

## La taxe sur la terre : principes, concepts et enjeux

*Ce numéro de Regards Économiques a pour objet un concept à la fois ancien et toujours d'actualité, celui de la taxe terrienne. Il rassemble différentes réflexions de Marc Germain, Frédéric Gaspard et Etienne Beguin autour des principes et buts qui peuvent fonder une telle taxe, des enjeux qui la sous-tendent, des formes qu'elle peut prendre, des arguments qui plaident en sa faveur, etc.*

**Marc Germain\*** Le principal but du présent article est d'explorer le principe d'une taxe portant *exclusivement* sur la terre. Cette première phrase appelle immédiatement quatre précisions. Primo, le mot «terre» doit être compris ici comme la ressource naturelle «brute», *avant* transformation ou aménagement par l'action humaine. Deuisio, pour bien souligner que la taxe ne concerne que la terre (et non les bâtiments installés dessus), on la désignera par la suite par l'expression «taxe sur la terre» (en abrégé TT), en lieu et place de «taxe foncière» car le terme foncier concerne l'ensemble des biens immeubles. Tertio, comme son nom l'indique, la taxe ne porte que sur la terre *proprement dite*, et non sur les fruits que l'homme peut en tirer grâce à son travail (par exemple les récoltes de l'agriculteur). Quarto, à travers cette taxe, c'est l'occupation privative du sol qui est visée. *Toutes* les terres, urbaines, agricoles ou autres, sont donc susceptibles de faire partie de la base de la taxe.

L'expression «taxe sur la terre» appelle à son tour une précision importante. En la choisissant, on souhaite se démarquer de l'expression «taxe sur la valeur de la terre»<sup>1</sup>, car celle-ci renvoie à une mesure particulière de la terre, à savoir sa valeur (mesurée par son prix). Or en tant que propriété, la terre est un actif physique qui peut également être mesuré par sa surface. En outre, la taxe peut porter sur la valeur de la terre proprement dite ou sur les revenus qu'elle engendre (la rente terrienne<sup>2</sup>).

La TT est à la fois un concept ancien et toujours d'actualité, appliqué à des degrés divers dans différents pays, et lié à la question fondamentale de la propriété de la terre. Celle-ci présente en effet la particularité de ne pas être produite par l'activité économique, mais d'être une ressource naturelle «fournie gratuitement» par la

\* Je remercie Etienne Beguin, Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Olivier Dubois, Frédéric Gaspard, Jean Hindriks, Cécile Modave et Vincent van Steenberghe pour leurs remarques et commentaires éclairés sur des versions antérieures du présent article. Je demeure bien entendu seul responsable de son contenu.

<sup>1</sup> En anglais «land value tax».

<sup>2</sup> A nouveau, on utilisera plus volontiers l'expression «rente terrienne» plutôt que celle de «rente foncière», pour souligner qu'il s'agit uniquement du revenu de la terre.

nature. En conséquence, le principe de son appropriation *privée* est susceptible de poser un problème de légitimité.

Comme on le verra dans le cadre du bref historique de la TT présenté à la section 1, cette taxe peut s'interpréter comme une réponse possible des pouvoirs publics à ce problème. Cette réponse admet le principe de la propriété privée de la terre mais exige une contrepartie du propriétaire en échange du privilège de pouvoir privatiser un terrain et d'en monopoliser les services. Ceux-ci doivent être compris dans un sens large : il peut s'agir par exemple de la beauté du site, de la valeur intrinsèque du sol ou d'avantages offerts en termes de proximité de services publics locaux. En monopolisant ces services, le propriétaire exclut d'autres personnes de la possibilité d'en jouir, ce qui justifie qu'une contrepartie puisse être exigée par la collectivité, éventuellement sous la forme d'une taxe.

Cette taxe peut être calculée sur base de la valeur du terrain (sans que ce soit une nécessité; cf. infra). Cependant, le concept de valeur de la terre est multiple. Par exemple, il y a la valeur d'une parcelle *avant* et *après* les aménagements fait par son propriétaire. La terre est un actif et à ce titre, ces aménagements contribuent à sa valeur fondamentale. Par ailleurs, celle-ci peut se distinguer de son prix si ce dernier contient une composante spéculative. La section 2 propose une classification schématique de différents concepts de valeur de la terre, tout en éclairant les déterminants. Parmi ces concepts, il y a celui de valeur fondamentale, mais aussi celui de *valeur à taxer* susceptible de servir d'assiette à la TT.

Si la TT peut porter sur la valeur de la terre, elle peut aussi être prélevée sur d'autres bases. Dans la section 3, on distinguera trois cas : (i) une taxe sur la surface, (ii) une taxe sur la valeur de la terre et (iii) une taxe sur le revenu de la terre (la rente terrienne). Ces trois formes de taxe ne sont pas équivalentes, notamment au niveau des informations nécessaires pour les appliquer.

On l'a dit plus haut, la TT est à la fois une idée ancienne et toujours d'actualité. Comme on le verra à la section 1, elle a eu dans le passé des partisans illustres, à l'exemple d'Adam Smith, et bénéficie encore aujourd'hui du soutien de plusieurs «prix Nobel d'économie». Plusieurs arguments sont en effet avancés en faveur de la TT par ses défenseurs, dont un des plus importants est qu'elle porte sur un facteur immobile et donc non éludable. La section 4 revient sur les principaux arguments favorables à la TT, en mettant en lumière le cas échéant certaines de leurs limites.

L'intérêt passé et présent relatif à la TT s'explique aussi par les enjeux autour d'une telle taxe pour les agents économiques. Son application pose dès le départ la question fondamentale de son but et de son «ambition». A titre d'exemple, doit-elle concerner tout le territoire d'un pays ou seulement certaines zones en fonction de leurs affectations ? A quel niveau doit-t-elle être fixée ? L'application d'une TT peut avoir un caractère limité et local, ou au contraire être beaucoup plus ambitieuse et globale. Les enjeux financiers seront évidemment très différents. On y revient brièvement à la section 5, en privilégiant le point de vue des pouvoirs publics.

Vu l'ampleur du sujet, il est impossible d'en étudier tous les aspects dans le cadre de ce court article. Certains d'entre eux sont complètement ignorés, par exemple les aspects juridiques et institutionnels de l'application d'une TT, ou la TT en tant qu'outil d'aménagement du territoire. Au vu des paragraphes précédents, il apparaît aussi clairement que l'angle d'analyse choisi ici est surtout économique, ce qui est évidemment réducteur. Etant loin d'en avoir fait le tour, cet article se termine donc par une invitation à une étude beaucoup plus approfondie et de grande ampleur du sujet. Etant données les nombreuses disciplines que la TT est susceptible d'intéresser, cette étude devrait nécessairement être multidisciplinaire.

## 1. Bref historique

Historiquement, la TT est liée à la question de la *propriété* de la terre. Rappelons que celle-ci, au sens «brut» du terme, n'est pas le résultat de l'activité économique, mais consiste en une ressource «fournie gratuitement» par la nature. Il en va de même des autres ressources naturelles, comme les matières premières, l'eau, les espèces sauvages, etc.

Cette caractéristique fondamentale a conduit à la position de principe, remontant à l'Antiquité, que la terre est un «don de Dieu» fait à l'ensemble de l'humanité, don qui par conséquent ne peut être privatisé. On en retrouve trace dans la Bible, dans l'Inde et la Chine antiques, chez Platon ou Aristote, ... Plus récemment, c'est aussi la position de certaines églises, en particulier celle de l'Eglise catholique (cf. WIKI1 (2015) pour plus de détails).

