



ibsa
perspective.brussels 
institut bruxellois de statistique et d'analyse



LES ÉVALUATIONS DE L'IBSA N°5

**Évaluation de l'impact de l'abattement des
droits d'enregistrement sur le public cible :
Qui bénéficie d'une réduction fiscale lors de
l'achat de son logement ?**

OCTOBRE 2024

ÉQUIPE DE RÉALISATION

Auteur

Céline BRANDELEER

Direction scientifique de l'Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse (IBSA)

Astrid ROMAIN

Comite scientifique

Sabrine CIPRIANO (IBSA), Iman SALEM (IBSA), Antoine DEWATRIPONT (IBSA-BFP)

L'IBSA tient à remercier Patrick Italiano (Ulg) pour son soutien scientifique et méthodologique dans le cadre de la conduite des travaux d'évaluation menés. Les travaux de cette évaluation ont aussi bénéficié des discussions dans le cadre du Conseil scientifique de l'IBSA.

COUVERTURE

Kaligram

MISE EN PAGE

IPM

TRADUCTION

Traduit du français vers le néerlandais par Production SA et relecture interne par Mathijs De Baere (IBSA)

POUR PLUS D'INFORMATIONS

Institut Bruxellois de Statistique et d'Analyse

ibsa@perspective.brussels – <https://ibsa.brussels>

EDITRICE RESPONSABLE

Astrid ROMAIN, Directrice de l'IBSA

Reproduction autorisée moyennant la mention de la source.

LES ÉVALUATIONS DE L'IBSA N°5

**Évaluation de l'impact de l'abattement des
droits d'enregistrement sur le public cible :
Qui bénéficie d'une réduction fiscale lors de
l'achat de son logement ?**

OCTOBRE 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	7
1. CONTEXTE ET PORTÉE DE CETTE ÉVALUATION	9
1.1 Objet de l'évaluation	9
1.2 La politique d'abattement des droits d'enregistrement	9
1.3 Quels sont les résultats attendus et le public cible de la réforme de 2017 ?	13
1.4 Questionnement évaluatif	17
2. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'IMPACT	19
3. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION	21
3.1 Quels biens immobiliers ?	21
3.2 Qui achète en RBC et qui bénéficie d'un abattement fiscal ?	29
3.3 D'où viennent les acheteurs en RBC et où vont les acheteurs bruxellois ?	38
3.4 Quels effets d'aubaine de la réforme ?	43
4. RECOMMANDATIONS	47
5. BIBLIOGRAPHIE	51
ANNEXES	53
A1 Les données disponibles et leur traitement	53
A2 Approche de l'impact de la réforme de 2017	55

SYNTHÈSE

Il existe, en Belgique, une longue tradition d'aide publique aux ménages pour l'acquisition d'un bien immobilier. Au cours des dernières décennies, le Gouvernement fédéral a créé plusieurs systèmes d'avantages fiscaux pour encourager l'accession à la propriété. Suite à la VI^{ème} réforme de l'État en 2014 et au transfert d'une partie de la fiscalité immobilière vers les entités fédérées, la Région bruxelloise a entamé une large réforme fiscale, mise en œuvre dès 2017, dans le but de « rendre la fiscalité régionale plus simple, plus juste et plus favorable aux Bruxellois »¹. Une des mesures prises dans le cadre de cette réforme était de réviser le régime d'abattement sur les droits d'enregistrement pour les particuliers lors de l'acquisition d'un logement en Région de Bruxelles-Capitale (RBC).

L'abattement consiste en une diminution de la base imposable pour le calcul des droits d'enregistrement (12,5 %) dont l'acheteur doit s'acquitter lors de l'achat d'un bien immobilier. Cet abattement permet donc de réduire le prix d'achat d'un bien en réduisant les frais d'acquisition. La réforme de 2017 augmente sensiblement le montant de l'abattement et en modifie également les conditions d'octroi, avec notamment l'instauration d'un plafond de 500 000 € qui s'applique au prix du bien immobilier.

L'IBSA a évalué **l'impact de la réforme des droits d'enregistrement de 2017 lors de l'achat d'un bien immobilier en RBC sur le public cible**².

La réforme de 2017 poursuit deux résultats finaux selon les acteurs interrogés (voir section 2), dont les résultats et recommandations sont présentés dans cette publication :

- D'une part, un **résultat « social »**, visant à faciliter l'accès à la propriété à des acheteurs relativement jeunes, primo-acquéreurs et disposant de moins de ressources financières que les acheteurs en moyenne en RBC.
- D'autre part, un **résultat « fiscal »**, qui comprend deux volets, à savoir que la réforme :
 - ne diminue pas le nombre de transactions réalisées en RBC (constance dans les recettes),
 - contribue à retenir et à attirer les individus des classes moyennes et supérieures dans la RBC pour augmenter l'assiette fiscale de la Région (diminution de l'exode urbain).

Quatre catégories de questions évaluatives sont posées pour mesurer l'impact de cette réforme.

La réponse à la **première catégorie de questions évaluatives**, qui cherchait à caractériser les biens immobiliers achetés en RBC avant et après réforme de 2017, a permis de dresser plusieurs constats. À travers une analyse inédite des transactions immobilières³ et leur évolution entre 2013 et 2022, il ressort que le nombre de transactions est en croissance sur cette période, avec une part de transactions avec abattement relativement stable (autour de 50 %) après la réforme de 2017. La réforme a permis de soutenir la dynamique du nombre de transactions réalisées, ce qui constituait une partie du résultat « fiscal » de la réforme. Les transactions avec abattement portent principalement sur des appartements, dont les prix restent largement en dessous de la barre de 500 000 €⁴. A contrario, l'augmentation générale des prix de l'immobilier rend l'achat d'une maison en dessous de 500 000 € très limité dans le sud-est de la RBC, ce qui oriente mécaniquement l'avantage fiscal pour les maisons sur des biens localisés dans le nord et à l'ouest du territoire. Cet effet de zone constitue probablement un effet non-attendu de la réforme.

La réponse à la **deuxième catégorie de questions évaluatives**, qui cherchait à caractériser les acheteurs d'un bien immobilier en RBC avant et après réforme, a permis de mettre à jour les profils des acheteurs bénéficiant d'un abattement. Cette analyse a également permis de tester l'effet de la réforme sur l'accès à la propriété des jeunes primo-acquéreurs et ceux disposant de moins de ressources financières (résultat « social » de la réforme). De cette analyse des acheteurs, il ressort que les bénéficiaires de l'abattement achètent davantage seuls (des appartements) et sont plus jeunes en moyenne que les acheteurs sans abattement. Ils disposent également de davantage de revenus que la population bruxelloise en général, mais de moins de ressources que les acheteurs sans abattement. **La réforme semble avoir eu un impact positif sur la probabilité d'être primo-acquéreur et sur les ressources des acheteurs** (augmentation de la probabilité d'acquérir un bien avec abattement pour les acheteurs avec des ressources plus faibles), surtout pour les achats d'appartements. La réforme semble donc bien toucher le public cible dans le sens désiré du résultat « social ». Il est cependant important de noter que l'avantage de l'abattement semble progressivement rattrapé par la croissance des prix de l'immobilier et le resserrement des conditions d'emprunt observés en fin de période.

¹ Objectif 7 de la stratégie 2025 pour Bruxelles, juin 2015.

² Dont le mandat d'évaluation a été donné par le Gouvernement de la RBC dans sa décision du 19 décembre 2019.

³ Ces transactions immobilières portent sur un champ spécifique, se rapprochant des conditions pour bénéficier d'un abattement. Il s'agit de transactions réalisées par des personnes physiques ; en pleine propriété ; portant sur un bien immobilier destiné en tout ou en partie au logement. Les analyses proposées distinguent les transactions avec et sans abattement, avant et après réforme de 2017 et sont déclinées selon le nombre d'acheteurs, le type de bien, le prix et la localisation des biens achetés en RBC.

⁴ Seuil établi par la législation bruxelloise au-delà duquel aucun avantage fiscal n'est accordé (voir section 1.2.2.).

⁵ Plusieurs caractéristiques des acheteurs sont analysées : le nombre d'acheteurs par transaction, l'âge moyen des acheteurs, leur profil en termes de primo-acquisition et leurs ressources financières (revenus, fonds propres et quotité d'emprunt).

Il s'agira probablement d'un nouvel enjeu pour les résultats de la réforme fiscale de 2023, vu notamment l'augmentation récente des taux d'intérêt des emprunts hypothécaires, car **plus de 85 % des transactions avec abattement sont financées par un crédit hypothécaire⁶**.

La réponse à la **troisième catégorie de questions évaluatives**, qui cherchait à caractériser le parcours résidentiel des acheteurs en lien avec la RBC, a permis de tester deux résultats attendus de la réforme, à savoir, inciter les ménages à acheter en Région bruxelloise par rapport aux autres régions et limiter l'exode urbain. L'analyse des mouvements résidentiels des acheteurs en RBC a permis de conclure que **l'abattement bénéficie essentiellement à des acheteurs qui sont déjà Bruxellois**. Concernant les transactions⁷ en dehors de la RBC réalisées par au moins un Bruxellois, il est difficile d'isoler l'impact de la réforme sur l'exode urbain car des réformes concomitantes ont eu lieu en Région flamande notamment. Le nombre de transactions sortantes augmente de façon constante sur la période 2013-2022 et il n'y a pas d'inflexion avec l'instauration de la réforme de 2017. S'il est possible que la réforme ait tout de même eu un impact sur l'exode urbain, il est insuffisant pour l'enrayer, ce qui signifie que la réforme n'atteint pas pleinement la deuxième partie du résultat « fiscal ». Ces transactions sortantes portent principalement sur des maisons et tendent à se concentrer dans la périphérie immédiate de la Région bruxelloise, où les prix médians des maisons (pour les Brabants) rattrapent progressivement le prix des maisons bénéficiant d'un abattement en Région bruxelloise.

La réponse à la **quatrième catégorie de questions d'évaluation**, qui visait à identifier les effets d'aubaine éventuels de la réforme, fait ressortir plusieurs constats. Concernant **l'effet d'aubaine**, à savoir, « est-ce que les personnes qui bénéficient de l'abattement seraient de toute façon devenues propriétaires d'un bien en RBC, même s'il n'y avait pas eu d'abattement ? », faute d'avoir accès aux motivations des personnes, une analyse spécifique des « perdants » de la réforme permet de l'approcher. Celle-ci consiste à caractériser les personnes qui achètent un bien dont le prix est au-dessus de 500 000 € et qui s'y domicilient, car celles-ci auraient eu droit à un abattement avant réforme. Il ressort de cette analyse que le nombre de transactions de ce type ayant bénéficié de l'abattement avant réforme est relativement limité (230 transactions en moyenne par an). Cependant, le nombre de transactions de plus de 500 000 € avec domiciliation tend à augmenter après réforme, conjointement avec l'augmentation des prix de l'immobilier. L'analyse des ressources de ces acheteurs montre qu'ils disposent, en général, de revenus et de fonds propres très élevés par rapport au profil moyen des acheteurs avec abattement. L'analyse des éléments de profils des acheteurs de biens de plus de 500 000 € avec domiciliation tend à confirmer que **l'abattement aurait probablement un effet limité sur la décision de ce type d'acheteurs de devenir propriétaire en RBC**.

⁶ Il s'agit de la part de transactions qui ont pu être reliées à un crédit hypothécaire selon la méthodologie développée par l'IBSA. Les transactions sans abattement sont, en moyenne, 60 % à pouvoir être reliées à un crédit hypothécaire.

⁷ Une condition de domicile est ajoutée ici pour ne pas comptabiliser les secondes résidences ou les investissements, entre autres. Une transaction sera considérée si au moins un des acheteurs est Bruxellois et se domicilie dans le bien acheté endéans les deux ans de la date de transaction.

1. CONTEXTE ET PORTÉE DE CETTE ÉVALUATION

1.1 OBJET DE L'ÉVALUATION

Le Belge a une brique dans le ventre dit-on et les pouvoirs publics font montre d'une longue tradition d'aides et d'incitants à la propriété. Pourtant, le taux de propriétaires bruxellois se situe nettement en dessous de celui des deux autres régions du pays, avec 39 % des logements occupés par leur propriétaire⁸. Un taux plus bas de propriétaire est caractéristique des grandes villes, mais Bruxelles présente toutefois un taux plus bas qu'Anvers, Gand ou Liège, qui affichent un taux de propriétaire occupant autour de 50 % (Statbel, Censur 2011).

Suite à la VI^{ème} réforme de l'État en 2014 et au transfert d'une partie de la fiscalité immobilière vers les entités fédérées, la Région bruxelloise a entamé une large réforme fiscale, mise en œuvre dès 2017. Une des mesures prises dans le cadre de cette réforme était de réviser le régime d'abattement sur les droits d'enregistrement pour les particuliers lors de l'acquisition d'un logement en Région de Bruxelles-Capitale (RBC) et de supprimer le bonus logement.

L'abattement sur les droits d'enregistrement consiste en une diminution de la base imposable pour le calcul des droits d'enregistrement (taux de 12,5 % calculé sur le prix d'achat)

dont l'acheteur doit s'acquitter lors de l'achat d'un bien immobilier. **Cet abattement permet donc de réduire le prix d'achat d'un bien immobilier destiné à son habitation propre en réduisant les frais d'acquisition.** La réforme de 2017 augmente sensiblement le montant de l'abattement et en modifie également les conditions d'octroi.

Dans la stratégie Go4Brussels 2030 et sa déclaration de politique régionale 2019-2024, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale propose d'évaluer le régime des droits d'enregistrement afin de mieux cibler ses effets⁹.

Cette évaluation vise à étudier l'impact de la réforme sur les caractéristiques des individus accédant à la propriété en Région de Bruxelles-Capitale (RBC). À travers une analyse de la situation avant et après la réforme de 2017, les évaluateurs ont identifié, sur base des données disponibles, l'impact de cette réforme sur le nombre et le profil des bénéficiaires ainsi que sur l'évolution des caractéristiques des biens vendus. En d'autres termes, l'objectif n'est pas de statuer sur la pertinence de cette politique fiscale régionale, mais uniquement sur son impact sur le groupe ciblé.

1.2 LA POLITIQUE D'ABATTEMENT DES DROITS D'ENREGISTREMENT

1.2.1. La régionalisation des droits d'enregistrement

Lors de l'achat d'une maison, d'un appartement ou d'un terrain à bâtir en Belgique, l'acheteur doit enregistrer le contrat de vente ou l'acte notarié au bureau « Sécurité Juridique » compétent et payer des droits d'enregistrement. Ces droits d'enregistrement sont calculés sur base du prix d'achat (plus les charges éventuelles imposées à l'acheteur).

Ce principe s'applique aux achats qui ne tombent pas sous le régime TVA, c'est-à-dire principalement les achats sur le marché secondaire (revente) ou les terrains à bâtir non bâtis¹⁰ (qui ne peuvent pas être considérés comme « neufs »).

Jusqu'en 2002, le même système de droits d'enregistrement s'appliquait à toute la Belgique, puisqu'il s'agissait d'une matière fédérale, et l'on y payait partout un taux normal de 12,5 % de droits d'enregistrement.

⁸ Il s'agit des biens immobiliers dont au moins un occupant est propriétaire de la totalité ou d'une partie du bien. Ce taux se situe autour de 71 % pour la Région flamande et de 66 % pour la Région wallonne. Source : Statbel, CENSUS 2011.

⁹ À la page 18 de la Déclaration de politique générale (2019-2024) du Gouvernement de la RBC : « En matière de politique fiscale, et afin de faciliter l'accès à la propriété, la rénovation durable du bâti, et le maintien de la classe moyenne à Bruxelles, le Gouvernement évaluera les régimes de droits d'enregistrement et de droits de succession pour mieux cibler leurs effets. »

¹⁰ Les maisons existantes et les terrains à bâtir non bâtis sont soumis au régime des droits d'enregistrement. En revanche, les logements neufs peuvent être vendus à la fois sous le régime de la TVA et sous le régime des droits d'enregistrement, sauf si le vendeur est professionnellement obligé de vendre sous le régime de la TVA (par exemple, un agent immobilier). Un bien immobilier est neuf jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit l'année de la première occupation ou habitation. Pour plus d'information, voir: <https://finances.belgium.be/fr/particuliers/habitation/acheter-vendre/acheter-tva>

Si le vendeur fait payer la TVA à l'acheteur, ce dernier n'est plus redevable des droits d'enregistrement. Si le vendeur n'opte pas pour ce régime, l'acheteur devra payer des droits d'enregistrement. La vente sous le régime de la TVA est intéressante pour le vendeur, car il peut récupérer la TVA qu'il a payée lors de la construction ou de l'achat.

Pour une habitation modeste (en fonction du revenu cadastral et du nombre d'enfants à charge), les droits d'enregistrement pouvaient être réduits à 6 %.

À partir de 2002, cependant, la compétence en matière de droits d'enregistrement a été transférée aux régions (par le biais de l'accord du Lambert, c'est-à-dire la cinquième réforme de l'État en 2001). Depuis lors, les régions sont libres de modifier le taux d'imposition, l'assiette fiscale et les exonérations en matière d'immobilier sur leur territoire. À noter qu'en 2023, le Gouvernement fédéral est toujours chargé de la perception de ces taxes pour la RBC.

Suite à ce transfert, la Région bruxelloise a décidé de maintenir le **taux de 12,5 %** de droits d'enregistrement et a supprimé le taux réduit pour les habitations modestes. Elle a également introduit un **abattement conditionnel sur les droits d'enregistrement**.

L'abattement sur les droits d'enregistrement

L'abattement sur les droits d'enregistrement consiste en une réduction, sous certaines conditions, de la base imposable qui sert au calcul des droits d'enregistrement dus lors de l'achat d'un bien immobilier. Cet abattement permet donc de réduire le prix global de la transaction pour l'acquéreur en diminuant les frais.

Depuis 2002, plusieurs modifications ont été apportées en Région bruxelloise par le biais de trois ordonnances modifiant le Code de l'enregistrement, d'hypothèques et de greffe, relatives aux transactions immobilières à titre onéreux.

Pour bénéficier de cet abattement, **un certain nombre de conditions** doivent être remplies et celles appliquées entre 2002 et 2016 sont reprises ci-dessous :

- l'acheteur est une **personne physique** ;
- l'achat porte sur un bien en **pleine propriété** en RBC et doit concerner un bien destiné en tout ou en partie au **logement** ;
- le bien acheté, pour lequel l'abattement a été obtenu, servira de résidence principale à l'acheteur et ce dernier s'engage à y **établir sa résidence principale** dans un délai de deux ans à dater de l'enregistrement de l'acte notarié¹¹. En outre, l'acheteur s'engage à maintenir sa résidence principale en Région de Bruxelles-Capitale¹² pendant une période ininterrompue d'au moins cinq ans à dater de l'établissement de la résidence principale dans le bien acheté ;
- au moment de l'acte, **l'acheteur ne peut être plein propriétaire** d'un autre bien immobilier destiné, en tout ou en partie, au logement. En cas d'acquisition par plusieurs personnes, cette condition s'applique à chacune d'entre elles séparément et, en outre, les acquéreurs ensemble ne

peuvent être pleinement propriétaires d'un autre bien immobilier destiné en tout ou en partie au logement.

Il existe une exception : si cette condition n'est pas remplie au moment de l'achat, la restitution de l'avantage fiscal peut être demandée ultérieurement à condition que tous les biens immobiliers qui empêchaient l'application de l'abattement aient été revendus dans les deux ans après l'acte. On parlera alors d'un abattement par restitution.

Les terrains à bâtir peuvent également, sous certaines conditions, bénéficier d'un abattement, cependant, ils ne seront pas considérés directement dans le cadre de cette évaluation.

Le bonus logement

Le Gouvernement fédéral a créé un bonus logement en 2005 pour remplacer le régime d'épargne-logement très similaire sur le plan des principes. Avec ce bonus logement, les contribuables avaient le droit de déduire de leurs revenus les intérêts et le remboursement d'un crédit hypothécaire d'une durée d'au moins 10 ans, contracté pour l'achat d'une habitation propre et occupée par son propriétaire, et ce pendant toute la durée de leur crédit.

Le 1^{er} juillet 2014, à la suite de la sixième réforme de l'État, ce bonus logement a été transféré aux régions (article 145 du Code des impôts sur les revenus 1992) (Bernard & Lemaire, 2015). En conséquence, la réglementation de cet avantage fiscal diffère selon le lieu de résidence (région) et le moment de la souscription du crédit hypothécaire. **Conjointement avec la réforme de l'abattement sur les droits d'enregistrement de 2017, la Région bruxelloise a supprimé le bonus logement le 1^{er} janvier 2017**. Toutefois, pour les prêts d'une durée d'au moins 10 ans conclus jusqu'au 31 décembre 2016, le bonus logement reste d'application : les réductions d'impôts restent donc valables pour ces prêts (Bernard et Lemaire, 2015).

1.2.2. La réforme de l'abattement de 2017

En 2014, après la VI^{ème} réforme de l'État, une large réforme fiscale a été lancée en Région bruxelloise dans le but de « rendre la fiscalité régionale plus simple, plus juste et plus favorable aux Bruxellois »¹³. Cette réforme a été définie dans la Stratégie Go4Brussels (pilier 1, objectif 7) et préparée par une Task Force¹⁴. Les différentes mesures de cette réforme, qui touchent notamment à la fiscalité immobilière, ont finalement été mises en œuvre en deux temps : une première série de mesures ont été mise en œuvre en 2016, et une seconde en 2017. Une contrainte de cette réforme fiscale est qu'elle devait se faire dans le respect de la neutralité budgétaire pour la Région (De Keersmaecker & Zimmer, 2019).

¹¹ Sauf en cas de force majeure, dont les modalités sont jugées au cas par cas par l'administration.

¹² Depuis le 1^{er} janvier 2013, l'abattement est soumis à l'obligation de résidence de 5 ans dans le bien acquis.

¹³ Objectif 7 de la stratégie 2025 pour Bruxelles, juin 2015.

¹⁴ Il s'agissait d'un groupe de travail constitué d'experts académiques et d'acteurs de terrain, organisé en 2015 par le cabinet du Ministre du Budget (M. Vanhengel à l'époque), en exécution de l'accord de Gouvernement. Son objectif était de soutenir la réforme fiscale en travaillant en toute indépendance.

L'ordonnance du 12 décembre 2016, qui couvre la deuxième partie de la réforme fiscale (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017)¹⁵, a introduit deux changements importants par rapport aux conditions énumérées à la section 1.2.1 :

1. Une modification des montants de l'abattement sur les droits d'enregistrement : l'abattement passe d'un maximum de 60 000 € (ou 75 000 € dans l'EDRLR¹⁶) à **un maximum de 175 000 €**, sans condition de localisation du bien acheté mais à condition que le prix d'achat du bien, hors frais (c'est-à-dire le prix d'achat + les charges¹⁷), soit **inférieur à 500 000 €**. Cela correspond donc à une réduction des droits d'enregistrement pouvant aller jusqu'à 21 875 €.
2. La **suppression du bonus logement** pour les nouveaux contrats hypothécaires conclus à partir du 1^{er} janvier 2017.

Les autres conditions mentionnées ci-dessus restent d'application.

Il est également important de souligner que, même si les acquéreurs remplissent les conditions, l'abattement n'est pas accordé de manière automatique. Les acquéreurs doivent en faire la demande explicite dans l'acte d'achat dans lequel ils doivent également déclarer remplir les conditions d'octroi.

En outre, l'abattement n'est pas cumulable avec le bonus logement régional (ou autre dispositif équivalent qui subsisterait) pour l'année d'imposition de l'achat. Les acquéreurs ne peuvent pas bénéficier de ces réductions d'impôt ou doivent s'engager à ne pas faire usage de ce droit.

Par conséquent, même si les conditions sont remplies, les **acheteurs peuvent toujours décider de refuser l'abattement**. Voici quelques exemples de cas où les acheteurs pourraient faire ce choix :

- les acquéreurs n'ont pas l'intention de se domicilier dans le bien¹⁸ pendant 5 ans et pour éviter un remboursement choisissent de ne pas bénéficier de l'avantage fiscal ;
- ou encore les acquéreurs bénéficient du bonus logement pour un prêt contracté avant 2017, ce prêt peut être transféré au nouveau logement et les acquéreurs préfèrent continuer à bénéficier du bonus logement.

Exemple de calcul de frais estimés pour l'achat d'un logement

En Région bruxelloise selon les chiffres de Statbel, l'office belge de statistique, le prix médian à prix courant d'un appartement était de 240 000 €¹⁹ en 2021. Dans le tableau 1, sont repris les frais supplémentaires couramment payés :

- Frais d'acte : la préparation et le dépôt de l'acte de vente par le notaire²⁰.
- Honoraires du notaire²¹ : le montant que le notaire facture pour son travail ; les barèmes sont fixés par le Gouvernement.
- Les frais liés à l'inscription hypothécaire²² : cela concerne entre autres l'enregistrement de l'acte notarié, l'inscription au registre des hypothèques, etc. Les frais liés à un éventuel mandat hypothécaire ne sont pas repris pour simplifier l'exemple.

De 2006 à 2016, il fallait payer 12,5 % de droits d'enregistrement sur un montant de 180 000 € (prix du logement moins l'abattement hors zone EDRLR²³, soit 240 000 € moins 60 000 €). Cela revenait à 22 500 €. Le coût total de la transaction pour un appartement à 240 000 € pourrait être estimé à près de 262 500 € entre 2006 et 2016.

¹⁵ Consultable via le lien suivant : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2016121213&table_name=wet

¹⁶ Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation, ancienne zone d'intervention prioritaire pour la rénovation urbaine en RBC, dont le périmètre peut être consulté ici : <https://data.gov.be/fr/dataset/392df24d-38fb-444c-b0f4-f7a099d5e66d>. L'abattement avait une portée zonale qui a été supprimée par la réforme de 2017.

¹⁷ Les charges peuvent inclure toutes sortes de frais repris dans l'acte de vente qui sont à charge de l'acheteur (par exemple, le remboursement de travaux effectués par le vendeur, le paiement d'un agent immobilier, etc.). Toutefois, les frais suivants ne sont pas pris en compte : les droits d'enregistrement pour l'achat du bien en lui-même ; les droits d'enregistrement d'un éventuel prêt hypothécaire ; les frais de notaire et les frais liés à l'acte d'achat ; les frais de notaire et les frais d'acte liés à la souscription d'un éventuel prêt hypothécaire ; les honoraires éventuels de l'agent immobilier (sauf s'ils sont inclus dans le contrat de vente à la charge de l'acheteur).

¹⁸ Ou en RBC, pour les transactions réalisées avant le 1^{er} janvier 2013.

