.

La production de logements neufs est en baisse, malgré le bonus logement. En outre, la production de logements neufs sera soumise à une pression encore plus forte en raison des réglementations publiques coûteuses (en particulier l'évolution vers un niveau E plus bas). À cause du nombre croissant de ménages, la pénurie de logements ne fera qu'augmenter. Les prix de l'immobilier et des loyers privés menacent donc d'augmenter davantage, ce qui ne peut être le but recherché dans le cadre d'une bonne politique de logement. Il est donc très important que la production de logements neufs reparte à la hausse. À cet égard, en tant que subside non différencié lié à la demande, le bonus logement ne semble pas être le meilleur instrument disponible. Une diminution ciblée de la TVA sur la construction est peut-être plus efficace.

En ce qui concerne l'achat de logements existants – un marché de stock – le bonus logement a principalement comme effet de pousser les prix à la hausse. L'Institut Itinera propose donc de faire disparaître progressivement le bonus logement pour les logements existants.

Introduction

À partir de 2014, les Régions pourront mener leur propre politique fiscale en matière de logement. Actuellement, grâce au bonus logement, le Gouvernement offre un incitant fiscal important pour favoriser l'accès à la propriété. Le principe du bonus logement sera probablement conservé après 2014, bien que certaines voix suggèrent la suppression de ce généreux incitant fiscal. L'Institut Itinera plaide pour que le débat sur la future fiscalité en matière de logement prenne en compte l'importance spécifique des activités de construction neuve pour tous nos marchés du logement ainsi que l'importante pression fiscale sur ces activités. Avec la présente contribution, nous tentons d'alimenter ce débat.

Coût du bonus logement

La personne qui contracte un emprunt hypothécaire pour la construction ou l'achat de son logement propre et unique peut profiter d'un subside fiscal sous la forme du bonus logement, également nommé déduction pour habitation propre. Le bonus logement sous sa forme actuelle offre à un couple marié - avec un taux d'imposition de 45 % - un avantage fiscal d'environ 2 900 € par an au cours des dix premières années. Ensuite, l'avantage fiscal baisse jusqu'à atteindre environ 1 900 € par an. Si nous actualisons les avantages fiscaux futurs du bonus logement à 4,5 %, la valeur actuelle du bonus logement est égale à 33 248 € pour un couple et à 16 624 € pour un emprunteur isolé.

Dans le tableau 1, l'avantage fiscal du bonus logement est limité à une période de 20 ans car de nombreux emprunts sont remboursés anticipativement suite à une vente ou à un héritage. Les montants déductibles repris au tableau 1 sont indexés jusqu'en 2014.

Ces subsides fiscaux ne sont pas minimes et souvent, des questions sont posées à propos d'un tel appui fiscal, particulièrement en période de grand déficit budgétaire. Un débat sur la réforme de l'importante fiscalité en matière de logement serait assurément le bienvenu. Une meilleure fiscalité en matière de logement doit de préférence être cadrée dans une réforme fiscale générale visant l'efficacité économique, la justice sociale, la transparence et surtout la simplicité.

L'Institut Itinera plaide pour l'organisation du débat sur la fiscalité en matière de logement en fonction de la dynamique actuelle du logement – ce qui se passe aujourd'hui sur les différents marchés du logement – et sur la base d'objectifs politiques tenant compte de cette dynamique. Nous devons en outre nous demander comment les agents économiques peuvent réagir à court terme et à long terme à différents changements fiscaux. Dans cette contribution, nous nous limitons au bonus logement en tant que composante de la fiscalité en matière de logement. À ce titre, nous essayons de déterminer l'importance économique du bonus logement.

Tableau 1 – Avantage fiscal du bonus logement

**Taux d'imposition
Impôt communal
Combiné** **45.00%**
7.41%
48.33%

Année	Montant exempté			Ristourne fiscale	
	Base	Extra	Total	Isolé	Couple
1	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
2	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
3	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
4	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
5	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
6	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
7	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
8	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
9	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
10	€ 2.200	€ 730	€ 2.930	€ 1.416	€ 2.832
11	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
12	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
13	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
14	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
15	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
16	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
17	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
18	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
19	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127
20	€ 2.200		€ 2.200	€ 1.063	€ 2.127

Impact du bonus logement sur les montants empruntés

On peut supposer que le bonus logement a un impact sur les montants empruntés. Le montant emprunté pour un achat ou une nouvelle construction dépend de la valeur ou du coût de construction du logement et de la capacité de remboursement du(des) emprunteur(s). Cette capacité d'emprunt repose sur les revenus nets disponibles des emprunteurs. Grâce au bonus logement, ces revenus augmenteront au cours des dix premières années de 1 416 € dans le cas d'un emprunteur isolé et de 2 382 € s'il y a deux emprunteurs. Bien entendu, le bonus logement ne doit pas être exclusivement utilisé pour emprunter plus. On pourrait aussi simplement utiliser le bonus pour consommer plus. C'est pourquoi il est erroné de penser que chaque ménage consacrera intégralement le bonus logement à l'augmentation de son emprunt hypothécaire, ou

que les banques ajoutent l'intégralité du bonus logement à la capacité de remboursement de leurs clients potentiels. La règle pratique est qu'environ un tiers du revenu net disponible est utilisé pour le remboursement d'un emprunt hypothécaire. Puisqu'il s'agit ici d'un montant emprunté supplémentaire dû à l'attribution du bonus logement, on peut supposer que la moitié de ce bonus sera consacré au remboursement.

Nous calculons au tableau 2 l'effet possible du bonus logement sur le montant emprunté. Pour cela, nous prenons un emprunt à taux fixe de 4,5 % sur une durée de 23 ans (lors de la conclusion de l'emprunt, nous ne devons pas tenir compte des remboursements anticipés imprévus).

Tableau 2 – Impact du bonus logement sur le montant emprunté

	Isolé	Couple
Impact fiscal du bonus logement au cours des 10 premières années	€ 1.416	€ 2.832
Durée de l'emprunt	23	23
Taux d'intérêt fixe à 23 ans	4,50 %	4,50 %
Impact maximum sur le montant emprunté	€ 20.036	€ 40.072
Part du bonus logement consacrée au logement	33 %	33 %
Impact du bonus logement sur le montant emprunté	€ 6.612	€ 13.224
Part du bonus logement consacrée au logement	50 %	50 %
Impact du bonus logement sur le montant emprunté	€ 10.018	€ 20.036

Nous voyons que l'impact sur le montant emprunté dépend fortement du pourcentage de ce revenu supplémentaire qui sera consacré au remboursement de l'emprunt hypothécaire. Pour un couple, cet impact se monte au maximum à 40 000 € pour un taux de 4,5 % pendant 23 ans. Si, comme d'habitude, un tiers du revenu est consacré au remboursement, le montant emprunté augmente d'environ 13 000 €. Si la moitié du revenu est consacrée au remboursement, le montant emprunté augmente alors d'environ 20 000 €.

La différence entre la valeur nominale du bonus logement, soit 40 000 €, et la hausse du montant de l'hypothèque peut être consacrée à la consommation. Si le bonus logement doit stimuler l'activité de la construction, l'efficacité de cet instrument est plutôt réduite. Les bénéficiaires du bonus logement peuvent en effet également consacrer le revenu supplémentaire à l'achat d'une voiture d'occasion ou d'un voyage à l'étranger.

En outre, dans chaque débat sur la pertinence du bonus logement, une distinction claire doit également être faite entre l'importance du bonus logement pour la production de logements neufs et son importance pour les marchés secondaires, c'est-à-dire les logements existants. Nous étudierons tout d'abord l'impact du bonus logement sur le marché acquisitif des logements existants.

Impact du bonus logement sur le marché acquisitif des logements existants

Comment évoluent les prix sur les marchés acquisitifs sans bonus logement ?

Afin d'examiner l'impact sur le marché des logements existants, nous présentons une petite simulation microéconomique de la vente d'une douzaine de logements lors d'une vente publique hypothétique. Treize candidats acquéreurs sont classés selon leur budget disponible pour l'enchère. Le bonus logement augmente leur budget, tout comme la disparition du bonus logement entraîne une diminution des budgets. Un candidat acquéreur peut acheter un logement s'il fait une offre supérieure aux budgets d'enchère des candidats acquéreurs qui le suivent. Il doit donc « surenchérir » par rapport aux candidats disposant d'un budget plus faible pour pouvoir acheter un logement.