Force est cependant de constater que cette position n'a pas empêché la privatisation de la terre à grande échelle, en particulier chez nous.

On peut alors très schématiquement distinguer deux grandes stratégies proposées par les opposants à cet état de fait. La première consiste en la nationalisation de la terre (avec ou sans compensation des propriétaires), que l'Etat, agissant au nom de la collectivité, loue ensuite aux particuliers. La seconde permet la propriété privée de la terre, mais frappe celle-ci d'une TT. Les deux stratégies ont en commun que les recettes de la location ou de la TT contribuent positivement au budget des pouvoirs publics. En revanche, la première stratégie apparaît plus radicale dans la mesure où elle implique que l'Etat monopolise les revenus de la terre, ce qui n'est pas le cas de la seconde où il peut y avoir partage.

Dans le domaine de la science économique, les deux stratégies ont été défendues. Des économistes libéraux tels que James Mill (le père de Stuart Mill), Hermann Gossen<sup>3</sup>, et à leur suite Léon Walras, estimaient que la rente terrienne devait revenir à l'Etat afin de financer les services publics. Souhaitant éviter une expropriation pure et simple, ces auteurs ont cherché (i) à évaluer l'indemnité à offrir aux propriétaires en compensation de la perte de leurs terres, et (ii) vu les montants énormes en jeu, un mécanisme de financement afin que l'opération soit réalisable pour l'Etat.<sup>4</sup>

L'idée d'une TT n'est pas neuve non plus puisqu'elle intéressait déjà les Physiocrates, et à leur suite Adam Smith qui fut le premier à montrer qu'une taxe sur la valeur terrienne n'aurait pas d'effet négatif sur l'activité économique et ne renchérirait pas les loyers de la terre (cf. point 4.2). L'économiste américain Henry George fut aussi un grand avocat d'une TT à des fins publiques. Influencé en ce sens par les Physiocrates, George souhaitait une TT *unique* remplaçant tous les autres impôts ou taxes et qui constituerait ainsi la seule source de revenu pour les pouvoirs publics. Plus récemment, l'idée d'une taxe sur la valeur terrienne a reçu le soutien de nombre d'économistes importants, parmi lesquels les «prix Nobel d'économie» Samuelson, Friedman, Krugman et Vickrey.

Aujourd'hui, la TT est appliquée à des degrés divers dans différents pays, dont le Danemark et l'Estonie en Europe. Et si elle n'est pas (encore) appliquée, elle fait l'objet de débats et d'études de faisabilité dans nombre d'autres.<sup>5</sup>

En Wallonie, il n'existe pas de fiscalité *spécifique* à la terre, mais celle-ci subit différentes impositions, notamment via le précompte immobilier, les droits de succession et l'impôt sur le fermage. Mais, outre le fait qu'elles touchent aussi le bâti, la logique de ces impositions est plutôt celle de l'impôt et non celle d'un

---

<sup>3</sup> Hermann Heinrich Gossen (1810-1858), psychologue et économiste prussien.

<sup>4</sup> Pour plus de détails, voir Bousard (2011) et Bürgenmeier (1994).

<sup>5</sup> Les considérations de ce paragraphe et du précédent sont tirées de l'article en ligne WIKI1 (2015). Le lecteur intéressé y trouvera de nombreuses autres références bibliographiques. Un article récent de la revue *The Economist* témoigne également de l'intérêt toujours actuel pour la TT. Voir : <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/11/economist-explains-0>.

... *Bref historique*

paiement pour bénéficier du privilège de privatiser une ressource naturelle et d'en monopoliser les services. Par ailleurs, la TT est aussi l'objet de réflexions chez nous. Ainsi, dans une récente étude de l'Union des Villes et Communes de Wallonie sur la modernisation d'une taxation immobilière devenue complètement obsolète (Dubois, 2010)<sup>6</sup>, une des solutions proposées est celle d'une taxe sur la valeur du sol.

## 2. Différents concepts de valeur de la terre

En tant que propriété, la terre est un actif qui présente la particularité de pouvoir être mesuré à travers sa surface (en ares ou en hectares par exemple) ou à travers sa valeur (en euros). Mais contrairement à la surface, la notion de valeur de la terre peut être comprise de plusieurs façons.

La première distinction est classique. Comme pour tout actif, on peut décomposer la valeur courante de la terre (son prix) en une somme de deux composantes : (i) la somme des rentes futures actualisées (appelée valeur *fondamentale*) et (ii) une composante spéculative dépendant des anticipations quant à l'évolution future de la valeur de la terre.

D'autres concepts de valeur de la terre peuvent être distingués, notamment en fonction des multiples déterminants de sa valeur fondamentale. Le tableau 1 ci-dessous en propose une classification très schématique.

**Tableau 1.** Différents concepts de valeur de la terre et leurs déterminants

Déterminants de la valeur			Concepts de valeur		
déterminants fondamentaux	naturels		valeur brute	valeur fondamentale	valeur affichée (prix)
	actions humaines	collective propriétaire			
déterminants spéculatifs	anticipations		bulle spéculative		

La partie gauche du tableau distingue les *déterminants de la valeur* de la terre. Ceux-ci sont d'abord différenciés selon qu'ils affectent la valeur fondamentale (les déterminants fondamentaux) ou non (les déterminants spéculatifs). Les déterminants fondamentaux sont ceux qui affectent l'environnement de la parcelle de terre considérée, compris ici dans un sens très large (économique, urbain, naturel, etc.). Ces déterminants peuvent à leur tour être distingués selon qu'ils résultent de l'«action» de la nature ou de l'homme.

Par «déterminants naturels», on entend ce qui conditionne les propriétés intrinsèques de la terre. Par exemple, ce qui fait que du point de vue agricole, certaines terres sont plus riches que d'autres et du point de vue résidentiel, que certains paysages sont plus beaux que d'autres.

Quant aux déterminants résultant de l'action humaine, il importe de faire une nouvelle distinction, selon :

(i) qu'ils résultent de la volonté du propriétaire. On pense par exemple, dans le cas

<sup>6</sup> L'estimation des revenus cadastraux qui servent de base au calcul des précomptes immobiliers est fondée sur les loyers de 1975 ! L'origine de ce problème ne résiderait pas dans l'absence de l'expertise nécessaire au niveau de l'administration, mais serait surtout politique. Voir : <http://www.lecho.be/r/t/1/id/9634358>.

... Différents concepts de valeur de la terre

agricole, au surcroît de valeur que l'agriculteur apporte à la terre par son travail de défrichage et, dans le cas résidentiel, au surcroît de valeur que le propriétaire apporte à son jardin en l'aménageant et en l'embellissant.

(ii) ou sont la conséquence d'actions *collectives* passées et présentes. Il peut s'agir de la proximité d'une ville ou encore d'externalités (positives ou négatives) induites par des infrastructures collectives. Ces actions collectives sont à l'origine des avantages et/ou inconvénients en termes de localisation d'un terrain et sont par conséquent un déterminant de première importance de sa valeur.<sup>7</sup>

Enfin, sous le qualificatif «déterminants spéculatifs», on désigne les comportements qui, par opposition aux déterminants fondamentaux, ne modifient pas la valeur fondamentale de la terre, mais en affectent la valeur «affichée», c'est-à-dire le prix. La motivation de tels comportements n'est pas (seulement) d'exploiter la terre ou d'en user pour son compte propre, mais est avant tout l'espoir de gains financiers sous forme de plus-values.

