

# Une juste évaluation

## L'impôt foncier est un moyen efficace mais impopulaire de réduire l'inégalité

John Norregaard

DANS un quartier huppé de Cape Town, en Afrique du Sud — pays affligé, à l'instar de nombreux autres, par l'aggravation des inégalités en matière de revenus depuis quelques années — un appartement de 150 m<sup>2</sup> peut valoir 480.000 dollars, le propriétaire devant payer à l'administration locale un impôt foncier de l'ordre de 2.700 dollars par an, au tarif actuel.

Par contre, le propriétaire d'un appartement situé dans un quartier beaucoup moins reluisant et valant 10 fois moins que le premier ne paierait

pas le dixième du montant de l'impôt foncier, soit 270 dollars par an, mais un montant bien moindre proportionnellement : 150 dollars par an.

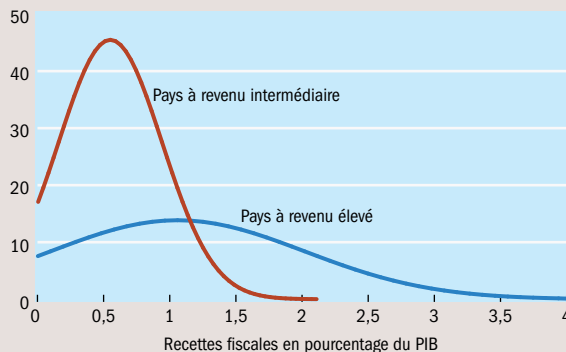
L'impôt foncier permet à l'administration de redistribuer la richesse au profit des pauvres et de réduire ainsi l'inégalité entre les administrés (encore que, dans l'idéal, l'accent devrait être mis sur l'effet de la redistribution de l'ensemble des taxes et dépenses publiques). Mais, en général, les pouvoirs publics ne recourent pas autant qu'ils peuvent à la fiscalité foncière pour remédier aux inégalités dans la répartition du revenu et de la richesse et pour accroître les recettes. La raison en est que l'impôt foncier est aussi une taxe impopulaire — sans doute parce qu'il est difficile de l'éviter — et difficile à administrer.

Le terme «impôt foncier» est souvent employé au sens large pour désigner une gamme de taxes : taxes annuelles basées sur la valeur (ou la taille) de biens immeubles, taxes sur la vente de propriétés foncières, taxes sur le patrimoine net, taxes sur les successions et les donations et taxes sur les transferts de titres. Ici, nous l'employons au sens classique et étroit des taxes ordinaires sur les biens immeubles. Ces taxes remontent à la nuit des temps — cas de la Chine et de la Grèce (*The Economist*, 2013) —, et des érudits comme Adam Smith, David Ricardo et Winston Churchill en ont souligné les avantages. Récemment, la hausse des recettes foncières a suscité un intérêt spectaculaire dans des pays aussi variés que le Cambodge, la Chine, la Croatie, l'Égypte, la Grèce, l'Irlande, le Libéria et la Namibie (pour plus de détails, voir Norregaard, 2013).

Pourquoi ce regain d'intérêt?

### Miser sur l'impôt foncier

Le recouvrement de l'impôt foncier varie considérablement dans les pays à revenu élevé — de presque zéro en Croatie, au Luxembourg et en Suisse à plus de 2 % dans des pays comme la France, le Japon, le Royaume-Uni et les États-Unis. Plus souvent, les pays à revenu intermédiaire misent moins sur ce type d'impôt. (proportion de pays, en pourcentage, 2010)



Sources : FMI, *Statistiques de finances publiques*; Organisation de coopération et de développement économiques; calculs des services du FMI.



Quartier au bord de la mer, Cape Town, en Afrique du Sud.