Ce mécanisme d'enchère est simulé au tableau 3. À gauche, nous indiquons les budgets des treize candidats acquéreurs, bonus logement compris, et nous donnons à droite les budgets s'il n'y avait pas de bonus logement. L'impact du bonus logement sur l'emprunt hypothécaire a été évalué à 20 000 € pour un couple et à 10 000 € pour un isolé. Cela correspond aux valeurs obtenues si 50 % de l'avantage financier du bonus logement est consacré au remboursement supplémentaire. Les investisseurs-bailleurs ne pouvant pas profiter d'un bonus logement, nous avons donné une valeur nulle au bonus logement pour deux enchérisseurs – C et G dans le tableau 3. Les autres candidats acquéreurs sont des particuliers pouvant prétendre au bonus logement.

Tableau 3 – Simulation d'une vente publique de 12 logements avec et sans bonus logement

	Avec bonus logement			Sans bonus logement				Baisse
	Enchérisseurs	Budget d'enchère avec bonus logement	Prix de vente	Enchérisseurs	Impact de la perte du bonus logement sur le budget d'enchère	Budget d'enchère sans bonus logement	Prix de vente	
2	B	€ 425.000	€ 361.750	B	-€ 20.000	€ 405.000	€ 361.750	0%
3	C	€ 361.250	€ 307.563	C	€ 0	€ 361.250	€ 287.563	7%
4	D	€ 307.063	€ 261.503	D	-€ 20.000	€ 287.063	€ 241.503	8%
5	E	€ 261.003	€ 222.353	E	-€ 20.000	€ 241.003	€ 212.353	4%
6	F	€ 221.853	€ 189.075	F	-€ 10.000	€ 211.853	€ 189.075	0%
7	G	€ 188.575	€ 160.789	G	€ 0	€ 188.575	€ 140.789	12%
8	H	€ 160.289	€ 136.745	H	-€ 20.000	€ 140.289	€ 126.745	7%
9	I	€ 136.245	€ 116.308	I	-€ 10.000	€ 126.245	€ 96.308	17%
10	J	€ 115.808	€ 98.937	J	-€ 20.000	€ 95.808	€ 88.937	10%
11	K	€ 98.437	€ 84.172	K	-€ 10.000	€ 88.437	€ 64.172	24%
12	L	€ 83.672	€ 71.621	L	-€ 20.000	€ 63.672	€ 51.621	28%
	M	€ 71.121		M	-€ 20.000	€ 51.121		

Le logement 1 est acheté par l'enchérisseur A parce que celui-ci dispose du budget le plus élevé pour cette enchère. Cet enchérisseur est en concurrence avec l'enchérisseur B dont le budget est limité à 425 000 €. Toute offre de l'enchérisseur A au-dessus du budget de B - par exemple 425 500 € - lui permet d'acquérir le logement 1. Avec la disparition du bonus logement, le budget de A et B baisse de sorte que A peut acheter le logement en offrant 500 € de plus que le budget de 405 000 € de B. Sans bonus logement, A dispose d'un budget moins élevé, mais le prix du logement A baisse également. A ne subit aucun désavantage si le bonus logement disparaît, car c'est aussi le cas pour B, son concurrent direct pour l'achat du logement 1.

Dans la colonne à l'extrême droite du tableau 3, nous comparons les prix de vente avec et sans bonus logement. En pourcentage, la différence de prix est plus importante dans le bas du marché. Dans le cas de budgets modestes, l'importance du bonus logement est relativement grande. Alors que le prix des logements les plus chers baisse de 5 à 7 %, le prix des logements les moins chers baisse plus. D'un côté, une capacité d'emprunt disparaît, mais de l'autre côté, il y a aussi une baisse des prix dont l'effet est très important en terme de pourcentage, surtout dans le bas du marché.

Cette baisse de prix a un effet secondaire positif sur le rendement locatif. Si la valeur d'un logement passe de 100 000 € à 80 000 €, le rendement locatif brut augmente de 25 %. Comme les autres coûts restent identiques, le rendement locatif net augmentera encore plus. Les propriétaires seront donc moins rapidement enclins à vendre leur logement locatif, ce qui permettra de combattre l'effritement du marché locatif privé.

En cas de suppression du bonus logement, le prix des logements existants diminuera-t-il effectivement comme l'illustre notre simulation ? C'est difficile à prévoir, car d'autres facteurs entrent en ligne de compte :

- si la quantité de logements neufs est insuffisante par rapport à l'évolution de la demande en logements – voir plus loin – la pénurie de logements augmente et l'on peut s'attendre à une pression croissante sur les prix. Cette pression accrue peut à terme neutraliser l'évolution des prix vers le bas qui est la conséquence de la suppression du bonus logement ;
- le budget disponible des acquéreurs est également influencé par d'autres facteurs comme l'évolution des moyens propres économisés, le taux commercial des emprunts hypothécaires, la durée des emprunts, le salaire net et la politique de crédit des banques.

Coût fiscal au bénéfice des propriétaires-vendeurs ?

Nous pouvons chiffrer le coût fiscal du bonus logement pour l'achat de logements existants sur la base de la composition des demandes de crédit et du nombre de transactions sur les marchés acquisitifs. Nous avons tout d'abord actualisé les futures réductions d'impôts sur une période effective de 20 ans à un taux de 4,5 %. On obtient alors le résultat suivant pour un isolé et pour un couple.

Isolé	Couple
€ 16.624 29% ¹	€ 33.248 71% ²
Moyenne	
€ 28.331	

¹Pourcentage des prêts hypothécaires avec un seul emprunteur. Etude sur l'importance du crédit à la consommation et hypothécaire pour l'économie belge, p. 88. Nancy Huyghbaert, KU Leuven, janvier 2012

²Idem pour deux emprunteurs

Dans les dossiers hypothécaires, on retrouve 71 % de couples et 29 % d'isolés ; le subside fiscal moyen par dossier est donc de 28 331 €. Le nombre élevé de transactions sur les marchés acquisitifs fait en sorte que le coût fiscal total du bonus logement est très élevé pour les logements existants. Si, par exemple, sur les 120 000 transactions d'achat annuelles, 70 000 ménages peuvent prétendre au bonus logement, le coût actualisé pour l'État se monte à 70 000 x 28 331 €, soit deux milliards d'euros par année. Il s'agit d'un montant énorme ayant principalement pour effet une hausse des prix, avec toutes les conséquences négatives que cela entraîne (comme une baisse des rendements locatifs). Si 50 % de ces deux milliards d'euros sont consacrés par les bénéficiaires à la hausse du montant hypothécaire, un milliard d'euros arrive directement dans la poche des propriétaires-vendeurs. Le milliard d'euros de pouvoir d'achat restant peut être librement utilisé par les propriétaires-occupants. C'est naturellement positif pour les acheteurs, mais pourquoi ceux-ci doivent-ils être privilégiés par rapport à des familles qui louent (doivent louer) leur logement et ne profitent donc pas d'avantages fiscaux comparables?

Sur la base de cette analyse, nous suggérons d'envisager sérieusement la suppression du bonus logement pour l'achat de logements existants. Le marché des logements existants est un effet un marché de stock : sans nouvelle construction, ce marché ne s'élargit pas et toute hausse du pouvoir d'achat se traduit simplement par une pression accrue sur les prix.

Bien entendu, la suppression du bonus logement n'implique pas une économie immédiate de deux milliards d'euros. Il s'agit uniquement d'une économie sur les dépenses futures étalée sur 10 à 30 ans. Seule la partie des bonus logement liée à la première année est donc économisée pour l'avenir. On assisterait aussi à une diminution des réductions fiscales pour les emprunts en cours dont, par exemple, la charge d'intérêt baisse en raison des remboursements. Il s'agit là de toute évidence d'un calcul très complexe. Nous osons affirmer que la suppression immédiate du bonus logement pour les logements existants génèrera une différence de 100 millions d'euros pour la première année. Ce montant doublerait la seconde année, et le bénéfice serait de 500 millions d'euros après cinq ans par rapport à ce que serait la situation si le bonus logement était maintenu.