La partie droite du tableau distingue différents *concepts de valeur*, et les met en rapport avec les déterminants de la partie gauche. La *valeur améliorée* de la terre<sup>8</sup> est la part de sa valeur fondamentale qui résulte de l'action du propriétaire. Par opposition, la *valeur brute* ou *non-améliorée*<sup>9</sup> est la part de sa valeur fondamentale qui est indépendante de l'action du propriétaire, et qui résulte donc soit des déterminants naturels, soit des actions collectives. Par construction, la somme des valeurs brute et améliorée détermine la valeur fondamentale. Enfin, et toujours par construction, la somme de cette dernière et de la bulle (résultant de la spéculation) définit la valeur affichée de la terre (son prix).<sup>10</sup>

La discussion des paragraphes précédents, en particulier la distinction entre les différents concepts de valeur, n'est pas sans importance pour la TT. En effet, afin d'éviter des effets de distorsion (cf. infra), la TT devrait idéalement épargner la valeur améliorée, et ne porter que sur les composantes brutes et spéculatives de la valeur (affichée) de la terre.

### 3. Trois formes possibles de taxe sur la terre

Si, comme argumenté à la section 1, c'est la collectivité qui doit être dépositaire de la terre (au sens ressource naturelle «brute»), on peut cependant concevoir qu'elle abandonne la propriété de parcelles à des particuliers pour leur usage propre. La TT peut alors s'interpréter comme une redevance à payer par le propriétaire à la collectivité en retour de la concession du terrain.

La TT est concevable de différentes façons. Par la suite, on distinguera trois cas selon que la taxe porte (i) sur la surface, (ii) sur la valeur de la terre ou (iii) sur le revenu de la terre (la rente terrienne).

#### 3.1 La taxe sur la surface

Celle-ci revient à prélever un certain montant par unité de surface. Son application est en principe très simple et c'est là son principal avantage. Au niveau d'une parcelle donnée, elle n'exige en termes d'informations que le nom du propriétaire

<sup>7</sup> Par exemple, au niveau des communes wallonnes de la région métropolitaine de Bruxelles, Dubois et Halleux (2003) observent une décroissance des prix fonciers et immobiliers en fonction de la distance à la capitale, ce qui oblige les ménages moins aisés à s'éloigner afin de trouver un habitat en rapport avec leurs ressources financières.

<sup>8</sup> En anglais «improved value of land».

<sup>9</sup> En anglais «unimproved value of land».

<sup>10</sup> Remarque : il est possible que la spéculation conduise (au moins transitoirement) à une valeur totale inférieure à la valeur fondamentale, auquel cas la valeur «spéculative» est négative.

... Trois formes possibles de taxe sur la terre

et la surface de la parcelle. Des informations qu'un Etat moderne digne de ce nom peut se donner s'il en a la volonté.

Le montant prélevé par unité de surface pourrait être différencié selon l'affectation de la terre (résidentielle ou agricole par exemple). On conçoit volontiers que le montant pourrait être plus élevé si l'affectation est résidentielle. Cette «sophistication» présente cependant le désavantage d'obliger les pouvoirs publics à vérifier que l'affectation «officielle» correspond bien à la réalité.<sup>11</sup>

Une telle taxe présente cependant l'inconvénient d'être inéquitable dans la mesure où deux parcelles ayant les mêmes surface et affectation sont susceptibles d'avoir des valeurs très différentes.<sup>12</sup>

### 3.2 La taxe sur la valeur

Dans son principe, la taxe sur la valeur de la terre paraît plus équitable que la taxe sur la surface. Mais elle est aussi plus exigeante en informations.

La première question qui se pose est celle du concept de valeur qui doit être retenu pour l'application de la taxe. Dans la logique des sections précédentes (en particulier de la section 2), la taxe devrait porter sur la somme des valeurs brute et spéculative de la terre, somme qu'on appellera par la suite *valeur à taxer*. Au contraire, elle devrait ignorer sa valeur améliorée afin de ne pas décourager l'activité du propriétaire visant à entretenir ou améliorer sa parcelle. Avec la conséquence importante que, idéalement, un propriétaire qui améliorerait sa terre ne paierait pas une taxe plus élevée.

L'application de la taxe suppose de connaître le nom du propriétaire, la surface de la parcelle et la valeur à taxer par unité de surface. Or l'évaluation de la valeur à taxer ne va pas de soi en pratique.

Le cas le plus simple est celui d'une terre brute, non lotie, avec un prix *de vente* récent. Alors le prix observé renseigne la valeur à taxer puisqu'il n'y a pas de valeur améliorée. Le cas le plus complexe est celui d'une parcelle améliorée *et* bâtie, occupée par son propriétaire depuis longtemps. La valeur à taxer doit alors être estimée et il existe des méthodes bien établies (notamment sur base de régressions statistiques) pour le faire.<sup>13</sup>

### 3.3 La taxe sur la rente

Etant donnés les liens entre rente et valeur, nombre de considérations du point 3.2 s'appliquent à la taxe sur la rente terrienne. Celle-ci paraît plus équitable que la taxe sur la surface, mais elle est aussi plus exigeante en informations, dans la mesure où elle pose dès le départ la question de la *rente à taxer*.

A nouveau, le cas le plus simple est celui d'une terre brute, non lotie, avec un loyer observable ou imputable.<sup>14</sup> Alors ce dernier détermine la rente à taxer. Dans le cas d'une parcelle améliorée *et/ou* bâtie, la rente à taxer doit être estimée, par

---

<sup>11</sup> On pense par exemple à un parc boisé affecté officiellement à la sylviculture, mais donc l'usage serait en pratique résidentiel.

<sup>12</sup> Ainsi une terre agricole d'une surface donnée n'aura ni la même valeur ni le même rendement selon qu'elle est située en Hesbaye ou en Famenne.

<sup>13</sup> Dans le cas précité, on peut concevoir une régression expliquant le prix du lot complet en fonction de ses différentes caractéristiques (l'environnement, la localisation, celles du bâtiment et celles qui traduisent l'amélioration de la parcelle). Ayant estimé la part du bâtiment et des améliorations à la terre dans le prix total, on obtient alors, par soustraction, la valeur à taxer. Voir par exemple Ahlfeldt (2011) pour une analyse des prix fonciers à Berlin, ou encore David *et al.* (2002) pour la France.

<sup>14</sup> Dans le cas d'une parcelle non bâtie, la rente terrienne peut être réelle ou imputée. Dans le premier cas, la rente est observable puisqu'elle se confond avec le loyer que touche le propriétaire qui met son terrain en location. Dans le cas où le propriétaire occupe lui-même sa parcelle, la rente est fictive au sens où elle est alors une estimation (par comparaison avec des parcelles similaires) de ce qu'il *toucherait* s'il la louait plutôt que de l'occuper lui-même. Si l'observation de la rente paraît a priori plus aisée quand la terre est louée, le risque existe aussi que l'observation soit biaisée (par ex. si le loyer est payé partiellement en noir).

... Trois formes possibles de taxe sur la terre

exemple au moyen de régressions hédoniques où la variable expliquée est le loyer de la parcelle (et non plus son prix comme dans le cas de la détermination de la valeur à taxer).

Remarquons que si la TT prend la forme d'une taxe sur la rente, la question se pose alors de savoir si la rente doit (1) être grevée de façon indépendante ou (2) être ajoutée aux autres revenus avant imposition. L'équité suggère que la deuxième formule devrait être choisie, mais la première est aussi concevable, en particulier si la TT est avant tout conçue comme une redevance à payer en contrepartie du privilège de privatiser une ressource naturelle et d'en monopoliser les services (comme avancé dans l'introduction).