¹⁹ Voir les statistiques relatives aux prix de l'immobilier de Statbel (<https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/prix-de-limmobilier#figures>)

²⁰ Le montant figurant dans le tableau a été déterminé à l'aide de cet outil : (<https://www.hoeveelkostmijnhuis.be/rekenmodules/aanschafkosten>)

²¹ Depuis le 1^{er} janvier 2012, les honoraires du notaire, ainsi qu'une partie des frais de recherche liés aux actes et/ou services notariés, sont donc soumis à une TVA de 21 %. Cette évaluation ne tient pas compte de ce changement pour ne pas rendre l'exemple inutilement complexe. Il en va de même pour les frais d'acte et les frais liés à l'inscription hypothécaire : ils ont sans doute évolué avec le temps, mais cela n'est pas pris en compte dans le présent exercice.

²² Ces frais sont calculés sur base du montant du prêt. Le montant figurant dans le tableau a été déterminé à l'aide de cet outil (<https://www.hoeveelkostmijnhuis.be/rekenmodules/aktekosten-lening>)

²³ Espace de Développement Renforcé du Logement et de la Rénovation, ancienne zone d'intervention prioritaire pour la rénovation urbaine en RBC, dont le périmètre peut être consulté ici : <https://data.gov.be/fr/dataset/392df24d-38fb-444c-b0f4-f7a099d5e66d>. L'abattement avait une portée zonale qui a été supprimée par la réforme de 2017.

Après 2017, pour le même appartement de 240 000 €, toute chose restant égale par ailleurs, les droits d'enregistrement à payer s'élèvent à 8 125 € (12,5 % de droits d'enregistrement sur un montant de 240 000 € moins 175 000 €, soit 65 000 €). Cela correspond à une différence avant/après réforme de 14 375 €. Outre les droits d'enregistrement, des frais supplémentaires sont à prendre en compte lors de l'achat de

biens immobiliers pour calculer le coût total. Au vu de cette diminution des frais, toute chose restant égale par ailleurs, le coût d'achat immédiat²⁴ d'un bien immobilier de même valeur est devenu relativement moins cher à partir de 2017 par rapport à la période 2006-2016 pour les ménages. À noter qu'il n'y a pas de réduction sur les honoraires de notaire, frais d'acte et inscription hypothécaire.

TABEAU 1 : Frais estimés pour l'achat d'un logement de 240 000 €

	2006-2016	Depuis 2017	Différence avant/après réforme
PRIX DU LOGEMENT ²⁵ en € (B)	240 000	240 000	
ABATTEMENT en € (A)	60 000	175 000	115 000
DROITS D'ENREGISTREMENT (D)	12,5 %	12,5 %	
FRAIS D'ENREGISTREMENT en € / (B-A)*D	22 500	8 125	14 375
PRIX DU LOGEMENT + FRAIS D'ENREGISTREMENT en €	262 500	248 125	14 375
Frais d'acte	1 331	1 331	
Honoraires du notaire	2 894	2 894	
Inscription hypothécaire	240	240	
COÛT TOTAL ESTIMÉ en €	266 965	252 590	14 375
Prêt de 90 % de la valeur d'achat du logement en €	216 000	216 000	
FONDS PROPRES NÉCESSAIRES en €	50 965	36 590	14 375

Source: simulation réalisée par l'IBSA.

1.2.3. La réforme de l'abattement de 2023

Le 17 novembre 2022, le Parlement de la RBC a adopté une ordonnance²⁶ modifiant le montant et les conditions de l'abattement. L'ordonnance introduit également un abattement complémentaire en cas d'amélioration de la performance énergétique.

Depuis le 1^{er} avril 2023, date d'entrée en vigueur de cette ordonnance, les modifications de l'abattement sont les suivantes²⁷ :

- L'abattement est **augmenté à 200 000 €** ;
- La base imposable du bien **ne peut pas excéder 600 000 €** ;
- Le/les acquéreur(s) doivent établir leur résidence principale dans le bien acheté **dans les 3 ans** de l'enregistrement de l'acte (contre 2 ans auparavant) ;

- Le/les acquéreur(s) doivent y rester domiciliés pour une durée de **5 ans** mais, en cas de non-respect de cette condition, le remboursement de l'avantage fiscal pourra se faire **au prorata des années non écoulées** (et non de façon forfaitaire comme c'était le cas auparavant). Ce changement est également valable pour les abattements accordés avant 2023 dont les périodes de 5 ans seraient encore en cours.

Cette réforme était notamment motivée par le fait que le montant maximum de la base imposable (500 000 € pour les maisons, 250 000 € pour les terrains à bâtir) n'est pas indexé. L'objectif de cette nouvelle réforme est donc d'adapter la politique de l'abattement « au contexte immobilier bruxellois et aux ambitions énergétiques de la Région en matière de logement »²⁸.

²⁴ Le calcul ne prend pas en compte l'avantage éventuel du bonus logement avant réforme.

²⁵ Le logement ne se trouve pas en zone prioritaire (EDRLR).

²⁶ Ordonnance du 11 novembre 2022 modifiant l'abattement sur le droit de vente et introduisant un abattement complémentaire sur le droit de vente en cas d'amélioration de la performance énergétique, consultable via le lien suivant : <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2022/11/17/2022034128/justel>

²⁷ Pour plus d'information, voir : <https://fiscalite.brussels/fr/abattement>

²⁸ Projet d'ordonnance modifiant l'abattement sur le droit de vente et introduisant un abattement complémentaire sur le droit de vente en cas d'amélioration de la performance énergétique. A-591/1-22/23, consultable sur : <http://weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2022-23/145817/images.pdf>

L'introduction de l'abattement complémentaire en cas d'amélioration de la performance énergétique du bien prévoit une majoration de 25 000 € supplémentaires de l'abattement pour chaque saut de classe énergétique (min. deux classes dans les 5 ans). Cela signifie que, dans le cas d'une transaction avec un abattement « classique », le/les acquéreur(s) peuvent demander un abattement complémentaire s'ils effectuent des travaux qui permettent d'améliorer le score PEB du bien acquis. Cette amélioration doit porter sur au moins deux

classes, soit un abattement complémentaire de minimum 50 000 € (avantage fiscal complémentaire de 6 250 €). Dans ce cas, vu les délais habituels de réalisation des travaux, le délai pour se domicilier dans le bien est allongé de 3 à 5 ans.

Cette publication ne traitera pas de la réforme de 2023 car la mise en œuvre de cette politique est trop récente et les données qui permettraient d'analyser les éventuels effets ne sont pas encore disponibles.

1.3 QUELS SONT LES RÉSULTATS ATTENDUS ET LE PUBLIC CIBLE DE LA RÉFORME DE 2017 ?

Lors d'une évaluation d'impact sur le public cible (voir encadré 2 pour la définition), il importe d'identifier les objectifs et ambitions de la politique, par exemple, sous la forme d'un schéma permettant une représentation visuelle des principaux éléments de la politique publique analysée. En l'absence de document stratégique ou de définitions concertées formalisant les hypothèses et résultats attendus de la politique analysée, ce travail de schématisation a été réalisé

par les évaluateurs. Cette formalisation est essentielle pour **comprendre les différentes hypothèses** entre les **actions concrètes** et les **effets attendus** car c'est sur cette base que les évaluateurs pourront tester si les effets attendus se sont bien réalisés. Ce travail est aussi appelé « reconstruction de la théorie de la politique publique » ou encore « reconstruction de la logique d'intervention d'une politique publique » (voir encadré 1).

Encadré 1 : Les principaux éléments d'une logique d'intervention

Les principaux éléments d'une logique d'intervention sont :

- › le public cible et les bénéficiaires finaux (« pour qui ? ») ;
- › les composantes de la politique publique mise en œuvre (« qui ? » - dont notamment les administrations qui interviennent dans la mise en œuvre, les activités mises en œuvre, les autres ressources) ;
- › les réalisations (« quoi ? ») ;
- › les résultats finaux (« avec quels objectifs ? », « dans quels buts ? »). Ces résultats finaux sont obtenus grâce à des effets qui peuvent être décomposés en premier niveau de résultat (résultats immédiats ou directs) et deuxième niveau de résultat (résultats indirects ou à moyen terme). Ces résultats intermédiaires répondent à la question « et alors ? » mais leur niveau relève davantage de la séquence que de la durée (Porteous, 2012).

La logique d'intervention de la politique peut aussi être enrichie par la présentation des effets non-souhaités et/ou non-attendus.

Pour élaborer le modèle logique de la présente politique, l'IBSA a réalisé une revue de la littérature scientifique sur la fiscalité immobilière et les outils fiscaux et politiques liés à l'acquisition d'un logement et une analyse documentaire pertinente (documents législatifs, politiques, administratifs, rapport produit par la Task Force pour accompagner le Gouvernement bruxellois dans la réforme fiscale, etc.). Ces analyses documentaires ont permis d'élaborer un premier schéma d'une logique d'intervention pour la politique analysée. Ensuite, six entretiens semi-directifs²⁹ ont été menés

avec des acteurs clés³⁰, dont notamment des membres des cabinets ministériels, des cadres de l'administration et des experts académiques et représentant de la Fédération du notariat belge qui ont suivi de près la réforme fiscale bruxelloise ainsi que des représentants de Brupartners qui ont remis des avis sur la réforme. Ces entretiens ont permis de cerner le public cible, de comprendre le contexte dans lequel la politique publique a été élaborée et de délimiter les objectifs de celle-ci.

²⁹ L'entretien semi-directif est une méthode qualitative de collecte de données utilisée en sciences sociales. Il s'agit d'une discussion durant laquelle les personnes interviewées sont invitées à partager leur vision et informations sur un sujet, de façon assez libre mais structurée selon un guide d'entretien préalablement établi par l'interviewer. Il s'agit donc d'une discussion dirigée, où l'interviewer aborde les sujets et demande des précisions selon un canevas ciblé.

³⁰ En raison de la pandémie de Covid-19, les entretiens ont eu lieu par vidéoconférence.

La méthode employée pour reconstruire le modèle logique de la réforme de l'abattement des droits d'enregistrement permet de schématiser les liens identifiés entre les ressources et les actions mises en œuvre, ainsi que les résultats attendus par les acteurs politiques et administratifs. Ce schéma est repris ci-dessous (figure 1).

Cette méthode présente cependant **plusieurs limites** :

- **le modèle logique élaboré n'a pas vocation à être exhaustif** : il contient principalement les effets/résultats attendus décrits dans les documents consultés et cités par les acteurs avec lesquels l'évaluateur s'est entretenu. Il existe encore d'autres effets possibles qui ne sont pas directement formalisés dans le modèle ou des éléments contextuels qui échappent à l'action de la politique publique analysée (par exemple, l'évolution des prix de l'immobilier). Le modèle logique élaboré reflète aussi les **visions des acteurs interrogés : acteurs de la sphère politique, experts, représentants des partenaires sociaux et des administrations qui mettent en œuvre la politique analysée**.
- Ensuite, le modèle logique élaboré dans le cadre de la présente évaluation **reflète le contexte tel qu'il était au moment de l'élaboration de la politique publique analysée**.

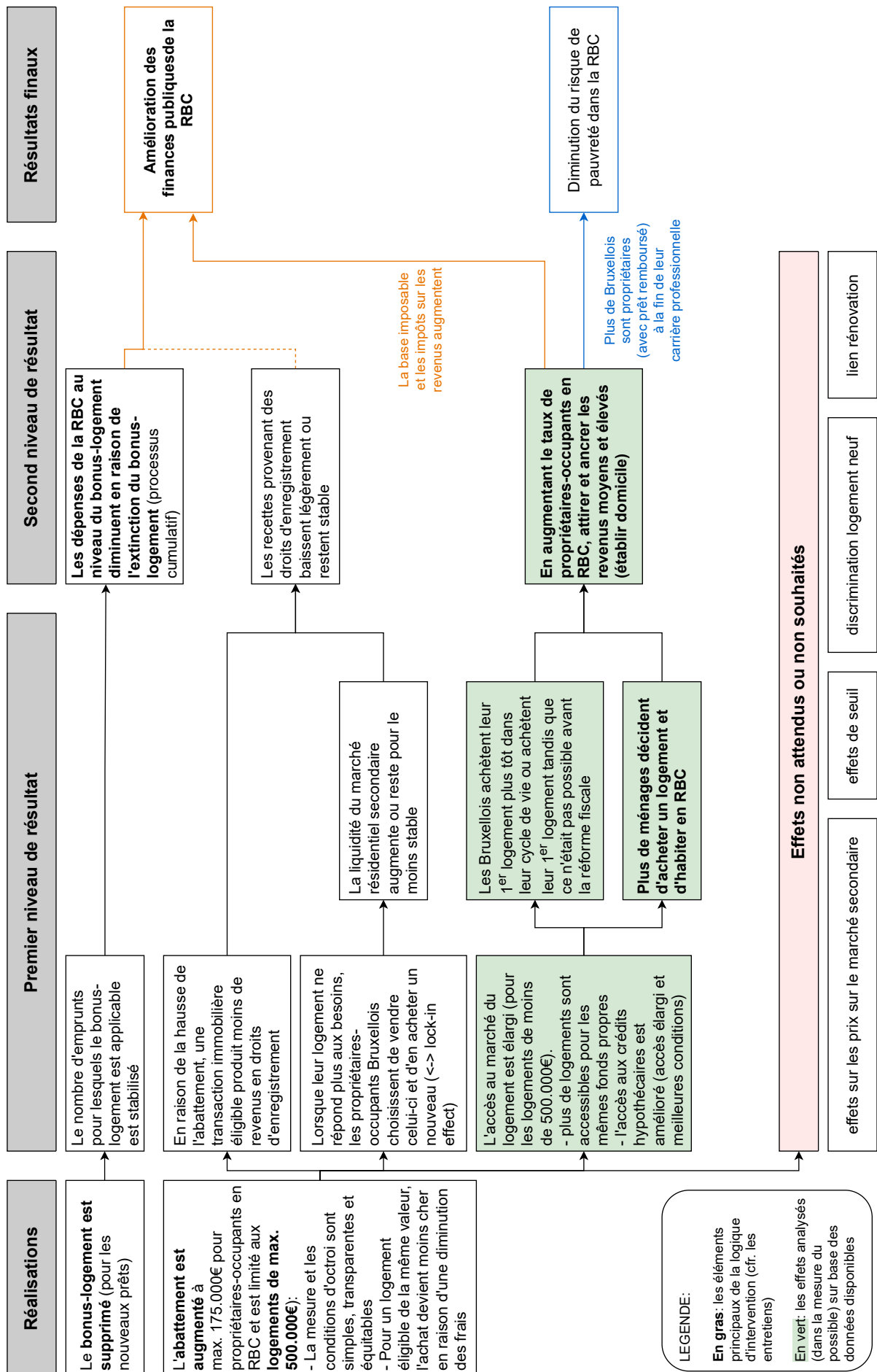
- Enfin, le modèle logique élaboré reprend de manière très simple des liens causaux dans une **approche essentiellement attributive**³¹. Or, **la mesure analysée contribue au changement de comportement**, il ne le détermine pas. Il est de ce fait difficile d'isoler l'impact d'une mesure spécifique, alors que c'est la fiscalité dans son ensemble, tant au niveau régional (qui est le niveau évalué) qu'à d'autres niveaux de pouvoir (local, fédéral), qu'il faudrait pouvoir évaluer quand on analyse un changement de comportement. Aussi, il est difficile de pouvoir tenir compte de l'ensemble de ces éléments, d'autant plus que la disponibilité des données et leur accessibilité sont des enjeux majeurs qui déterminent la faisabilité d'un tel projet.

L'évaluateur doit ainsi jongler avec ces différentes limites liées au modèle logique pour proposer un projet qui soit tout de même évaluable de manière pragmatique.

Les sections suivantes détaillent les éléments relatifs aux résultats finaux de la réforme et aux publics, les réalisations (« quoi ? ») de la réforme ayant déjà été exposées dans la section précédente.

³¹ La logique d'intervention présente, en effet, un lien direct entre réalisations et résultats. Une approche attributive vise à confirmer une relation causale entre les changements observés (ou ce que l'on s'attend à observer) et une action spécifique (OECD, 2002). Une approche contributive visera davantage à considérer l'ensemble des facteurs pouvant influencer les résultats et à en délimiter les effets imputables à l'intervention publique.

FIGURE 1 : Schéma de la logique d'intervention de la réforme



1.3.1. Résultats finaux de la réforme de 2017

La réforme de l'abattement poursuit **deux résultats finaux** (« avec quels objectifs ? »). Selon les acteurs rencontrés, les évaluateurs ont constaté que la hiérarchie de ces deux résultats finaux varie. Le public cible est différent pour chaque type de résultat poursuivi par la politique (voir ci-après).

D'un côté, **un résultat « social » sur le public cible** : la réforme a été mise en place pour faciliter l'accès à la propriété au public cible en élargissant le marché du logement par une diminution des frais d'enregistrement. Autrement dit, la réduction immédiate des frais au moment de l'achat permettrait au public cible d'accéder à des biens qui correspondraient davantage à leurs besoins (plus grands, d'une meilleure qualité énergétique, plus rénovés, situés dans le quartier désiré, etc.), d'une part. Et d'autre part, le public cible est étendu dans le sens que la réduction des frais d'achat permettrait à davantage de personnes d'accéder à la propriété, alors qu'avant réforme elles ne pouvaient pas y accéder faute de ressources financières suffisantes. L'accès à la propriété est considéré par les acteurs interrogés comme un objectif souhaitable (idée de la propriété comme un certain rempart à la précarité). La réforme vise donc à ce que le **public cible devienne davantage propriétaire après réforme qu'avant**. L'augmentation de l'abattement devait également compenser, pour le candidat-acheteur, la suppression de l'avantage procuré par le bonus logement.

De l'autre côté, **un résultat « fiscal » pour les finances régionales**, qui comprend deux volets, à savoir, que la réforme :

- ne diminue pas le nombre de transactions réalisées en RBC (constance dans les recettes),
- la réforme contribue à augmenter les recettes provenant de l'impôt sur les personnes physiques par l'augmentation du taux de propriétaires occupants et l'ancrage durable des ménages en RBC.

Les personnes interrogées faisaient davantage référence à une « classe moyenne contributrice » (voir ci-après) voire de plus hauts revenus contribuant à l'impôt.

1.3.2. Public cible et éligible de la réforme de 2017

Public cible

Si le **public cible n'est pas clairement identifié** dans les documents programmatiques, le travail de l'évaluateur consiste à l'identifier. Cette étape est importante étant donné que l'évaluation vise à **comprendre si les effets attendus ont bien touché le public ciblé par les pouvoirs publics**. Pour répondre à cette question l'évaluateur doit donc réaliser cette étape d'identification, ce qui a été fait pour la présente évaluation.

Encadré 2 : Définition de la notion de public cible

« Le(s) groupe(s) ou le(s) public cible(s) sont les personnes, groupes ou organisations auxquels les services offerts par la politique sont destinés. Il s'agit donc des clients, bénéficiaires, groupes de population, etc., qui sont considérés comme « prioritaires » ou, autrement dit, du public cible de la politique. Ils peuvent être définis par des caractéristiques sociodémographiques (telles que l'âge, le revenu, l'activité, la langue, la situation géographique, etc.) » (Porteous, 2012).

Dans le cas de l'abattement sur les droits d'enregistrement, le public cible n'est pas clairement défini, même si des indications sont identifiables dans les documents consultés par l'évaluateur. Le public cible de la réforme est généralement repris sous des termes génériques de « Bruxellois » ou de « classe moyenne » dans les documents programmatiques.

Les entretiens menés par l'IBSA ont ainsi permis d'affiner **les caractéristiques de ce public cible** dans le cadre de la réforme de l'abattement sur les droits d'enregistrement. Les caractéristiques du public cible ont pu varier légèrement selon les acteurs interrogés, mais tendaient à concorder vers une « **classe moyenne** » **contributrice et relativement jeune, primo-acquéreuse ou unipropriétaire**.

En réalité, les deux résultats finaux associés à la réforme influencent la définition du public cible, étant donné que, pour chaque type de résultat, un public cible différent apparaît.

Si l'on prend **l'angle du résultat « social »**, le public cible s'entendra davantage comme de **jeunes travailleurs et/ou avec un patrimoine plus faible que la moyenne des acquéreurs en RBC**. L'abattement est considéré comme un **incitant supplémentaire à ce que les personnes deviennent propriétaires** (au lieu de rester locataires), **plus tôt dans leur cycle de vie** (i.e. plus jeunes) et/ou **avec moins de ressources**. D'après les acteurs interrogés, plus on est jeune, plus on serait sensible aux mesures d'aide fiscales, sans qu'une borne d'âge n'ait été spécifiquement citée en entretien. Selon les interlocuteurs, ce groupe de population aurait un revenu fixe, mais ne disposerait pas (ou pas encore) d'une épargne importante, ce qui limite potentiellement leur accès à un emprunt hypothécaire. Ces candidats emprunteurs présenteraient un profil de moins bonne qualité par rapport à la moyenne des emprunteurs bruxellois. C'est pourquoi la politique vise notamment les **primo-acquéreurs en réduisant les liquidités directement exigées au moment de l'achat**.

Si l'on prend **l'angle du résultat « fiscal »**, le public cible s'entendra davantage comme des **personnes avec des revenus moyens voire supérieurs**. Bon nombre d'acteurs interrogés ont également indiqué que la politique devait surtout cibler les **personnes qui travaillent et paient des impôts en Région bruxelloise** (et « assurent » le financement de la Région), sans pour autant préciser les classes de revenus visées.

L'objectif de la réforme de l'abattement était également de rendre la Région bruxelloise davantage compétitive par rapport aux autres régions au niveau fiscal et, par conséquent, de contribuer à **limiter les départs de Bruxellois vers la périphérie et le reste de la Belgique**. L'augmentation de l'abattement et ses conditions d'octroi (notamment l'obligation de résidence) visent donc à retenir le public cible « fiscal », à savoir des ménages des classes moyennes et supérieures qui achètent souvent une maison en dehors de la RBC dès qu'ils ont suffisamment de moyens financiers.

Il ressort des entretiens menés avec différents acteurs que l'introduction du plafond de l'abattement reflète donc un **compromis entre les deux visions du public cible, soit entre le résultat « social » et « fiscal » de la réforme**.

Public éligible

Le public éligible est le public qui **peut bénéficier de l'abattement des droits d'enregistrement** selon les **conditions prévues par les prescriptions légales**. Les modalités d'octroi

de l'abattement étaient très larges avant 2017, puisqu'aucune condition de revenu, d'âge ou de type de bien (pourvu qu'il soit dédié en tout ou en partie à l'habitation), de qualité du logement... n'étaient requises. Toute personne physique acquérant un bien en RBC pouvait y prétendre, pour autant qu'elle respecte les exigences de domiciliation. La réforme de 2017 augmente l'abattement de façon substantielle mais introduit également un plafond (base imposable de maximum 500 000 €). Ce plafond modifie les conditions d'accès à l'abattement et restreint par conséquent le public éligible après 2017.

Puisqu'aucune condition de revenus n'est reprise dans les conditions d'éligibilité, la proposition de mise en place d'un plafond est le résultat d'un compromis politique pour souligner le résultat « social » de la réforme. C'est-à-dire que l'abattement réformé doit se concentrer sur des logements plus « modestes », les personnes achetant au-delà de ce montant sont considérées comme n'ayant pas besoin d'un incitant supplémentaire pour acquérir un bien immobilier en RBC.

1.4 QUESTIONNEMENT ÉVALUATIF

Cadre de l'évaluation

La présente évaluation porte sur **l'impact de la réforme sur le public cible**. Les résultats qui sont directement analysés dans cette publication sont repris en vert dans le schéma logique (**figure 1**).

Les aspects suivants ne font pas partie du champ de l'évaluation :

- › les **effets sur les finances régionales** ;
- › la mise en avant des effets de l'accession à la propriété via, notamment le **Fonds du logement, par l'octroi de prêts, et Citydev** (anciennement SDRB). Les bénéficiaires de leurs mesures de promotion du logement ne peuvent pas être distingués spécifiquement dans les données collectées et analysées, d'autant que cela ne fait pas partie de l'objet évaluatif ;
- › les **effets sur la hausse des prix de l'immobilier** ;
- › les **terrains à bâtir** en RBC : les données disponibles (voir annexe 1) ne permettent pas de traiter de ces cas de façon distincte, idem pour les transactions portant sur l'achat d'un bien en construction ou d'une habitation sur plan. Ces transactions ne seront donc **pas** analysées ici ;
- › les effets de la suppression du bonus logement.

Les périodes d'analyse de l'évaluation sont les suivantes :

- › **avant réforme : 2013-2016** : application des conditions telles que modifiées par l'ordonnance du 22 novembre 2012 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013 ; soit une période de 4 ans ;
- › **après réforme : 2017-2022** : application des conditions telles que modifiées par l'ordonnance du 12 décembre 2016 et qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017 ; soit une période de 6 ans. Bien que l'année 2020 soit marquée par un effet des confinements suite à la pandémie de Covid-19, cela semble n'influencer que marginalement les résultats. Il s'agit, en effet, d'un ralentissement des ventes, qui est ensuite rattrapé sur les deux semestres suivants (fin 2020 et début 2021).

Concrètement, ces deux périodes constituent les **situations avant et après réforme** de l'abattement sur les droits d'enregistrement en Région bruxelloise.

Questions évaluatives

Pour construire le questionnaire évaluatif, les évaluateurs ont procédé à des entretiens avec des décideurs politiques mais également avec des acteurs ayant une connaissance fine des mesures évaluées, tels que des experts académiques ou des experts au sein des administrations fédérales ou régionales. Ces informations, ainsi que l'analyse approfondie de la logique d'intervention, ont permis aux évaluateurs de formuler des questions d'évaluation et de les regrouper en quatre volets détaillés ci-après :

- › les caractéristiques des transactions ;
- › les caractéristiques des acheteurs et l'effet de la réforme de 2017 sur celui-ci ;
- › les parcours résidentiels des acheteurs ;
- › la présence d'éventuels effets d'aubaine.

Les variations liées à la nouvelle règle d'abattement fiscal introduite en 2017 ne peuvent être déduites qu'à partir d'une limite temporelle séparant la période « avant » d'« après » réforme. Cette séparation temporelle est reprise dans chaque volet analysé afin d'identifier les modifications du comportement d'achat. Au total, 4 questions d'analyse descriptive (QD) et 3 questions d'analyse d'impact (QI) sur le public ciblé ont été formulées par les évaluateurs. Elles sont présentées distinctement ci-dessous :

Volet caractéristiques des transactions

- › QD1 : Quelles sont les caractéristiques des biens immobiliers achetés en RBC (avant et après réforme) avec et sans abattement sur les droits d'enregistrement ?