Est-il raisonnable de supprimer le bonus logement du jour au lendemain ? Personne ne profite de chocs brusques sur les marchés du logement. Au Royaume-Uni, la suppression des incitants fiscaux pour l'achat de logements s'est faite très progressivement. Mais, bien entendu, la pression budgétaire qui pèse aujourd'hui sur notre pays est très forte. On pourrait donc, par exemple, baisser le montant des bonus logement de 20 % par an pendant cinq ans, uniquement pour les nouveaux crédits hypothécaires de façon à arriver à la suppression du bonus logement pour les logements existants au bout d'une période de cinq ans.

La pénurie comme point de référence politique

Cette suggestion de supprimer le bonus logement pour l'achat de logements existants n'implique pas la suppression de l'aide fiscale à la construction. En effet, la construction fait augmenter le stock de logements disponibles. Lorsque la demande de logements augmente suite à une hausse du nombre de ménages, la construction de nouveaux logements est toujours une partie de la réponse à apporter. Sans construction neuve, le mécanisme de prix partagera l'offre existante entre les plus hauts revenus demandeurs.

Dans la publication d'Itinera « Pénurie d'habitat. Vers une rénovation de la politique du logement » (Roularta Books, 2011), nous avons montré qu'entre 2005 et 2009, la pénurie était la principale cause des tensions observées sur le marché belge du logement. Une quantité suffisante de logements supplémentaires est la seule façon d'alléger cette tension.

C'est pourquoi la pertinence de la suppression éventuelle du bonus logement pour les logements neufs doit être étudiée à l'aune de la pénurie. Comment évoluent l'offre et la demande de logements neufs et existants ? Quelle est actuellement la pression fiscale totale sur les activités de construction neuve et quelle est à cet égard l'importance relative du bonus logement ? Comment évolue en outre le coût des projets de construction suite aux mesures gouvernementales (non fiscales) et quelles peuvent en être les conséquences sur la production totale de logements neufs ? Et si nous pouvons conclure que la construction subit actuellement une très lourde pression fiscale et que les autorités imposent continuellement des mesures entraînant une augmentation des coûts, on pourra alors poser la question de savoir s'il ne serait pas plus judicieux d'élargir le système de réduction fiscale – sous la forme du bonus logement ou sous une forme alternative.

Dans cette contribution, nous partons de l'importance que représente une production de constructions neuves suffisante pour tous nos marchés du logement. La production de constructions neuves dépendant fortement de l'évolution du coût des projets de construction, nous chiffrerons l'importance relative du bonus logement dans le traitement fiscal global de projets de construction neuve classiques.

L'importance de la construction neuve pour les marchés du logement

Dans la publication d'Itinera susmentionnée, nous avons relevé que les prix de l'immobilier avaient augmenté de 31 % pour les maisons standards et de 26 % pour les appartements entre 2005 et 2009. Cette hausse des prix fait l'objet de nombreuses discussions. Certains estiment que le bonus logement est en très grande partie responsable de la hausse des prix de ces dernières années. Sur la période concernée, la fiscalité en matière de logement – dont fait partie le bonus logement – n'a cependant pas changé, ce qui rend cette affirmation tout sauf convaincante. Les taux d'intérêt ont même légèrement augmenté au cours de cette période, la hausse des prix ne peut donc pas être le résultat d'une forte baisse des taux d'intérêts hypothécaires.

Dans la publication d'Itinera « Pénurie d'habitat. Vers une rénovation de la politique du logement » (Roularta Books, 2011), nous pointons du doigt la dynamique de prix fortement asymétrique qui se cache derrière la hausse générale des prix au cours de la période 2005-2009.

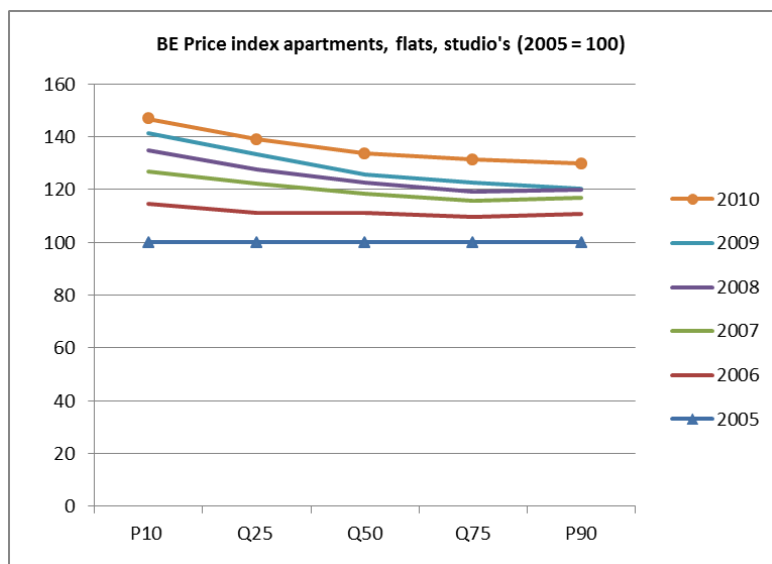
Cette observation reste pertinente en 2010. Au cours de la période 2005-2010, c'est surtout le prix des logements relativement bon marché – les logements dits P10 ou Q25 – qui a fortement augmenté, alors que le prix des logements du segment supérieur – logements Q75 ou P90 – a connu une hausse bien moins prononcée. Ainsi, le prix des logements à bas prix a augmenté en Belgique de 51 % pour les maisons standards et de 47 % pour les appartements entre 2005 et 2011, alors que cette hausse s'est limitée à 30 % pour les maisons standards et les appartements les plus chers. Un bel exemple est celui de la ville de Gand, victime d'une forte pénurie de logements, où le prix des maisons les moins chères a augmenté de pas moins de 68 % en cinq ans et celui des appartements de deuxième catégorie (en partant du bas) a augmenté de 67 %.

Figure 1a – Évolution asymétrique de l'indice des prix pour les maisons simples (sur toute la Belgique)



Source: SPF Économie (DGSIE), indice et développement de l'auteur.

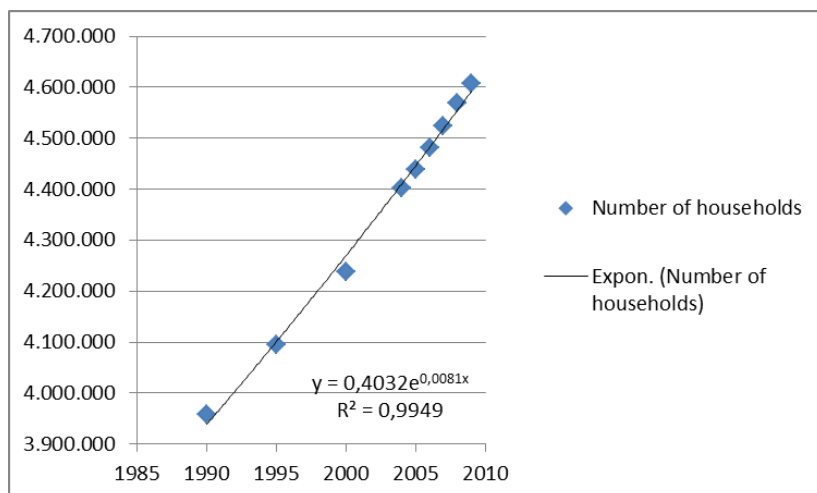
Figure 1b – Évolution asymétrique de l’indice des prix pour les appartements (sur toute la Belgique)



Source: SPF Économie (DGSIE), indice et développement de l’auteur.

Dans l’étude d’Itinera, la dynamique asymétrique des prix a été expliquée à partir de la pénurie croissante. Mais les logements se font-ils effectivement plus rares ? Pour répondre à cela, nous devons nous pencher sur l’évolution du nombre de ménages. Il ressort de la figure 2 que le nombre de ménages augmente fortement, voire de manière presque exponentielle, depuis des décennies.