Pour terminer cette section, signalons que les formes de TT considérées ci-dessus sont appliquées dans différents pays du monde (au moins sous une forme apparentée). Ainsi certains pays d'Europe centrale et de l'est appliquent une taxe sur la surface. Toujours en Europe, le Danemark et l'Estonie appliquent une taxe sur la valeur. En France enfin existe une taxe frappant les propriétés non bâties sur base du loyer.<sup>15</sup>

#### 4. Arguments en faveur de la taxe sur la terre

Indépendamment de l'argument éthique présenté en début de section 1 à l'encontre de l'appropriation privée de ressources naturelles considérées comme des «dons de Dieu», les partisans de la TT ont de multiples arguments en sa faveur, que l'on présente brièvement ci-dessous (tout en en faisant la critique le cas échéant).

**4.1** Le premier avantage est que la taxe porte sur un actif par nature *immobile*, contrairement à d'autres (comme les actifs financiers par exemple). Il est évidemment impossible pour échapper à la TT de cacher sa terre dans un paradis fiscal quelconque... En outre, au moyen des outils de la cartographie moderne (en particulier par satellite) et d'un système cadastral performant, les pouvoirs publics peuvent avoir une idée très précise de la réalité physique. Avec une taxe sur la surface, la base imposable soumise à la TT est donc non érudable. Mais avec les autres formes de la taxe, il importe aussi que les rentes ou valeurs à taxer ne soient pas sous-estimées. Des méthodes d'estimation éprouvées existent, que les pouvoirs publics peuvent appliquer s'ils s'en donnent les moyens.

**4.2** Un argument important avancé en faveur de la TT est que, contrairement à d'autres taxes, elle n'implique pas de distorsion dans les décisions économiques, en particulier de diminution d'activité susceptible de se traduire par une perte de bien-être pour la société. La figure 1 illustre le raisonnement dans le cas d'une taxe sur la rente.<sup>16</sup>

La figure est celle d'un marché locatif de la terre. La quantité de terre ( $L$ ) étant donnée, l'offre ne dépend pas du prix (ici la rente unitaire, c'est-à-dire par unité de surface). La rente unitaire d'équilibre ( $r$ ) est déterminée par l'intersection des courbes d'offre et de demande. En l'absence de taxation, les propriétaires touchent un revenu total égal à  $rL$ . Avec un taux de taxation  $t$  (compris entre 0 et 1), ce revenu est réduit à  $(1-t)rL$ . La taxe ne produit pas de distorsion au sens où elle ne modifie ni la quantité de terre louée, ni la rente payée par les locataires.<sup>17</sup> Elle

<sup>15</sup> Le lecteur intéressé trouvera des informations plus détaillées dans l'annexe de Dubois (2010), WIKI1 (2015) et Norregaard (2013).

<sup>16</sup> Un raisonnement que, selon les auteurs, on peut faire remonter à Adam Smith ou à David Ricardo.

<sup>17</sup> On soulignera en passant que la défense de la TT par ses partisans n'est pas toujours cohérente. Une autre vertu supposée de la TT est qu'elle inciterait à une utilisation plus parcimonieuse des sols (puisqu'elle les rend plus chers), avec en conséquence une moindre dispersion de l'habitat. Or cet argument est démenti par le graphique, qui montre que la taxe ne modifie pas la quantité de terre occupée.

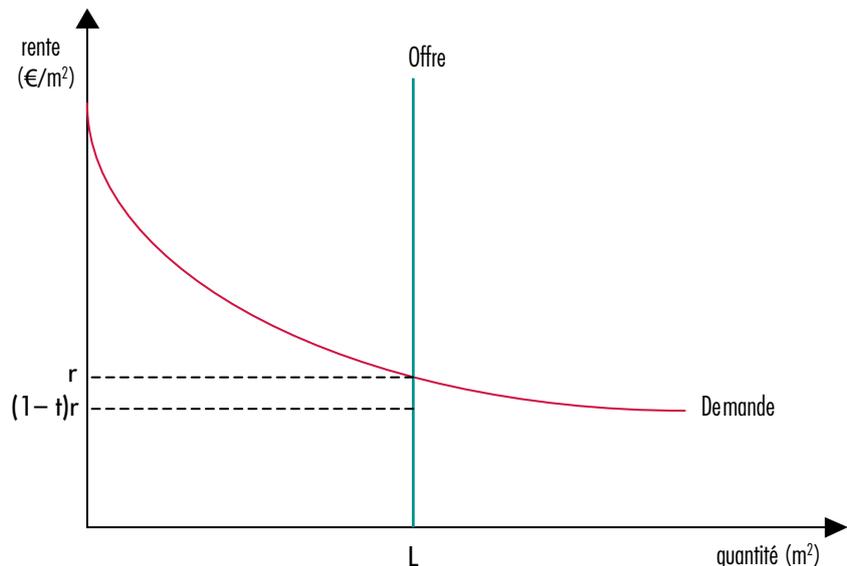
... Arguments en faveur de la taxe sur la terre

n'affecte négativement que les propriétaires, dont une part des revenus va aux pouvoirs publics.<sup>18</sup>

L'argumentation précédente présente cependant plusieurs faiblesses. Tout d'abord, le raisonnement à la base du graphique est tenu en *équilibre partiel*, c'est-à-dire sans tenir compte des multiples interactions entre le marché analysé (celui de la terre) et le reste de l'économie. Comme l'écrit Feldstein (1977), le résultat ci-dessus ne vaut en équilibre général que si deux hypothèses sont remplies : (i) l'usage des recettes de la taxe par les pouvoirs publics n'a pas d'impact sur les agents économiques et (ii) les propriétaires terriens n'offrent aucun autre facteur de production (en particulier en termes de travail et/ou d'équipements). Il s'agit d'hypothèses peu vraisemblables en pratique, ne fut-ce que parce que la taxe a un effet négatif sur le revenu et la richesse des propriétaires. En outre, l'argumentation sous-tendant le graphique ignore totalement la question du recyclage des recettes de la taxe.

Feldstein souligne une autre limite du raisonnement précédent, à savoir que la terre est un actif, et donc que si son rendement décroît (à cause de la taxe), il y aura déplacement de l'épargne vers d'autres facteurs de production, en particulier le capital productif investi dans l'agriculture et le résidentiel.

Figure 1. Equilibre du marché locatif de la terre



Etant donné ce qui précède, on conçoit volontiers qu'une taxe sur la rente terrienne est susceptible d'avoir bien d'autres effets (en termes d'équilibre du marché de la terre et de bien-être) que ceux illustrés par le graphique. Celui-ci ne peut donc pas être retenu tel quel en faveur de la TT. Seul un modèle d'équilibre général avec un marché de la terre calibré sur données réelles pourrait donner une estimation des différents effets précités. Cependant, le fait que l'offre de terre soit fixe suggère que la TT pourrait moins réduire l'activité que d'autres formes de fiscalité.

4.3 Un 3<sup>ème</sup> argument retenu par les défenseurs de la TT est qu'elle découragerait la spéculation, ainsi que les pratiques de rétention de terre.