Volet caractéristiques des acheteurs et effet de la réforme de 2017 sur celles-ci

- › QD2 : Quelles sont les caractéristiques des individus qui achètent un bien immobilier (avant et après réforme) en Région bruxelloise et en Belgique ?
- › QD3 : Quelles sont les caractéristiques des acheteurs en RBC qui bénéficient de l'abattement, avant et après réforme ?
- › QI1 : Dans quelle mesure la majoration de l'abattement a-t-elle influencé les comportements d'achat du public cible pour leur (premier/unique) logement ?
- › QI2 : Dans quelle mesure la réforme de l'abattement a-t-elle permis de faciliter l'accès du public cible au marché du logement ?

Volet parcours résidentiels des acheteurs avant/après réforme

- › QD4 : Quel est le parcours résidentiel des acheteurs en lien avec la RBC (achats en dehors par des Bruxellois et en RBC) ?

Volet des effets d'aubaine éventuels

- › QI3 : Quels sont les effets d'aubaine et qui sont les « perdants » de la réforme ?

Concrètement, ce sont les réponses aux questions d'analyse descriptive qui permettent ensuite de répondre aux questions d'analyse d'impact. De fait, les analyses descriptives ont permis aux évaluateurs d'identifier les statistiques pertinentes dans les séries de données disponibles pour élaborer la modélisation des effets de la réforme sur le profil des acheteurs. La suite de cette publication présente les réponses à ces questions.

2. MÉTHODOLOGIE ET APPROCHE DE L'IMPACT

Pour répondre aux questions d'impact et réaliser les analyses mentionnées, un ensemble de données quantitatives sont nécessaires. Plusieurs sources de données ont été collectées et ensuite couplées pour mesurer les effets de la politique évaluée sur le public cible. L'annexe I détaille ces sources et les principaux traitements réalisés sur ces données administratives.

Elles s'écartent des statistiques des transactions immobilières publiées sur le site internet de Statbel ou par le SPF Finances (voir encadré 3).

Les statistiques produites pour cette évaluation portent sur un champ spécifique, se rapprochant des conditions pour bénéficier d'un abattement. Il s'agit de transactions :

- › réalisées par des personnes physiques ;
- › en pleine propriété ;
- › portant sur un bien immobilier destiné en tout ou en partie au logement.

Encadré 3 : Comparabilité avec les statistiques de Statbel et du SPF finances

Notons que les statistiques présentées dans cette publication ne sont pas directement comparables avec **celles présentés par Statbel** relatives au nombre de transactions et aux prix médians de l'immobilier en RBC, pour plusieurs raisons.

Premièrement, Statbel effectue un nettoyage différent de la base de données des transactions transmises par le SPF Finances en supprimant notamment de façon plus systématique certains types de transactions, comme les catégories « en construction » ou les transactions en lot. Statbel fait également le choix de ne garder que les transactions avec une seule unité de logement pour des questions d'unité de prix notamment, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de cette évaluation, puisqu'un bien comprenant plusieurs logements (par exemple une maison de rapport), peut être éligible à l'abattement pour autant que l'acquéreur s'y domicilie.

Deuxièmement, les regroupements des types de biens selon la catégorie « maison » n'ont pas pu être effectués de la même manière. Statbel se base sur un mixte entre le nombre de façades (4 façades, 2-3 façades), la nature selon l'acte et le nombre d'unités de logement, alors que les chiffres présentés ici se basent uniquement sur la nature selon l'acte, ce qui implique des variations. De même, les chiffres de cette publication distinguent la catégorie « appartement » et la catégorie « studio », alors que ces types de biens sont généralement repris dans une unique catégorie « appartement » dans les chiffres publiés par Statbel³².

Concernant **les statistiques du SPF Finances** sur le nombre d'abattements accordés en RBC, ceux-ci sont calculés sur base des recettes des droits d'enregistrement. Le SPF Finances établit le nombre d'abattements en divisant le montant total des droits exemptés par le montant maximum de l'abattement pour obtenir le nombre de transactions bénéficiant d'un abattement pour l'année considérée.

Les statistiques présentées ici sont établies directement sur la base de données administratives des transactions enregistrées et filtrées selon la nature cadastrale. Ce filtre reprend toutes les natures pouvant être reliées à du logement de façon assez large. Il est toutefois possible que certaines transactions avec abattement n'aient pas été reprises dans la base de données reçue par l'IBSA.

³² Voir les chiffres et les métadonnées sur le site de Statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/construction-logement/prix-de-limmobilier#documents>

Approche de l'impact de la réforme de 2017³³

Évaluer l'impact de la réforme sur le public cible implique un jugement normatif : comparer un résultat atteint avec les objectifs attendus, c'est-à-dire, la différence entre ce qui est et ce qui était espéré (Albarello et al., 2016). Mais comment procéder lorsque les objectifs ne sont pas chiffrés ou peu définis ? De plus, la réforme fiscale de 2016-2017 comprenait une série de mesures, dont seule la réforme de l'abattement est évaluée dans cette publication. C'est ici que **l'analyse d'impact vient souligner la contribution de l'abattement sur la condition du public cible et des bénéficiaires finaux car la relation causale est difficile à mettre en exergue uniquement par une analyse descriptive.**

Cependant, une analyse d'impact, avec un groupe de contrôle, était difficilement réalisable pour cette réforme. En effet, cette méthode suppose de pouvoir analyser un groupe d'individus, ne bénéficiant pas de la politique, mais dont les caractéristiques socio-économiques sont similaires à celles des bénéficiaires de la réforme, et de comparer leurs comportements d'achat avec les bénéficiaires de l'abattement. L'objectif de l'analyse d'impact est d'approcher l'évolution du comportement du public cible en l'absence de la politique. L'évaluateur est alors confronté à deux limites : d'une part, le public cible de la politique de l'abattement n'est pas uniforme (cf. résultats social/fiscal) et, d'autre part, l'abattement est accessible à tous les acheteurs qui remplissent les conditions d'éligibilité. À ce propos, les profils des acheteurs avec et sans abattement sont difficilement comparables. Une possibilité aurait été de comparer les acheteurs avec abattement et des acheteurs dans d'autres régions de Belgique, mais la diversité des régimes fiscaux et la spécificité urbaine de la RBC rendent cette analyse trop complexe.

C'est pourquoi, l'impact de la réforme a dû être approché par d'autres méthodes statistiques (régressions linéaires et logarithmiques). Sachant que les effets attribuables à la réforme proprement dite ne peuvent être déduits qu'à partir d'une limite temporelle séparant « avant » d'« après », la lecture des indicateurs statistiques bruts ne peut identifier à coup sûr les effets des nouvelles règles d'abattement fiscal sur le comportement d'achat. D'autres facteurs concomitants, durant les périodes étudiées, peuvent influencer les indicateurs choisis, d'autant qu'il est reconnu que **la fiscalité n'est qu'un facteur parmi d'autre**, et pas nécessairement le principal, **parmi les déterminants de l'achat d'un bien immobilier** à un endroit plutôt qu'un autre.

L'approche statistique de cette question suppose donc de **tenter d'isoler**, pendant une période d'observation suffisamment longue avant et après l'introduction de la réforme, un effet attribuable à **ce changement fiscal parmi les autres facteurs ayant possiblement influencé ces comportements d'achat**. Il convient donc d'examiner, parmi les facteurs pour lesquels on dispose d'indicateurs dans les séries statistiques disponibles, la part de variance que chacun de ces facteurs explique dans l'évolution des caractéristiques de profil des acheteurs. Pour ce faire, les données sont analysées dans des modèles multivariés où la probabilité qu'un acheteur ait telle ou telle caractéristique pertinente (en fonction des groupes cibles qui nous intéressent en tant que bénéficiaires potentiels de la réforme) est calculée en intégrant dans le modèle les variations, dans la période d'observation, des autres éléments influençant les comportements d'achat. Par exemple, sur le moyen terme, les besoins immobiliers peuvent être influencés par une évolution de la taille des ménages, du nombre d'acheteurs, ou encore par l'évolution des prix du marché.

Dans cette approche, des éléments de profil des acheteurs sont modélisés au moyen d'indicateurs disponibles, non dans l'intention de définir en soi un « modèle global des déterminants de l'achat » (ce que le modèle fournit en principe) mais pour **pouvoir analyser la variation de probabilité introduite par la réforme de la fiscalité**, ce qui constitue le focus de cette publication, **après avoir contrôlé, ou neutralisé, les autres déterminants de l'achat intégrés dans le modèle**. Ces paramètres ne font donc pas l'objet d'une lecture interprétative en soi, mais le modèle prend en compte l'impact de l'évolution des déterminants pris en considération avant de calculer l'impact propre de la réforme.

La réforme de l'abattement visait, entre autres, **à augmenter le nombre d'acheteurs du public cible** qui décide d'acheter un logement en RBC et de s'y domicilier durablement. Si l'on ne peut avoir accès directement aux motivations ou freins des acquéreurs, les données permettent, à un niveau agrégé, **d'observer d'éventuelles influences de la réforme, si des différences sont perceptibles entre la situation avant et après réforme.**

Les données sont analysées dans des modèles de régressions multivariées où sont estimées les variations de probabilité introduites par la réforme de l'abattement sur une série de caractéristiques pertinentes des acheteurs. Le modèle intègre également, dans la période d'observation, les variations des autres éléments influençant les comportements d'achat, pour lesquels des indicateurs sont disponibles. Le modèle permet donc de contrôler, ou neutraliser, les principaux déterminants d'achat ou évolutions contextuelles, pour pouvoir calculer l'impact propre de la réforme. La liste des variables testées et contextuelles est reprise en annexe 2.

³³ Cette partie a été rédigée sur base du travail réalisé avec Patrick Italiano du centre SPIRAL de l'ULg, dans le cadre d'un marché public de soutien scientifique et méthodologique pour l'IBSA (BBP/IBSA/AR/20190710).

3. RÉPONSES AUX QUESTIONS D'ÉVALUATION

3.1 QUELS BIENS IMMOBILIERS ?

La première question d'évaluation vise à dresser les caractéristiques des transactions immobilières en RBC en identifiant les modifications avant et après réforme de 2017, avec une distinction avec et sans abattement. Cette question montre la portée de la réforme fiscale, en d'autres mots, il s'agit de savoir combien de transactions sont annuellement visées par celle-ci. En outre, les **prix des transactions immobilières constituent la base imposable des transactions**,

c'est-à-dire, le prix à partir duquel le montant des droits d'enregistrement est calculé. Ils sont analysés en **prix courants (encadré 4)**.

À noter que l'objectif ici n'est pas de produire une analyse générale des dynamiques du marché immobilier ni directement d'analyser l'impact de l'abattement sur l'évolution des prix.

Encadré 4 : Prix courants ou prix constants ?

Dans les analyses économiques, les prix de l'immobilier ou des revenus sont généralement déflatés (prix constants) afin de neutraliser les effets de l'inflation sur les variations de prix. Dans le cadre de cette publication, les évaluateurs se sont questionnés sur l'évolution à présenter et ont fait le choix de ne pas déflater les prix des transactions. Ce choix de rester à prix courant est notamment dû au fait que la réforme vise à faciliter l'accès à la propriété en fonction des prix réels, des prix du marché au moment où les personnes passent à l'achat. L'évaluation vise donc à cerner l'accessibilité au logement, qui dépend à la fois :

- › de l'évolution des prix de l'immobilier ;
- › de l'évolution des taux d'intérêt ;
- › des quotités/parts empruntées.

Une analyse à prix déflatés ne permettrait donc pas de prendre la pleine mesure de l'évolution des prix de l'immobilier et la raison d'être de l'augmentation de l'abattement fiscal réalisée en 2017. De plus, les prix du logement augmentent plus vite sur la période que l'indice de prix à la consommation. Le déflateur de la consommation privée est un déflateur bien connu mais non spécifique au logement et qui ne correspond donc pas exactement à l'évolution des prix de l'immobilier. L'utilisation d'un déflateur général risquerait donc d'introduire un biais dans le croisement de ces différentes évolutions de variables. De plus, le seuil de 175 000 € et le plafond de 500 000 € sont fixes sur la période après réforme et déterminés dans la réglementation bruxelloise.

L'ensemble des graphiques et tableaux de cette publication sont dès lors présentés **en euros courants**. Cela signifie que **les conclusions sont à tirer en termes d'évolution de l'accessibilité au logement et non en termes d'évolution des prix**. De même, **les revenus ne sont pas déflatés**, puisqu'ils sont à mettre en relation, toujours sous l'angle de l'accessibilité du logement, aux prix des transactions, qui ne sont pas non plus déflatés.

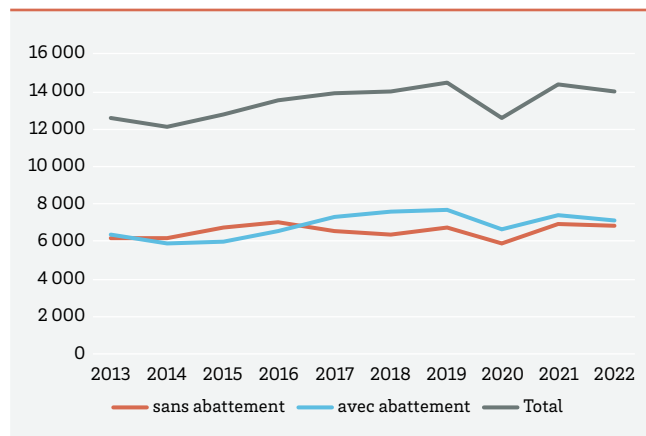
3.1.1. Un nombre de transactions en croissance

Le **nombre annuel de transactions** enregistrées en **Région bruxelloise** oscille entre **12 000 et 14 500 transactions** sur toute la période analysée. Cela représente environ 10 % du total des transactions enregistrées en Belgique. La part des transactions **avec abattement fiscal** représente **environ la moitié** de ces transactions mais des variations ont eu lieu sur la période étudiée.

En effet, si en 2022, 50 % des transactions réalisées en Région bruxelloise bénéficient d'un abattement fiscal, entre 2013 et 2016, une diminution progressive de la part de transactions avec abattement dans le total des transactions était enregistrée. Cette baisse de la part des transactions avec abattement dans le total des transactions s'est arrêtée avec l'introduction du nouveau régime d'abattement fiscal de 2017. Elle a ensuite augmenté pour atteindre un plateau relativement stable, et ce, malgré l'instauration du plafond de 500 000 € et l'augmentation du prix médian des prix de l'immobilier en RBC enregistré de 2017 à 2022. Néanmoins, **au fil du temps**,

l'écart entre le nombre de transactions avec et sans abattement tend à se resserrer, pour arriver en 2022 à une part proche de 50 % des transactions avec abattement fiscal. En conclusion, **la réforme de 2017 semble avoir remonté le taux de transactions avec abattement, mais cet effet s'amoindrit au fil du temps.**

FIGURE 2 : Évolution du nombre de transactions en RBC, ventilation avec et sans abattement (2013 à 2022).



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

3.1.2. Un abattement surtout pour les appartements

Les transactions analysées peuvent être décomposées en nature selon l'acte, c'est-à-dire, la nature mentionnée dans l'acte de vente et constatée par le notaire. Ces différentes natures sont rassemblées en cinq catégories³⁴ pour en faciliter l'analyse : maisons, appartements, studios, en construction et une catégorie « autres » pour les catégories non-assimilables aux quatre autres précitées. Cette publication porte principalement sur les natures selon l'acte pouvant être regroupées dans les catégories « maisons » et « appartements ».

Les transactions en RBC portent principalement sur des appartements (73 % sur la période), suivis par les maisons (22 %). Les studios représentent 3 % des transactions, les autres natures (bien en construction et natures cadastrales non assimilables aux trois précitées) représentant moins de 2 % des transactions en moyenne.

L'analyse de l'octroi de l'abattement fiscal par nature selon l'acte, c'est-à-dire maisons, appartements et studios, (figures 3), montre des résultats très contrastés. La différence la plus flagrante est celle entre les studios et les appartements.

› **La grande majorité (environ 80 %) des transactions concernant un studio ne bénéficient pas d'un abattement** en moyenne sur la période. Cela pourrait traduire le fait que les studios sont davantage des **produits d'investissement** (pour mise en location, par exemple) que des achats pour habitation propre. Cette proportion a décliné entre 2013 et 2017, passant de 21 % à 12 % des transactions de studios bénéficiant d'un abattement. Depuis 2018, cette proportion repart à la hausse pour atteindre 24 % des transactions de studios qui bénéficient d'un abattement, reflétant peut-être l'augmentation des prix de l'immobilier, poussant les acheteurs à choisir des logements plus petits pour s'y domicilier. Vu la différence importante en termes d'octroi de l'abattement et le faible nombre de transactions concernées, les évaluateurs n'analyseront pas directement les studios. L'évaluation se concentrera donc sur les transactions portant sur des appartements ou des maisons.

› **Plus d'une transaction sur deux d'appartement est réalisée avec un abattement** (56 % des transactions de ce type) en moyenne sur la période. Après la réforme de 2017, la part des transactions d'appartement avec abattement a légèrement augmenté alors que cette part diminuait progressivement entre 2013 et 2016 et oscillait autour des 50 % des transactions. À partir de 2017, près de 60 % des transactions d'appartements bénéficient d'un abattement, phénomène probablement soutenu par la réforme, et cette part reste proche de ce niveau depuis (57 % en 2022).

› Pour **les maisons**, le mouvement inverse à celui des appartements est observé. De fait, moins d'une transaction sur deux pour l'achat d'une maison bénéficie d'un abattement en moyenne (45 %) sur la période analysée. Ce chiffre cache une décroissance progressive après la réforme de 2017. De fait, si en 2013, 50 % des transactions de maisons bénéficiaient d'un abattement, **seules 31 % des transactions de maisons en bénéficiaient en 2022**. L'instauration du plafond de 500 000 € (excluant mécaniquement une partie des transactions qui auraient été réalisées avec un abattement avant réforme), couplé à une croissance importante des prix de l'immobilier pour ce segment expliquent probablement le fait qu'une part décroissante des maisons soient éligibles à un abattement fiscal.

En conclusion, l'avantage fiscal de l'abattement sur les droits d'enregistrement est proportionnellement davantage activé pour l'achat d'un appartement étant donné que plus d'une transaction d'appartement sur deux bénéficie en moyenne d'un abattement fiscal.

³⁴ Les données relatives aux transactions immobilières transmises par le SPF Finances consistent en une centaine de natures selon l'acte différentes.

FIGURE 3 : Part des transactions (en %) selon abattement et nature selon acte (2013 à 2022)

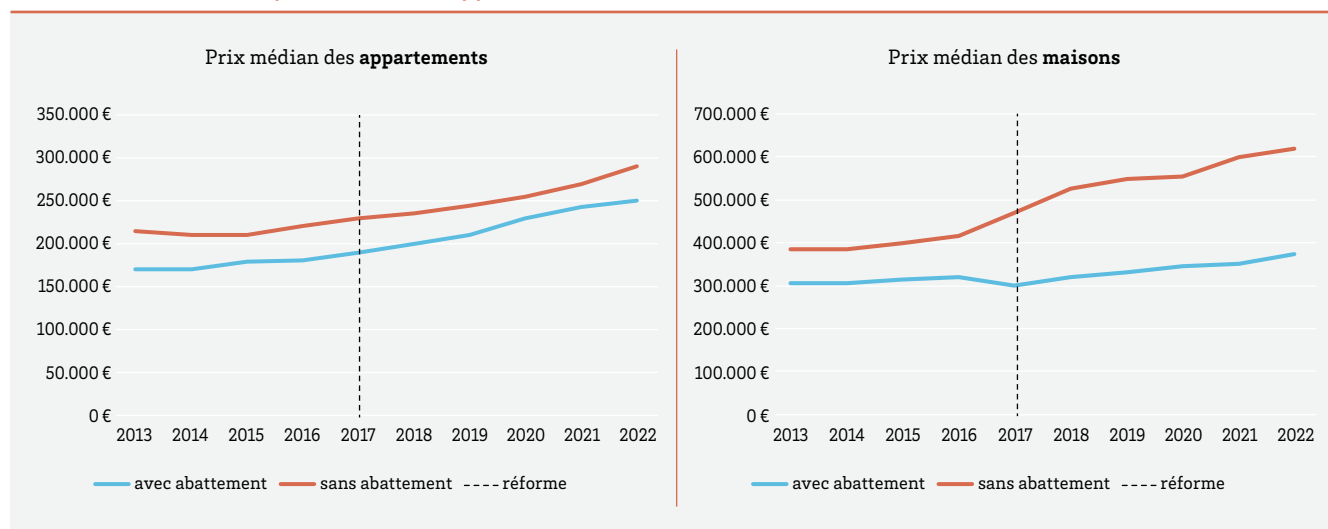
Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

3.1.3. Des prix à la hausse

Concernant l'évolution du prix médian à prix courants des transactions, celle-ci suit une courbe ascendante et est marquée par une accélération des prix après la réforme. En Belgique, le taux de croissance des prix des appartements et des maisons avant réforme était de 10 % et 7 %. Ce taux

augmente fortement après réforme, passant à 25 % pour les appartements et 32 % pour les maisons³⁵. Dans tous les cas, les prix des biens affichent un taux de croissance nettement supérieur à l'indice général des prix à la consommation (base=2013) dont le taux de croissance est de 2,9 % avant réforme et de 17,1 % après réforme (porté par l'inflation importante en fin de période).

FIGURE 4 : Évolution du prix médian des appartements et des maisons RBC avec et sans abattement (en € courants)



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

En ce qui concerne les appartements avec abattement en RBC, ceux-ci affichent une croissance des prix nettement plus importante après réforme, avec un taux de croissance de 32 %, alors que cette croissance est un peu moins marquée (quoique soutenue avec 26 %) pour les appartements sans abattement.

Un constat qui ressort est que le **prix médian des transactions avec abattement reste**, sur toute la période, bien **en dessous des 500 000 €**, tant pour les appartements que pour les maisons.

Encadré 5 : Une rupture de série pour le prix des maisons

En ce qui concerne les maisons, les prix médians sont également en croissance, avec une accélération après réforme. Une exception notable est le recul du prix médian des maisons avec abattement en 2017. Cela est probablement dû à un effet « mécanique » suite à l'instauration du plafond des 500 000 € pour bénéficier d'un abattement fiscal. En effet, toute une série de transactions au-delà de 500 000 € étaient prises en compte dans la catégorie « avec abattement » avant 2017, mais avec l'instauration du plafond, ce segment disparaît, modifiant de fait l'évolution du prix médian.

³⁵ L'analyse des taux de croissance sur une période plus longue montre des variations qui ne semblent cependant pas pouvoir être directement imputables à la réforme en RBC, car ceux-ci s'observent également pour l'ensemble de la Belgique. L'impact de la réforme sur l'évolution des prix de l'immobilier en Région bruxelloise n'est pas directement analysé dans cette publication et mériterait une étude en soi car divers facteurs macroéconomiques entrent également en jeu (offre/demande, évolution des taux d'intérêts, conjoncture...).

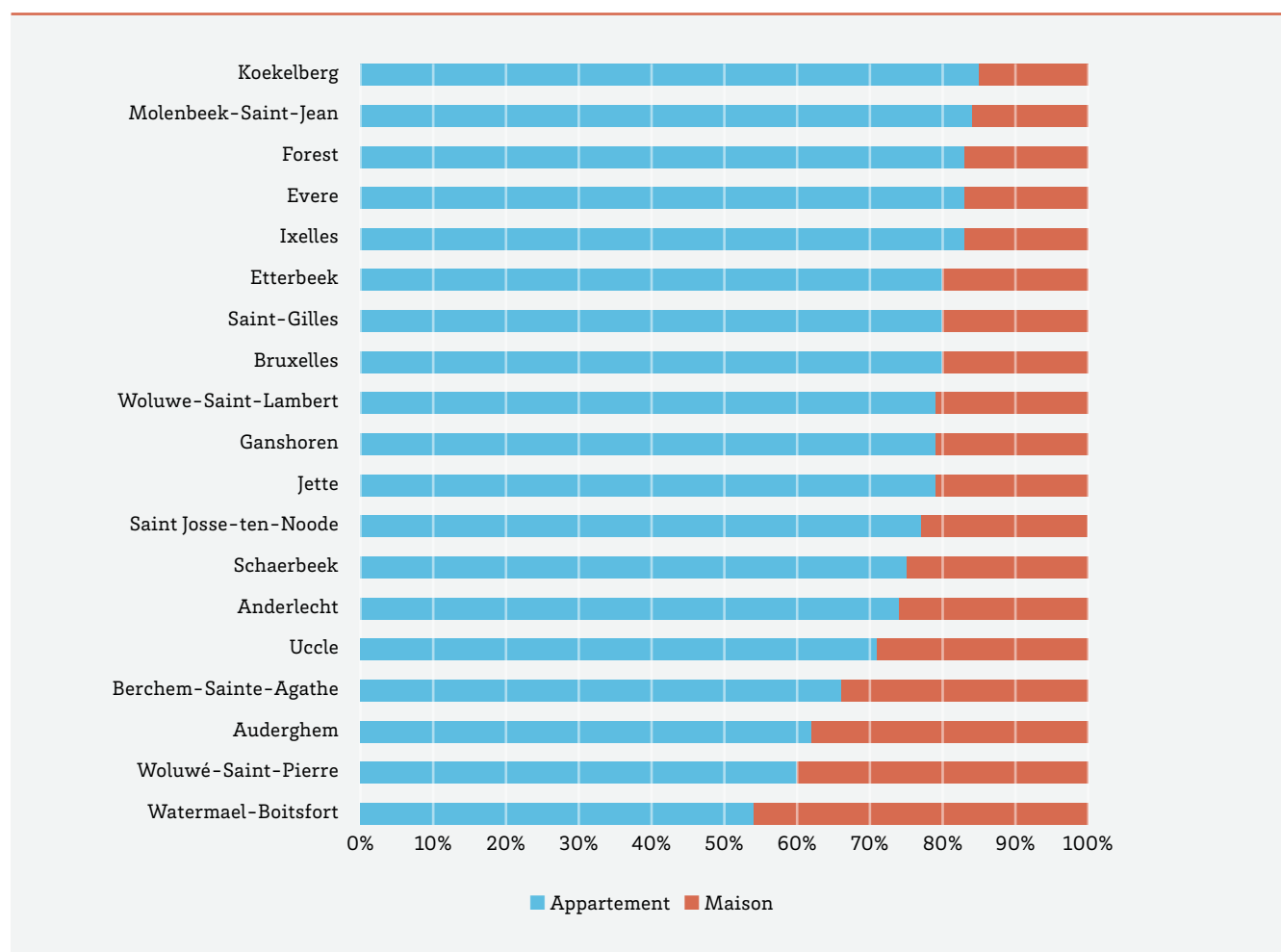
3.1.4. Une proportion maisons/appartements variable selon les communes

Avant de détailler les prix par commune ou par quartier, il est important de considérer la **variation importante du nombre de transactions par commune**. Cela s'explique principalement par la taille de la commune et de sa population, mais aussi par la densité de l'habitat, le type de logements disponibles, et la rotation des propriétaires. La **commune de Bruxelles-Ville est celle qui compte le plus de transactions (maisons et appartements compris)**, suivie par Uccle, Anderlecht, Schaerbeek et Ixelles. En queue de peloton, figurent les communes les plus petites au niveau de leur superficie (Ganshoren, Berchem-Ste-Agathe, Koekelberg et

Saint-Josse) et Watermael-Boitsfort qui est caractérisée par une très faible densité de population comparativement au reste de la Région. Il n'y a cependant pas de variation annuelle marquante du nombre de transactions sur la période.