Figure 2 – Évolution du nombre de familles dans les registres de la population.



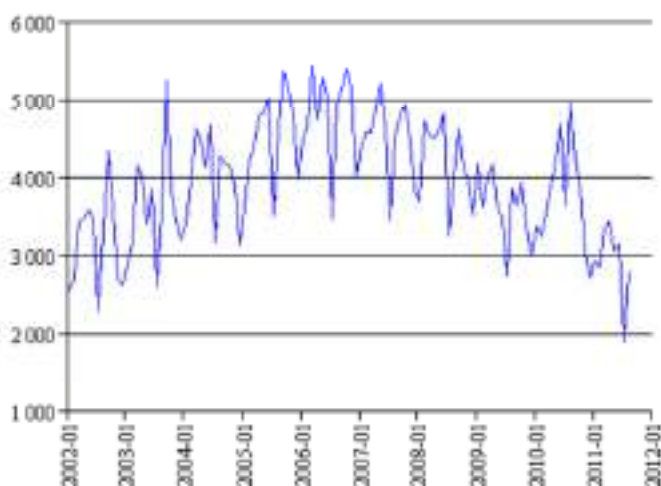
Source: SPF Économie(DGSIE), développement de l’auteur.

Si l'on considère l'évolution depuis 2004, le nombre de ménages (inscrits) augmente chaque année d'environ 41 500 unités. Le nombre de logements supplémentaires nécessaires est bien entendu bien plus élevé:

- des logements sont aussi démolis ou expropriés à des fins d'utilité publique;
- de plus en plus de logements situés au-dessus de magasins sont vides;
- le besoin de logements supplémentaires est souvent très local et ne peut donc être compensé par des logements vides situés à d'autres endroits;
- le nombre d'étudiants augmente et des logements sont transformés en chambres d'étudiant, ou bien des étudiants louent ensemble un logement;
- de nombreuses constructions neuves sont des secondes résidences, par exemple à la mer;
- un nombre croissant d'étrangers réside dans notre pays pour raison professionnelle et recherche un logement quasi-permanent;
- les demandeurs d'asile et les illégaux ne sont pas repris dans ces statistiques.

Dans le cas d'une croissance persistante du nombre de ménages, nous avons chiffré dans «Pénurie d'habitat» que la production de nouveaux logements devait certainement dépasser de 24 000 unités le niveau actuel. En pratique, nous constatons cependant que la production effective de nouveaux logements en Belgique accuse plutôt une tendance à la baisse depuis 2006. Cela ressort très clairement de la figure 3 basée sur les statistiques mensuelles du nombre de logements dont la construction a commencé.

Figure 3 - Évolution du nombre mensuel de logements dont la construction a démarré en Belgique



Source: SPF Économie (DGSIE), développement propre via Belgostat, BNB.

Il ressort de la figure 3 que le nombre de projets de construction entamés entre 2002 et 2005 a systématiquement augmenté. Mais on observe un mouvement descendant clair depuis 2006. Remarquons aussi le pic momentané en 2010 qui coïncide avec la baisse temporaire de la TVA. À partir de 2011, la tendance à la baisse reprend. Pour une production mensuelle de 2 500 logements en moyenne, comme c'est le cas à la fin du graphique, on arrive à 30 000 logements supplémentaires par an. Soit la moitié de la production de nouveaux logements en 2005.

À la même période, le bonus logement a été introduit comme incitant à la construction. Nous ne pouvons que constater que le bonus logement ne suffit pas à maintenir la construction à un niveau suffisant.

Lorsque de moins en moins d'aspirants bâtisseurs sont en mesure de concrétiser leurs projets de construction, ils se tournent, avec leur budget, vers les logements disponibles sur les marchés acquisitifs secondaires. Le nombre de transactions sur les marchés acquisitifs secondaires oscille depuis une décennie autour des 120 000 ventes, ce qui montre que l'offre en logements existants présente une relative stabilité de prix. Naturellement, il ne s'agit pas d'une grande surprise. Le marché des logements existants est en effet un marché de stock ; les logements arrivent uniquement sur le marché suite, par exemple, à un divorce, à un héritage, à un déménagement vers un logement mieux adapté, à des problèmes d'entretien, à des problèmes avec les locataires... Il ne s'agit pas d'opérations spéculatives. La Belgique ayant les frais de transaction les plus élevés d'Europe pour la vente de biens immobiliers, personne ne va acheter et vendre un logement à la légère.

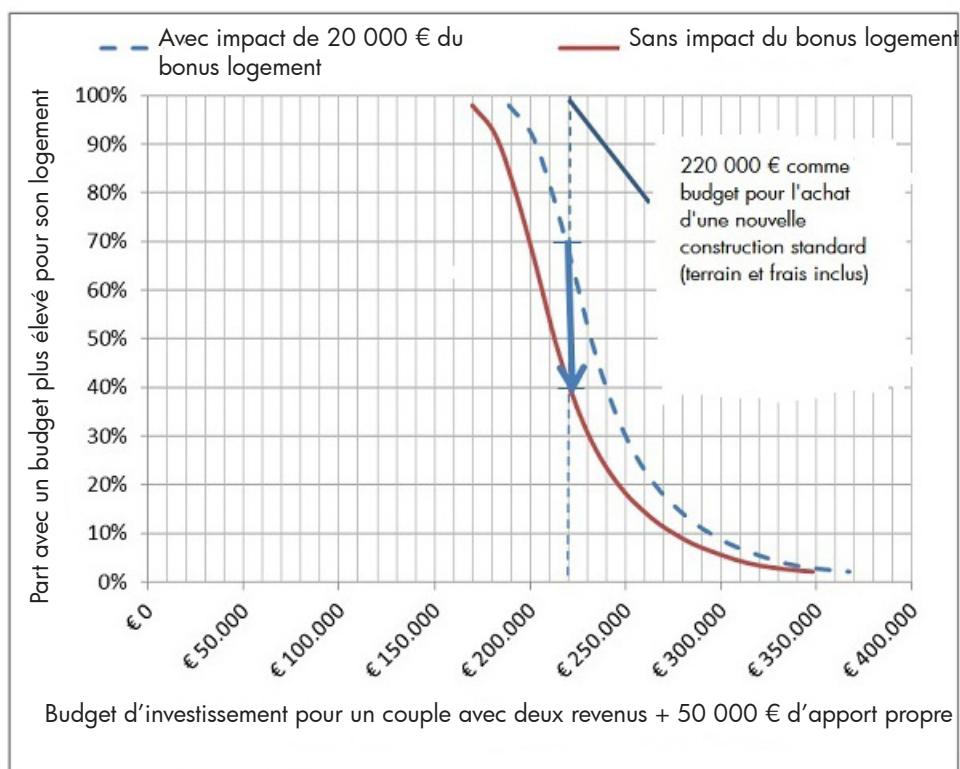
L'offre non-élastique de logements acquisitifs entraîne le surplus de demandeurs à une surenchère en termes de prix, barrant finalement l'accès à la propriété aux plus petits budgets. Pour pouvoir malgré tout devenir propriétaire, les offres sont donc maximales sur les logements disponibles, même sur les plus mauvais logements dont les prix demandés sont relativement bas. Le groupe disposant des budgets d'achat les plus faibles n'a d'autre alternative que de faire une offre pour les logements les moins chers pour tout de même devenir propriétaire. Il y a moins de concurrence pour les logements acquisitifs du segment supérieur – l'augmentation du nombre d'enchérisseurs disposant d'un très haut budget est limitée – la hausse de prix dans ce segment reste donc relativement limitée comparée à la hausse de prix dans le bas du marché acquisitif.

Les ménages poussés hors des marchés acquisitifs doivent se rediriger vers les marchés locatifs. Par rapport aux autres candidats locataires, ces ménages évincés du marché acquisitif disposent de budgets relativement élevés ; ils poussent donc à leur tour les ménages disposant d'un budget plus réduit vers les segments inférieurs du marché locatif. Sur les marchés locatifs, on retrouve également cette évolution asymétrique des prix avec des loyers en forte hausse dans le bas du marché et des hausses moins prononcées dans le haut du marché.