<sup>18</sup> La figure 1 fait aussi l'hypothèse que la rente après taxe demeure positive. Ce sera nécessairement le cas avec une taxe sur la rente (cf. point 3.3) dont le taux de taxation appliqué à la rente (c'est-à-dire la fraction prélevée) est choisi entre 0 et 1. Mais cela pourrait ne pas être le cas avec une taxe forfaitaire. Si son montant se révèle supérieur à la rente terrienne touchée par le propriétaire, l'application d'une TT est susceptible de se traduire par un «abandon» de terre ou plus vraisemblablement en Wallonie, par une mise en vente de la parcelle. Ce risque porte avant tout sur les terres «marginales», dont la rente est par définition faible ou nulle.

... Arguments en faveur de la taxe sur la terre

L'achat d'une terre, non pour l'occuper ou pour l'exploiter soi-même mais dans un but de spéculation, ne constitue pas un phénomène exotique. En témoigne par exemple sur le marché de la terre agricole wallon la présence croissante d'acteurs extérieurs au secteur, en particulier depuis le début de la crise financière en 2008. L'arrivée de ces acteurs n'est évidemment pas indépendante de la hausse continue des prix de la terre agricole, qui a d'ailleurs commencé bien avant la crise et qui s'est ainsi traduite par des plus-values très appréciables.<sup>19</sup> Avec la conséquence que nombre d'agriculteurs «ordinaires» ne peuvent pas s'installer ou s'étendre car ils ne peuvent pas rivaliser avec les offres faites par ces nouveaux arrivants.

Du point de vue de la société dans son ensemble, ce processus de sélection par le marché peut se justifier si ces agents investisseurs se révèlent in fine (i) des exploitants agricoles plus efficaces que les agriculteurs «ordinaires» ou (ii) des «bons» bailleurs, au sens où ils permettraient aux agriculteurs un accès à la terre à long terme et à un coût raisonnable, sans que ces derniers soient obligés de l'acquérir. La validité de ces hypothèses n'est cependant pas évidente et celles-ci devraient être étudiées de façon approfondie, surtout dans le cadre d'un marché de la terre favorable à la recherche de plus-values. S'il est avéré qu'elles ne sont pas vérifiées, alors la TT apparaît comme un outil susceptible de décourager la spéculation sur la terre. Sa logique est simple. Quelle que soit la quantité qui lui sert de base de calcul (la surface, la rente ou la valeur), la TT réduit les revenus qui peuvent être tirés de la terre, ce qui la rend moins attractive en tant qu'actif.

Parmi les trois formes de TT présentées ci-dessus, la taxe sur la valeur paraît la plus susceptible de décourager les comportements spéculatifs. Contrairement aux taxes sur la surface ou sur la rente, la taxe sur la valeur frappe en effet directement les éventuelles plus-values que le spéculateur espère engranger.<sup>20</sup>

On soulignera pour terminer ce point que la TT est aussi susceptible de décourager les comportements de rétention de terre, que ceux-ci soient liés à la spéculation ou dus à *d'autres motifs* (par exemple pour éviter que la parcelle voisine de sa maison soit bâtie).

**4.4** Un autre avantage de la TT est qu'elle pourrait constituer, même si ce n'est pas son but premier, un «mécanisme automatique» de compensation financière (au moins partiel) des propriétaires en cas d'installation d'une «désutilité» dans leur voisinage. L'installation en question peut être celle d'une usine, d'une crèche, d'un centre sportif, d'une caserne de pompiers, d'un crématorium, d'un centre de collecte de déchets, d'une éolienne, d'habitations sociales... Les guillemets sont de rigueur car l'utilité ou la désutilité de l'installation dépend bien sûr du point de vue. Si elle bénéficie à des particuliers, voire à l'ensemble de la collectivité, l'installation se traduit souvent par des nuisances pour les riverains à cause de bruits, d'odeurs, du trafic engendré, de dégradation du champ visuel,... En outre, elle est susceptible de se traduire par des moins-values pour les propriétés dans le voisinage. Rien d'étonnant dès lors qu'elle soit susceptible de provoquer des réactions déterminées du type «pas chez moi !»<sup>21</sup>, réactions qui en effet tendent à se multiplier ces dernières années.

Cependant, Germain et Peeters (2014) observent dans un article récent que s'il existe une taxe sur la *valeur* de la terre préexistante à l'installation de la «désutilité», alors les moins-values induites dans le voisinage par cette «désutilité» se traduiront mécaniquement par une réduction de la taxe à payer. Cette réduction est alors

<sup>19</sup> Voir les articles de presse suivants : [http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=DMF20130612\\_00322888](http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=DMF20130612_00322888), <http://www.levif.be/info/actualite/belgique/pourquoi-albert-frere-investit-dans-les-terres-agricoles/article-4000304793506.htm>.

<sup>20</sup> Il importe de souligner qu'une telle taxe affecte tous les propriétaires dont la terre augmente de valeur, y compris ceux qui n'ont pas de comportements spéculatifs.

<sup>21</sup> Aussi désignées sous l'acronyme NIMBY.

susceptible d'atténuer des attitudes du type «pas chez moi !». Cette atténuation n'aura cependant lieu que si la compensation est suffisamment élevée, ce qui suppose que la taxe ne soit pas négligeable au départ.<sup>22</sup>

4.5 On terminera cette section, en soulignant que la TT peut aussi être défendue du point de vue de l'efficience, en tant qu'instrument obligeant le propriétaire d'une parcelle à internaliser les externalités de congestion qu'il est susceptible de créer dans son environnement. L'encadré 1 (en fin de texte), rédigé par Frédéric Gaspard, approfondit ce point.

## 5. La question de l'ampleur de la TT

L'application d'une TT peut être conçue avec un plus ou moins grand degré d'«ambition». Une première façon est de la concevoir comme une taxe modeste ne s'appliquant qu'à certaines catégories de terres (par exemple résidentielles) et revenant principalement aux pouvoirs locaux afin de leur permettre de financer leur offre de services publics. C'est l'approche proposée par l'étude de Dubois (2010) consacrée à la modernisation du précompte immobilier, où la taxe ne s'appliquerait qu'aux terrains à usage résidentiel, bâtis ou à bâtir. Les terres agricoles ne seraient donc par concernées. La TT viendrait en lieu et place de l'actuelle taxe sur les terrains à bâtir non bâtis et serait d'une grandeur comparable (autrement dit limitée, puisque la taxe sur les terrains à bâtir non bâtis est plafonnée à 440€ par terrain en 2015 et 800€ lorsque le terrain n'a pas fait l'objet d'un permis de lotir).

Mais la TT peut aussi être conçue comme une taxe de grande ampleur, affectant *tout* le territoire et prenant une place significative dans le financement de l'ensemble des pouvoirs publics. Dans ce cas, sa finalisation pourrait se réaliser dans le cadre d'une réforme en profondeur de la fiscalité au niveau global, visant à la fois à sa simplification et à son rééquilibrage en faveur du travail, un facteur très lourdement imposé en Belgique. Dans le cadre de cette remise à plat de la fiscalité, la question se pose par ailleurs de savoir si la taxation ne devrait pas s'étendre à l'ensemble des ressources naturelles (par ex. l'eau, les carrières, etc.).

Dans le même ordre d'idée, la TT pourrait prendre place dans la réforme de la fiscalité proposée récemment par Stiglitz (2014) sur base de 3 principes : (1) taxer en priorité ce qui est immobile, (2) appliquer le principe du pollueur-payeur et (3) augmenter de concert recettes fiscales et dépenses publiques, en privilégiant (a) les hausses de fiscalité qui affectent le moins l'activité et (b) les hausses de dépenses qui la stimulent le plus. Il est évident que la TT répond parfaitement au 1<sup>er</sup> principe. En outre, l'argument présenté au point 4.2 suggère que la TT répond aussi au critère (a) du 3<sup>ème</sup> principe.

A l'extrême d'une logique de changement de la fiscalité, on trouve la position «georgiste» (c'est-à-dire inspirée par Henry George) visant à financer les pouvoirs publics au moyen d'une taxe *unique* prélevée sur la terre (ou plus globalement sur les ressources naturelles), en lieu et place de l'ensemble des taxes affectant négativement l'activité économique (en particulier les charges sur le travail). Mais sa faisabilité fait débat, ne fut-ce que parce que la place des Etats modernes dans les économies développées est bien plus importante aujourd'hui que du temps d'Henry George (le

---

<sup>22</sup> Dans le cadre du modèle de Germain et Peeters, l'installation de la «désutilité» induit un phénomène de mobilité résidentielle qui engendre des plus-values de la terre dans les zones *non* affectées. Sur base d'un exemple, les auteurs montrent qu'en écrémant ces plus-values, les autorités publiques peuvent compenser (éventuellement intégralement) les moins-values subies par les propriétaires riverains. L'impact de la désutilité est alors réparti sur l'ensemble des propriétaires et non sur les seuls riverains. L'exercice est cependant théorique, et à nouveau, seul un modèle calibré sur données réelles permettrait d'avoir une idée plus concrète des compensations que pourrait engendrer une TT en cas d'installation d'une «désutilité».

... La question de l'ampleur de la TT

19<sup>ème</sup> siècle). Si certains (dont Paul Krugman) sont sceptiques sur le financement des pouvoirs publics uniquement via une TT, d'autres pensent le contraire.<sup>23</sup>

Les montants financiers générés par une TT peuvent rapidement se révéler non négligeables. Un grossier ordre de grandeur peut être très simplement obtenu à l'échelle de la Wallonie. Sur base des chiffres de l'IWEPS renseignant les surfaces des différentes zones du plan de secteur en 2010,<sup>24</sup> une TT de 10 €/are/an prélevée sur les zones d'habitat, d'activité économique et d'extraction rapporterait 223 millions €/an. Pour sa part, une TT de 1 €/are/an (soit 100 €/ha/an) prélevée sur les zones agricole et forestière rapporterait 133 millions €/an. A titre de comparaison, selon la même source, les dépenses courantes et de capital de la Région wallonne concernant les routes et bâtiments se montaient à 509 millions € en 2009 (les dépenses totales se montant à 7,763 milliards €).<sup>25</sup>

Cet apport en termes de recettes de la TT dans les caisses des pouvoirs publics pourraient cependant être bien moindre, dès lors que la TT ne s'ajoute pas à la fiscalité existante mais sert plutôt à alléger ou remplacer d'autres charges ou impôts. En Wallonie, la terre est déjà soumise à contribution et la TT pourrait être mise en place en vue de moderniser tout ou partie de l'imposition sur la terre (en particulier le précompte immobilier).

Mais même si la TT remplace la fiscalité existante sur la terre, rien n'empêche de la fixer à un niveau qui augmente au final les recettes des pouvoirs publics. Il importe alors de prendre en compte les impacts possibles de la TT sur les agents économiques, en particulier les producteurs. A titre d'exemple, la taxe de 100 €/ha/an mentionnée plus haut représenterait pour nombre d'agriculteurs propriétaires entre 1/4 et 1/3 de leur revenu brut, un impact qui pourrait remettre en question leur viabilité économique. Dans ces conditions, on conçoit volontiers que la mise en place d'une TT pourrait s'accompagner d'un allègement d'autres charges (par exemple les charges sociales).

Rappelons que par définition, la TT ne porte que sur la terre. En conséquence, rien n'empêche qu'elle soit accompagnée d'une fiscalité spécifique au bâti. Rien n'empêche non plus qu'elle soit accompagnée de réglementations ou d'incitants économiques visant à favoriser les bons comportements en matière de préservation de la terre et plus généralement de l'environnement.

L'encadré 2 (en fin de texte), écrit par Etienne Beguin, replace la taxe terrienne dans le contexte des réalités agricoles wallonnes. L'auteur relève que la taxe pourrait, au même titre que d'autres instruments, contribuer à la politique foncière en Wallonie, tout en soulignant la nécessaire prudence avec laquelle les instruments fiscaux doivent être utilisés, vu leur impact déterminant sur la gestion des terres.

## Conclusion

Le but du présent article était d'explorer dans les grandes lignes le principe d'une TT. Une telle taxe peut être fondée sur l'observation que la terre «brute» (c'est-à-dire avant aménagement par l'action humaine) est un «don» de la nature et non le produit de l'activité économique. Vu cette caractéristique, la terre peut-elle être privatisée ou doit-elle revenir à la collectivité ? La TT admet le principe de la propriété privée de la terre mais exige une contrepartie du propriétaire en échange du privilège de pouvoir privatiser un terrain et d'en monopoliser les services. Plutôt

<sup>23</sup> Cf. l'article en ligne WIKI2 (2014) pour des références mesurant le potentiel d'une TT en termes de recettes financières dans les pays anglo-saxons.

<sup>24</sup> Cf. [www.iweps.be/affectations-du-sol-en-wallonie](http://www.iweps.be/affectations-du-sol-en-wallonie).

<sup>25</sup> Cf. <http://www.iweps.be/budget-des-depenses-de-la-rw-moyens-daction-par-division-organique>.

... Conclusion

qu'un impôt, la TT s'apparente ainsi à une redevance versée à la collectivité en échange de la jouissance d'un privilège.

Après avoir tenté de clarifier certaines notions (notamment celle de valeur de la terre) et relevé que la TT était à la fois une idée ancienne et toujours d'actualité, on a décrit les formes qu'elle pouvait prendre et analysé des arguments qui plaident en sa faveur. Parmi ceux-ci, il y a le fait qu'elle porte sur un actif immobile et donc difficilement érudable. En outre, vu que l'«offre de terre» est fixe, la TT est susceptible d'engendrer moins de distorsion dans les choix économiques (notamment en termes de réduction d'activité) que d'autres formes de fiscalité. Un autre argument en faveur de la TT est qu'elle pourrait être un instrument de lutte contre la spéculation et les pratiques de rétention de terre. Enfin, à condition d'être d'une certaine ampleur, la TT pourrait constituer un mécanisme de compensation financière (au moins partiel) des propriétaires en cas d'installation d'une «désutilité» dans leur voisinage, susceptible en conséquence d'atténuer des attitudes du type «pas chez moi!».

La question de l'ampleur de la TT a aussi été brièvement abordée. Une telle taxe peut en effet être conçue avec un plus ou moins grand degré d'«ambition». Il peut s'agir d'une taxe modeste ne s'appliquant qu'à certaines catégories de terres et revenant principalement aux pouvoirs locaux afin de leur permettre de financer leur offre de services publics. Mais la TT pourrait aussi, dans une logique «georgiste», consister en une taxe de grande ampleur, affectant *tout* le territoire et prenant une place significative dans le financement de l'*ensemble* des pouvoirs publics.

Vu l'ampleur du sujet, l'ambition n'était pas ici d'en étudier tous les aspects. L'angle d'analyse choisi dans cet article est économique. Certains aspects de la TT ont été complètement ignorés, notamment sur les plans juridique et institutionnel. La question des impacts qu'une TT pourrait avoir au niveau urbanistique a elle aussi été ignorée. Et même sur le plan économique, des questions importantes n'ont pas été abordées, notamment celle de l'impact d'une TT sur des secteurs d'activités très consommateurs de terre, comme l'agriculture et la sylviculture.