### Potentiel de recettes

Le produit de l'impôt sur les biens immobiliers est relativement modeste dans la plupart des pays. Pour les économies développées, il représente en moyenne 1 % du PIB environ, soit deux fois et demie le niveau moyen observé dans les pays à revenu intermédiaire — 0,4 % du PIB. (L'on ne connaît guère leur importance dans les pays à faible revenu.) De plus, les recettes mobilisées dans les deux groupes présentent de fortes disparités, celles-ci étant très profondes dans les économies avancées (voir graphique). Ces disparités du rendement fiscal reflètent assurément les divers degrés d'opposition du public à leur utilisation et les contraintes techniques de leur administration; mais elles révèlent aussi un potentiel élevé de renforcement de leur utilisation.

Le niveau maximum de recettes que l'on peut considérer comme un objectif ambitieux pour les pays à revenu intermédiaire est celui de 1 % du PIB observé en moyenne dans les économies développées. Peu de pays à revenu élevé — Canada, États-Unis et Royaume-Uni — mobilisent plus de 3 % du PIB par an au titre de l'impôt foncier, et certains dépassent 2 % du PIB (France, Israël, Japon et Nouvelle-Zélande). Un objectif de 2 à 3 % du PIB semble donc réaliste pour les pays à revenu élevé.

De nombreux pays privilégient une réforme de l'impôt foncier qui élargit l'assiette et relève les taux. Les raisons invoquées

varient selon les pays, mais traduisent souvent non seulement la nécessité d'accroître les recettes afin de réduire les déficits ou de compenser la baisse d'autres taxes, mais également le souci de l'efficacité et de l'équité. Quelques pays — d'Asie en particulier — ont accru récemment l'impôt foncier pour enrayer la flambée des prix de l'immobilier.

L'impôt foncier est généralement considéré comme étant plus efficace que les autres impôts (notamment sur le revenu), en partie

### L'impôt foncier permet à l'administration de redistribuer la richesse au profit des pauvres.

du fait qu'ils ne semblent pas préjudiciables à l'emploi, à l'épargne et à l'investissement, et parce qu'ils sont plus difficiles à éviter que la plupart des autres taxes, surtout en raison de l'immobilité de la propriété foncière. Des facteurs géographiques déterminent la valeur des propriétés : une belle résidence d'été au bord du lac est facilement identifiable pour l'administration et impossible à cacher dans un compte bancaire offshore pour un propriétaire.



## L'on s'accorde de plus en plus à penser que la charge fiscale repose principalement sur les contribuables à revenus moyens et élevés.

En général, les études sur les moteurs de la croissance économique révèlent que l'imposition des biens immobiliers nuit moins à la croissance que les autres formes d'imposition et, en particulier, les impôts directs (OCDE, 2010). Mais il est généralement plus efficace d'imposer l'immobilier résidentiel que l'immobilier commercial, le terrain et les bâtiments étant des facteurs de production intermédiaires. L'exception réside dans le cas où les taxes sont utilisées comme un moyen brut de paiement de services.

La réforme de l'impôt foncier tend à créer des tensions entre les administrations publiques. Il est courant et largement recommandé d'en affecter le produit à une administration infranationale. Après tout, la qualité des services publics fournis au niveau local se reflète généralement dans la valeur des propriétés foncières. La fiscalité locale peut accroître la responsabilisation et l'efficacité des institutions politiques, mais peut nécessiter une réduction des transferts interadministrations. En outre, un accord sur les taux minimums et maximums peut être nécessaire pour limiter la concurrence fiscale entre administrations locales (réduction compétitive des taux) et l'exportation fiscale (transfert d'une part excessive de la charge fiscale à des non-résidents).

### Une question d'équité

L'équité de l'impôt foncier fait l'objet d'un vif débat depuis des années. L'on s'accorde de plus en plus à penser que la charge fiscale repose principalement sur les contribuables à revenus moyens et élevés. Ainsi, de nombreux pays considèrent désormais le renforcement de la fiscalité foncière comme un moyen d'améliorer l'équité globale du régime fiscal eu égard à l'inégalité croissante. La progressivité de l'impôt peut être rehaussée par diverses mesures de réduction ou d'élimination des obligations fiscales des propriétaires pauvres ou à faible revenu. On pourrait par exemple : imposer uniquement les propriétés dont la valeur dépasse un certain seuil, puis relever graduellement les taux; exonérer les personnes âgées et handicapées ou leur appliquer des taux inférieurs; permettre aux ménages à faible revenu d'«hypothéquer» ou de retarder le paiement de l'impôt foncier. Si celui-ci est véritablement facturé comme ce que les fiscalistes appellent une taxe sur les prestations — égale à la valeur des services reçus —, ces changements n'auront aucun effet sur la redistribution du revenu. Mais cela est rarement vrai en pratique.