«Élasticité budgétaire» de la construction neuve

Dans «Pénurie d’habitat. Vers une rénovation de la politique du logement», nous avons montré que les activités de construction neuve dépendaient fortement des coûts de construction. En raison de la hausse du prix des terrains et des coûts de construction, le nombre de ménages susceptibles d’envisager un projet de construction neuve a baissé. De ce point de vue, toute mesure fiscale influençant le coût global d’un projet de construction neuve peut avoir un impact important sur les activités de construction neuve. Dans le livre, nous avons illustré cette « élasticité budgétaire de la construction neuve » au moyen des L-curves représentant par type de ménage la part relative pouvant se permettre un projet de construction d’un budget défini. Pour cela, nous avons à chaque fois envisagé un apport propre de 50 000 €. À la figure 4, nous présentons, sur base des revenus professionnels disponibles, le budget disponible pour un ménage avec deux revenus. Nous partons de l’hypothèse qu’un tiers des revenus disponibles peut être affecté au remboursement d’un emprunt hypothécaire d’une durée de 25 ans à un taux de 4,5 %. Le budget total du ménage est constitué de l’emprunt hypothécaire contracté et de l’apport propre de 50 000 €. Il ressort de notre analyse que 70 % des couples avec deux revenus et sans enfants peuvent disposer d’un budget d’investissement de 220 000 €, alors que moins de 10 % de ce même groupe peuvent disposer d’un budget total de 300 000 €. Grâce au bonus logement, les ménages disposent d’un budget supérieur. La suppression du bonus logement diminue donc également le budget total disponible ; un projet de construction standard de 220 000 € par exemple ne sera plus financièrement accessible à 70 %, mais seulement à 40 % de ces ménages.

Figure 4 – Budgets d’investissement disponibles pour un ménage avec deux revenus



Source: développement de l’auteur sur base du SPF Économie (DGSIE), ONSS, ministère des Finances.

En cas d'abandon progressif du bonus logement, la courbe de la figure 4 glisse vers la gauche. Le glissement précis de la courbe dépend de la partie du bonus logement effectivement utilisée pour augmenter la capacité d'emprunt. En raison de ce glissement de la courbe vers la gauche, le pourcentage de ménages encore capables de financer le même projet de construction diminue.

Nous pouvons donc en conclure que la suppression du bonus logement entraînera une plus faible production de constructions neuves. Ce phénomène s'est également produit au Danemark. Dans le contexte belge, avec une offre comparativement insuffisante de 20 à 24 000 logements par an, cette évolution ne serait pas optimale. Une activité de construction neuve réduite signifie que de nombreux budgets glissent vers les marchés acquisitifs où le volume de l'offre réagit de manière assez inélastique à la demande croissante. Une nouvelle hausse des prix sur les marchés secondaires semble également constituer une conséquence logique, allant de pair avec l'exclusion des moins nantis. Ce lien entre construction neuve et marchés secondaires est souvent ignoré dans les analyses sur l'impact éventuel de la disparition d'incitants fiscaux.

Quelle est l'ampleur de la pression fiscale sur la construction neuve?

Le bonus logement est un subside fiscal important. Il est préférable d'aborder l'éventuelle réforme ou suppression du bonus logement à partir d'une analyse fiscale approfondie des activités de construction neuve. Il est donc très pertinent de vérifier le poids que représente le bonus logement dans le bilan entre recettes fiscales et dépenses fiscales pour un projet de construction. Dans cette contribution, nous nous limitons à des projets de construction neuve par des particuliers ; le maître d'ouvrage fait ici construire son propre (et unique) logement familial.

Un projet de construction standard

Lorsqu'un particulier coordonne lui-même un projet de construction, il achète d'abord un terrain à bâtir et fait ensuite appel à des architectes et des entrepreneurs pour planifier et exécuter les travaux de construction. Il existe naturellement des particuliers qui conçoivent partiellement et construisent ensuite eux-mêmes leur logement, mais il s'agit d'une très faible minorité.

Le traitement fiscal de l'achat d'un terrain à bâtir n'est pas uniforme ; pour cette raison, nous n'étudierons dans notre exemple que la fiscalité des travaux de construction sur le terrain que possède le maître d'ouvrage. Nous nous inspirons ici d'un logement standard, comparable à un logement social acquisitif. Nous supposons que le coût des travaux de construction pour un logement moyen neuf est de 105 000 €, hors TVA. Ce coût total est ventilé au tableau 4 : 30 % pour les matières premières et matériaux achetés et 70 % pour la main-d'œuvre (y compris les coûts salariaux liés au transport des matières premières et matériaux et les coûts salariaux de la production de leur production si celle-ci a lieu en Belgique). Nous ajoutons ensuite une marge bénéficiaire de 10 % pour les entrepreneurs, ce qui amène le prix de vente de l'entreprise à 115 500 €, hors TVA. Ce montant est la base de facturation des honoraires de l'architecte – 7 % ou 8 085 € dans notre exemple – ce qui amène le coût de construction et de développement total à 123 585 €, hors TVA, ou 149 538 €, TVA comprise. Si le maître d'ouvrage paie, par exemple, 60 000 € de plus pour le terrain à bâtir, le coût global de ce logement neuf atteint environ 210 000 €. On peut donc bien parler d'un logement neuf standard.

Tableau 4 – Coût d’un logement neuf standard (sans terrain)

Coût de la construction	€ 105 000		
dont	matières premières et matériaux	30 %	€ 31 500
dont	salaires	70 %	€ 73 500
à ajouter	marge brute	10 %	€ 10 500
Prix de vente de l’entreprise			€ 115 500
Architecte	€ 115 500	7 %	€ 8 085
Coût total de construction et de conception, hors TVA			€ 123 585
TVA	€ 123 585	21 %	€ 25 953
Prix de vente			€ 149 538

Dans le tableau 5, nous ajoutons les charges et subsides fiscaux aux composantes des travaux de construction neuve. Le subside fiscal est le bonus logement d’une valeur actuelle de 33 248 € que nous avons détaillé plus haut. Pour compléter le tableau 5, nous déterminons d’abord le coût salarial total pour les impôts en supposant que 85 % des coûts de l’architecte sont des coûts salariaux. Nous ajoutons ces 6 872 € au coût salarial de 73 500 € du tableau 4 pour obtenir un coût salarial global de 80 372 €. Aux salaires nets des employés des entreprises de construction et d’architecture, nous ajoutons les charges sociales payées par les employeurs (32 % sur les salaires bruts) et par les employés (13 % sur les salaires bruts), les impôts à payer par les employés (35 %), les impôts sur les bénéfices pour les entrepreneurs, la TVA totale à payer par le maître d’ouvrage (21 %) et la valeur actuelle nette, ou VAN, du bonus logement. Les pourcentages pour les charges sociales sont convertis au tableau 5 par rapport au coût salarial de 80 372 €. Après application de la fiscalité sur les revenus, les employés impliqués dans le projet reçoivent finalement un salaire net de 34 756 €, soit 43 % du coût salarial. Cette rémunération pour travail presté – avant tout impôt – peut être considérée comme une partie du coût de ressource du projet de construction. Le coût de ressource total est la somme des marchandises utilisées et des facteurs de production à prix coûtant.

Tableau 5 – Coûts et composantes fiscales pour un projet privé de construction

	Montant de base	%	Coût de ressource	Charges fiscales et sociales	Subside fiscal (VAN)
Matières premières et matériaux	€ 31.500		€ 31.500		
Frais d’architecte, excepté salaires	€ 8.085	15%	€ 1.213		
Salaires nets (y compris salaire de l’architecte)	€ 80.372	43%	€ 34.756		
Bénéfice alloué à l’entrepreneur	€ 10.500	49.5%	€ 5.198		
Impôt sur les bénéfices de l’entrepreneur	€ 10.500	50.5%		€ 5.303	
Charges sociales employeur	€ 80.372	24%		€ 18.911	
Charges sociales employé	€ 80.372	10%		€ 7.990	
Impôts sur les salaires	€ 80.372	23%		€ 18.715	
TVA	€ 123.585	21%		€ 25.953	
Bonus logement					€ 33.248
Total			€ 72.667	€ 76.871	€ 33.248
Charge fiscale / subside fiscal par rapport aux coûts				106%	46%

Les bénéfices des entrepreneurs sont doublement imposés: d'abord via l'impôt des sociétés et ensuite comme dividendes imposables fiscalement. La pression fiscale totale sur ces bénéfices s'élève donc à 49,5 %. Nous considérons également le résultat net de 5 198 € après impôts comme une composante du coût.