Etant loin d'en avoir fait le tour, cet article se veut donc une invitation à une étude beaucoup plus approfondie et de grande ampleur de la question. Celle-ci devrait être multidisciplinaire, étant donné tous les domaines concernés. Au niveau juridique, dans un contexte institutionnel en constante évolution, il y a la question de la faisabilité de la TT (notamment en fonction de l'ampleur qu'elle prendrait). Sur les plans politique et administratif se pose la question de l'organisation pratique de la TT (qui la lève ? au profit de qui ? au moyen de quelles informations ?). A l'évidence, l'économie devrait également être mobilisée et ce, à plusieurs niveaux. En fonction du montant de la taxe, quels seraient les impacts sur les finances publiques et sur les secteurs d'activité particulièrement concernés (par exemple l'agriculture) ? Et même sur l'ensemble de l'économie wallonne si la TT devait constituer un impôt majeur ? Se pose aussi la question de savoir si la TT pourrait jouer un rôle dans une éventuelle vaste réforme visant à déplacer la fiscalité du travail vers le capital, dont il est actuellement beaucoup question chez nous. Enfin, il va sans dire que les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire devraient aussi être impliqués, notamment sur la question de savoir si la TT peut contribuer à lutter contre la dispersion de l'habitat et/ou la perte de terres liées à l'urbanisation (environ 2000 ha par an en Wallonie).<sup>26</sup>

---

Marc Germain est Maître de conférences à l'Université de Lille 3, chercheur au LEM (UMR 8179, Université de Lille 3) et chercheur associé à l'IRES (UCL).

Marc Germain  
marc.germain@uclouvain.be

---

<sup>26</sup> Voir l'article de presse suivant : <http://www.sillonbelge.be/articles/2000-hectares-urbanis%C3%A9s-chaque-ann%C3%A9e-en-wallonie>.

## Taxe terrienne et efficacité

En des termes très généraux, une taxe est justifiée du point de vue de l'efficacité si elle permet aux agents qui y sont soumis d'internaliser une externalité. La taxe terrienne semble échapper à ce type de justification puisqu'elle vise la détention d'une ressource non-renouvelable et non pas un comportement. A première vue, on ne voit pas en quoi la simple détention d'une parcelle de terre par un agent entraînerait des externalités sur d'autres agents.

Cependant, en matière foncière, il y a un lien relativement intime entre l'actif<sup>1</sup> et l'usage qui en est fait. Ce lien peut être de nature technologique : par exemple, l'agriculture ne s'affranchit pas facilement de la fertilité des sols; autre exemple plus caricatural, il est vain de tenter d'extraire du pétrole d'un sous-sol qui n'en contient pas. Cet argument-là s'applique généralement à tous les actifs, mais la spécificité de la terre réside dans un autre type de lien avec ses usages possibles : dans la plupart des pays industrialisés, l'usage d'une parcelle de terre est soumis à des contraintes administratives en fonction de sa localisation, urbaine ou rurale, et de caractéristiques intrinsèques de la parcelle ou de son environnement (pente du terrain, nature du sous-sol, etc.). Edifier un bâtiment commercial ou d'habitation, lancer une activité agricole, creuser la roche sont autant d'exemples d'usages connus pour être permis ou interdits par les autorités selon la localisation de la parcelle ou son type.

Si l'on considère ces contraintes administratives comme données, adoptant ainsi une perspective de *second best*, ce constat suscite une nouvelle question : tous les usages permis d'une parcelle donnée auraient-ils en commun certaines externalités ? Ce commun dénominateur serait alors une base légitime pour appliquer une taxe terrienne, sans négliger la possibilité d'appliquer d'autres taxes ou subventions liées à des usages particuliers et à leurs externalités particulières.

Typiquement, en zone urbaine, toute occupation du sol implique la fréquentation des voiries à proximité et l'utilisation des biens publics locaux. Indépendamment de toute tarification en vigueur et sans passer par un mécanisme de marché, l'existence d'un usager supplémentaire entraîne par le fait même des coûts, que l'on peut ranger parmi les externalités de congestion. Cela se voit le mieux dans le cas de l'usage des routes en raison de sa fréquente gratuité, mais la congestion n'est pas limitée à ce seul exemple. Prenons l'exemple d'un service d'urgence qui est organisé sans demander l'accord ou la souscription des résidents d'une ville<sup>2</sup>. L'effectif de la permanence téléphonique dans ce service d'urgence doit augmenter avec la population qui en dépend. Chaque usager crée donc un coût, du simple fait de son existence.

En zone rurale, l'effet est inverse : on peut dire en forçant le trait que chaque occupant de la terre « comble un vide » au lieu d'entraîner une forme de congestion. Cette occupation s'accompagne d'une gestion de l'environnement qui est généralement appréciée. Ce dernier argument est éminemment empirique et conditionnel à un contexte culturel<sup>3</sup> : il se peut que le goût d'une majorité de citadins pour une campagne entretenue à proximité de chez eux cède la place, dans d'autres contextes, à une aspiration à l'urbanisation totale ou au contraire à un appel de la nature à l'état sauvage au bord des villes... Si l'on s'en tient à l'hypothèse de départ, l'occupation de la terre en milieu rural engendre plutôt des aménités et la taxe terrienne doit donc être négative à ces endroits-là. Il est opportun de rappeler ici que la pollution générée par des usages particuliers

<sup>1</sup> Il faut entendre ici le terme « actif » dans un sens assez générique. Si on considère un actif si spécifique que son usage est prédéterminé en nature et en quantité, alors taxer l'actif ou l'usage est équivalent. Pour la terre, ce déterminisme n'est pas de mise et il convient de contextualiser le lien entre l'actif et l'usage.

<sup>2</sup> Remarquez que le cadre de l'exemple n'est pas questionné et que l'argument se place donc résolument dans une perspective de *second best*, comme annoncé plus haut.

<sup>3</sup> Voire, pourquoi pas, à un biais personnel de l'auteur...

de la terre peut être taxée ou régulée par ailleurs, indépendamment du niveau de la taxe terrienne (p.ex. l'usage de pesticides ou d'engrais contaminant les nappes phréatiques doit être dissocié de l'occupation de la terre et traité à part comme il se doit).

Bien sûr, il est possible de faire varier la taxe terrienne de façon plus riche que selon une dichotomie rural – urbain. Les contraintes administratives qui pèsent sur l'usage de la terre, constituant le fond de notre hypothèse de départ, s'appuient sur une catégorisation détaillée des parcelles. Cette même catégorisation peut servir à la modulation de la taxe terrienne dans un but d'efficacité. Des modulations similaires sont déjà implicites dans divers impôts déjà existants en Belgique, comme les taxes communales généralement plus élevées dans les communes urbaines que dans les communes rurales (et modulées aussi selon d'autres critères). L'introduction d'une taxe terrienne en Belgique impliquerait donc, dans la perspective de l'efficacité, la réforme d'autres taxes existantes, selon des modalités qui nous éloigneraient de notre sujet.

Frédéric Gaspard est professeur d'économie et de politique agricole à l'UCL, et chercheur au Earth and Life Institute (UCL).

Frédéric Gaspard  
frederic.gaspard@uclouvain.be

ENCADRÉ 2

**Taxe terrienne et politique foncière**

Le pourcentage des terres agricoles exploitées directement par leurs propriétaires (30 %) et de celles données en location (70 %) semble relativement constant depuis des dizaines d'années. Mais, cette stabilité cache peut-être une évolution de la structure de la propriété rurale.

En Wallonie, les échanges de terres agricoles se font dans un contexte caractérisé par la baisse continue du nombre des agriculteurs suite à la mécanisation, accompagnée par l'augmentation de la taille des exploitations<sup>1</sup>. Alors que simultanément la superficie agricole globale se réduit suite aux prélèvements pour d'autres affectations (urbanisation, zonings, voiries, etc.). En outre, la tension sur le marché des terres agricoles est exacerbée depuis quelques années par l'arrivée d'autres intervenants attirés par la terre en tant que valeur refuge (même si c'est marginalement).<sup>2</sup>

Cette tension s'est traduite par une forte augmentation des prix des terres agricoles ces dernières années, alors que pendant très longtemps, le prix des terres a eu tendance à augmenter moins vite que le prix des autres immeubles. Compte tenu du niveau actuel des prix, on ne peut pas écarter un risque de concentration de la propriété des terres, comme on a pu l'observer dans d'autres régions (en Champagne par exemple).

Dans ce contexte, la politique foncière<sup>3</sup> wallonne se doit de réduire ce risque, car celui-ci est incompatible avec ses objectifs. En effet, parmi ceux-ci on peut citer :

- la sécurité d'exploitation de l'agriculteur;
- la limitation de l'investissement de l'agriculteur dans le foncier;
- la stabilité de l'investissement;

<sup>1</sup> Un phénomène qui remonte à la guerre 40-45.

<sup>2</sup> Parmi les facteurs qui expliquent l'arrivée de ces nouveaux intervenants, la crise financière de 2008 et la perte de confiance dans le système bancaire est un facteur important. Les diverses DLU ont également entraîné le rapatriement et la réaffectation des avoirs de certaines personnes qui ont souhaité investir une partie de ceux-ci en terres agricoles.

<sup>3</sup> Nous utilisons le terme « foncier » car c'est l'usage courant, mais nous parlons bien de la politique de gestion des terres agricoles par les pouvoirs publics.

- conserver les surfaces affectées à la production agricole et contribuer à la baisse de la pression et de la spéculation foncière;
- encourager l'installation des jeunes agriculteurs.

Divers moyens peuvent être mis en œuvre pour atteindre ces objectifs, fiscaux et non fiscaux<sup>4</sup>. Au niveau fiscal, l'investissement foncier requérant une certaine sécurité, compte tenu de sa nature (il est peu liquide) et des frais liés à son acquisition (droits d'enregistrement), il est souhaitable que la fiscalité soit marquée par une certaine stabilité et prévisibilité.

A côté des impôts classiques frappant le foncier (droits d'enregistrement en cas de mutation, droits de succession, impôt sur les revenus, précompte immobilier), on peut penser à une taxe terrienne (qui pourrait remplacer en tout ou en partie certains de ceux-ci), mais également à des incitants fiscaux permettant d'atteindre les objectifs définis.<sup>5</sup>

Il est indéniable que certains moyens fiscaux peuvent aider à atteindre les objectifs de la politique foncière. Cependant, ils peuvent aussi avoir des effets pervers ou indésirables s'ils ne sont pas utilisés correctement, notamment une vente massive de terres (obligeant les agriculteurs à les acquérir au prix d'un alourdissement de la charge du facteur foncier dans la gestion de l'exploitation), ou une gestion des terres sans perspective durable (avec les conséquences environnementales qui en résulteraient).

Ainsi, une taxe terrienne étant incontestablement susceptible d'avoir un effet sur la gestion des terres (comme toute mesure fiscale), il est indispensable qu'elle soit utilisée avec discernement dans l'intérêt général.

Etienne Beguin est Maître de conférences invité à la Faculté de droit et de criminologie (UCL).

Etienne Beguin  
etienne.beguin@uclouvain.be

<sup>4</sup> Le Code wallon de l'agriculture (Décret du 27 mars 2014) a prévu plusieurs instruments non fiscaux. On peut citer notamment l'Observatoire foncier qui a pour mission de répertorier et d'analyser les ventes de biens immobiliers agricoles sur l'entièreté du territoire de la Région wallonne. Par ailleurs, le Code attribue un droit de préemption à la Région wallonne lors de la vente des biens se trouvant dans certaines zones.

<sup>5</sup> Ces incitants peuvent prendre la forme d'exonérations d'impôts (exonération de précompte immobilier, exonération à l'IPP, réduction ou exonération des droits de donation et de succession) accordés aux personnes qui acceptent de prendre des engagements permettant d'atteindre les objectifs de la politique foncière. Ces mesures sont déjà utilisées en Région wallonne pour les terrains sis en zone Natura 2000, pour les biens faisant l'objet de baux de longue durée, pour les parts de groupements forestiers.

## Références

- Ahlfeldt G. (2011). «If Alonso was right : modeling accessibility and explaining the residential land gradient», *Journal of Regional Science*, 51(2), 318-338.
- Boussard J.-M. (2011). «L'équilibre général et la rente foncière dans l'oeuvre de Léon Walras», Communication de l'Académie d'Agriculture de France, séance du 1/6/2011, [www.academie-agriculture.fr/seances/seance-libre-8](http://www.academie-agriculture.fr/seances/seance-libre-8).
- Bürgenmeier B. (1994). «The misperception of Walras», *The American Economic Review*, 84(1), 342-352.
- David A., F. Dubujet, C. Gouriéroux et A. Laferrère (2002). «Les indices de prix des logements anciens», INSEE Méthodes, 98.

Dubois O. (2010). «Evaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière», Union des Villes et Communes de Wallonie, [http://www.uvcw.be/no\\_index/avis/avis-PRI.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/avis/avis-PRI.pdf).

Dubois O. et J.-M. Halleux (2003). «Marchés immobiliers résidentiels et étalement urbain contraint. L'accessibilité au logement au sein de la région métropolitaine bruxelloise», BELGEO, 1ère Journée des géographes belges, 3, 303-327.

Feldstein M. (1977). «The surprising incidence of a tax on pure rent : a new answer to an old question», *Journal of Political Economy*, 85(2), 349-360.

Germain M. et D. Peeters (2014). «Un modèle de mobilité résidentielle avec taxe foncière», document de travail FAERE 2014.15.

Norregaard J. (2013). «Taxing immovable property. Revenue potentiel and implementation challenges », IMF working paper 13/129.

Stiglitz J. (2014). «Reforming taxation to promote growth and equity», Roosevelt Institute.

WIKI1 (2015). «Land value tax», [http://en.wikipedia.org/wiki/Land\\_value\\_tax](http://en.wikipedia.org/wiki/Land_value_tax).

WIKI2 (2014). «Georgism», <http://en.wikipedia.org/wiki/Georgism>.

Directeur de la publication :  
*Vincent Bodart*

Rédactrice en chef :  
*Muriel Dejemeppe*

Comité de rédaction : *Paul Belleflamme,*  
*Vincent Bodart, Muriel Dejemeppe, Frédéric*  
*Docquier, Jean Hindriks, Marthe Nyssens,*  
*William Parienté, Mikael Petitjean*

Secrétariat & logistique : *Anne Davister*  
Graphiste : *Dominos*

**Regards Économiques** IRES-UCL

Place Montesquieu, 3  
B1348 Louvain-la-Neuve

[www.regards-economiques.be](http://www.regards-economiques.be)

[regard-ires@uclouvain.be](mailto:regard-ires@uclouvain.be)

tél. 010/47 34 26

ISSN 2033-3013