Les économistes tendent à privilégier fortement le recours à une fiscalité foncière (bien conçue) présentant des avantages économiques attrayants : moins de distorsions et plus d'équité que les autres impôts, mais un bon potentiel de recettes. Pourtant,

l'opposition généralisée du grand public à son expansion tient en partie à sa transparence et aux possibilités assez limitées d'évasion et de fraude. En effet, bien que les partisans de l'impôt foncier le surnomment «impôt parfait» (Webb, 2013), il est souvent considéré comme la plus détestée des taxes (Cabral et Hoxby, 2012).

L'impôt foncier est non seulement impopulaire, mais assez difficile à administrer. Le calcul d'une taxe basée sur la valeur marchande des terrains et immeubles est malaisé et requiert un investissement considérable dans l'infrastructure administrative. Il s'agit notamment d'établir un registre officiel exhaustif qui enregistre les coordonnées physiques ainsi que les données relatives aux propriétaires et à la valeur des propriétés. C'est un exercice à forte intensité de données qui requiert souvent une vaste coopération et un échange d'informations entre plusieurs entités : autorités fiscales, administrations locales, tribunaux et organismes topographiques. Pour assurer l'essor — c'est-à-dire la croissance des recettes fiscales parallèlement à l'augmentation de la valeur des propriétés — et l'équité de l'impôt, un bon système d'évaluation est nécessaire pour suivre de près les valeurs marchandes à travers des mises à jour régulières. Même si l'avènement des systèmes d'évaluation collective assistée par ordinateur a considérablement simplifié le processus, bien des contraintes pratiques persistent, y compris le manque d'évaluateurs qualifiés dans bien des pays.

Enfin, l'impôt foncier n'est pas recouvré systématiquement dans nombre de pays parce qu'il est politiquement impopulaire, mais aussi parce qu'il ne produit d'ordinaire pas beaucoup de recettes. De surcroît, il y a sans doute une incitation à ne pas le recouvrer, l'entité responsable n'étant pas toujours l'ultime bénéficiaire des recettes.

De solides arguments économiques militent en faveur de l'imposition des biens immobiliers. Toutefois, il est essentiel de la planifier et de l'exécuter avec prudence, de concert avec l'amélioration de l'infrastructure administrative de base et, dans bien des cas, une forte volonté politique pour mener à bien la réforme de l'impôt foncier. C'est ainsi que l'on établit un régime fiscal illustré par les logements de Cape Town : un régime qui produit des recettes et réduit les inégalités. ■

*John Norregaard est chef de division adjoint au Département des finances publiques du FMI.*

---

*Cet article est inspiré de l'étude publiée par l'auteur dans un document de travail du FMI en 2013 et intitulé «Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges».*

### Bibliographie :

- Cabral, Marika, and Caroline Hoxby, 2012, "The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts," NBER Working Paper 18514 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- The Economist, 2013, "Governments Should Make More Use of Property Taxes," June 29. [www.economist.com/propertytax13](http://www.economist.com/propertytax13).
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2010, "Tax Policy Reform and Economic Growth," Tax Policy Studies No. 20 (Paris). [www.oecd.org/tax/tax-policy/46605695.pdf](http://www.oecd.org/tax/tax-policy/46605695.pdf).
- Webb, Merryn Somerset, 2013, "How a Levy Based on Location Values Could Be the Perfect Tax," Financial Times, September 27. [www.ft.com/cms/s/2/392c33a6-211f-11e3-8a00-00144feab7de.html#axzz2ik1AY700](http://www.ft.com/cms/s/2/392c33a6-211f-11e3-8a00-00144feab7de.html#axzz2ik1AY700).