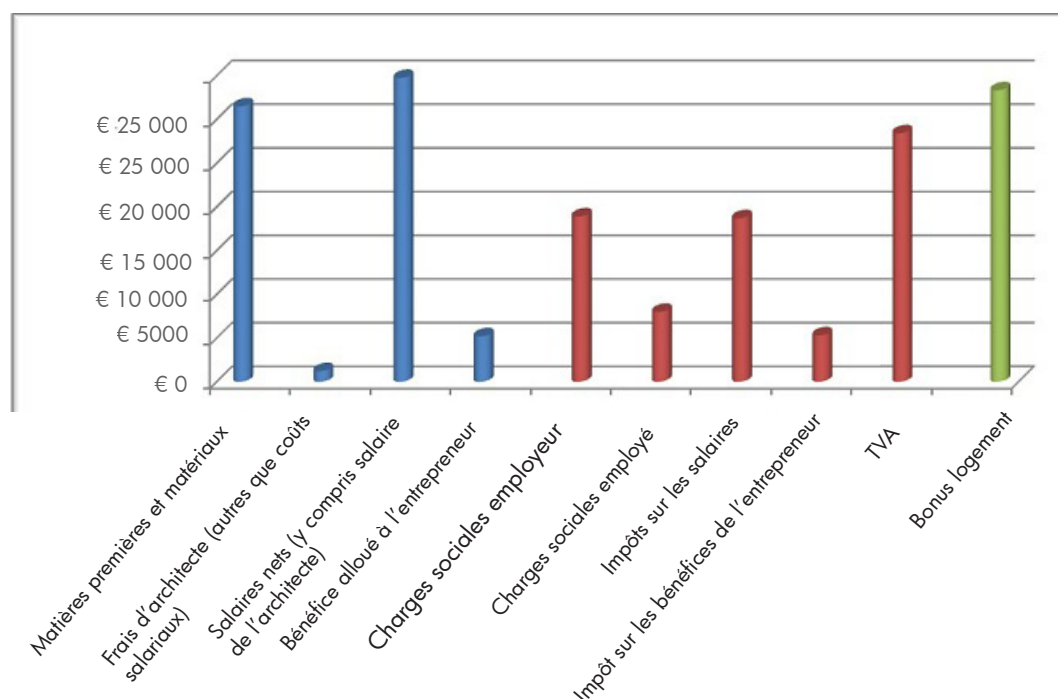
Le coût total des travaux de construction neuve est égal à 72 667 €. Il s'agit du montant que devrait payer le maître d'ouvrage s'il n'y avait aucune charge fiscale et si les entreprises de construction ne faisaient pas de bénéfice. La charge fiscale totale sur une construction neuve pour ce logement standard se monte cependant à 76 871 €, soit 106 % du coût. Le maître d'ouvrage bénéficie heureusement du bonus logement de 33 248 €, soit un subside fiscal de 46 % du coût de construction.

Ce subside fiscal, comme nous l'avons vu pour les logements existants, n'est cependant pas nécessairement consacré dans son intégralité à l'augmentation du budget d'investissement.

Le solde des charges et des subsides fiscaux est fortement à l'avantage du Trésor public. Grâce au bonus logement, la pression fiscale baisse de 106 % à 60 %, mais le maître d'ouvrage paie encore 45 623 € de charges (impôts et charges sociales) sur un projet de construction standard.

La figure 5 montre une nouvelle fois les relations entre la composition du coût et les composantes des charges et du subside fiscaux.

Figure 5 – Coût et composantes fiscales d'un projet de construction standard (uniquement construction)



Les pouvoirs publics sont-ils généreux ou pingres avec le bonus logement ? En observant la figure 5, on peut conclure que le bonus logement est un subside fiscal comparable au coût des matières premières et matériaux utilisés lors des travaux de construction. On pourrait dire que le fisc offre au maître d’ouvrage un tas de briques et de béton, si la somme des charges fiscales n’était pas plus de deux fois supérieure au bonus logement. Dans cet exemple, le maître d’ouvrage paie une contribution fiscale nette de plus de 43 000 €; seulement pour pouvoir emprunter ce montant, ce maître d’ouvrage devra payer des mensualités pendant des années.

Pression des charges publiques selon le coût des travaux de construction

La pression fiscale de 60 % pour un projet de construction standard de 150 000 € doit être interprétée comme une sorte de limite inférieure de la pression fiscale pour les projets de construction. Le bonus logement est en effet un subside fiscal fixe, quel que soit le coût total de la construction neuve. Plus le coût de construction est élevé, moins le même bonus logement adoucira la pression fiscale. À la figure 6, nous montrons l’évolution des charges publiques nettes (le solde des charges fiscales et du bonus logement) en fonction du coût de construction (TVA comprise et sans tenir compte du budget alloué au terrain).

Figure 6 – Évolution des charges publiques nettes en fonction du coût de la construction (uniquement construction)



Il ressort de la figure 6 que la pression fiscale – exprimée par le solde des charges fiscales et du bonus logement par rapport au coût de construction – monte rapidement de 60 % à 80 % et poursuit ensuite lentement sa hausse jusqu’à plus de 90 %. Le maître d’ouvrage qui choisit une construction neuve d’environ 197 000 € (hors prix du terrain) fait face à une pression fiscale de 70 % (après octroi du bonus logement). Ce budget permet de construire un logement décent, mais certainement pas une villa de luxe. Pour un coût de construction de 270 000 € (hors terrain), la pression des charges publiques s’élève déjà à 80 %.

La TVA sur les nouvelles constructions: une comparaison européenne

Presque nulle part ailleurs le travail n'est taxé aussi lourdement qu'en Belgique. Il n'est donc pas surprenant qu'un projet d'investissement exigeant une main-d'œuvre importante, comme c'est le cas d'un logement neuf, revienne cher en raison d'une pression fiscale élevée. S'ajoute à cela le fait que le pourcentage de TVA sur les activités de construction neuve pour les particuliers est aussi relativement élevé dans notre pays. Il ressort de l'analyse ci-dessus que les recettes de TVA (21 %) représentent environ un tiers des charges publiques totales sur un projet neuf. Dans de nombreux pays européens, des taux de TVA inférieurs et, en outre, spécifiques sont en vigueur pour la construction résidentielle neuve. Au tableau 6, nous présentons un aperçu des taux de TVA dans quelques pays européens. Le Luxembourg, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni appliquent des taux de TVA remarquablement bas pour les logements neufs. Au Royaume-Uni, il n'y a même pas de TVA sur la construction résidentielle neuve. Il s'agit d'un choix politique logique car la pénurie de logements devient problématique au Royaume-Uni. Chaque année, environ 134 000 nouveaux logements sont construits au Royaume-Uni alors que le nombre de ménages y augmente de 230 000. Une TVA sur la construction neuve ne ferait qu'aggraver les choses. En Allemagne, il n'y a pas de taux de TVA spécial, mais ce n'est pas nécessaire puisqu'il n'y a absolument aucune pénurie de logement en Allemagne, et que le prix réel des logements n'y augmente plus depuis des années.

Tableau 6 – Taux de TVA pour la construction neuve et le logement social

	TVA standard (en %)	Tarif spécial pour le logement social	Tarif spécial pour la construction neuve résidentielle
Belgique	21 %	6 %	-
Danemark	25 %	25 %	-
Allemagne	19 %	19 %	-
France	19,6 %	5,5v%	-
Irlande	21 %	13,5 %	-
Italie	20 %	4 %	4 % (premier logement)
Luxembourg	15 %	3 %	3 % (premier logement)
Pays-Bas	19 %	19v%	-
Portugal	23 %	6 %	-
Espagne	18 %	4 %	4%
Royaume-Uni	20 %	0 %	0%

Source : European Commission (2011). VAT rates applied in the Member States of the European Union (situation as of 1st July 2011).