La **proportion maison/appartement** (figure 5) est également fortement variable d'une commune à l'autre. Cela traduit la composition du tissu urbain mais impacte aussi le prix médian du logement dans cette commune. Quatre communes voient plus de 30 % de leurs transactions considérées porter sur des maisons. Il s'agit des communes de Watermael-Boitsfort, Woluwe-St-Pierre, Auderghem et Berchem-Ste-Agathe. A contrario, les communes de Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean et Forest comptabilisent les plus grandes proportions de transactions d'appartements par rapport à celles de maisons (entre 85 % et 82 %) sur la période.

FIGURE 5 : Part des transactions (en %) maisons/appartements par commune (moyenne sur la période 2013-2022)



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

3.1.5. Une évolution des prix contrastée selon les quartiers

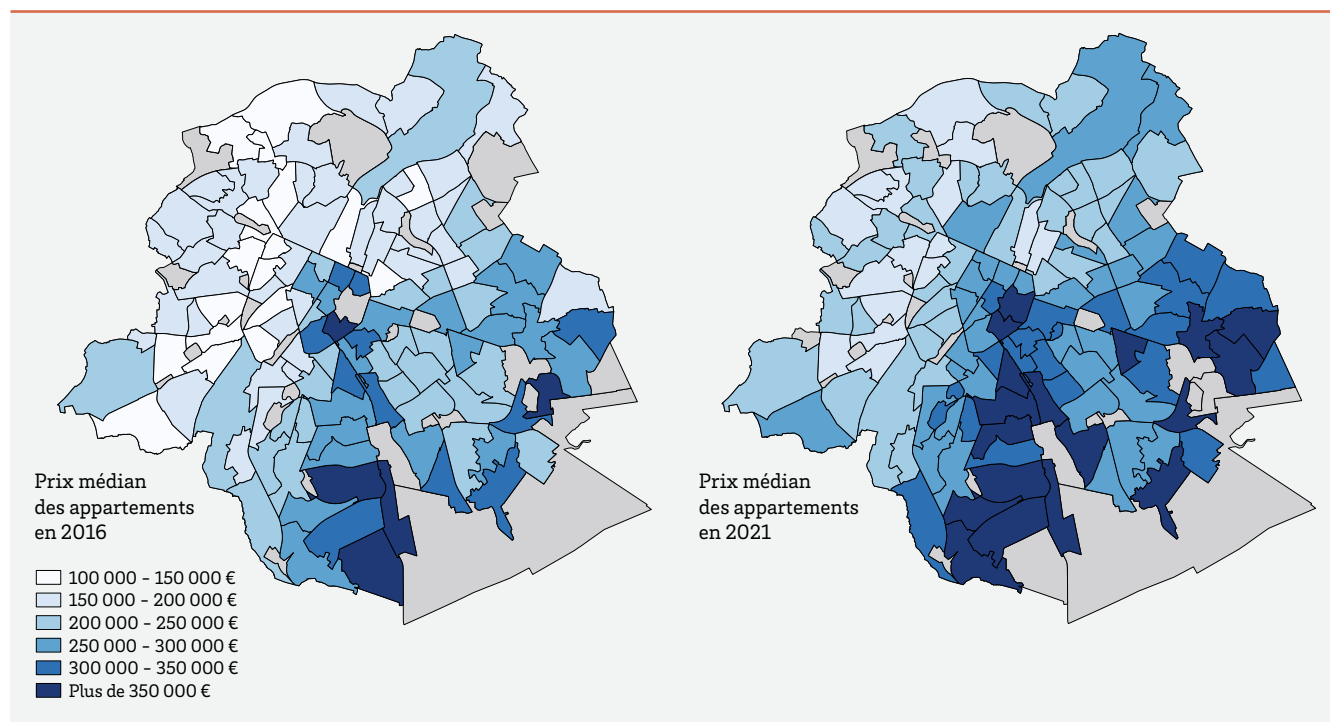
Concernant les prix, la représentation par quartier se prête mieux à une carte, les figures 6 et 7 proposent une représentation des prix médians pour 2016 (avant réforme) et 2021 (après réforme) pour les appartements et les maisons. Plus la couleur du quartier est foncée, plus le prix médian des transactions est élevé. Les quartiers grisés sont les quartiers comptabilisant trop peu de transactions³⁶ pour ces années ou non-peuplés.

Au niveau des **appartements** (voir figure 6), la tendance à l'augmentation des prix des transactions d'achat, déjà montrée

plus haut, se traduit visuellement, puisque beaucoup de quartiers voient leur couleur changer de catégorie, mais c'est surtout le **quadrant sud-est de Bruxelles** qui se démarque. Néanmoins, quel que soit le quartier considéré, le **prix médian reste dans une fourchette largement en dessous de 500 000 €**. Cela signifie que, pour les appartements, l'abattement peut généralement être « activable » sur l'ensemble du territoire régional.

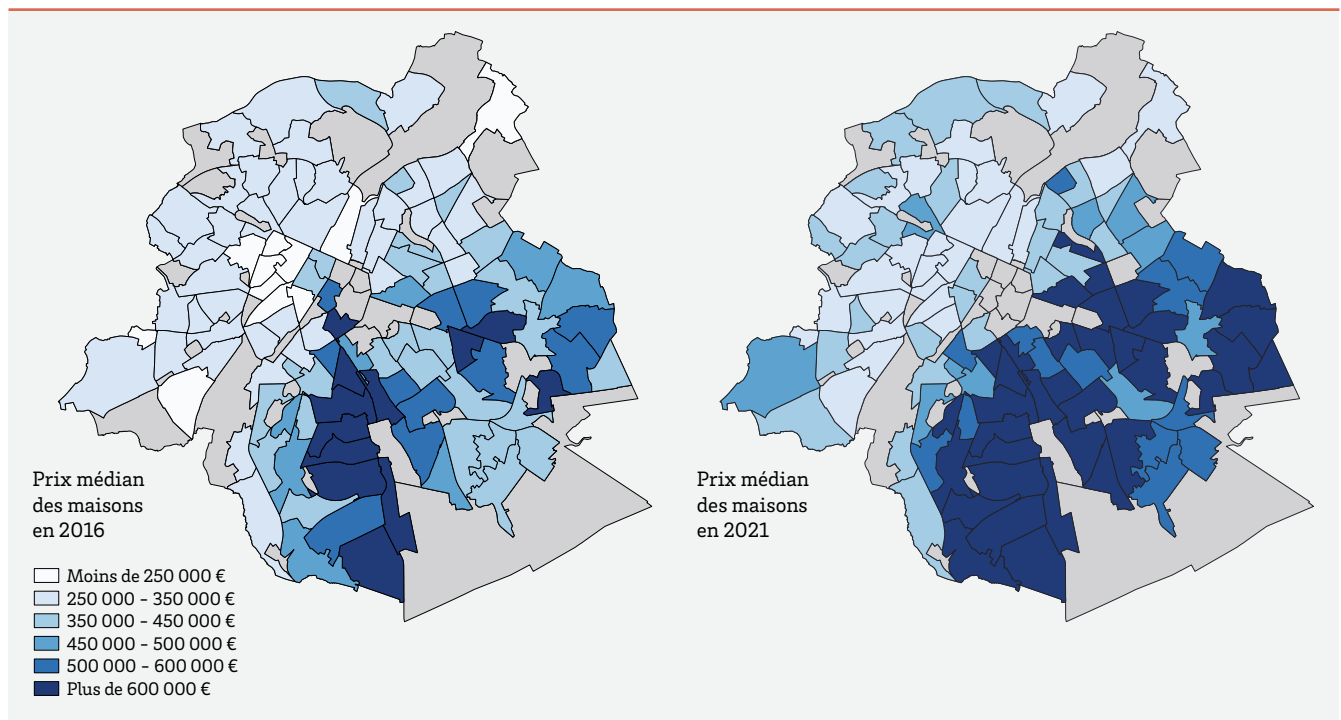
La répartition des **prix des maisons** (voir figure 7) suit la même tendance, avec un quadrant sud-est déjà très marqué en 2016. En 2021, le segment le plus élevé des maisons déborde largement le quadrant sud-est et amorce une distinction est-ouest, où l'on devine déjà presque la frontière du canal.

FIGURE 6 : Prix médian des appartements par quartier en 2016 (gauche) et 2021 (droite)



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

³⁶ Pour les appartements, le seuil est de 5 transactions et pour les maisons, de 3 transactions. Le niveau du quartier n'est disponible dans les données reçues par l'IBSA que jusqu'en 2021.

FIGURE 7 : Prix médian des maisons par quartier en 2016 (gauche) et 2021 (droite)

Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

Toutefois, à l'inverse des appartements, **le prix médian des maisons dépasse les 500 000 € pour quasi l'ensemble des quartiers du sud-est de la Région**, ce qui montre que l'activation de l'abattement est possiblement limitée dans ces quartiers. Ce constat est détaillé par commune dans la section suivante.

Analyse des effets de seuil

Considérant l'évolution des prix de l'immobilier et ce qui vient d'être exposé dans les sections précédentes, il est intéressant de s'intéresser aux **effets de seuil potentiellement liés à la réforme de l'abattement**. La section présente propose d'observer l'évolution de la part des biens avec abattement qui sont **exemptés totalement de droits d'enregistrement depuis 2017, c'est-à-dire dont le prix de vente est en dessous de 175 000 €**.

Si en 2017, lors de l'instauration de la réforme fiscale 33 % des **transactions avec abattement** étaient réalisées pour **moins de 175 000 €**, en 2022 cette proportion a diminué de moitié puisque seuls **12 % des biens avec abattement** étaient totalement exemptés de droits d'enregistrement. Cette évolution semble suivre l'évolution générale de l'évolution des prix de l'immobilier en Région bruxelloise, puisque la part des transactions de moins de 175 000 € en RBC est passé de 29 % de l'ensemble des transactions en 2017 à **13 % de l'ensemble des transactions réalisées en RBC en 2022**.

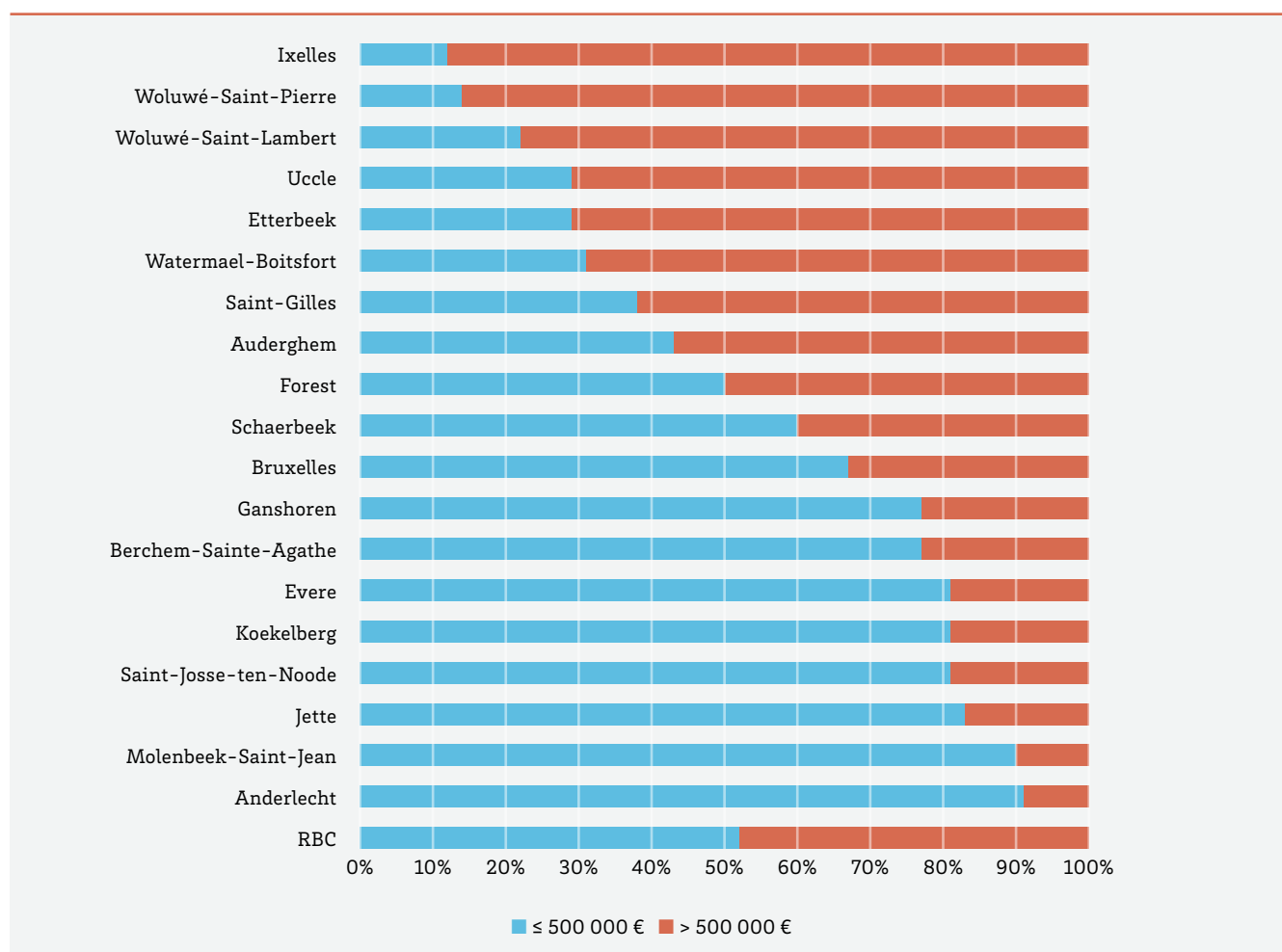
De même, il semble intéressant de regarder la **part des biens vendus à plus de 500 000 €**. Les transactions au-dessus de ce montant représentaient **11,3 % de l'ensemble des transactions considérées en RBC en 2022**. Dans ce segment de prix, ce sont **majoritairement des maisons** qui font l'objet d'une transaction.

Pour rappel, les transactions portant sur des maisons ne représentent pas la majorité des transactions, qui portent principalement sur des appartements. Cependant, les maisons représentent plus d'un tiers des transactions pour les communes de Woluwe-Saint-Pierre, Auderghem, Berchem-Sainte-Agathe et Watermael-Boitsfort.

La part des **maisons qui se vendent au-delà de 500 000 €** suit évidemment l'augmentation générale des prix de l'immobilier, passant de 22 % des maisons en 2013 à 48 % des maisons en 2022. Mais cette part est très inégalement distribuée sur le territoire, comme le montre cette répartition par commune (figure 8) dans laquelle le sud-est de la RBC se démarque, corollairement au prix médian élevé dans ces communes. En 2022, près de 90 % des maisons à Woluwe-Saint-Pierre se vendaient à un prix supérieur à 500 000 € alors que ce n'est le cas que pour près de 10 % des maisons à Anderlecht.

En conclusion, l'évolution inégale des prix de l'immobilier sur le territoire bruxellois semble contribuer à un « effet de zone » de l'abattement, qui peut être considéré comme un **effet non attendu** de la réforme. **Les transactions avec abattement vont, assez logiquement, se concentrer dans les communes aux prix médians généralement plus bas** (voir figure 9).

FIGURE 8 : Part des transactions de maisons (%) en fonction du prix (inférieur ou supérieur à 500 000€) par commune, 2022

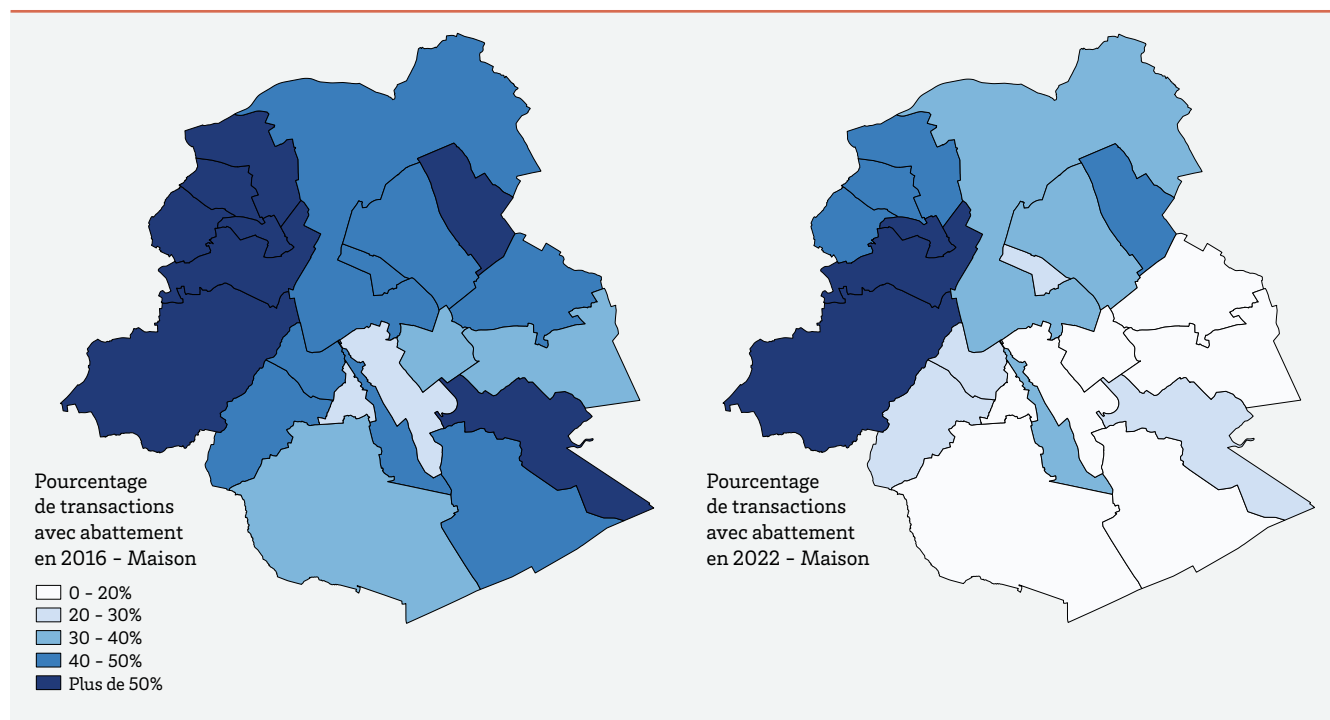


Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

La figure 9 traduit l'effet de seuil de façon visuelle sur la Région. Ces cartes reprennent la part des transactions

bénéficiant d'un abattement sur l'ensemble des transactions pour les maisons en 2016 et en 2022.

FIGURE 9 : Part par commune des maisons avec abattement en 2016 (gauche) et 2022 (droite)



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

Alors qu'en 2016, l'octroi de l'abattement, pour les transactions de maisons, était réparti de façon relativement homogène sur le territoire régional, l'instauration du plafond et l'augmentation des prix de l'immobilier (entre autres), tendent

à confirmer l'effet zonal non prévu de l'abattement pour le segment des maisons dans les communes du sud-est de la RBC. Cet effet ne s'observe pas pour les transactions d'appartements.

3.2 QUI ACHÈTE EN RBC ET QUI BÉNÉFICIE D'UN ABATTEMENT FISCAL ?

Le public cible de la politique a été défini de façon large, tant dans les entretiens que lors de l'analyse documentaire. Comme mentionné précédemment (point 1.3.2.), les acteurs interrogés s'accordent sur « la classe moyenne contributrice », à laquelle est souvent rattachée une caractéristique d'âge (relativement jeunes). Selon la logique d'intervention de la politique (figure 1), l'abattement majoré aurait contribué à favoriser l'accès à la propriété de cette classe moyenne ou incité celle-ci à s'installer durablement en RBC. Cette classe moyenne recouvre potentiellement une série de profils différents. Sans prétendre à une définition d'une « classe moyenne », l'objectif de l'évaluation a été de resituer les caractéristiques socio-économiques et démographiques des bénéficiaires de l'abattement réformé par rapport aux autres acheteurs d'un bien immobilier en RBC, ceci afin de répondre à la question de qui bénéficie d'un avantage fiscal, avant et après réforme de 2017.

Plusieurs caractéristiques sont analysées ci-dessous :

- › le nombre d'acheteurs par transaction ;
- › l'âge moyen des acheteurs ;
- › leur profil en termes de primo-acquisition ;
- › et leurs ressources financières.

3.2.1. Les bénéficiaires de l'abattement achètent davantage seuls et surtout des appartements

L'analyse des transactions en RBC par **nombre d'acheteurs**, c'est-à-dire un acheteur seul, des acheteurs duos, et trois acheteurs ou plus, démontre que les **transactions avec abattement** sont **davantage réalisées par des acheteurs seuls**³⁷ par rapport aux transactions sans abattement. Ce constat est observé avant et après réforme.

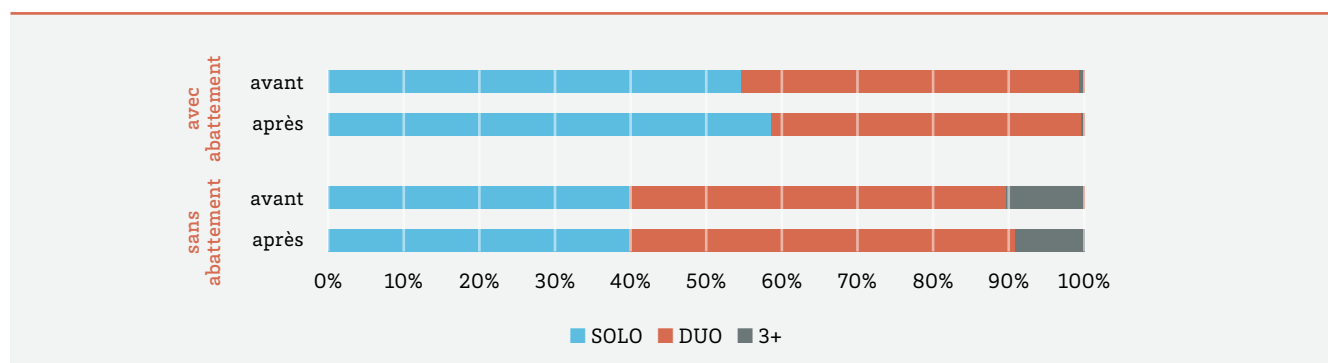
³⁷ Avec une surreprésentation de femmes pour les acheteurs seuls avec abattement.

Après la réforme, cette proportion d'acheteurs seuls pour des transactions avec abattement a encore augmenté, passant de 54 % à 59 % des transactions avec abattement.

Cette augmentation se fait « au détriment » des acheteurs duos, qui voient leur part relative décroître, alors que cette

tendance ne s'observe pas pour les transactions sans abattement. Il s'agit cependant d'une diminution relative car, en termes absolus, le nombre de transactions par des acheteurs duos avec abattement a augmenté mais de façon moins rapide que les transactions par des acheteurs seuls.

FIGURE 10 : Part des transactions selon le nombre d'acheteurs, comparaison avec et sans abattement (période avant/après réforme - en %)



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

Une analyse des **transactions avec abattement** par **nature selon l'acte**, c'est-à-dire maison ou appartement, est nécessaire pour comprendre l'augmentation de la part des acheteurs seuls par rapport aux autres types d'acheteurs après réforme. Cette analyse fait ressortir une hausse de la part des **acheteurs seuls** pour les **transactions effectuées pour les appartements** après réforme. En effet, la part des acheteurs seuls par rapport aux autres types d'acheteurs passe de 62 % avant réforme à 64 % après réforme. En fin de période (2022), cette part s'élève même à 67 % des transactions d'appartements avec abattement. Cette évolution est nettement moins marquée pour les **maisons**, pour lesquelles **plus de 70 % des transactions avec abattement** sont, assez logiquement, réalisées par des **duos d'acheteurs**. L'analyse avant et après réforme fait ressortir une croissance de la part des acheteurs duos pour des maisons, que ce soit avec ou sans abattement. Concernant les **transactions sans abattement**, il n'y a pas de différence marquée entre les périodes avant et après la réforme pour la répartition entre type d'acheteurs, les acheteurs duos restant majoritaires pour ce type de transactions.

3.2.2. L'abattement attire davantage les acheteurs jeunes

Un des effets attendus de la réforme est que les acheteurs achètent plus tôt dans leur cycle de vie.

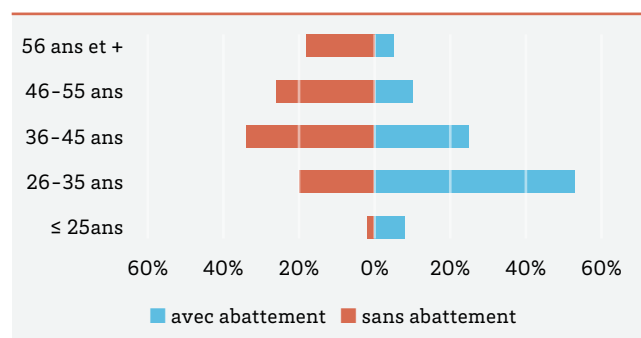
Les personnes qui réalisent une **transaction avec un abattement** sont en moyenne **plus jeunes** (36 ans en 2022) que les acheteurs en général en Région bruxelloise (40.4 ans en 2022). Ce **constat s'inverse pour les acheteurs sans**

abattement : la moyenne d'âge des personnes qui achètent sans abattement est bien plus élevée, avec une moyenne de 45 ans en 2022. Cela est probablement à mettre en lien avec le fait que les personnes bénéficiant d'un abattement sont davantage primo-acquéreuses et donc potentiellement plus jeunes en moyenne.

Structure d'âge pour les transactions avec et sans abattement

Pour les **transactions avec abattement**, les **jeunes acheteurs** (classe d'âge 26-35 ans) sont **majoritaires** et leur part augmente légèrement après réforme (de 51 % à 53 %). Par contre, la part des acheteurs plus âgés (46-55 ans et 56 ans et plus) est particulièrement réduite pour les transactions avec abattement puisqu'ils ne représentent que 15 % des transactions tant avant qu'après réforme.

FIGURE 11 : Part des transactions (en %) selon classes d'âge moyen des acheteurs selon abattement, situation après réforme



Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA

Encadré 6 : Des acheteurs a priori majeurs

Les transactions présentées dans cette publication sont, *a priori*, réalisées par des personnes de plus de 18 ans, étant donné que les transactions réalisées par des personnes mineures sont extrêmement rares. En effet, sauf cas particulier, la capacité juridique est nécessaire pour effectuer une transaction et celle-ci est acquise à partir de 18 ans. Les statistiques présentées dans la classe d'âge « ≤25 ans » reprend donc quelques transactions réalisées par des acheteurs mineurs mais celles-ci sont très peu nombreuses et ne modifient pas les distributions commentées. Il est important de noter que, puisque les statistiques présentées concernent *a priori* les personnes âgées de 18 ans et plus, elles ne sont dès lors pas directement comparables aux statistiques socio-économiques et démographiques publiées sur le site internet de l'IBSA qui portent, elles, sur la population globale quel que soit l'âge.

L'analyse des transactions pour la **situation après réforme** montre que la part des **jeunes acheteurs** (moins de 35 ans) est plus importante pour les **appartements avec abattement** (62 %) que pour les maisons (52 %). Pour les **transactions sans abattement**, c'est la catégorie des acheteurs d'âge moyen (36-45 ans) qui se taille la part du lion (45 %) alors que, pour les appartements, les plus de 45 ans représentent 51 % des transactions.

Effet de la réforme : davantage de jeunes demandent un abattement

Le poids important des frais peut jouer un rôle dans le choix de la phase de vie où l'on devient propriétaire. À ce propos, la réforme des droits d'enregistrement comprenait comme résultat attendu que les **individus deviennent propriétaires plus tôt dans leur cycle de vie**. L'analyse descriptive fait ressortir que les **acheteurs avec abattement sont, en moyenne, plus jeunes que les acheteurs sans abattement, et ce tant pour les maisons que pour les appartements**. Mais quel a été l'impact de la réforme sur les différentes catégories d'âge des acheteurs ? L'effet de la réforme sur la probabilité pour un acheteur d'être bénéficiaire d'un abattement semble **se marquer différemment pour les maisons et pour les appartements**.

Par rapport aux transactions sans abattement, pour les **maisons, la probabilité que les acheteurs entre 26-45 ans bénéficient de l'abattement augmente après réforme** (par rapport à la catégorie de référence qui est celle des 45-55 ans et sans abattement). La réforme semble donc avoir augmenté les chances des jeunes acheteurs à devenir propriétaire d'une maison avec abattement, comparativement aux acheteurs plus âgés sans abattement. Cela veut dire que la réforme va avoir comme effet qu'il y aura davantage d'acheteurs moyennement jeunes qui vont acheter une maison avec abattement que sans abattement.

Pour les **appartements**, ce sont les **plus jeunes acheteurs (≤25 ans) qui voient leur probabilité d'acheter un appartement avec abattement augmenter après réforme**, (par rapport aux 46-55 ans et sans abattement qui est la catégorie de référence). Cela signifie que, tant pour les maisons que les appartements, la réforme impacte différemment les catégories d'âge des acheteurs puisque **les catégories les plus jeunes des acheteurs avec abattement semblent avoir été favorisées par la réforme, comparativement aux acheteurs plus âgés sans abattement**.

Bien que le modèle neutralise l'évolution des prix, l'impact de celle-ci sur les catégories d'âge peut avoir plusieurs effets. Par exemple, il est également possible que l'évolution des prix « oriente » les catégories les plus jeunes des acheteurs à utiliser l'abattement, car rare sont les acheteurs jeunes qui achètent au-delà de 500 000 €. Dans ce cas, il n'est pas forcément étonnant que les acheteurs plus âgés voient leurs « chances » de bénéficier d'un abattement diminuer.

Se pose également la question de **l'effet de la réforme parmi les acheteurs avec un abattement** : la réforme a-t-elle permis aux acheteurs avec abattement de devenir propriétaire plus tôt qu'avant réforme ?

Si l'on considère uniquement les transactions avec abattement, les catégories d'acheteurs les plus jeunes voient leur probabilité diminuer après réforme par rapport aux 46-55 ans, tant pour les maisons que pour les appartements. **Cela signifie que, bien que les acheteurs avec abattement soient significativement plus jeunes que les acheteurs sans abattement** (et cet écart tend à s'accroître avec la réforme), **l'effet de la réforme sur les acheteurs avec abattement entre eux n'a pas directement augmenté les chances des classes d'âge les plus jeunes par rapport aux plus âgés**. Si l'analyse descriptive relève bien une légère augmentation des jeunes acheteurs, cette évolution ne semble pas directement imputable à la réforme.

3.2.3. Les bénéficiaires de l'abattement sont davantage primo-acquéreurs

L'un des objectifs de la politique fiscale réformée est notamment de **toucher les personnes qui ne sont pas encore propriétaires** et que l'abattement viendrait soutenir dans leur projet d'accès à la propriété. Les données transmises par le SPF Finances permettent d'identifier si, au moment de l'achat, une personne était déjà propriétaire ou non (voir encadré 7).

Encadré 7 : Qu'est-ce qu'un primo-acquéreur ?

Selon les données analysées, un acheteur est considéré comme primo-acquéreur si, au moment de la transaction, il ne possède pas d'autre(s) bien(s) en co- ou en pleine propriété. Ces données sont disponibles jusqu'à 2 ans avant la date de la transaction. Pour être comptabilisé comme primo-acquéreur, l'acheteur ne doit pas être comptabilisé comme propriétaire à 100 % ni comme copropriétaire. Ce qui signifie concrètement qu'une personne qui revendrait un bien 1 an avant la transaction en question ne sera pas considérée comme primo-acquéreuse, même si elle ne possède pas d'autre bien à la date de la transaction.

Il est cependant possible qu'une personne ayant effectué une vente 3 ans avant la transaction analysée soit reprise comme primo-acquéreuse, même si elle a été propriétaire à un moment de sa vie, tant qu'elle n'était pas (co)propriétaire d'un bien dans les deux années précédant la transaction. Par exemple, une personne ayant revendu un appartement (et c'était son seul bien) mais décide d'acheter une maison 3 ans plus tard est considérée comme primo-acquéreuse, même si cette personne a déjà été propriétaire dans le passé.

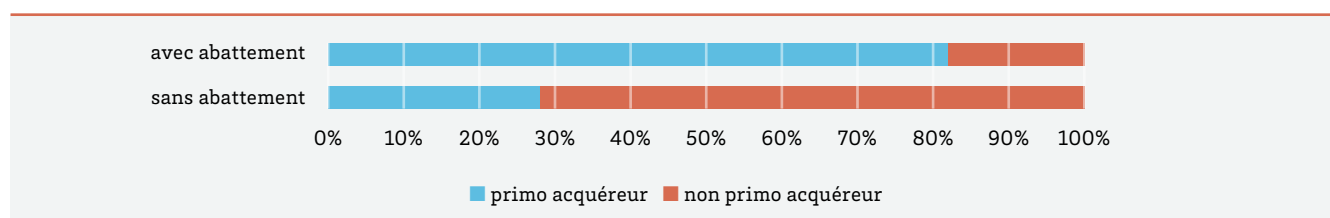
Par contre, une personne ayant acheté un appartement en 2013 et achète une maison en 2018 (cinq ans plus tard) sans avoir revendu son appartement à la date d'achat de la maison, sera considérée comme déjà propriétaire et non primo-acquéreuse.

Pour l'ensemble des transactions en Belgique, 50 % des transactions sont réalisées par des acheteurs dont au moins l'un des deux est primo-acquéreur et 50 % par des acheteurs déjà (co)propriétaires³⁸.

En RBC, près d'une transaction sur deux était effectuée avec au moins un primo-acquéreur avant réforme. Cette part augmente légèrement après réforme pour représenter 56 % des transactions, soit une part légèrement plus élevée qu'en Belgique pour cette même période (50 %).

Les **primo-acquéreurs** sont les **premiers bénéficiaires de l'abattement** : plus de 80 % des transactions avec abattement sont faites par des primo-acquéreurs (82 % après réforme³⁹). Cela signifie également que **l'abattement touche effectivement davantage les personnes qui n'étaient pas encore propriétaires au moment de la transaction**. Les primo-acquéreurs qui bénéficient d'un abattement fiscal vont en outre **majoritairement acheter des appartements**, qu'il s'agisse des acheteurs seuls ou en duo.

FIGURE 12 : Part des transactions (en %) selon le profil des acheteurs, avec et sans abattement, période après réforme



Source : SPF Finances (AGDP) - calculs IBSA.

Au niveau de l'âge moyen, en RBC, les primo-acquéreurs sont nettement plus jeunes que les non-primo acquéreur, avec une majorité de primo-acquéreurs dans la **tranche des jeunes acheteurs (26-35 ans)** pour les transactions effectuées en 2022. Ces proportions évoluent assez peu sur la période, tant en Belgique qu'en RBC. Par rapport au profil national, les primo-acquéreurs bruxellois sont sous-représentés dans la tranche des très jeunes acheteurs (≤ 25 ans).

Effet de la réforme : un boost pour les primo-acquéreurs pour l'achat d'appartements

Si la réforme souhaitait viser principalement les primo-acquéreurs, le public éligible visé *de facto* par les conditions

d'éligibilité de l'abattement est davantage l'unipropriétaire (puisque l'abattement est possible via restitution) que le primo-acquéreur.

Dans les faits, l'analyse descriptive a montré que **l'abattement touche principalement les personnes qui n'étaient pas encore propriétaire au moment de la transaction**. La question porte donc maintenant sur **l'effet de la réforme sur ce taux de primo-acquéreurs parmi les acheteurs avec abattement**.

L'effet de la réforme semble différent en fonction de la nature selon l'acte considérée.

³⁸ Pour les duos d'acheteurs, on considère qu'une transaction est réalisée par des non primo-acquéreurs lorsque les deux acheteurs sont déjà (co)propriétaires. Si l'un des deux est primo-acquéreur, la transaction sera reprise dans les primo-acquéreurs. C'est pour cette raison que cette variable est détaillée par nombre d'acheteurs, permettant une visualisation des duos primo-/non primo-acquéreurs.

³⁹ Les données ne sont présentées qu'après 2015 car les données antérieures transmises par le SPF Finances proviennent d'un autre système de gestion de bases de données entraînant une certaine imprécision quant à la date de l'identification de la propriété.

Pour les **maisons avec abattement**, les **acheteurs auront moins tendance à être primo-acquéreurs après réforme**. Cette diminution de probabilité est à mettre en lien avec l'augmentation importante des prix des maisons en RBC, qui permettrait davantage à des acheteurs possédant d'autres ressources que leurs revenus d'acheter un bien dans la Capitale.

Par rapport à cet effet négatif principal sur la probabilité d'être primo-acquéreur après réforme, on note une probabilité davantage marquée pour les plus âgés (46 ans et plus en moyenne par rapport aux 36-45 ans).

Pour les appartements, par contre, les acheteurs avec abattement ont une plus grande probabilité d'être primo-acquéreurs après réforme qu'avant. Une distinction peut également être faite au niveau de l'âge puisque, par rapport à l'effet positif de la réforme, les plus jeunes (moins de 35 ans en moyenne) ont une probabilité plus importante d'être primo-acquéreurs après réforme par rapport aux 36-45 ans.

3.2.4. Quel est l'effet de l'abattement sur l'accès au marché du logement ?

Les acheteurs avec abattement ont des revenus élevés mais moins que les acheteurs sans abattement

Les ressources financières propres des acheteurs sont directement corrélées avec leur capacité d'achat. Plus une personne dispose de ressources financières, plus sa « gamme de choix » sur le marché immobilier sera grande. Cette section propose d'analyser **les revenus des acheteurs** (voir encadré 8) et une estimation des **fonds propres utilisés pour les transactions**.

Encadré 8 : Qu'est-ce qu'une répartition en quintiles de revenus?

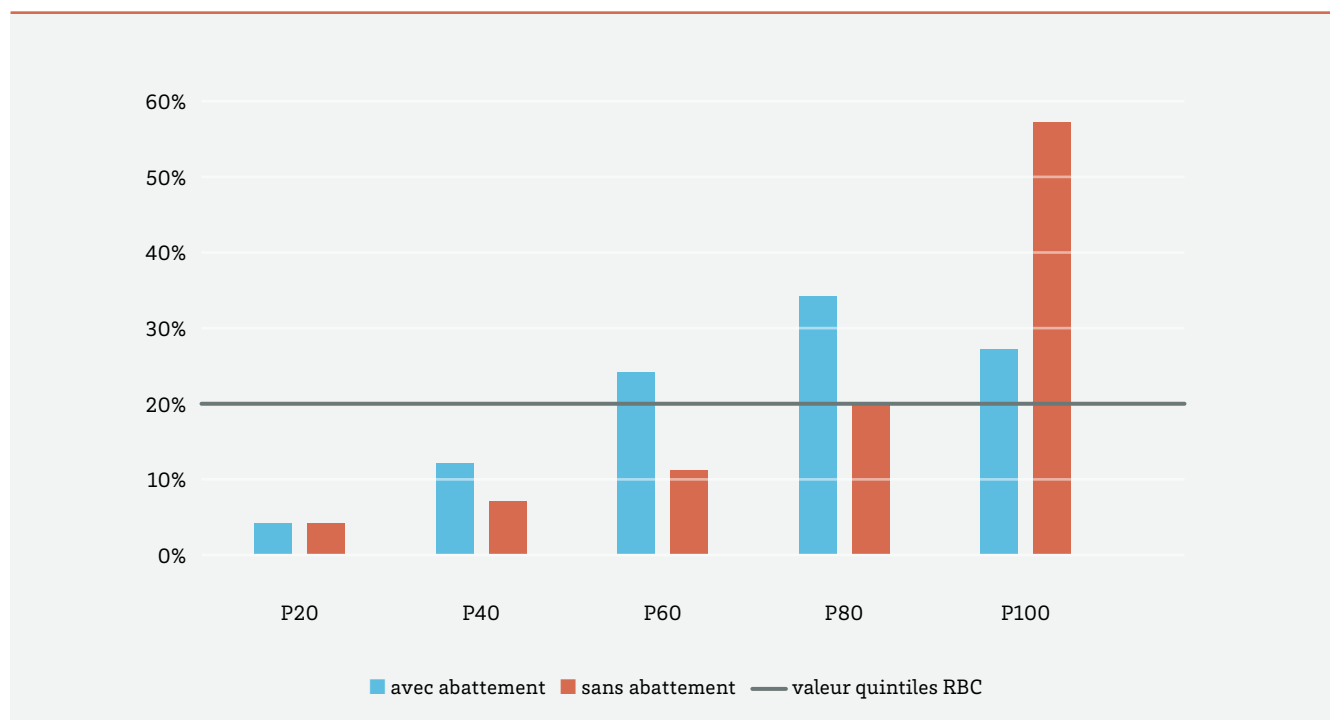
Dans les analyses exposées, les revenus des acheteurs sont resitués par rapport aux revenus des Bruxellois (revenus des ménages, année de revenus 2018) et répartis selon les quintiles de revenus. Cela signifie que, pour les revenus des ménages bruxellois, chaque quintile a une valeur de 20 % (représentée par la ligne bleue dans la figure 13). Cinq groupes de taille égale sont ainsi créés pour classer les ménages bruxellois en fonction de leurs revenus. Le premier quintile de revenus (P20) représente 20 % des ménages avec les revenus les plus faibles. Le quintile le plus élevé (P100) représente 20 % des ménages ayant les revenus les plus élevés. Le revenu médian est la valeur qui divise l'ensemble des revenus en deux groupes égaux.

Les revenus des acheteurs sont répartis selon la valeur de ces quintiles, permettant visuellement de montrer des différences dans la distribution. En effet, les quintiles de revenus des acheteurs présentant une valeur supérieure à 20 % sont donc surreprésentés par rapport à la distribution de ce quintile pour les revenus des ménages bruxellois, et sous-représentés lorsqu'inférieure à 20 %. Comme expliqué dans l'encadré 4, les revenus sont calculés à prix courants.

Les **acheteurs en RBC ont des revenus qui sont en moyenne plus élevés que la population bruxelloise** puisque les quintiles de revenus plus faibles (P20 et P40) sont sous-représentés parmi les acheteurs bruxellois. Au cours du temps, les **acheteurs proviennent davantage de catégories de revenus élevées**. De fait, il y a une **réduction systématique de la part des catégories de revenu faible (P20 et P40) et moyenne (P60) avant/après réforme** au profit des deux dernières classes de revenus qui augmentent le plus fortement avant/après réforme. Ce constat ressort tant pour les transactions avec abattement que pour les transactions sans abattement. Ceci est à analyser avec les conditions d'accès à l'emprunt (voir ci-après) et l'évolution de la qualité des emprunteurs observée après la réforme fiscale de 2017.

De l'analyse de la distribution des revenus des acheteurs avec abattement et sans abattement, il ressort que les **acheteurs qui réalisent une transaction avec un abattement font partie des catégories de revenus nettement plus basses que les acheteurs qui réalisent des transactions sans abattement**. En particulier les acheteurs « seuls » qui bénéficient de l'abattement, se situent davantage dans les quintiles de revenus faibles (P20-40) et moyen (P60).

Comparativement, les **acheteurs sans abattement ont, pour la majorité, des revenus très élevés** (classe de revenu P80 et P100) tant pour les acheteurs seuls que les acheteurs duo.

FIGURE 13 Part des transactions (en %) selon les quintiles de revenus, comparaison avec et sans abattement, période après réforme

Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

La réforme a permis de soutenir les acheteurs aux revenus plus modestes pour les achats d'appartements

Selon le résultat social de la réforme, l'augmentation de l'abattement visait, entre autres, une augmentation des acheteurs avec des ressources financières plus faibles que la moyenne des acquéreurs en RBC. Ces résultats concordent avec les attentes de l'accord de majorité 2014-2019 : « Des mécanismes seront envisagés pour soutenir la première acquisition pour habitation personnelle au profit des ménages à revenus modestes et moyens ».

L'analyse descriptive a pu montrer que **les acheteurs avec abattement ont, en moyenne, des revenus bien supérieurs à la population bruxelloise, mais nettement inférieurs aux acheteurs sans abattement.**

Il s'agit maintenant d'estimer **l'impact de la réforme sur la distribution des revenus des acheteurs avec abattement.** Les revenus des acheteurs sont resitués par rapport aux quintiles de revenus des ménages bruxellois (année de revenu 2018⁴⁰). À nouveau, les résultats doivent être différenciés par nature selon l'acte.

Pour les acheteurs d'appartements avec abattement, la réforme a un impact positif pour les acheteurs appartenant aux quintiles de revenus les plus faibles. En effet, après réforme, la probabilité de se situer dans un quintile de revenu entre P20 et P60 (par rapport au quintile Q100) a augmenté pour les acheteurs d'appartements bénéficiant d'un abattement. Ce sont les quintiles P20 et P40 qui voient le plus leur probabilité augmenter par rapport au P100 avant/après réforme.

Pour les **maisons avec abattement**, l'impact de la réforme sur la distribution des revenus des acheteurs avec abattement **n'a pas pu être démontré** comme étant significatif.

Des fonds propres des acheteurs qui diminuent avec la réforme

Les données relatives aux crédits hypothécaires permettent **d'approcher les fonds propres apportés par les acheteurs.** Cette analyse permet ainsi de compléter la statistique fiscale et les revenus directs des acquéreurs et vise à répondre à la question de savoir **si l'abattement fiscal permet aux acheteurs d'amener moins de fonds propres lors de l'achat d'un bien immobilier en RBC.**

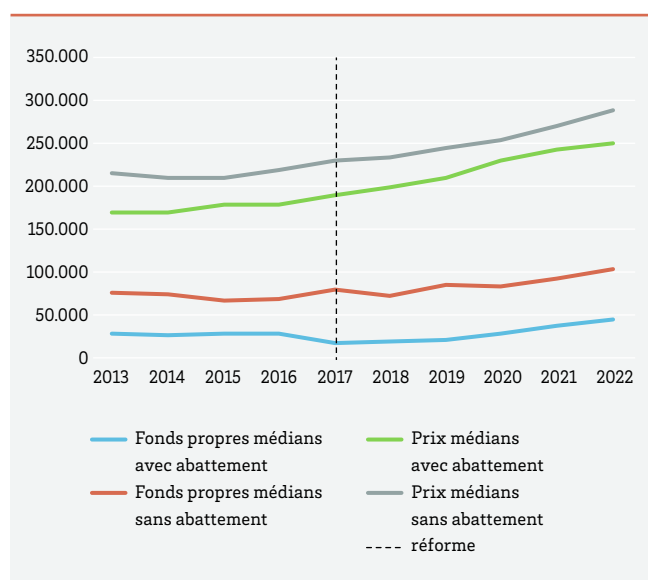
⁴⁰ L'année de revenu 2018 a été choisie comme année de référence car elle se situe au mieux de la période d'évaluation (2013-2022), dans un contexte d'inflation faible (les bornes des quintiles évoluent donc assez peu d'une année à l'autre). Cela permet de rendre compte de l'évolution différentielle des revenus des acheteurs par rapport aux revenus des ménages des Bruxellois, puisque l'analyse reste en euros courants.

En 2022, toutes transactions confondues, le **montant médian des fonds propres** s'élevait à environ **80 000 € (prix courant) en RBC**. Cela signifie que 50 % des acheteurs apportent moins et 50 % apportent davantage. Le montant des fonds propres est **corrélé avec le prix général de l'immobilier** ainsi qu'aux **conditions d'emprunt qui déterminent le montant pouvant être emprunté** par les acheteurs. Depuis 2018, une hausse soutenue de l'apport en fonds propres est observée. En outre, si l'on décompose les transactions par nature selon l'acte (appartement ou maison) et selon abattement, les montants des fonds propres se distinguent assez fortement (voir figures 14 et 15).

De façon générale, **les fonds propres médians apportés pour les transactions avec abattement sont nettement inférieurs que pour les transactions sans abattement**.

Pour les **appartements**, l'avantage fiscal de l'abattement semble avoir été **progressivement rattrapé par la croissance soutenue des prix de l'immobilier ainsi que le resserrement des conditions d'emprunt nécessitant un apport en capital plus élevé après 2020**. En effet, entre 2016 et 2017, une inflexion notable est observée pour les transactions avec abattement. Ce qui serait **probablement l'effet direct de la réforme qui aura permis aux acquéreurs de devenir propriétaire avec moins de fonds propres**. Ensuite, les fonds propres réaugmentent et retrouvent leur niveau pré-réforme dès 2020, soit environ trois ans après la mise en œuvre de la réforme. En fin de période, en 2022, **l'apport médian pour une transaction avec abattement s'élève à environ 45 000 €**, ce qui veut dire qu'il a plus que doublé depuis 2017 (passant de 18 000 € en 2017 à 45 000 € en 2022 – euros courants).

FIGURE 14 : Évolution annuelle des fonds propres pour les transactions d'appartements et évolution des prix des appartements selon abattement en RBC (médianes, € courants)

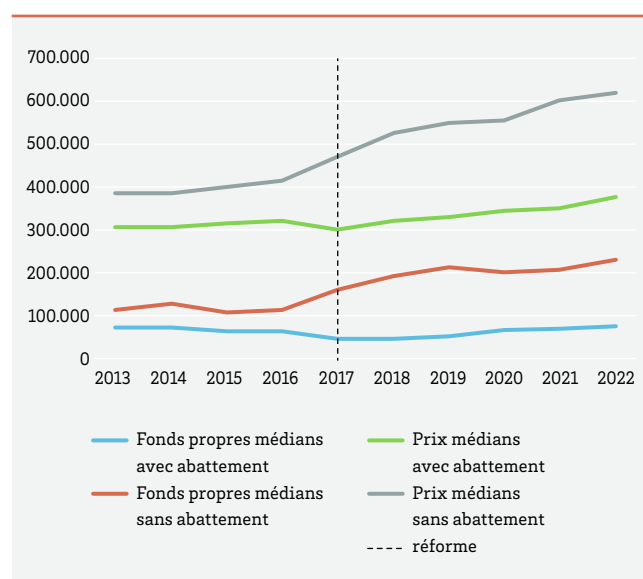


Source : SPF Finances (AGPD) & Statbel (Direction générale Statistique – Statistics Belgium) Registre National & BNB – Centrale des Crédits aux Particuliers – calculs IBISA.

Pour les **maisons**, le constat est globalement le même que pour les appartements. La différence entre les fonds propres apportés pour les maisons avec abattement et sans abattement augmente fortement à partir de 2017. Cela signifie **qu'avant réforme, l'apport personnel pour une transaction de maison avec abattement est deux fois moins élevé qu'une transaction sans abattement, et qu'après réforme ce montant est trois fois moins élevé**. Cette différence est valable tant en termes courants que constants. Par exemple, en 2022, pour acquérir une maison avec abattement, le montant médian des fonds propres des acquéreurs tournait autour de 74 000 € alors que, dans le cas d'une maison sans abattement, les fonds propres montent à 230 000 € (prix courants).

À nouveau, tout comme dans le cas des appartements, **les apports personnels médians des acquéreurs diminuent d'environ 18 000 € entre 2016 et 2017, ce qui pourrait marquer un effet direct de la réforme sur les apports en fonds propres pour l'achat d'une maison en RBC**. Cet avantage est également progressivement rattrapé par la croissance des prix de l'immobilier et le resserrement des conditions d'emprunt puisque les fonds propres retrouvent leur niveau d'avant réforme dès 2020.

FIGURE 15 : Évolution annuelle des fonds propres pour les transactions de maisons et évolution des prix des maisons selon abattement en RBC (médianes, € courants)



Source : SPF Finances (AGPD) & Statbel (Direction générale Statistique – Statistics Belgium) Registre National & BNB – Centrale des Crédits aux Particuliers – calculs IBISA.

Estimation de l'impact de la réforme sur le recours à l'emprunt hypothécaire⁴¹

La majoration de l'abattement contribuerait aussi à renforcer l'accès à un crédit hypothécaire et les capacités d'emprunt des potentiels acheteurs, qui conditionnent l'accès au marché du logement. Cela implique d'analyser les conditions des emprunts hypothécaires des bénéficiaires de l'abattement avant et après la réforme, et cela au niveau de la quotité et de la durée d'emprunt notamment.

⁴¹ Cette section a été réalisée par Iman Salem (IBISA).

Avec la réforme de l'abattement, les acheteurs doivent apporter moins de fonds propres pour acheter un bien immobilier qu'avant 2017. Cela offre à davantage d'acheteurs la possibilité d'obtenir un prêt hypothécaire et améliore leur position de négociation envers la banque. En effet, les banques demandent généralement que l'acheteur supporte lui-même les frais (c'est-à-dire les droits d'enregistrement et les frais de notaire et d'acte) et une partie du prix d'achat. Les banques calculent pour cela une **quotité**⁴² de l'emprunt, à savoir le montant emprunté par rapport à la valeur du logement (voir encadré 9). Une quotité de moins de 80 % est un facteur favorable à l'octroi d'un prêt, mais les banques sont généralement plus réticentes à engager un prêt pour une quotité de 100 % voire 120 %⁴³. Autrement dit, il est souvent difficile d'emprunter la totalité des frais d'acquisition d'un bien immobilier, ce qui nécessite un minimum de fonds propres à engager.

L'augmentation du montant de l'abattement fiscal **pourrait contribuer à accroître l'accessibilité des acheteurs au marché du crédit** car l'abattement fiscal fait mécaniquement en sorte qu'ils paient un montant réduit de taxe. Cette « économie » pourrait ainsi augmenter les liquidités que l'acheteur a à sa disposition pour acquérir son bien. Ce qui, d'une part, pourrait envoyer un signal positif aux banques. D'autre part, cela pourrait aussi réduire le montant que l'acheteur emprunterait (quotité d'emprunt). La quotité d'emprunt impacte le taux d'intérêt octroyé par les banques, ainsi la diminution du prix global d'achat avec l'abattement augmenté peut avoir un effet indirect sur les conditions des crédits hypothécaires octroyés aux acheteurs.

Encadré 9 : définition de la quotité d'emprunt

La quotité d'emprunt est le rapport entre le montant emprunté et la valeur de l'habitation (prix d'achat) que l'acheteur souhaite acquérir, hors frais d'acquisition (droits d'enregistrement et autres frais).

$$\text{Soit : } \text{Quotité} = \frac{\text{Montant emprunté}}{\text{Prix d'achat}}$$

De manière générale, les quotités d'emprunt moyennes diminuent dans la période après réforme en comparaison à la période avant réforme, et cette tendance est présente dans toutes les régions. Par ailleurs, les montants empruntés sont en augmentation. Cela implique une croissance des prix d'achat des logements qui dépasserait la croissance des montants empruntés.

En RBC, la quotité d'emprunt moyenne pour une transaction d'achat est de 0,83 pour la période précédente à la réforme et 0,79 pour la période après réforme, toutes natures d'acte confondues. Les chiffres sont de 0,84 et 0,80 respectivement pour la Belgique. La quotité moyenne est donc légèrement moins élevée pour la Région bruxelloise que la moyenne observée en Belgique. Ceci implique que, pour le même prix d'un bien, les acheteurs bruxellois empruntent en moyenne moins que les acheteurs dans les autres régions.

Ce sont les acheteurs de moins de 35 ans (âge moyen) qui ont les quotités d'emprunt les plus élevées par rapport aux classes d'âges supérieures (une quotité de 0,87 pour les ≤ 25 ans et de 0,84 pour les 26-35 ans dans la période après réforme). Une proportion élevée de jeunes peut expliquer un niveau de dette élevé car ces derniers ont plus de probabilité de contracter un crédit pour financer l'achat d'un logement. Ceci explique également le recours à des crédits d'une durée relativement plus longue.

De plus, la proportion d'acheteurs avec crédits hypothécaires appartenant à cette classe d'âge est légèrement supérieure en RBC (75 %) que dans les autres régions (73 % en Brabant flamand et en Brabant wallon, 65 % dans le reste de la Région flamande, et 69 % dans le reste de la Région wallonne). Ajoutons à cela que la grande majorité des emprunts en RBC sont contractés pour l'achat d'un appartement, et que les quotités pour l'achat d'un appartement sont en moyenne plus élevées que celles d'une maison⁴⁴. En conséquence, les quotités en RBC sont en moyenne les plus élevées après le Brabant wallon⁴⁵.

Les deux tableaux suivants permettent de comparer les quotités des acheteurs, avec et sans abattement en RBC, entre les périodes avant et après réforme. Pour les acheteurs d'appartements qui bénéficient de l'abattement (tableau 2), les quotités empruntées sont supérieures à celles des acheteurs qui ne bénéficient pas de cet avantage fiscal.

⁴² Pour plus de détails sur la quotité : voir https://www.nbb.be/doc/ts/publications/fsr/fsr2020_rapport.pdf

⁴³ Depuis 2020, la Banque Nationale Belge incite d'ailleurs les établissements financiers à limiter fortement les prêts dont la quotité est supérieure à 90 %. Une marge d'appréciation est toutefois laissée pour les primo-acquéreurs pour lesquels les banques peuvent octroyer un prêt dont la quotité « serait supérieure à 90 %, et ce pour 35 % du volume total de prêts hypothécaires dans ce segment » (BNB, 2019).

⁴⁴ Si l'on considère les transactions concernant les appartements et les maisons, les quotités moyennes en RBC seraient de 0,81 et 0,77 respectivement dans la période après réforme. Pour la Belgique, les chiffres sont de 0,75 et 0,83 respectivement.

⁴⁵ La quotité moyenne après réforme est de 0,92 pour la Région wallonne (hors Brabant), suivi par la RBC avec 0,79, viennent ensuite le Brabant wallon et la Région flamande (hors Brabant) avec 0,77, et enfin le Brabant flamand avec 0,76. Notons que la quotité moyenne en Belgique hors Région wallonne s'élèverait à 0,77.

En général, les acheteurs bénéficiaires de l'abattement ont en moyenne des revenus⁴⁶ moins élevés que les acheteurs sans abattement, d'où un montant d'emprunt en moyenne moins élevé pour un achat moins cher mais avec un rapport emprunt-prix d'achat plus important, i.e. une quotité plus élevée.

La durée des emprunts est en moyenne plus longue pour les bénéficiaires de l'abattement. Ceci est observé dans les périodes avant et après réforme. Ceci est un effet attendu

puisque plus de 60 % des bénéficiaires de l'abattement sont âgés de moins de 35 ans (56 % des bénéficiaires de l'abattement dans la période après réforme ont entre 26 et 35 ans), ce qui leur permet d'obtenir des prêts à des durées relativement longues. En outre, les taux d'intérêt remarquablement bas durant la période d'après réforme permettent d'alléger la charge de remboursement pour le même montant de crédit, ce qui conduit à un prolongement de la période de remboursement de la dette contractée.

TABLEAU 2 : Quotité moyenne, montant median emprunté (en euro), et durée moyenne du crédit (en mois) avant /après réforme pour les acheteurs d'appartements avec et sans abattement en RBC

Période	abattement	N	quotité moyenne	montant médian emprunté (en €)	durée moyenne du crédit (nombre de mois)
Avant réforme (2013 -2016)	non	7 080	0,76	150 000	194
	oui	15 215	0,87	150 000	256
Après réforme (2017-2022)	non	10 771	0,74	172 528	211
	oui	19 602	0,84	175 000	267

Source : SPF Finances (AGPD) & Statbel (Direction générale Statistique – Statistics Belgium) Registre National & BNB – Centrale des Crédits aux Particuliers – calculs IBSA.

Ce sont les mêmes constats lorsqu'il s'agit des **acquéreurs de maisons** comme le montre le tableau 3. Les quotités des bénéficiaires de l'abattement sont systématiquement supérieures à celles des acheteurs qui n'en bénéficient pas. De plus, la baisse des quotités pour les bénéficiaires de

l'abattement est inférieure à celle des non bénéficiaires dans la période après réforme comparée à la période avant réforme (-2 points de pourcentage pour les acheteurs avec abattement contre -8 points de pourcentage pour les acheteurs sans abattement).

TABLEAU 3 : Quotité moyenne, montant moyen emprunté (en euro), et durée moyenne du crédit (en mois) avant/après réforme pour les acheteurs de maisons avec et sans abattement en RBC

Période	abattement	N	quotité moyenne	montant médian emprunté (en €)	durée moyenne du crédit (nombre de mois)
Avant réforme (2013 -2016)	non	3 608	0,8	300 000	223
	oui	4 477	0,84	250 000	258
Après réforme (2017-2022)	non	6 368	0,72	370 032	234
	oui	5 863	0,82	269 157	273

Source : SPF Finances (AGPD) & Statbel (Direction générale Statistique – Statistics Belgium) Registre National & BNB – Centrale des Crédits aux Particuliers – calculs IBSA.

À noter également que les quotités dépendent du nombre d'acheteurs, que ce soit pour l'acquisition d'un appartement ou d'une maison. Ainsi en RBC, la quotité moyenne pour un acheteur seul est de 0,80 pour un appartement, et de 0,74 pour une maison dans la période après réforme (les chiffres sont en moyenne de 0,81 et 0,76 respectivement dans la période avant réforme).

Dans le cas d'un achat avec deux coacheurs, la quotité moyenne est de 0,82 pour un appartement et de 0,78 pour une maison dans la période après réforme (elles sont en moyenne de 0,87 et 0,84 respectivement dans la période avant réforme). Les acheteurs en duo qui contractent un crédit pour cofinancer leur achat ont donc, en moyenne, des quotités plus élevées que les acheteurs seuls car il est probable que l'agrégation de leurs revenus leur permette de négocier des montants plus élevés auprès de leurs banques.

⁴⁶ Il est important de noter que ces revenus n'équivalent pas directement aux revenus des acheteurs avec et sans abattement en général. Les moyennes calculées ici se font sur base des revenus des acheteurs ayant contracté un crédit uniquement.

La réforme a favorisé des quotités supérieures pour les achats avec abattement

La réforme a **effet positif sur les quotités d'emprunt pour les acheteurs d'un bien bénéficiant de l'abattement après la réforme**.

Pour un profil d'acheteur donné, la quotité de cet acheteur est plus importante s'il bénéficie de l'abattement après réforme comparé à un acheteur qui a le même profil mais

qui ne bénéficie pas de l'abattement. Cela signifie que le bénéficiaire de l'abattement pour un achat dans la période après réforme peut obtenir une quotité plus élevée qu'un acheteur ne bénéficiant pas de l'abattement.

D'une manière générale, l'effet de la réforme en tenant égales les autres caractéristiques a donc été plus favorable aux acheteurs bénéficiant de l'abattement et qui ont financé l'achat de leur bien par un crédit hypothécaire.

3.3 D'OÙ VIENNENT LES ACHETEURS EN RBC ET OÙ VONT LES ACHETEURS BRUXELLOIS ?

La logique d'intervention de la politique met en exergue la volonté de limiter de l'exode urbain et d'attirer de nouveaux ménages et individus en RBC dans les résultats attendus de la réforme⁴⁷. L'abattement réformé inciterait également les ménages, qui voulaient de toute manière acheter un logement, à acheter et résider en Région bruxelloise par rapport aux autres régions.

La question porte donc à la fois sur les **mouvements résidentiels des Bruxellois et non-Bruxellois**.

Cette **analyse des mouvements résidentiels** permet d'identifier et de caractériser les personnes qui :

- n'habitent pas en Région de Bruxelles-Capitale (ils habitent une autre région en Belgique) et qui décident d'acheter un bien immobilier en RBC et d'y établir ensuite leur résidence principale.
- décident de quitter la Région de Bruxelles-Capitale pour acheter un bien immobilier ailleurs en Belgique et y établir leur résidence principale.

Les études menées ces dernières années sur les déménagements à destination et en provenance de Bruxelles donnent une image plus complexe que les images traditionnellement véhiculées sur le phénomène d'exode urbain. Les individus choisissent notamment de déménager en fonction d'événements biographiques et/ou de leur perception de l'environnement urbain (te Braak *et al.*, 2022, Treutens *et al.* 2023). Globalement, selon **l'approche par cycle de vie**, ce sont des individus généralement plus jeunes qui s'installent en ville pour poursuivre leurs études ou trouver un emploi. De leur côté, les ménages un peu plus âgés, souvent stabilisés professionnellement, tendent à quitter les centres urbains parce qu'ils préfèrent, surtout lorsque leur famille s'agrandit, un logement plus spacieux dans un environnement plus calme (Verdonck *et al.*, 2012; Demonty *et al.*, 2018; Charlier *et al.*, 2019).

Pour les déménagements hors de la Région, les études ont longtemps fait état de l'exode des classes moyennes et supérieures. Cela a été le cas dans le passé et a également contribué à un appauvrissement relatif de la Région, mais la situation semble avoir changé depuis les années 2000 (Demonty *et al.*, 2018). Des études plus récentes montrent que **les profils des ménages qui quittent la Région de Bruxelles-Capitale sont loin d'être homogènes en termes socio-économiques**, que même les résidents ayant des revenus plus faibles (stables) se déplacent vers des endroits situés en dehors de la Région simplement parce qu'ils ne peuvent pas trouver de logement abordable dans les zones urbaines (De Laet, 2018 ; Treutens *et al.* 2023). L'étude de Janssens (2020) a notamment révélé qu'en plus d'un groupe important de résidents de la classe moyenne qui quittent Bruxelles, un groupe assez important des classes plus modestes quitte également la ville, probablement en raison de la gentrification de leurs quartiers et des prix élevés des logements qui y sont associés.

La littérature tend également à indiquer que **les outils fiscaux en matière immobilière auraient principalement un effet contributif dans le choix d'acquisition et de localisation des ménages** (voir notamment Berns *et al.*, 2022). Lors des entretiens menés, tous les acteurs étaient bien conscients de la **portée relative des instruments fiscaux sur le changement de comportement du public cible identifié**. Si le cycle de vie, l'historique familial ou l'importance donnée au cadre de vie, entre autres, semblent peser davantage, il n'en reste pas moins que la **politique fiscale demeure un instrument permettant d'influer sur l'accès au marché acquisitif des personnes décidant de s'installer ou de devenir propriétaire** en RBC. En outre, le **maintien d'une fiscalité immobilière attractive constitue un objectif politique récurrent**, encore souligné par les débats suivant la récente diminution à 3 % des droits d'enregistrement en Région flamande ou la dernière modification du régime d'abattement en RBC, entrée en vigueur en 2023.

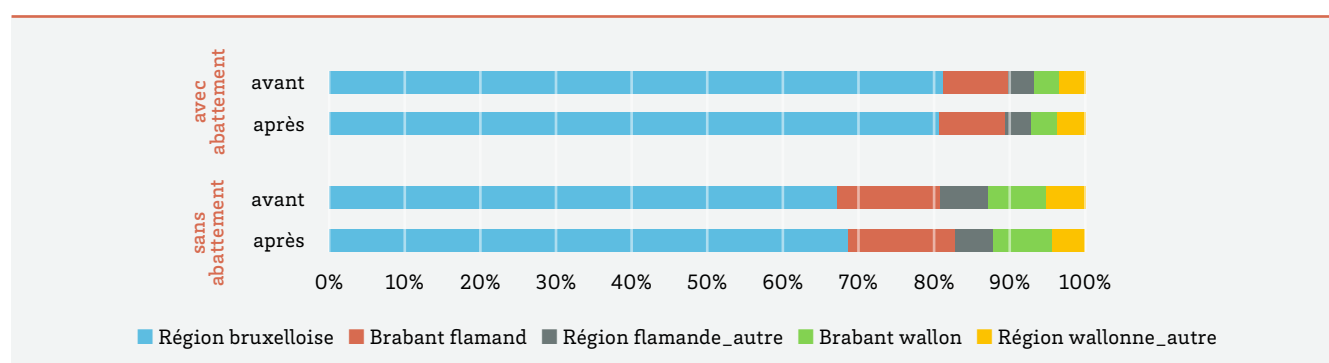
⁴⁷ Ces résultats attendus sont repris dans l'accord de majorité 2014-2019 : « Afin de lutter contre l'exode, de maintenir et d'attirer la classe moyenne et afin de lutter contre la concurrence fiscale, un mécanisme visant à réduire davantage les droits d'enregistrement sera, selon des modalités à convenir, introduit pour l'acquisition du logement où les acquéreurs fixeront leur domicile principal durablement ».

3.3.1. Les acheteurs en RBC sont majoritairement des Bruxellois

Cette section propose d'analyser les **lieux de résidence des acheteurs avant leur achat en RBC**. Cinq entités géographiques sont considérées : la RBC, le Brabant flamand, la Région flamande (à l'exclusion du Brabant flamand), le Brabant wallon et la Région wallonne (à l'exclusion du Brabant wallon). La distinction des deux Brabants constitue un niveau de désagrégation supplémentaire permettant notamment une première image des relations entre la RBC et sa périphérie directe.

Les **acheteurs bénéficiant d'un abattement sont, en très grande majorité, déjà résidents de la Région bruxelloise** (80 % des acheteurs seuls et 93 % des acheteurs duo avec au moins un Bruxellois). La mesure de **l'abattement touche donc principalement des acheteurs bruxellois**. S'ils proviennent d'en dehors de la Région, les acheteurs proviennent davantage de la périphérie proche (Brabants) que du reste de la Belgique. Les lieux de résidence avant achat varient assez peu sur la période, la réforme a probablement peu d'influence sur le lieu de résidence avant achat.

FIGURE 16 : Lieu de résidence avant achat des acheteurs seuls, comparaison avec et sans abattement, avant et après réforme



Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

3.3.2. Les Bruxellois sortants⁴⁸

Cette section propose de dresser un profil général des Bruxellois qui décident de quitter la Région de Bruxelles-Capitale pour acheter un bien immobilier ailleurs en Belgique et y établir leur résidence principale. Leur profil est comparé avec celui des acheteurs avec abattement en RBC. À fin de comparabilité avec le public bénéficiaire de l'abattement, il a été choisi de **limiter le prix des transactions sortantes à 500 000 € pour l'ensemble de la période**.

Cette analyse est donc à considérer uniquement dans le cadre de l'évaluation de la réforme des droits d'enregistrement, une analyse plus extensive sur les mouvements résidentiels en général mériterait une étude en soi.

Il est important de souligner que **les données utilisées dans cette publication consistent assez mal le logement neuf⁴⁹**. Cette limite n'étant pas d'importance majeure en RBC, où ce type de transaction n'est pas le plus courant, il en va autrement pour le reste de la Belgique. Les résultats portent

sur le marché secondaire et ne donnent, dès lors, qu'une image partielle de la réalité, même si les données sont probablement suffisamment nombreuses pour en tirer une image générale.

La figure 17 donne un aperçu des **communes de destination des transactions impliquant au moins un Bruxellois** et pour lesquelles au moins un des acheteurs s'est domicilié dans le bien acheté. Cela permet d'exclure *a priori* les logements achetés dans un but d'investissement ou les résidences secondaires.

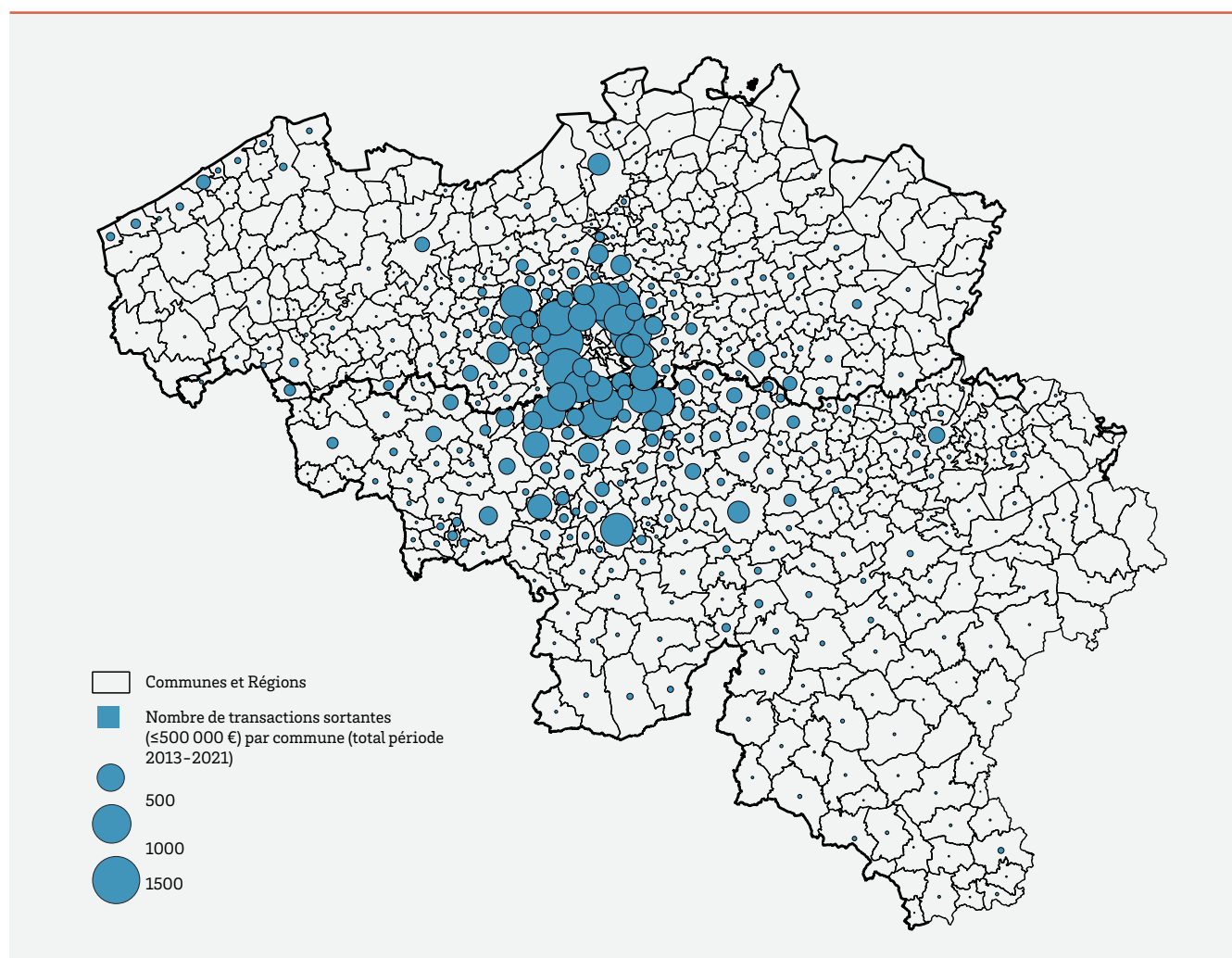
Le nombre de transactions étant parfois très limité pour certaines communes, les résultats sont agrégés pour l'ensemble de la période (2013-2021).

On remarque que la **grande majorité des transactions sont réalisées dans la périphérie immédiate de la RBC, avec une tendance à l'étalement au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la Capitale**. On note également une concentration des transactions dans certaines communes urbaines comme Anvers, Charleroi, Liège, Namur ou Gand.

⁴⁸ Cette partie a été réalisée en collaboration avec Louise Parisi, dans le cadre de son stage de fin d'études à l'IBSA.

⁴⁹ En effet, les données utilisées proviennent des enregistrements des actes de vente. A moins qu'un logement neuf ne soit vendu sous le régime des droits d'enregistrement, un logement construit sur un terrain à bâtir ne sera pas (ou mal) consigné dans ladite base de données. Cette base de données devrait, pour ce faire, être complétée par les données relatives aux permis de bâtir, ce qui demanderait des traitements statistiques tout à fait spécifiques, qui sortent du cadre de la présente évaluation.

FIGURE 17 : Nombre de transactions (≤500 000 €) par un acheteur Bruxellois sortant selon commune de destination (total période 2013-2021)



Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

Si l'on regarde **l'évolution avant/après réforme, le nombre de transactions tend à augmenter avec environ 3 425 transactions par an avant réforme pour 3 900 après réforme**. Cela représente en moyenne 5 500 acheteurs par an avant réforme pour augmenter à 6 200 acheteurs par an après réforme. On n'observe donc **pas de rupture dans la croissance des flux sortants avec l'instauration de la réforme**. Ces évolutions suivent celle des mouvements résidentiels généraux puisqu'en moyenne, sur la population de plus de 18 ans, environ 24 000 personnes quittaient la RBC pour une autre région de Belgique avant réforme pour 28 000 personnes après réforme.

Les Bruxellois sortants achètent surtout des maisons dont les prix tendent à augmenter fortement dans la périphérie

Les transactions sortantes concernent, pour près 90 %, des maisons, et cette part tend à augmenter légèrement après réforme. C'est surtout en Wallonie que les achats de maisons prédominent (93 %), alors que la part des appartements est un peu plus élevée en Région flamande (autour de 14 % des transactions). *A contrario*, les transactions avec abattement en RBC concernent des appartements dans 80 % des cas et

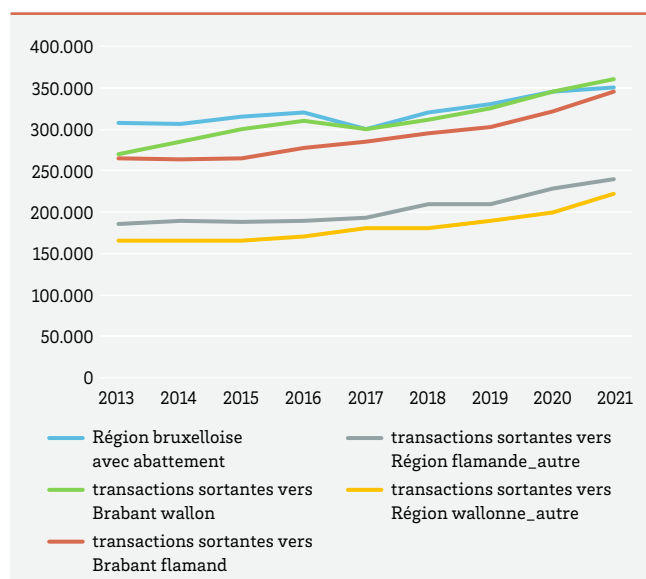
la part des maisons avec abattement tend à diminuer fortement après réforme, se réduisant à 12 % des transactions avec abattement en 2022.

Le prix médian de ces transactions varie selon la destination (figure 18).

On peut noter que **le prix médian des maisons achetées par des Bruxellois dans les Brabants (qui concentrent la majorité de ces transactions) tend à rattraper progressivement celui des maisons achetées en RBC avec abattement**. Les prix médians des maisons dans le reste des Régions flamande et wallonne restent largement inférieurs.

Cela contribuerait, pour ces acheteurs-là, à l'argumentaire selon lequel **le motif principal de sortie pour une bonne partie des acheteurs sortants ne semble pas directement lié au prix d'achat du bien**, puisqu'ils tendent à acheter un bien à un prix similaire que les transactions de maisons avec abattement en RBC, **mais davantage à des éléments biographiques ou la recherche d'un cadre de vie différent**.

FIGURE 18 : Évolution des prix médians (€ courants – transactions ≤ 500 000 €) des maisons selon lieu d'achat



Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

Profil des acheteurs sortants

Nombre d'acheteurs

Une large proportion des transactions sortantes sont réalisées par un duo d'acheteurs. En effet, trois transactions sortantes sur quatre sont réalisées par un duo d'acheteurs (75 % - provenant du même ménage dans 80 % des cas) et **une transaction sur cinq est réalisée par un acheteur seul** (23 %). Ces chiffres se rapprochent des transactions de maisons avec abattement en RBC, qui sont réalisées dans la majorité des cas (70 %) par un duo d'acheteurs.

L'analyse des transactions sortantes par sous-régions de destination montre que les transactions réalisées dans les Brabants sont davantage le fait de duo d'acheteurs (part proche de 80 %), alors que celles réalisées dans le reste des Régions flamande et wallonne montrent une part croissante d'acheteurs seuls, dépassant les 30 % en fin de période.

Lorsqu'il s'agit d'un duo d'acheteurs, dans 97 % des cas, il s'agira d'un homme et d'une femme. **Pour les acheteurs seuls, ces transactions sont davantage réalisées par des femmes (57 %)** que par des hommes, comme dans le cas des acheteurs seuls avec abattement en RBC qui montrent également une surreprésentation de femmes. On note assez peu d'évolution relative sur la période.

Âge moyen

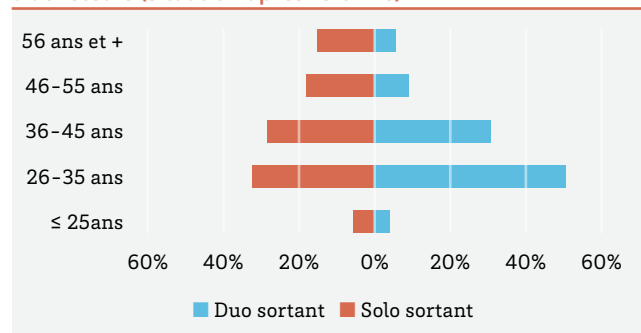
L'âge moyen des acheteurs sortant tourne autour de 38,5 ans. Les duos d'acheteurs sont plus jeunes en moyenne (37,3 ans) que les acheteurs seuls (42 ans). **L'âge moyen des acheteurs sortants est donc proche des acheteurs de maisons avec abattement en RBC (37 ans en 2022).**

En termes de classes d'âge, on remarque une forte différence entre les acheteurs duos et solos.

Les personnes sortantes qui achètent seules sont davantage représentées dans les catégories d'âges plus âgées que les autres acheteurs. **Plus d'un acheteur solo sur trois a plus de 46 ans**, bien que cette part diminue légèrement après réforme, au « profit » de la catégorie 36-45 ans.

Les duos d'acheteurs sortants présentent une structure d'âge similaire aux acheteurs de maisons avec abattement en RBC. **Plus de la moitié des duos d'acheteurs sortants ont moins de 36 ans en moyenne.** Ils sont néanmoins relativement moins nombreux que les acheteurs d'appartements avec abattement en RBC puisqu'environ 2/3 d'entre eux ont moins de 36 ans.

FIGURE 19 : Répartition des transactions (en %) par classe d'âge moyen des acheteurs sortants de RBC selon le nombre d'acheteurs (situation après réforme)



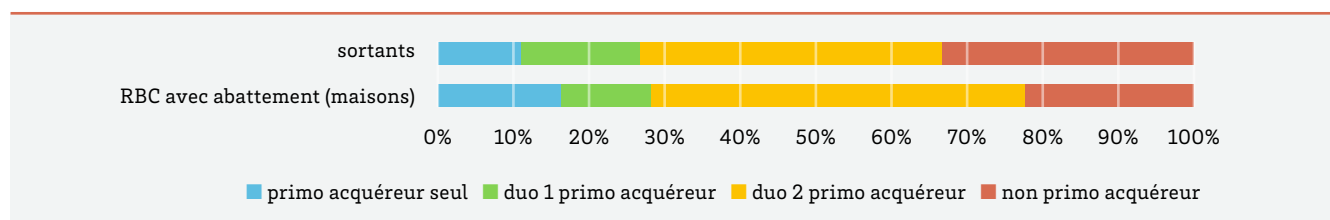
Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

Primo-acquisition

Au niveau de la primo-acquisition⁵⁰, plus d'une transaction sortante sur deux est réalisée par des primo-acquéreurs. Par rapport aux transactions de maisons avec abattement en RBC qui pourraient attirer des profils similaires aux acheteurs sortants, **les transactions sortantes présentent davantage d'acheteurs qui étaient déjà propriétaires**, puisque c'est le cas pour plus de 30 % des transactions sortantes.

⁵⁰ Les données ne sont présentées qu'après réforme car les données antérieures à 2015 transmises par le SPF Finances proviennent d'un autre système de gestion de bases de données entraînant une certaine imprécision quant à la date de l'identification de la propriété.

FIGURE 20 : Part des transactions (en %) selon le profil des acheteurs sortants et des acheteurs de maison avec abattement en RBC (après réforme)



Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

Revenus des acheteurs sortants

Au niveau des revenus⁵¹, il est également intéressant de distinguer les transactions réalisées par des acheteurs solos et les acheteurs en duo et de les comparer avec les acheteurs en RBC avec abattement.

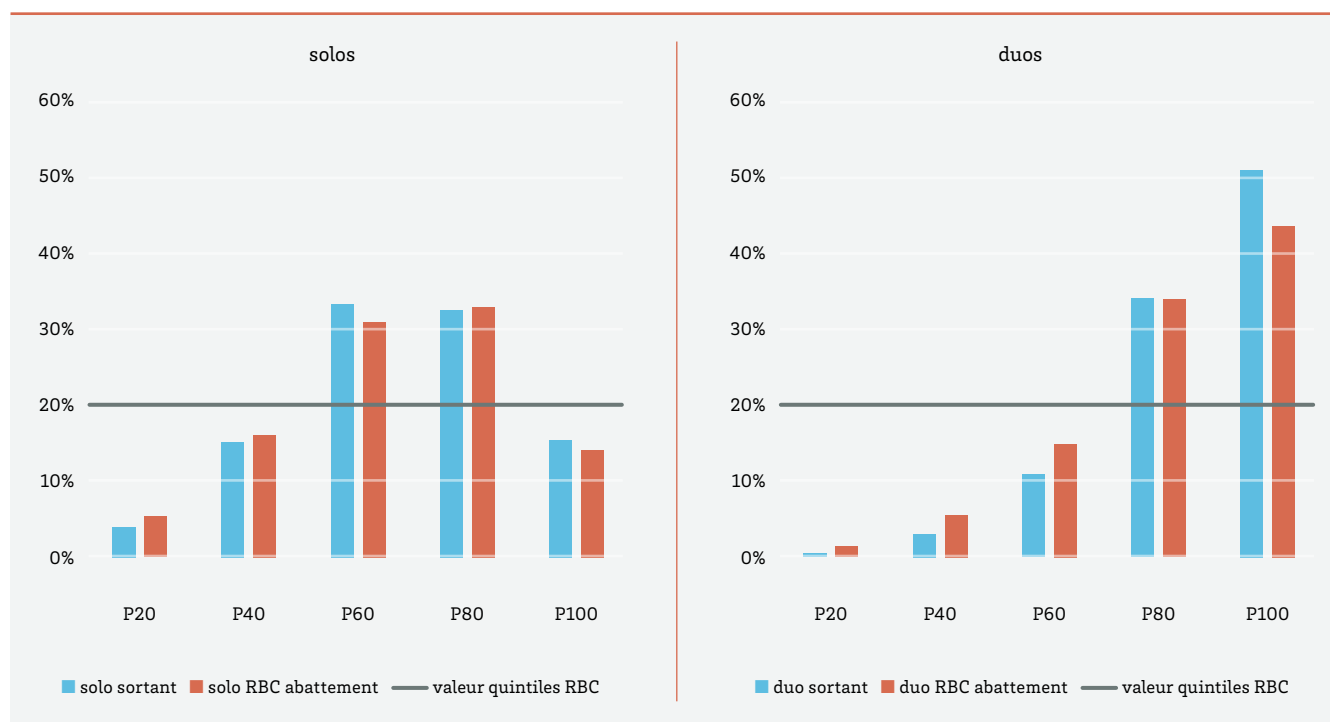
À nouveau, les revenus des acheteurs sortants sont resitués par rapport aux revenus des Bruxellois (2018) et répartis selon les quintiles de revenus. Cela signifie, que pour la population Bruxelloise, chaque quintile a une valeur de 20 % (cf. encadré 8).

Les acheteurs seuls sortants présentent un profil de revenus similaire aux acheteurs seuls avec abattement, avec environ

deux transactions sur trois réalisées par des acheteurs dont les revenus se situent dans les quintiles de revenus relativement élevés (P60 et P80). On note une différence parmi les acheteurs duos sortants: ceux-ci sont davantage représentés dans le quintile de revenus le plus élevé (P100) que les acheteurs avec abattement en RBC, puisque plus d'une transaction sortante sur deux est réalisée par des acheteurs du dernier quintile.

Par ailleurs, les trois premiers quintiles de revenus sont significativement sous-représentés pour les deux types d'acheteurs duo et cette sous-représentation se marque davantage parmi les acheteurs duo sortants.

FIGURE 21 : Part des transactions (en %) selon quintiles de revenus selon nombre d'acheteurs et type de transaction (sortants/RBC avec abattement) - situation après réforme



Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel (Direction générale Statistique - Statistics Belgium) (Registre National) - calculs IBSA.

⁵¹ L'analyse des fonds propres n'a pu être réalisée que pour les achats en RBC. En effet, le calcul du montant total de la transaction dépend des éventuelles réductions sur les droits d'enregistrement qui dépendent de politiques régionales propres et demandent notamment des variables spécifiques (revenu cadastral par exemple) qui n'ont pas été demandées pour cette évaluation.

3.3.3. Un impact de la réforme sur l'exode urbain difficile à isoler

Pour compléter l'analyse des mouvements résidentiels, il est important d'estimer l'effet de la réforme sur les lieux d'achat des Bruxellois. Pour cette analyse, sont donc considérées ici les **transactions réalisées par au moins un acheteur bruxellois et dont au moins un des acheteurs s'est domicilié dans le bien acheté**. Cela concerne dès lors des achats pour des biens localisés aussi bien en RBC que dans le reste de la Belgique. L'objectif est d'estimer l'effet de la réforme sur la probabilité d'acheter dans ou en dehors de la RBC pour un Bruxellois. Notons d'emblée que l'effet de la réforme sur les achats **d'appartements n'est pas significatif**, ce qui est probablement dû au **nombre relativement restreint de transactions** de ce type en dehors de la RBC.

Pour les **maisons**, par contre, la régression effectuée montre **un effet significatif de la réforme**, avec une augmentation des probabilités pour les achats ayant comme destination la Région flamande et la RBC par rapport à la Région wallonne. **Cela signifie que la probabilité, pour un acheteur bruxellois, d'acheter une maison en Région flamande ou en RBC sera plus importante après réforme qu'un achat en Région wallonne**. Il est important de noter que la probabilité est plus grande d'acheter en Région flamande qu'en RBC. Cette variation de probabilité n'est pas directement liée à la réforme

mais comporte l'impact d'autres phénomènes, vu la concordance de timing.

D'ailleurs, si le modèle prend la Région flamande comme catégorie de référence, **la probabilité pour un acheteur bruxellois d'acheter une maison en RBC diminue après réforme**. Une explication de l'attrait de la Région flamande est possiblement liée aux réformes des droits d'enregistrement de 2018 et 2020 en Région flamande (diminution substantielle du taux d'enregistrement selon conditions). Une autre explication possible est que, comme mentionné précédemment (section 3.3.), les **outils fiscaux en matière immobilière n'ont qu'un effet contributif dans le choix d'acquisition et de localisation des ménages** (voir notamment Berns et al., 2022). Il est donc également probable que l'attrait pour la Région flamande se trouve principalement dans des facteurs autres que fiscaux.

S'il est possible que la réforme ait limité l'exode urbain, cet impact est difficilement observable vu la combinaison de facteurs à considérer. De même, pour la variation de probabilité par rapport à la Région wallonne, se combinent ici les effets des réforme bruxelloise et flamande sur la période sans que l'on puisse déterminer avec exactitude l'effet propre de la réforme de l'abattement en RBC. En conclusion, la réforme de l'abattement a probablement eu un effet sur l'exode urbain, mais probablement insuffisant pour l'enrayer.

3.4 QUELS EFFETS D'AUBAINE DE LA RÉFORME ?

La **question de l'effet d'aubaine** est une question générale en évaluation des politiques publiques, à savoir : **est-ce que les personnes qui bénéficient de l'avantage donné en avaient besoin pour changer leur comportement ?** En d'autres termes, est-ce que les personnes qui bénéficient de l'abattement seraient de toute façon devenues propriétaires d'un bien en RBC, même s'il n'y avait pas eu d'abattement ?

Les sections précédentes ont démontré que la réforme avait bien eu un effet sur les profils d'acheteurs ayant moins de revenus à passer le cap de la propriété. S'il est difficile d'accéder aux motivations personnelles des acheteurs, il est possible **d'analyser les « perdants » de la réforme**, c'est-à-dire, les personnes qui achètent un bien au-dessus du plafond de 500 000 € qui auraient eu droit à un abattement avant réforme. **L'instauration d'un plafond pour l'octroi de l'abattement découle d'une décision politique assumée pour limiter justement l'effet d'aubaine**, les décideurs estimant qu'au-delà de ce montant, un incitant à devenir propriétaire en RBC n'est plus nécessaire.

3.4.1. Un nombre de transactions de plus de 500 000 € avec abattement limité avant réforme

Pour comparer les transactions avec et sans abattement, il est intéressant de considérer les transactions à destination de logement propre des autres transactions (investissement, mise en location, par exemple). Pour ce faire, **ne sont reprises ici que les transactions de plus de 500 000 € pour lesquelles au moins un des acheteurs s'est domicilié dans le bien endéans les deux ans de la transaction (ou résidait déjà dans le bien à la date de la transaction)**. Pour rappel, les transactions de plus de 500 000 € pouvaient bénéficier de l'abattement avant 2017. Les analyses disponibles sont arrêtées en 2021 car les données administratives permettant d'identifier les déménagements portent sur les mouvements résidentiels jusqu'au 1^{er} mars 2022.

Le tableau 4 reprend le nombre de transactions de ce type pour toutes les années de la période considérées, ventilé selon l'octroi d'un abattement ou non. Entre 2013 et 2016, environ un tiers des transactions de plus de 500 000 € avec domiciliation bénéficient d'un abattement. **Le nombre annuel**

de transaction avec abattement reste relativement limité dans cette gamme de prix (230 transactions en moyenne – soit 3.5 % des transactions avec abattement avant réforme). **Il s'agit là d'une indication d'un ordre de grandeur du nombre de « perdants » de la réforme.**

TABLEAU 4 : Nombre de transactions > 500 000 € avec domiciliation

Maison/Appartement > 500 000 € avec domiciliation			
	sans abattement	avec abattement	total
2013	391	220	611
2014	412	186	598
2015	478	200	678
2016	502	298	800
2017	663	0	663
2018	769	0	769
2019	914	0	914
2020	868	0	868
2021	837	0	837

Source : SPF Finances (AGDP) & Statbel, Direction générale Statistique – Statistics Belgium (Registre National) – calculs IBSA.

NDLR : à partir de 2017, les transactions >500 000 € ne sont plus éligibles à l'abattement, dès lors, elles se retrouvent dans la catégorie « sans abattement » et leur nombre avec abattement tombe à zéro.

Ces transactions portent essentiellement sur des maisons (72 %), vu la gamme de prix considérés. On notera toutefois que le **nombre de transactions de plus de 500 000 € avec domiciliation tend à augmenter**, conjointement avec l'augmentation des prix de l'immobilier.

3.4.2. Des acheteurs avec ressources financières élevées

Comme mentionné plus haut, à prix et conditions égales, il n'est pas possible de connaître les motivations qui poussent les acheteurs à demander un abattement ou non (certains acheteurs décident, par exemple, de ne pas en bénéficier car ils ne désirent pas rester 5 ans dans le bien acquis). Il n'est donc pas directement possible d'inférer l'évolution théorique de la part de transactions de plus de 500 000 € qui continueraient à demander l'abattement en l'absence d'un plafond.

Il semble cependant intéressant de caractériser davantage les « perdants » de la réforme et, selon les indications de leurs profils, estimer si l'abattement constitue un véritable soutien à l'accès à la propriété ou relèverait davantage de l'effet d'aubaine. Les indications disponibles dans les données analysées sont principalement celles relatives aux revenus et aux fonds propres.

Les transactions de plus de 500 000 € avec domiciliation sont, sans surprise **très majoritairement réalisées par des acheteurs dont les revenus se situent dans le P100** (dans 70 % des cas – revenus nuls exclus).

Il est important de noter, pour ce segment de transactions, que la part des revenus nuls parmi ces acheteurs est très importante, puisque **plus d'une transaction sur cinq de ce type (22 %) est réalisée par des acheteurs dont le revenu est nul** ou non disponible auprès de l'administration fiscale. Cette part est largement supérieure à celle des acheteurs avec abattement, qui se situe en dessous de 10 % des transactions. Une hypothèse qui peut être faite est qu'on retrouve parmi ces acheteurs, « beaucoup de personnes travaillant pour les institutions internationales présentes en RBC et dont les revenus professionnels ne sont pas imposables en Belgique et ne doivent donc pas être déclarés » (Hermia et Treutens, 2021). Cette hypothèse semble être soutenue par une forte représentation des personnes de nationalité européenne (hors nationalité belge) pour ce type de transactions puisqu'elles représentent 43 % des acheteurs.

Cela signifie concrètement que, pour une transaction sur cinq de plus de 500 000 €, la Région ne retirera aucun « retour sur investissement » via l'impôt sur les personnes physique, ce qui était un objectif escompté selon la vision fiscale de la réforme.

On notera toutefois quelques indices d'un léger changement de profil depuis l'instauration de la réforme en 2017, comme un certain rajeunissement de l'âge moyen des acheteurs de maisons (40,7 ans en moyenne en 2021 pour 42,7 ans avant réforme), une légère augmentation de la part des primo-acquéreurs, ainsi qu'une augmentation du nombre de transactions de ce type (>500 000 € avec domiciliation) qui ont pu être reliées à un crédit (73 % en 2021).

Pour clôturer sur l'effet d'aubaine, l'analyse des **fonds propres** des acheteurs permet de conclure que, si ces acheteurs avaient continué à bénéficier d'un abattement après réforme, **l'effet de l'avantage fiscal aurait probablement été marginal sur le budget consacré à la transaction**. Les fonds propres pour ce type de transaction (>500 000 € avec domiciliation) sont, en effet, très importants puisque le montant médian apporté est de 340 000 € (montant médian moyen sur la période 2017-2021). **L'avantage de l'abattement ne représente alors que 6 % du budget des acheteurs pour ce type de transactions.**

L'analyse des profils des acheteurs des transactions de plus de 500 000 € avec domiciliation tendent à confirmer que l'abattement aurait probablement eu un effet très limité sur la décision de devenir propriétaire en RBC, au vu notamment des ressources dont disposent ces acheteurs. **Cela conforterait donc l'existence du plafond pour limiter l'effet d'aubaine.**

Si l'on considère spécifiquement les transactions avec domiciliation entre 500 000 € et 600 000 €, celles-ci représentent environ 250 transactions par an après réforme. On ne remarque pas d'augmentation marquante sur les cinq années, entre 2017 et 2021. Le profil des acheteurs ne varie que très légèrement par rapport à l'ensemble des acheteurs des transactions présentées ci-dessus. Il est donc probable que le relèvement du plafond n'ait qu'un effet très ciblé, tant en termes de nombre de bénéficiaires, que de localisation (cf. section 3.1.5. sur l'effet zonal de l'abattement).

4. RECOMMANDATIONS

Ces constats débouchent sur une série de recommandations pour améliorer l'effet de la politique d'abattement sur les droits d'enregistrement en Région bruxelloise.

La portée des recommandations dépendra, selon les cas, de la vision des résultats attendus de la politique publique. En effet, selon que l'on considère le résultat social ou le résultat fiscal, les choix de recommandations, et donc des réformes à y apporter, ne seront pas les mêmes. L'évaluation menée permet notamment d'éclairer ces choix et leur impact sur les publics ciblés, pour les autorités bruxelloises.

1. Maintenir une fiscalité immobilière attractive et soutenable pour les finances publiques :

a. Faciliter l'accès à la propriété en adaptant le montant forfaitaire de l'abattement et en neutralisant les frais d'enregistrement de 1 % d'inscription hypothécaire

L'avantage de l'abattement fiscal unique est principalement utilisé par des Bruxellois pour acheter un appartement, souvent seul. La majorité (85%) des bénéficiaires d'un abattement contracte un emprunt hypothécaire pour financer son achat. Outre la composition du tissu urbain bruxellois, cet avantage fiscal forfaitaire est proportionnellement plus élevé pour les appartements, généralement moins onéreux que les maisons. Instaurer un abattement fiscal différencié selon le type de bien immobilier répertorié au Cadastre est une condition actuellement difficile à mettre en œuvre en raison de natures selon l'acte des biens immobiliers qui sont multiples et de la qualité variable des données cadastrales.

Dès lors, pour que la politique continue à produire ses effets positifs sur le public cible (résultat social), **il semblerait plus efficace d'adapter le montant de l'abattement fiscal sans pour autant remonter le plafond du prix des biens immobiliers éligibles à l'abattement.** Cela permettrait de maintenir une politique fiscale d'accessibilité au logement attractive par rapport aux conditions de marché. Toutefois, si la volonté politique est de suivre l'évolution du marché immobilier, un risque identifié est que la politique ne « coure » constamment après l'augmentation des prix de l'immobilier, qu'elle vise à compenser.

Cette mesure pourrait être complétée par la suppression des droits d'enregistrement pour la constitution d'une hypothèque, actuellement établis à 1 %, pour les transactions éligibles à un abattement, **ou par un abattement complémentaire équivalent** au montant des droits d'enregistrement dû lors de l'inscription hypothécaire sur les immeubles situés en Région bruxelloise (volet social). Ces frais d'enregistrement constituent des frais supplémentaires aux 12,5 % des droits d'enregistrement. Leur suppression contribuerait donc à renforcer la réduction des frais de transactions. Cette proposition d'abattement complémentaire était déjà reprise par la Task Force en 2015 (cf. section 1.2.2.). L'abattement complémentaire était considéré par la Task Force comme plus aisé à mettre en œuvre qu'une suppression conditionnée à un abattement (proposition reprise dans la déclaration de politique régionale 2019-2024⁵²) car cette dernière option inclut un contrôle rigoureux des conditions dans le temps par une administration qui n'en possède *a priori* actuellement pas les compétences. Pour cet abattement complémentaire, le contrôle pourrait être « groupé » avec celui de l'abattement forfaitaire.

b. Instaurer des conditions d'éligibilité pour favoriser la contribution aux recettes de la RBC

Il semble important, dans une logique fiscale, que les personnes qui bénéficient de l'avantage de l'abattement contribuent ensuite à l'impôt régional. L'un des objectifs de la réforme (résultat fiscal) est d'ailleurs une augmentation de l'assiette fiscale par le maintien et l'attraction de contribuables qui participent au financement de la Région. Il est donc attendu que ces personnes paient leurs impôts en Région bruxelloise.

Cependant, une partie appréciable des acheteurs avec abattement (environ 10 %) ne déclarent pas de revenu. Cette proportion augmente pour les tranches d'achat les plus élevées. Ces personnes ne contribuent donc pas directement à l'impôt régional tout en bénéficiant d'un avantage fiscal important. À partir de 500 000 €, 20 % des acheteurs ne déclarent pas de revenus. L'hypothèse que l'on peut faire est qu'il s'agirait probablement en grande partie de fonctionnaires internationaux dont les revenus ne doivent pas être déclarés en Belgique.

⁵² « Par ailleurs, dans les mêmes conditions que pour l'abattement, les droits d'enregistrement de 1 % sur la constitution d'une hypothèque pour les primo-acquisitions seront supprimés » (GRBC, 2019).

Une proposition, pour mieux délimiter le public cible, est d'**améliorer les conditions d'éligibilité, en établissant un lien entre l'octroi de l'avantage fiscal et la contribution à l'impôt régional, au niveau de l'impôt sur les personnes physiques (IPP)**. C'est-à-dire, par exemple, en introduisant une condition que les acheteurs bénéficiant d'un abattement déclarent effectivement leurs revenus en Belgique et contribuent ainsi aux recettes budgétaires de la Région. Les modalités pratiques de ce lien sont à considérer pour éviter des procédures administratives complexes. Ainsi, l'accès à l'information pour les administrations en charge du contrôle ou encore les délais de traitement des demandes d'information sont à considérer car les délais actuels pour la réalisation d'une transaction immobilière sont déjà relativement longs.

2. Confirmer la prévisibilité fiscale en annonçant, dans la réglementation régionale, le principe de révision de la politique fiscale, à intervalle établi, permettant au contribuable de déterminer, en continu, le régime fiscal qui lui sera appliqué et maintenir cette politique fiscale simple

Il est important qu'une politique fiscale soit simple, lisible et stable dans le temps, *a fortiori* dans le cas d'un achat immobilier, qui ne se réalise pas souvent au cours d'une vie. L'accord de Gouvernement 2019-2024 prévoyait une possibilité d'adapter⁵³ les modalités de l'abattement fiscal, modifications réalisées en 2023. En fonction de la vision sociale ou fiscale du groupe cible, il ressort de l'évaluation que cette politique pourrait être révisée à intervalle établi au regard des prix de l'immobilier ou encore du groupe ciblé, des conditions d'accès à l'emprunt hypothécaire, ou des objectifs politiques souhaités (comme la rénovation du bâti bruxellois).

Il est recommandé d'**annoncer cette révision de façon claire et lisible, par exemple tous les cinq ans**, ce qui continuera de garantir la prévisibilité fiscale de cette politique et de donner un horizon de temps au cours duquel elle est stable. Ce principe de révision pourrait être inscrit dans la réglementation régionale, par exemple.

En outre, si une révision de la politique fiscale est envisagée, **cette politique doit rester simple pour en garantir sa lisibilité et sa faisabilité**. Il semble également important, pour la lisibilité de la politique, de conserver une politique fiscale uniforme sur l'ensemble du territoire, car la fiscalité immobilière varie déjà fortement selon les communes bruxelloises. La volonté de simplifier la politique d'abattement était d'ailleurs l'une des motivations de la réforme de 2017, et s'est concrétisée par l'application d'un abattement fiscal unique lors de l'achat d'une bien immobilier.

3. Activer les leviers régionaux et fédéraux contribuant à faciliter l'accès à l'emprunt hypothécaire aux bénéficiaires de l'abattement fiscal, facteur déterminant de la dynamique des transactions avec abattement

La présente évaluation a permis d'établir deux constats : d'une part, le nombre de transactions était globalement en croissance sur toute la période 2013-2022 et, d'autre part, l'accès à l'emprunt hypothécaire pour les bénéficiaires de l'abattement est essentiel. Pour rappel, environ 85 % des transactions bénéficiant d'un abattement sont réalisées avec un emprunt hypothécaire.

Les droits d'enregistrements ne pouvant plus être compris dans le montant emprunté, la hausse des prix de l'immobilier augmente mécaniquement les montants dus par les acheteurs lors de l'achat d'un bien immobilier. **L'accès à l'emprunt hypothécaire est une condition d'achat majeure pour les acheteurs qui bénéficient de l'abattement fiscal.**

Au cours de la période analysée, il est fort probable que l'augmentation du nombre de transactions ait, entre autres, été **favorisée par des taux d'emprunts hypothécaires historiquement bas et stables**. Ceux-ci ont connu une forte augmentation à partir de la fin de l'année 2022, entraînant un changement conjoncturel important et un ralentissement sensible du marché immobilier. Bien que les données de cette évaluation s'arrêtent à 2022, un risque entraîné par l'augmentation des taux d'intérêt est une diminution importante du nombre de transactions, et donc des recettes provenant des droits d'enregistrement.

Pour maintenir la dynamique du marché immobilier, la Région ne dispose pas de compétence directe en matière de régulation bancaire mais pourrait choisir d'activer deux leviers régionaux qui contribueraient à faciliter l'accès à l'emprunt hypothécaire pour les bénéficiaires de l'abattement et compenser en partie l'augmentation récente des taux d'intérêt.

Le premier levier, déjà proposé dans la première recommandation, concerne **la suppression des droits d'enregistrement pour la constitution d'une hypothèque, qui sont actuellement établis à 1 %** (calculé sur base du montant garanti par l'hypothèque) **ou par un abattement complémentaire équivalent au montant des droits d'enregistrement dû lors de l'inscription hypothécaire**. Cette mesure favoriserait le public cible (volet social) qui contracte un emprunt hypothécaire pour acquérir un logement. Cette proposition est d'ailleurs reprise dans la déclaration de politique régionale 2019-2024⁵⁴.

⁵³ « Le régime d'abattement sera revu en lien avec l'évolution des prix de l'immobilier. » (GRBC, 2019)

⁵⁴ « Par ailleurs, dans les mêmes conditions que pour l'abattement, les droits d'enregistrement de 1 % sur la constitution d'une hypothèque pour les primo-acquisitions seront supprimés » (GRBC, 2019).

Le deuxième levier concerne **un élargissement des conditions d'accès à l'emprunt via le Fonds du Logement régional**. Ce levier, également repris dans la déclaration de politique régionale⁵⁵, semble néanmoins mériter quelques analyses complémentaires et discussions tant en termes de détermination des conditions d'éligibilité que d'évaluation des ressources budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre. Une autre piste à explorer pourrait être l'établissement d'une garantie régionale pour les primo-acquéreurs, à l'instar de ce qu'a récemment mis en place la Région flamande.

Enfin **la Région pourrait se concerter avec l'autorité fédérale** sur l'activation de leviers existants, au niveau de la Banque Nationale, qui pourraient, par exemple, inciter le secteur bancaire à proposer des taux d'intérêt privilégiés aux primo-acquéreurs voire des quotités d'emprunt supérieures aux bénéficiaires d'un abattement fiscal⁵⁶.

4. Penser à l'évaluabilité de la politique fiscale immobilière en Région bruxelloise, dont la réforme des droits d'enregistrement de 2023

L'accès aux données est essentiel pour le suivi, le monitoring et l'évaluation de toute politique publique. L'accès aux données relatives aux transactions immobilières et le lien avec les autres sources de données relatives aux acheteurs et aux crédits hypothécaires a demandé un travail conséquent pour la présente évaluation au vu de la décentralisation des données administratives entre plusieurs administrations et différents niveaux de pouvoir, régional (Bruxelles Fiscalité) et fédéral (SPF Finances, Centrale des crédits aux particuliers).

Pour pouvoir monitorer et évaluer les effets sociaux, fiscaux et environnementaux de la réforme de 2023, il semble important, dans le futur, **de faciliter l'accès à ces données, mais également de prévoir le lien avec les données relatives à la performance énergétique des bâtiments (PEB)**. Concernant ces données PEB, une attention particulière doit être portée sur le fait que ces données sont encore très variables et peu stabilisées, ce qui rend leur exploitation et interprétation probablement complexes.

⁵⁵ « La politique d'accès au crédit du Fonds du Logement sera simplifiée et assouplie pour mieux répondre aux réalités du marché financier. Une politique de financement, à taux zéro, des frais d'actes et des droits d'enregistrement sera mise en œuvre » (GRBC, 2019).

⁵⁶ La Banque Nationale, dans son dernier rapport macroprudentiel de 2023, a d'ailleurs insisté sur l'importance d'assouplir les conditions d'emprunt pour les primo-acquéreurs, soit par un allongement des durées, soit par un octroi plus important de crédits avec des quotités plus élevées, afin d'éviter un ralentissement excessif du marché. La Banque a également souligné que les banques pouvaient augmenter la part des crédits avec une quotité supérieure à 90 % pour les primo-acquéreurs car la part actuelle de ces crédits restaient bien en deçà du seuil de tolérance défini par la BNB. (Swyngedouw, 2023).

5. BIBLIOGRAPHIE

- › Albarello, L., Aubin, D., Fallon, C., Van Haepere, B. (2016), *Penser l'évaluation des politiques publiques*, Bruxelles, De Boeck
- › Bernard, N., (2016). *Répertoire pratique du droit belge : politiques du logement en Région bruxelloise*. Brussel, België: Bruylant.
- › Bernard, N., Lemaire, V., (2015). 'Regionalisering van de woonbonus: naar een beleid op maat van het Brussels Gewest?'. *Brussels Studies*, Algemene collectie, nr. 83.
- › Berns, H., Lenel, E., Schaut, C., Van Hamme, G., « Pour un changement de paradigme dans la politique d'attractivité résidentielle en Région de Bruxelles-Capitale », *Brussels Studies*, Collection générale, n°172, consultable sur <http://journals.openedition.org/brussels/6192>
- › Brusselse Hoofdstedelijke Regering, (2019). Gemeenschappelijke Algemene Beleidsverklaring van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Regeerperiode 2019-2024. Geraadpleegd via: <http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-Algemene-Beleidsverklaring-brussels-parelement-2019.pdf>.
- › Banque Nationale Belge, (2019), « La Banque Nationale exhorte le secteur financier à faire preuve d'une prudence accrue dans l'octroi de prêts hypothécaires à risque », Communiqué de presse du 25 octobre 2019, disponible sur: <https://www.nbb.be/fr/articles/la-banque-nationale-exhorte-le-secteur-financier-faire-preuve-dune-prudence-accrue-dans>
- › Charlier, J., Debuissin, M., Hermia, J-P., Pelfrene, E., (2019). 'Migraties tussen de gewesten van België. Onderzoeksrapport'. Themanummer BISA, IWEPS, Statistiek Vlaanderen.
- › De Laet, S. (2018). Ook de volksklassen verhuizen uit Brussel. Een analyse van de randverstedelijking van de bevolkingsgroepen met een laag inkomen. *Brussels Studies* [Online], Collection générale, n° 121. Geraadpleegd via: <http://journals.openedition.org/brussels/1631> ;
- › De Keersmaecker, M-L., Zimmer, P., (2019). *Le logement à Bruxelles entre héritage et perspective. Trente ans de politique de l'habitat pour quel avenir ?* Louvain-la-Neuve, Presses universitaires de Louvain.
- › Demonty, F., Lenel, E., Marissal, P., Schaut, C., Van Hamme, G., (2018). « Approche interdisciplinaire des trajectoires résidentielles et des politiques d'attractivité dans l'espace métropolitain bruxellois (Resibru). Anticipate, prospective research ». Bruxelles, IGEAT-ULB, CES-Université de Saint-Louis.
- › Hermia, J-P., Treutens, P-P., (2021), 'Recente evolutie van de inkomens in Brussel op wijkniveau'. Focus van het BISA, nr. 41.
- › Janssens, R., te Braak, P., Surkyn, J., (2020). 'De Brusselse middenklasse: een sociologische verkenning'. *BRIO WORKING PAPER*. Brussel: BRIO.
- › OECD. (2002). Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats.
- › Ordonnance modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, (2002). Consultée via: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&lg_txt=f&type=&sort=&numac_search=&cn_search=2002122040&caller=SUM&&view_numac=2002122040n
- › Ordonnance modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, (2006). Consultée via: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&lg_txt=f&type=&sort=&numac_search=&cn_search=2006021030&caller=SUM&&view_numac=2006021030n
- › Ordonnance modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, (2012). Consultée via: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&lg_txt=f&type=&sort=&numac_search=&cn_search=2012112206&caller=SUM&&view_numac=2012112206n
- › Ordonnance portant la deuxième partie de la réforme fiscale, (2016). Consultée via: https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/article.pl?language=fr&lg_txt=f&type=&sort=&numac_search=&cn_search=2016121213&caller=SUM&&view_numac=2016121213n
- › Ordonnance modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, (2017). Consultée via: <http://weblex.brussels/data/crb/doc/2017-18/133112/images.pdf#page>.
- › Projet d'ordonnance modifiant l'abattement sur le droit de vente et introduisant un abattement complémentaire sur le droit de vente en cas d'amélioration de la performance énergétique. A-591/1-22/23, consultable sur : <http://weblex.irisnet.be/data/crb/doc/2022-23/145817/images.pdf>

- › Ordonnance du 11 novembre 2022 modifiant l'abattement sur le droit de vente et introduisant un abattement complémentaire sur le droit de vente en cas d'amélioration de la performance énergétique, consultable via : <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/ordonnance/2022/11/17/2022034128/justel>
- › Peeters, B., Smet, R., 2015. 'De Vlaamse registratie- en erfbelasting: overzicht van de ontwikkelingen sinds 1 januari 2015.' *Algemeen Financieel Tijdschrift*, nr. 12, pp.: 4–51.
- › Porteous, N. L. (2012), « La construction du modèle logique d'un programme », In C. Dagenais & V. Ridde (Red.), *Approches et pratiques en évaluation de programmes* (pp. 89–107). Presses de l'Université de Montréal. <https://doi.org/10.4000/books.pum.5976>
- › Romainville, A. (2010). Wie is gebaat bij de beleidsmaatregelen die de aankoop van de gezinswoning in Brussel ondersteunen? *Brussels Studies*. <https://doi.org/10.4000/brussels.741>
- › Strategie 2025 voor Brussel. Geraadpleegd via: <https://strategie2025.brussels/wp-content/uploads/2018/09/Strategie-2025-Pijler.pdf>.
- › Strategie GO4BRUSSELS 2030. Geraadpleegd via: <https://www.brupartners.brussels/nl/strategie-2030-go4brussels2030>
- › Swyngedouw, J., (2020) ; *Rapport macroprudentiel 2020*, Banque National de Belgique, consultable sur : https://www.nbb.be/doc/ts/publications/fsr/fsr2020_rapport.pdf
- › Swyngedouw, J., (2023) ; *Rapport macroprudentiel 2023*, Banque National de Belgique, consultable sur : https://www.nbb.be/doc/ts/publications/fsr/fsr_2023_rapport.pdf
- › Te Braak, P., Minnen, J., Glorieux, I., Surkyn, J., Janssens, R., (2019). 'BRUXODUS-Survey. Technisch rapport'. Brussel: Vakgroep Sociologie, Onderzoeksgroep TOR.
- › te Braak, P.; Vaerhoest, P., Bauwens, J., Minnen, J., Glorieux, I., (2022), "Perceptions as drivers of residential mobility: a resonance analysis" in *Cities*, Volume 129, 103819
- › Treutens, P-P., Wilmotte, P-F., Hermia, J-P., (2023), « Migrations interrégionales et revenus en Région de Bruxelles-Capitale », Focus de l'IBSA, n°59.
- › Verdonck, M., Taymans, M., Van Droogenbroeck, N., (2012). 'Evolutie, kenmerken en verwachtingen van de Brusselse middenklasse'. *Cahiers van het BISA*, nr. 3.

ANNEXE

A1 LES DONNÉES DISPONIBLES ET LEUR TRAITEMENT

Pour répondre aux questions identifiées et réaliser les analyses mentionnées, un ensemble de données quantitatives ont été nécessaires. Plusieurs sources ont pu être utilisées pour mesurer les effets de la politique évaluée sur le public cible.

Les données des transactions d'achat de biens immobiliers du SPF Finances

Depuis 2015, la compétence pour la perception et la fixation des droits d'enregistrement est devenue une matière régionale. Cependant, jusqu'à ce qu'une Région en décide autrement, le Service Public Fédéral (SPF) Finances assure la « gestion » de ces impôts transférés, au profit de et en concertation avec l'entité fédérée concernée. En 2024, le SPF Finances est toujours compétent pour la perception et le recouvrement des droits d'enregistrement et des droits de succession au profit des régions bruxelloise et wallonne. En RBC, la compétence de la Région en la matière se limite donc encore à la détermination des bénéficiaires, des taux d'imposition, de l'assiette et des conditions d'exonération. Ce qui signifie que toute demande de données relatives aux droits d'enregistrement en RBC passe par le SPF Finances. L'IBSA a introduit une demande de données auprès de la Direction générale de la documentation patrimoniale et le service fiscalité du SPF Finances concernant les transactions immobilières conclues par des personnes physiques entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2022. Ces données permettent de relier les transactions à des acheteurs.

Ces données portent sur :

- › les droits fiscaux (droits d'enregistrement ou TVA) payés pour l'acquisition d'un bien immobilier (en pleine propriété, dédié en partie ou entièrement à l'habitation) ;
- › les informations relatives aux transactions d'achats de biens immobiliers (en pleine propriété, dédié en partie ou entièrement à l'habitation) : identifiant des acheteurs, date de transaction, localisation du bien, prix d'achat, caractéristiques du bien (si disponibles), montant de l'abattement accordé (le cas échéant).

Les données du Registre National et des revenus fiscaux disponibles auprès de STATBEL

Deux demandes ont été adressées à Statbel :

- › La première demande porte sur des données relatives aux caractéristiques socio-économiques (IPCAL) et démographiques des ménages belges (STOCK), ainsi que sur les mouvements résidentiels des ménages (FLOW), pour la période 2010 à 2022.
- › La deuxième demande porte sur le couplage par Statbel des données du SPF Finances avec des données du Registre

National, ainsi que les données sur les revenus fiscaux. Ce couplage porte donc uniquement sur les personnes ayant acquis un bien immobilier durant la période considérée (2010-2022). Cette demande inclut également un ensemble d'information qui permettent d'identifier les acheteurs qui auraient bénéficié d'avantages fiscaux liés à la propriété d'un logement (bonus logement notamment).

- › Dans l'objectif de pouvoir identifier les personnes qui se domicilient dans le bien acquis, l'IBSA a fait une demande complémentaire à Statbel, à savoir, un travail de correspondance entre les adresses du cadastre, livrées par le SPF Finances, et les adresses reprises au niveau du Registre National, jusqu'à 2 ans après la transaction.

Les données de la Centrale des Crédits aux Particuliers sur les crédits hypothécaires liés aux transactions d'achat d'un bien immobilier

L'IBSA a fait une demande auprès de la Centrale des Crédits aux particuliers (CCP) de la Banque Nationale Belge afin d'obtenir des données relatives aux crédits hypothécaires de particuliers. Ces données sont ensuite couplées (par Statbel) aux données relatives aux transactions d'achat du SPF Finances et aux données disponibles auprès de Statbel (pour les acheteurs uniquement). Ces données permettent l'analyse de l'évolution des quotités, des durées d'emprunt et de décrire les profils des personnes contractant un emprunt hypothécaire pour l'achat de leur logement. Le résultat de ce couplage a fait l'objet d'un processus d'anonymisation particulier.

Couplage des différentes sources de données

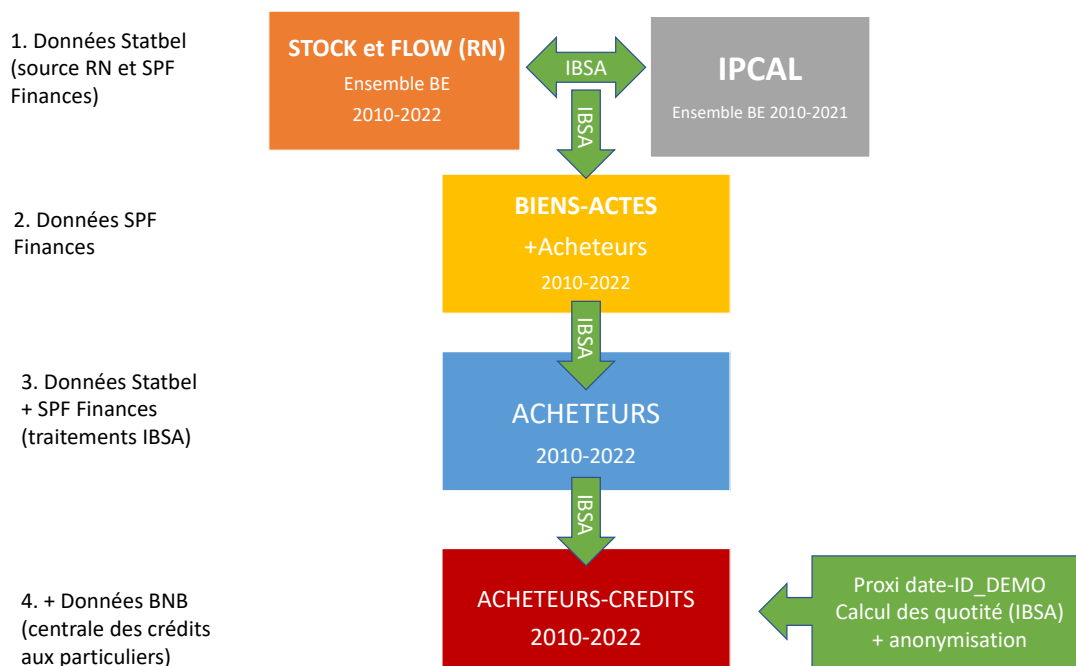
La réalisation de cette évaluation a nécessité de croiser des données administratives de sources et de natures différentes, dont chacune a ses propres limites, et le couplage de certaines données comporte parfois une série d'hypothèses de travail spécifiques. Le croisement de ces différentes tables a été schématisé par la figure 22 et permet de produire des analyses inédites.

1. Au niveau des données de Statbel, les données des tables STOCK et FLOW (provenant du Registre National – cf. ci-dessus) ont été croisées avec les données de la statistique fiscale (IPCAL). Ces données fiscales sont gérées par Statbel mais la source des données est le SPF Finances.
2. Au niveau des données du SPF Finances, les données transmises ont été croisées entre-elles pour produire une table de données reprenant les acheteurs, leurs transactions et les caractéristiques de biens acquis (prix, nature, localisation...) : la table « BIENS_ACTES_ACHETEURS ».

3. Les données socio-démographiques de Statbel sont ensuite croisées avec cette sous-population d'acheteurs, transmises par le SPF Finances, sur base du numéro de Registre National pseudonymisé (ID_DEMO). Ce croisement permet alors de créer une table « ACHETEURS » rassemblant l'ensemble des informations socio-économiques des acheteurs et relatives aux transactions immobilières. Une correspondance entre l'adresse cadastrale du bien et du Registre National a également été produite par Statbel et ajoutée à la table.

4. Enfin, sur base d'une liste de numéros du Registre National des acheteurs (ID_DEMO) et de la date de la transaction, la BNB a transmis des informations relatives aux crédits hypothécaires des acheteurs, que l'IBSA a alors croisé avec la table « acheteurs » pour produire une table « acheteurs-crédits ». Notons que cette table est soumise à un processus d'anonymisation particulier pour respecter les conditions de confidentialité convenue dans les protocoles de transmission des données à l'IBSA.

FIGURE 22 : Schéma de couplage des données



Source : IBSA.

Élaboration des statistiques sur les acheteurs

Toutes les statistiques, relatives à la population en général, produites dans cette publication concernent les **personnes âgées de 18 ans et plus**, étant donné que les transactions réalisées par des personnes mineures sont extrêmement rares, notamment parce que la capacité juridique est *a priori* nécessaire pour effectuer une transaction (sauf cas particuliers) qui est acquise à partir de 18 ans. Elles se distinguent dès lors des statistiques socio-économiques et démographiques publiées sur le site internet de l'IBSA, qui portent, elles, sur la population globale quel que soit l'âge.

Dans les analyses relatives aux acheteurs, les **variables individuelles** sont **agrégées** lorsqu'il y a plus d'un acheteur par transaction, afin de pouvoir **comparer les acheteurs seuls et les acheteurs** (principalement) **duos**. L'analyse se fait donc à **l'échelle de la transaction** mais en conservant le maximum de variables individuelles. L'agrégation se fait soit par la création d'une variable combinée, soit en réalisant la somme ou la moyenne de variables numériques. Ce traitement permet alors de créer un **profil d'acheteur moyen au niveau de la transaction**.

Au niveau des variables relatives aux **revenus**, il est important de noter que la statistique fiscale comporte certaines limites, notamment en termes de consignation du patrimoine ou de l'épargne des individus. Ces ressources influencent aussi la capacité d'achat mais sont statistiquement difficiles à capter car les données fiscales sont partielles. L'approche proposée sur les revenus des acheteurs a cependant l'intérêt d'informer sur les potentielles recettes régionales de l'impôt sur les personnes physiques, en informant sur le **revenu total net imposable des acheteurs** (RTNI).

Les **revenus des acheteurs** ont été **agrégés au niveau de la transaction**, c'est-à-dire que, pour deux acheteurs, sera prise en compte la somme de leurs revenus individuels. Ces revenus sont alors classés en quintile de revenus sur base de la distribution des revenus des ménages des Bruxellois (base = 2018).

Les données relatives aux **crédits hypothécaires** permettent d'estimer les **fonds propres apportés par les acheteurs**. Cette analyse permet de compléter la statistique fiscale et les revenus directs des acquéreurs.

Le calcul des fonds propres est effectué pour toutes les transactions qui ont pu être reliées à un crédit hypothécaire sur la période et sont calculés de la façon suivante :

$$\text{Prix} + \text{frais} + \text{droits d'enregistrement} - \text{montant du prêt} = \text{fonds propres}$$

Soit le prix de la transaction (base imposable) + les frais (de notaire et d'hypothèque) fixés grossièrement à 5 000 € + les droits d'enregistrement (calculés sur la base imposable moins l'abattement éventuel) auxquels est soustrait le montant total emprunté.

Enfin, pour comparer les transactions avec et sans abattement, il est intéressant de considérer les **transactions à destination de logement propre des autres transactions** (investissement, mise en location, par exemple). Pour ce faire, ne sont reprises dans cette catégorie que les transactions n'ayant pas fait l'objet d'un abattement et pour lesquelles au moins un des acheteurs s'est domicilié dans le bien endéans les deux ans

de la transaction (ou résidait déjà dans le bien à la date de la transaction).

La détermination d'une domiciliation a demandé un travail spécifique de correspondance entre les adresses du cadastre et les adresses du Registre National. La correspondance des adresses a pu être réalisée par Statbel pour environ 90 % des cas. Les adresses obtenues sont ensuite croisées avec des adresses de mouvements résidentiels (déménagements) des acheteurs. Vu la fiabilité du matching et un nombre important de cas manquants, les analyses réalisées ne portent que sur les transactions pour lesquelles il a été possible d'établir un lien avec une domiciliation. Les transactions avec domiciliation peuvent donc être considérée comme une **approximation de transactions à destination de logement et mettent en évidence les « propriétaires occupants⁵⁷ »** pour les transactions considérées. Les analyses disponibles sont arrêtées en 2021 car les données administratives permettant d'identifier les déménagements portent sur les mouvements résidentiels jusqu'au 1^{er} mars 2022.

A2 APPROCHE DE L'IMPACT DE LA RÉFORME DE 2017

Le modèle utilisé pour cette évaluation porte sur le changement de probabilité sur plusieurs variables dépendantes après l'entrée en vigueur de la réforme par rapport à la situation avant réforme, **après avoir « neutralisé » l'impact des éléments suivants :**

- › **l'évolution des prix** des appartements et des maisons en Belgique (pour chaque année d'observation, le prix moyen des appartements sur le marché belge est encodé comme « neutralisateur » de l'évolution des prix) ;
- › **la taille du ménage** des acheteurs ;
- › **le nombre d'acheteurs** figurant sur l'acte notarié ;
- › **la catégorie d'âge** des acheteurs (lorsqu'il y a plusieurs acheteurs, un âge moyen fictif a été calculé et catégorisé : jusqu'à 25 ans ; 26-35 ans ; 36-45 ans ; 46-55 ans ; plus de 56 ans) ;
- › **le lieu de résidence avant l'achat** (présence ou non d'un acheteur Bruxellois) ;
- › **la variable avant/après réforme** qui précise si l'année d'achat est antérieure ou postérieure à l'année de la réforme évaluée (2017).

Les variables testées sont les suivantes :

- › **l'âge moyen** des acheteurs avec abattement ;
- › **le revenu moyen** des acheteurs avec abattement
- › **le profil primo-acquéreur** des acheteurs avec abattement ;
- › **le lieu d'achat des acheteurs bruxellois ;**
- › **les quotités et les durées d'emprunt** des acheteurs bruxellois.

Selon les modélisations réalisées, une série d'interactions de plusieurs ordres⁵⁸ sont significatives. Car il est possible que l'effet de la réforme varie selon une combinaison de caractéristiques des acheteurs. Pour éviter de complexifier l'interprétation des effets de la réforme, les analyses présentées ici se limitent aux interactions de 2^e ordre.

⁵⁷ Les termes "propriétaire occupant" sont à prendre avec une relative précaution puisque les données ne permettent pas de déterminer si une personne reste domiciliée dans la durée dans le bien acheté.

⁵⁸ C'est-à-dire la déclinaison des probabilités selon l'interaction de plusieurs variables, par exemple l'effet de la réforme peut être différent si l'on est dans la catégorie d'âge 46-55 ans ET que l'on est primo-acquéreur ET que l'on achète un appartement. Certaines interactions peuvent être statistiquement significatives mais augmentent la complexité de l'interprétation de l'effet de la réforme et risquent de ne porter que sur un nombre limité d'observations.