De nombreux pays appliquent également un taux de TVA spécial pour le logement social. En Belgique, le secteur du logement social bénéficie d'un taux de 6 % de TVA alors que le secteur privé est taxé à 21 %. Pourtant les logements sociaux acquisitifs sont vendus par les sociétés de logement social à de futurs propriétaires dont la situation financière n'est pas nécessairement si différente de celle des ménages se tournant vers les marchés privés. Et les 600 logements sociaux acquisitifs construits chaque année en Flandre ne pourront jamais résoudre le problème du logement.

Évolution attendue du coût de la construction neuve

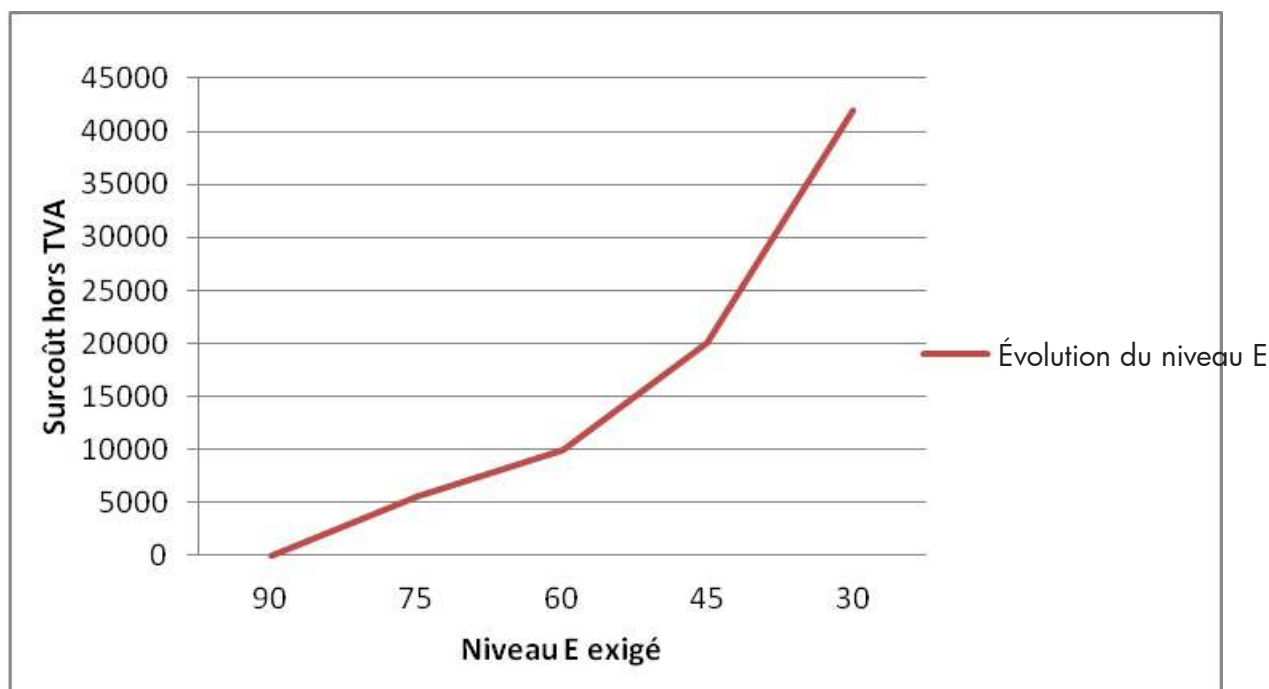
Les projets de construction neuve deviennent systématiquement plus chers en raison du nombre croissant de conditions fixées par les pouvoirs publics. Les nouvelles réglementations importantes ont trait à la performance énergétique, à l'isolation, à l'étanchéité à l'air, à l'isolation acoustique entre logements mitoyens, la ventilation contrôlée, la pose de verre de sécurité pour les fenêtres basses, la séparation des décharges d'eau pluviale avec citerne, le contrôle des canalisations d'eau et de gaz et des circuits électriques, des exigences complémentaires pour les citernes à mazout, des exigences plus strictes pour le rendement des chaudières, le traitement des déchets de construction, l'emploi d'un coordinateur de sécurité, différentes attestations concernant le sol, le règlement en matière de terrassement...

Avec ces exigences, les pouvoirs publics veulent augmenter de manière significative la durabilité, la sécurité et la qualité du parc résidentiel. On peut se poser la question de savoir pourquoi une très faible partie de ce parc résidentiel – 1 % sur base annuelle si l'on divise la production de logements neufs par l'offre de logements existante – est très lourdement régulée alors que la majorité de la population peut continuer à vivre sans souci dans des logements datant d'avant 1970... Est-il vraiment efficace d'appliquer des normes extrêmement strictes en matière de performance énergétique aux logements neufs qui ne représentent qu'un pour cent du parc existant alors qu'il est possible de réaliser des « quick wins » dans les 99 % de logements existants où les ponts thermiques sont légion ? Si, en raison de normes de construction toujours plus strictes, les familles restent principalement dans les anciens logements parce que les nouveaux logements à très basse consommation sont inabordables pour elles, la politique menée freine la réalisation d'économies d'énergie.

La récente vague de réglementation a naturellement fait fortement augmenter le coût des projets de construction. Nous pensons ici surtout au coût d'investissement initial qui a subi une augmentation en raison des législations récentes. À ne pas confondre bien entendu avec un coût net pour le propriétaire. Un logement peu énergivore est en effet cher, mais ce surcoût est récupéré grâce à des factures énergétiques futures plus faibles.

Nous estimons le surcoût des récentes réglementations à 20 000 € au minimum. À cela s'ajoute le fait que le niveau E exigé pour les nouveaux logements va être progressivement abaissé au cours des prochaines années. Les logements neufs sont déjà relativement efficaces, de sorte que réaliser de nouveaux gains énergétiques ne pourra à l'avenir que coûter de plus en plus cher. D'un point de vue économique, on peut se demander s'il est bien pertinent de rendre des logements déjà très peu énergivores encore plus économiques... Quoi qu'il en soit, le coût marginal croissant pour de nouveaux gains énergétiques entraînera un surcoût toujours croissant en fonction du niveau E.

Figure 7 – Surcoût actuel de la construction (hors TVA) en fonction d’un niveau E plus bas



Source: calcul réalisé par Ir Lieven Roelandt, Promaro, 2011

La figure 7 montre l’impact estimé d’un niveau E plus sévère sur les coûts de construction d’un point de vue des techniques de construction. On prévoit ainsi qu’un logement E-30 pourrait devenir jusqu’à 40 000 € plus cher (avant TVA). Cela entraîne à son tour une diminution du nombre de ménages capables de financer un projet de construction neuve. On peut donc prévoir une plus forte pression sur la future production de logements neufs. Ce scénario n’est pas souhaitable tant que le nombre de ménages à la recherche d’un logement reste en augmentation année après année.

Conséquences d’une hausse de la TVA

Avec un déficit budgétaire de 4 % et un potentiel de croissance très limité pour 2012 et 2013, de nouvelles mesures budgétaires doivent être prises à court terme. Une hausse de la TVA ne semble plus être un tabou. Le modèle de calcul du tableau 5 permet de déchiffrer l’impact qu’aurait une hausse de la TVA sur le coût de la construction neuve et sur la pression fiscale globale. Une hausse de la TVA de 21 à 23 % augmente les recettes de TVA à 28 425 €. La somme des charges fiscales grimpe alors à 79 343 €, soit 109 % du coût de construction. Après octroi du bonus logement, la pression fiscale passe de 109 à 63 % pour un projet de construction standard.

Nous pensons qu’une nouvelle hausse du prix de la construction neuve par le biais de mesures fiscales n’est

pas indiquée. En soi, une hausse du taux de la TVA offre bien entendu certains avantages pour l'élaboration du budget. Pour éviter que cela amène un nouveau recul des activités de construction neuve, il semble indiqué d'augmenter le bonus logement – ou un autre subside fiscal équivalent – pour compenser le taux de TVA plus élevé. C'est la seule manière d'éviter qu'un projet de construction standard doive faire face à une pression fiscale nette de plus de 60 %.

Alternative au bonus logement pour les logements neufs

La production de logements neufs doit suivre l'évolution du nombre de ménages afin d'éviter une pénurie croissante sur les marchés du logement. Actuellement, la production de constructions neuves baisse suite au coût croissant à la fois des terrains et des travaux de construction.

Le bonus logement est un incitant fiscal important d'une valeur actuelle de 33 248 € par couple (actualisée à 4,5 %). La pertinence de cette dépense fiscale doit être évaluée sur la base de la dynamique de marché actuelle et tenir compte du bilan entre charges fiscales et subsides fiscaux par projet de construction. La dégressivité ou la suppression du bonus logement entraînera une plus faible production de constructions neuves, une plus grande pression sur les marchés secondaires et des prix de l'immobilier plus élevés (principalement dans le bas du marché). En raison des liens qui unissent les différents marchés du logement, les loyers privés augmenteront aussi à terme. Cette évolution est tout sauf optimale.

La réglementation actuelle et future – en particulier l'évolution vers un niveau E plus bas – ne fera qu'entraîner une hausse du coût des projets de construction standards. Ceci menace d'augmenter la pression sur la production de constructions. Il existe donc des arguments solides pour faire évoluer des incitants fiscaux comme le bonus logement afin qu'ils viennent compenser une partie des coûts supplémentaires liés aux nouvelles législations.

L'octroi d'incitants fiscaux est important, mais il faut également veiller à ce qu'ils soient efficaces. Et l'efficacité du bonus logement en tant que subside fiscal peut justement être fortement améliorée.

- Le bonus logement est un subside lié à la demande insuffisant pour la construction de logements neufs parce qu'il s'adresse uniquement aux propriétaires occupants et pas, par exemple, aux investisseurs et aux logements locatifs. La neutralité de l'occupation (propriété ou location) n'est pas respectée par le bonus logement.
- Puisqu'il n'existe pas d'obligation de consacrer le bonus logement à l'augmentation du montant de l'hypothèque, celui-ci peut aussi être consacré à la consommation. Si l'on souhaite réactiver la construction de logements neufs, il est préférable de travailler avec un subside à l'offre pur, comme une baisse de la TVA. Un subside à l'offre est intégralement au bénéfice des investissements de construction.
- L'Institut Itinera propose donc comme nouvelle piste de réflexion le remplacement du bonus logement par une baisse de la TVA, par exemple sur la première tranche de 150 000 € du coût de construction. Et ce aussi bien pour les propriétaires occupants que pour les investisseurs-bailleurs. Tout comme le bonus logement, cette réduction est fortement progressive, puisque son impact de 22 500 € est plus important pour les logements standard, mais a pour avantage d'être dirigée à 100 % sur l'offre de logements supplémentaires et non partiellement détournée vers la consommation comme c'est le cas du bonus logement.

Les techniciens du budget fédéral remarqueront à juste titre que ces 22 500 € sont entièrement accordés la première année, alors que le bonus logement ne coûte que 2 800 € la première année. Le bonus logement est en effet un cadeau offert par la législature actuelle aux dépens des budgets à venir.

Dans le tableau 7, nous estimons l'impact d'une baisse de la TVA à 6% sur la première tranche de 150 000 €. Selon la production annuelle de logements neufs, la dépense fiscale se situe entre 450 et 787 millions d'euros par an. Il s'agit de montants importants, mais il faut aussi tenir compte de la possible augmentation des activités de construction résultant de la baisse des coûts de construction.

Tableau 7 – Impact d'une baisse de la TVA à 6 % sur la première tranche de 150 000 € sur le budget fédéral

Production	Base	%	Impact budgétaire
20.000	€ 150.000	15%	€ 450.000.000
25.000	€ 150.000	15%	€ 562.500.000
30.000	€ 150.000	15%	€ 675.000.000
35.000	€ 150.000	15%	€ 787.500.000

Dans le tableau 8, nous examinons les effets retour qui surviendraient dans le cas où la production de logements neufs augmentait de 10 000 unités par an. Une production supplémentaire de 10 000 logements compenserait tout juste la récente baisse de la production de logements neufs. Cette production supplémentaire est assez réaliste en raison de la grande élasticité budgétaire de la production de logements neufs. Dans le tableau 8, nous arrivons à la conclusion que l'effet retour d'une production supplémentaire de 10 000 logements s'élèverait à 891 millions d'euros. De cette manière, l'effet retour dépasserait l'impact budgétaire initial de la baisse de TVA tel qu'il est estimé au tableau 7.

Tableau 8 – Effet retour pour une production de 10 000 logements supplémentaires de 180 000 €

Prix moyen, hors TVA			€ 180.000
Nombre de logements supplémentaires suite à la baisse de la TVA			10.000
	Base	%	Effet retour
TVA première tranche		6%	€ 90.000.000
TVA deuxième tranche		21%	€ 63.000.000
Charges sociales et IPP	€ 180.000	37%	€ 666.000.000
ISOC et profit de l'entrepreneur	€ 180.000	4%	€ 72.000.000
Économies sur indemnités de chômage			PM
Accises sur carburant			PM
Impôts sur véhicules			PM
Précompte immobilier sur nouveaux logements		PM	
Total			€ 891.000.000

L'effet retour vient principalement de l'emploi créé. L'État empoche 37 % des 180 000 € des frais de construction comme charges sociales. En outre, une baisse de la TVA a l'avantage de pouvoir être facilement adaptée ; l'instrument est également transparent et facile à mettre en place.

Conclusion

Lors de l'évaluation des incitants fiscaux tels que le bonus logement, il faut faire une distinction entre le marché des logements existants et celui des logements neufs.

Sur le marché des logements existants – un marché de stock – un subside lié à la demande a comme unique effet de pousser les prix à la hausse. L'utilité d'un instrument comme le bonus logement pour soutenir les transactions sur le marché des logements existants peut donc être remise en question.

Pour la construction neuve, il n'est pas question de marché de stock, en tout cas pas si la réserve de terrains à bâtir est maintenue à niveau par un nombre suffisant de permis. Sur ce marché, le coût de construction ne peut pas être simplement abaissé, certainement pas si l'on tient compte des réglementations très sévères et très coûteuses qui pèsent sur la construction. Les candidats constructeurs ne pouvant rassembler le coût d'un projet de construction neuve doivent décrocher et se tourner vers d'autres marchés. Là où, sur les marchés de la construction, la charge publique s'élève à 106 % du coût net de construction (ou coût de ressource), la charge publique se limite à 10 à 12 % sur le marché des logements existants. Le choix est donc vite fait. La conséquence est alors une pénurie croissante sur les marchés du logement avec les problèmes d'accessibilité que l'on connaît, un effritement du marché locatif privé et des listes d'attente pour les logements locatifs sociaux.

Grâce au bonus logement, la pression fiscale totale sur une construction standard passe de 106 % à 60 %. Même après avoir empoché le bonus logement, chaque ménage se lançant dans une construction standard finance le Trésor public via une contribution fiscale nette d'environ 44 000 €. Le bonus logement, en tant que subside lié à la demande, n'est cependant pas la méthode la plus efficace pour faire baisser les charges publiques de 106 % qui pèsent sur la construction. Il serait plus efficace d'opérer une baisse directe des charges publiques en appliquant, par exemple, un taux de TVA de 6 % sur la première tranche de 150 000 € par logement. Une telle mesure peut être compensée parce que la production complémentaire qu'elle génère elle-même apporte des revenus publics importants.

Une baisse des charges sur la construction n'est pas faite pour avantager les maîtres d'ouvrage, mais pour les inciter à investir dans la production nécessaire de logements neufs via une baisse des charges publiques excessives.

La clef d'une solution efficace au problème de la réserve de logements se trouve au niveau fédéral. Cela a déjà été démontré récemment par la recette éprouvée de la baisse de la TVA. En outre, les importantes charges publiques sur la construction et les effets retour se situent tous deux au niveau fédéral.

Johan Albrecht - Senior Fellow en **Rob Van Hoofstat** (Adprimum)

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables