



HOW TO

NOTES

**Comment concevoir et mettre en œuvre
des réformes de l'impôt sur la propriété**

Martin Grote and Jean-François Wen

©2024 Fonds monétaire international

Comment concevoir et mettre en œuvre des réformes de l'impôt sur la propriété

NOTE/2024/006

Martin Grote et Jean-François Wen*

AVERTISSEMENT : Les notes pratiques renferment des conseils des services du FMI à l'intention des décideurs sur des questions importantes. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

RÉFÉRENCE RECOMMANDÉE : Grote, Martin et Jean-François Wen. 2024. « Comment concevoir et mettre en œuvre des réformes de l'impôt sur la propriété ». Note pratique du FMI n° 2024/006, Fonds monétaire international, Washington.

Les commandes peuvent être passées en ligne, par télécopie ou par courrier, à :

International Monetary Fund, Publication Services
B.P. Box 92780, Washington, DC, 20090, USA
Tél. : +1 (202) 623 7430 Téléc. : +1 (202) 623 7201
Messagerie électronique : publications@imf.org
bookstore.IMF.org
elibrary.IMF.org

* Les auteurs remercient les nombreux collègues qui ont commenté la version préliminaire de cet article, notamment Isabell Adenauer, Maria Cavalleri, Brendan Crowley, Ruud de Mooij, Roland Kpodar, Mario Mansour, Boaz Nandwa, Santiago Acosta Ormaechea, Dinar Dhamma Prihardini, Andrea Schaechter, Harriet Tolputt et Ruud Vermeulen.

Table des matières

Comment concevoir et mettre en œuvre des réformes de l'impôt sur la propriété	1
Introduction	1
Impôt périodique sur la propriété	3
Assiette de l'impôt	4
Taux d'imposition	10
Exonérations et allègements fiscaux	12
Impôts sur les transactions immobilières	15
Administration de l'impôt sur la propriété	18
Couverture	20
Calcul de la base d'imposition (évaluation)	21
Facturation, perception et recouvrement	25
Conclusion	29
Bibliographie	30

Encadrés

Encadré 1. Inde : le système d'impôt sur la propriété basé sur la surface	6
Encadré 2. Identité des recettes de l'impôt sur la propriété	19
Encadré 3. Exemples de pratiques permettant d'améliorer la perception de l'impôt sur la propriété	26

Graphiques

Graphique 1. Collecte de l'impôt sur la propriété dans les principaux pays et groupes de pays comparables en pourcentage du PIB	2
Graphique 2. Impôts fonciers périodiques et impôts sur les transactions financières et en capital, en pourcentage du PIB	2

Tableaux

Tableau 1. Impôts sur les mutations relatifs à l'acquisition de biens à usage résidentiel en 2023	16
Tableau 2. Exemple d'efficacité administrative	20

Comment concevoir et mettre en œuvre des réformes de l'impôt sur la propriété

Martin Grote et Jean-François Wen

Septembre 2024

L'impôt sur la propriété est souvent une source sous-exploitée de recettes publiques locales. Dans de nombreux pays, un impôt à large assiette, perçu à des taux raisonnables, pourrait générer des recettes nettement plus élevées et couvrir la majeure partie des coûts liés à l'amélioration des services publics locaux. La présente note offre un guide pratique pour la conception et la mise en œuvre de réformes des impôts périodiques sur la propriété immobilière et la mutation de biens immobiliers. Elle aborde les choix fondamentaux qu'ont à faire les décideurs sur l'assiette et le taux de l'impôt sur la propriété, ainsi que les principales fonctions de l'administration fiscale dans la gestion de la perception de l'impôt : évaluation, facturation et recouvrement. Les conseils contenus dans cette note découlent d'une analyse documentaire¹ et des connaissances tirées de l'expérience du département des finances publiques dans le renforcement des capacités en matière d'impôt sur la propriété. La note reprend et met à jour certains des travaux d'analyse de Norregaard (2013) tout en fournissant des conseils plus détaillés sur les aspects pratiques de l'adoption de réformes de l'impôt sur la propriété. Elle a été rédigée dans le but d'assister les pays en développement à répondre à leurs besoins en matière de mobilisation des ressources, mais les aspects liés à la conception sont également pertinents pour les pays avancés et les pays émergents qui cherchent à accroître la productivité des recettes de l'impôt sur la propriété.

Introduction

On appelle « impôts sur le patrimoine » une vaste catégorie d'impôts exigibles sur l'utilisation, la propriété ou la mutation de biens. Ces impôts peuvent être prélevés à intervalles réguliers, en une seule fois, ou à l'occasion d'un transfert de propriété (FMI 2014). Cette note porte sur la réforme des types d'impôts sur la propriété les plus courants : *l'impôt périodique sur la propriété immobilière* (payé annuellement sur une valeur imposable des bâtiments et des terrains, c'est-à-dire de biens immobiliers) et *l'impôt sur la mutation de biens immobiliers* (prélevé sous forme d'impôt ou de droit de timbre en cas de changement de propriétaire du bien immobilier)².

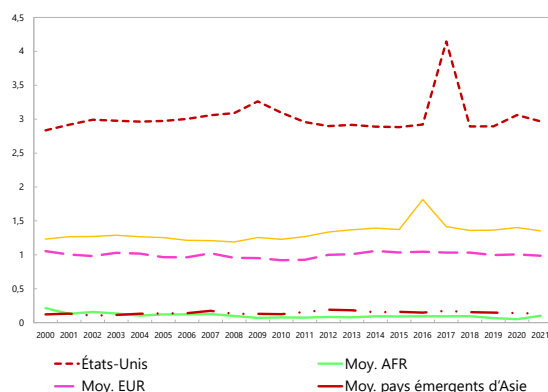
Il existe une importante marge d'augmentation des recettes provenant de l'impôt sur la propriété, en particulier dans les pays en développement. Le total des impôts sur la propriété en Afrique subsaharienne et dans les pays

¹ Ont été d'une grande utilité en particulier les analyses développées dans les études comparatives encyclopédiques transnationales de Franzsen et McCluskey (2017) ; Franzsen et McCluskey (2005) ; Kelly, White et Aanchal (2020) ; McCluskey, Bahl et Franzsen (2022) ; Kelly (2013b) ; et Almy (2013).

² Les impôts sur la mutation de biens immobiliers entrent dans la catégorie de recettes « impôts sur les transactions financières et en capital » du manuel de statistiques de finances publiques du FMI. Cette catégorie avait été classée dans les « impôts sur le patrimoine » dans FMI (2001), mais a été reclassée dans la catégorie « impôts sur les biens et services » dans FMI (2014). Les gains en capital sur les ventes de biens sont classés dans la catégorie « impôts sur le revenu, les bénéfices et les gains en capital » (et non impôts sur le patrimoine).

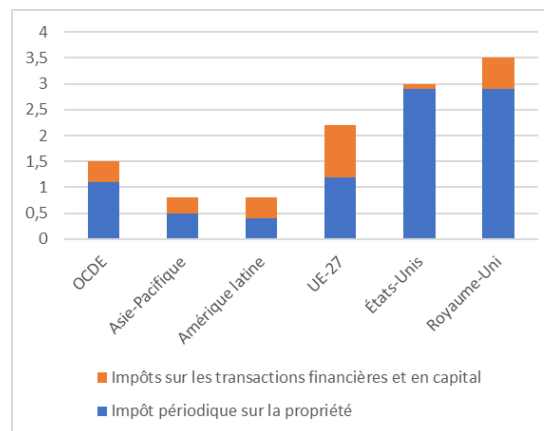
émergents en Asie représentait à peine 0,1 % du PIB en 2021, contre 1 % en moyenne en Europe, 3 % aux États-Unis et 1,4 % dans les pays de l'OCDE (graphique 1)³. Il est raisonnable de cibler un ratio de recettes de l'impôt sur la propriété rapporté au PIB de 1 à 2 % (ONU-Habitat, 2011a)⁴. Le dynamisme des recettes de l'impôt sur la propriété par rapport à la croissance économique, estimé à 1,048 pour les pays de l'OCDE à long terme (OCDE 2023), est probablement beaucoup plus faible dans les pays qui ne font pas partie de l'OCDE et où la base d'imposition est souvent calculée une fois pour toutes. Les recettes tirées des impôts périodiques sur la propriété immobilière dominent les recettes des impôts sur les transactions financières et en capital, y compris les prélèvements sur les ventes immobilières, même s'il existe des exceptions régionales (graphique 2).

Graphique 1. Perception de l'impôt sur la propriété dans les grands pays et groupes de pays comparables, en pourcentage du PIB



Source : statistiques des finances publiques ; WoRLD.

Graphique 2. Impôts périodiques et impôts sur les transactions, en pourcentage du PIB



Source : OCDE.

Plusieurs facteurs contribuent à la faible productivité de l'impôt périodique sur la propriété dans les pays en développement. La couverture des biens imposables est faible ; la base d'imposition des biens et les impôts correspondants ne sont pas calculés avec exactitude ; les capacités de l'administration fiscale sont faibles ; et la tenue de registres sur papier facilite la falsification des données. On améliorerait considérablement les recettes en élargissant la couverture fiscale, en rationalisant les nombreuses exemptions, en recalculant plus régulièrement la base d'imposition des biens et en mettant en place la déclaration fiscale et le paiement des impôts par voie électronique. Les progrès des technologies de cartographie numérique permettent de repérer les parcelles et les bâtiments, d'enregistrer leurs propriétaires et de cartographier leur emplacement dans un cadastre fiscal centralisé (FMI 2018, page 69). L'imagerie aérienne et satellitaire peut être un outil très efficace et peu coûteux à l'appui de l'administration de l'impôt sur la propriété.

Les réformes structurelles réussies de l'impôt sur la propriété sont des réformes complètes. Elles s'appuient sur de vastes consultations avec les parties prenantes et comprennent une révision du système de transferts budgétaires entre administrations visant à encourager les administrations infranationales à exploiter leurs propres recettes. Elles font l'objet d'une préparation soignée et de larges consultations préalables visant à neutraliser les perceptions négatives de l'impôt périodique sur la propriété. La meilleure publicité consiste à rappeler aux contribuables que ceux qui utilisent les services publics locaux doivent participer à couvrir leurs coûts dans la mesure du raisonnable. Le succès de la réforme de l'impôt sur la propriété repose aussi sur un

³ Le graphique 1 montre les recettes totales de l'impôt sur la propriété. Le pic atteint en 2017 aux États-Unis est dû aux « impôts non périodiques sur le patrimoine net » (une composante des impôts sur le patrimoine au sens large) et imputable à un impôt unique sur les bénéfices réalisés à l'étranger non rapatriés des sociétés américaines créé par la loi de 2017 sur les réductions d'impôt et l'emploi (*Tax Cut and Jobs Act*) (OCDE 2019, page 20).

⁴ Cette fourchette est cohérente avec les rapports d'assistance technique du département des finances publiques dans lesquels a été estimé l'effort fiscal potentiel de l'impôt sur la propriété dans divers pays africains à l'aide de modèles de frontières stochastiques. Voir Caldeira et al. (2019) pour une réflexion sur la méthode empirique.

calendrier de mise en œuvre bien pensé et sur l'application concomitante d'une réduction des droits sur les transferts de capitaux et des changements nécessaires dans les transferts fiscaux entre administrations pour permettre le financement d'ajustements synchronisés dans le cadre de la décentralisation budgétaire. Les réformes des finances publiques locales impliquent une plus grande autonomie fiscale pour les municipalités : la mise en œuvre d'une réforme de l'impôt sur la propriété nécessite donc *a priori* que l'administration centrale soutienne fermement la décentralisation des pouvoirs qui l'accompagne en matière d'impôts et de dépenses (Keith, 1993). Il faut inciter les administrations locales à fournir un effort maximal pour percevoir l'impôt sur la propriété, par exemple en réduisant progressivement la part des recettes fiscales qui leur est allouée ou en créant des subventions entre administrations conçues pour récompenser les plus performantes dans la collecte des impôts locaux.

La stratégie de communication devrait souligner l'asymétrie entre les avantages et les inconvénients. Les campagnes d'information publiques devraient montrer que l'impôt sur la propriété améliore l'équité globale de la répartition des richesses dans le système fiscal, par exemple en expliquant que les multipropriétaires, ceux qui possèdent des exploitations agricoles, des forêts et des résidences, et qui jusque-là bénéficiaient des services publics sans payer d'impôt sur la propriété, vont commencer à contribuer au maintien de ces services, et qu'en conséquence, les taux globaux de l'impôt sur la propriété devraient baisser. On peut aussi tirer parti de la grande visibilité de l'impôt sur la propriété pour mettre en lumière les multiples exemptions dont jouissent certains face au coût des services publics locaux dont ils bénéficient. Il convient de souligner l'équité des exemptions sous condition de ressources pour les ménages à faible revenu et des reports de paiement pour ceux qui sont confrontés à des problèmes financiers. De plus, si l'impôt sur la propriété entraînait une baisse des prix de l'immobilier, les primo-accédants seraient plus à même d'acquérir un bien, ce qui favoriserait l'équité intergénérationnelle et le bien-être social.

Impôt périodique sur la propriété

Un impôt sur la propriété bien conçu et bien administré peut mobiliser des recettes de manière équitable et efficace. Les impôts périodiques sur la propriété à assiette large appuyés sur la valeur vénale des biens établissent un lien entre le paiement de l'impôt et les services locaux, car ils sont imposés aux propriétaires dont la valeur des biens s'apprécie grâce à l'amélioration des routes, du traitement des eaux usées, de l'enlèvement des ordures et d'autres services locaux financés grâce à une meilleure perception de l'impôt⁵. L'appel au principe de l'équité fiscale (mise à contribution des usagers) permet de susciter un soutien politique en faveur du recours à l'impôt sur la propriété pour l'alimentation des finances publiques locales et d'encourager les politiciens locaux à prendre des décisions budgétaires judicieuses. L'image de l'usager-payeur ou d'un « impôt sur les prestations » est parlante mais loin d'être exacte, car la plupart des systèmes d'impôt sur la propriété présentent des caractéristiques redistributives⁶. Cet impôt est généralement considéré comme un impôt progressif en ce

⁵ Des recherches ont montré que l'impôt sur la propriété et la valeur des services publics locaux sont tous deux capitalisés dans les prix des logements. Voir, par exemple, Nguyen-Hang et Yinger (2011).

⁶ Le concept de prestation occupe une place prépondérante dans les finances publiques puisqu'il est un outil théorique qui oriente l'élaboration de la politique fiscale, en particulier en ce qui concerne l'application d'exemptions et de réductions du taux d'imposition. Son attrait découle du principe selon lequel les gens devraient être imposés proportionnellement au niveau de prestations dont ils bénéficient. Il est perçu comme un outil propre à aider les décideurs à concevoir un système fiscal équitable. Seulement, dans la pratique, il est difficile de quantifier ce niveau de prestations au niveau individuel (par exemple, de combien d'éclairage public, de nettoyage des rues, d'entretien des parcs, etc., chacun a-t-il bénéficié ?). Le concept de prestation reçue est donc une aide pour la conception de la politique fiscale, mais non un cadre rigide. Il doit être mis en balance avec les autres principes régissant l'élaboration de la politique fiscale : l'équité, la neutralité, la simplicité et le caractère administrable. Le concept de prestation aide à trouver un juste équilibre entre rendement et équité en essayant de répartir équitablement la charge de l'impôt sur la propriété, en particulier lorsque les demandes d'allègement fiscal commencent à s'accumuler.

que la propriété est corrélée à la richesse⁷, et on sait qu'il a un effet relativement bénin sur la croissance économique (il crée moins de distorsions que l'impôt sur l'emploi, car le caractère relativement statique de l'immobilier limite les réactions comportementales face à l'impôt)⁸. L'assiette fiscale fixe de l'impôt périodique sur la propriété en fait un outil particulièrement adapté aux finances des collectivités locales.

Assiette de l'impôt

Deux approches distinctes sont largement utilisées pour calculer la base de l'impôt périodique sur la propriété. *Le calcul de la base d'imposition en fonction de la valeur* s'appuie sur les transactions du marché pour déterminer la valeur du bien. *Le calcul de la base d'imposition en fonction de la surface* repose sur la taille du terrain (en mètres carrés ou acres) et/ou des bâtiments (surface réelle ou surface habitable en mètres carré). Les taux d'imposition unitaires (taux/m²) sont parfois ajustés en fonction de l'emplacement, de l'usage du bien et de caractéristiques physiques telles que les matériaux de construction ou l'âge des améliorations. Même s'ils introduisent de la complexité dans un système simple et sont souvent subjectifs et peu transparents, les ajustements améliorent généralement l'équité horizontale et verticale (Franzsen et McCluskey 2017, page 7). Les taux d'imposition au mètre carré des terrains et des bâtiments peuvent être identiques ou différents. Un impôt forfaitaire par propriété avec ou sans ajustements rudimentaires en fonction de la taille, de l'emplacement ou de l'usage est moins courant, mais peut être utile lorsque l'on ne dispose pas d'informations sur les parcelles ou les valeurs des terrains.

La maturité du marché immobilier et la qualité de l'information sur les ventes ou les locations sont des facteurs prépondérants dans le choix de l'assiette fiscale la plus appropriée. Dans les pays où les marchés immobiliers sont performants et où existent les compétences et les capacités d'évaluation nécessaires pour déterminer régulièrement et à grande échelle des valeurs crédibles, le calcul de la base d'imposition en fonction de la valeur est l'option privilégiée pour des raisons d'équité et de dynamisme (Franzsen et McCluskey 2013, p. 44). Un simple calcul de la base d'imposition en fonction de la surface pourrait avoir pour effet de soumettre à la même charge fiscale l'habitant d'un logement délabré et celui d'un logement fraîchement rénové de taille similaire situé dans le même quartier. L'approche basée sur la valeur vénale améliore la vitalité des recettes en période de croissance urbaine, tandis que l'approche basée sur la surface nécessite d'ajuster les taux pour tenir compte de l'inflation et de l'augmentation de la valeur du marché, sans quoi les recettes risquent de stagner. Le calcul de la base d'imposition en fonction de la surface convient aux pays où il n'existe pas de marché foncier formel ou actif ou dans lesquels les capacités d'évaluation des biens et les capacités administratives sont faibles.

Calcul de la base d'imposition en fonction de la surface

On peut ajuster le calcul de la base d'imposition fondé sur la surface pour tenir compte de facteurs influant sur les valeurs marchandes. Ce système « hybride » est utilisé en Inde (voir l'encadré 1). Les municipalités de New Delhi et d'Ahmedabad ont cherché à estimer les valeurs du marché en appliquant des coefficients soigneusement sélectionnés à des valeurs unitaires simples afin de surmonter les difficultés liées aux

⁷ Les propriétaires fonciers supportent l'impôt foncier parce que l'offre de terrains utilisables est fixe. De même, les propriétaires de constructions supportent à court terme l'impôt sur leurs bâtiments car ceux-ci sont essentiellement fixes. Cependant, à long terme, l'impôt sur les constructions peut dissuader les propriétaires de réaliser de nouvelles constructions ou même des réparations sur le parc immobilier existant. Les localités où le taux de l'impôt sur la propriété résidentielle est relativement élevé peuvent être confrontées à une diminution progressive du parc de logements entraînant le transfert d'une partie de la charge de l'impôt depuis ceux qui perçoivent des revenus du capital vers les occupants des logements, sous la forme d'une hausse des loyers (et des loyers imputés pour les propriétaires-occupants). Ainsi, si la consommation de services de logement en pourcentage du revenu diminue avec le niveau de revenu, l'impôt sur la propriété résidentielle peut devenir régressif ou moins progressif qu'à court terme. Dans une petite économie ouverte (qui caractérise la plupart des pays en développement), l'investissement dans la construction peut être particulièrement sensible au taux de l'impôt sur la propriété au niveau national. Les économistes ne sont pas parvenus à un consensus sur l'incidence globale de l'impôt sur la propriété (Oates et Fischel 2016, page 415). Si l'on craint que l'impôt sur la propriété ne devienne régressif, il y a lieu de mettre en place des programmes d'allègement et des programmes de transfert de revenus ciblant les plus démunis (Kitchen 2013, page 29).

⁸ Voir Acosta-Ormachea, Sola et Yoo (2018).

réévaluations périodiques coûteuses. Il s'agit d'une solution provisoire permettant de générer des recettes grâce à l'impôt sur la propriété en attendant que les autorités disposent de capacités d'évaluation suffisantes pour pouvoir mettre en place un impôt sur la propriété entièrement fondé sur la valeur marchande des biens. De même, plusieurs pays d'Europe du Sud-Est se trouvent actuellement dans une phase de transition où différentes formes d'approches basées sur la surface sont utilisées pour s'approcher de la valeur du marché.

La méthode unitaire fondée sur la surface simplifie considérablement l'évaluation. Il est donc difficile d'imaginer, compte tenu des possibilités d'utilisation de l'imagerie satellitaire, ce qui justifierait de ne pas tirer davantage parti dès à présent de l'impôt sur la propriété, même dans les pays dont les capacités d'évaluation sont limitées. Il convient de souligner que l'introduction de ce modèle d'évaluation implique par définition d'utiliser des données relatives aux surfaces, qui sont plus aisément accessibles que les valeurs vénales. Les valeurs de référence unitaires de surface définies pour différentes zones municipales peuvent être obtenues à partir d'une étude initiale des prix de vente ou de location au mètre carré typiques dans des quartiers relativement homogènes.

Le système fonctionne encore mieux si les exemptions sont réduites au strict minimum. Même les lieux de culte religieux devraient être redevables des charges d'utilisation des services d'eau et d'assainissement. Selon le principe des prestations reçues, seuls les bidonvilles qui ne sont raccordés à aucun service municipal devraient être exemptés. Toutefois, ONU-Habitat (2011a) a avancé que dans plusieurs pays, la part de la population vivant dans des bidonvilles dépasse largement le pourcentage considéré comme pauvre et que dans ce contexte, on peut envisager, à titre d'impôt sur la propriété, l'instauration d'un impôt foncier à la charge des personnes qui vivent sur ces terrains dans des établissements informels (plutôt qu'à la charge des propriétaires, dont l'identité peut être difficile à établir). La redistribution des ressources aux fins de la fourniture de services de base dans les zones défavorisées devrait certes être une priorité pour les administrations centrales et locales, mais il ressort des divers exemples au niveau mondial qu'il est important que les communautés pauvres contribuent dans la mesure du possible, même à un très faible niveau, à leur propre financement public (Bird, 1995, page 41).

Encadré 1. Inde : le système d'impôt sur la propriété basé sur la surface

New Delhi et Ahmedabad ont mis en place un système basé sur la surface ajustée qui offre une solution de substitution à court et moyen terme de l'évaluation basée sur la valeur vénale. Cette méthode ne nécessite pas de réévaluer chaque parcelle puisqu'elle repose sur une autodéclaration de la valeur imposable du bien. L'actualisation des calculs fondés sur la surface unitaire peut être obtenue par une révision régulière des facteurs et coefficients multiplicateurs relatifs aux différents attributs des biens, tels que l'emplacement, l'âge du bien, l'usage (résidentiel ou non), ou encore le régime d'occupation. Une formule arithmétique simple est appliquée pour calculer l'impôt sur la propriété, selon la surface couverte du bâtiment et la valeur unitaire de la surface (fixée par l'administration locale), ou l'impôt unitaire pour la catégorie visée (d'emplacement ou de confort). Cela permet à tout citoyen de déclarer lui-même la valeur fiscale de son bien.

La principale difficulté pratique est de déterminer exactement la surface du bâtiment ou de la parcelle. Les progrès technologiques de l'imagerie satellitaire peuvent aider à lever cette difficulté. Les villes indiennes ont créé des cadastres fiscaux qui contiennent des informations provenant de la cartographie par système d'information géographique (SIG) qui géoréfèrent toutes les données des déclarations d'impôt sur la propriété faites par les contribuables. Cela a permis aux administrations locales de générer des notifications automatiques pour les biens à l'égard desquels le système indiquait une déclaration d'impôt vierge sur la carte SIG. La formule de calcul de la valeur unitaire de surface annuelle est la suivante :

Valeur annuelle = valeur unitaire de surface x surface couverte/bâtie x facteurs multiplicateurs.

Les valeurs unitaires de surface sont définies pour huit zones de valeur (A à H), la catégorie D constituant la valeur unitaire de base, à 320 roupies par mètre carré. Les autres catégories sont : A, valeur unitaire la plus élevée (630 roupies/m²) ; B (500 roupies/m²) ; C (400 roupies/m²) ; E (270 roupies/m²) ; F (230 roupies/m²) ; G (200 roupies/m²) ; et H (100 roupies/m²).

Les facteurs multiplicateurs d'ajustement de la valeur sont le type d'occupation (par le propriétaire ou par un locataire) ; l'âge et l'usage (résidentiel ou non résidentiel) du bâtiment ; et la qualité ou la structure. On utilise des facteurs multiplicateurs inférieurs à 1,0 pour les catégories E à H, et supérieurs à 1,0 pour les catégories A à C. En 2011, le taux d'imposition sur la valeur annuelle des surfaces couvertes de bâtiment ou des terrains vacants pour les différentes catégories de biens résidentiels était de 10 % pour les catégories A à E et de 6 % pour les catégories F à H. Pour les biens non résidentiels, toutes catégories confondues, il était de 10 %. Pour cette méthode, les besoins en données sont moindres que pour l'approche basée sur la valeur. D'autres caractéristiques du bien peuvent être intégrées comme facteurs d'ajustement pour parvenir à une estimation qui sera plus proche de la valeur vénale.

Les facteurs multiplicateurs d'ajustement

Type d'occupation (résidentiel)	Facteur	Structure	Facteur	Année de construction	Facteur	Usage	Facteur
Occupé par le propriétaire	1,0	Pucca	1,0	Après 2000	1,0	Établissements médicaux, religieux, scolaires	1,0
Occupé par un locataire	2,0	Semi-pucca	0,7	1990 à 2000	0,9	(Vacant), services publics, télécommunications	2,0
		Kutchha	0,5	1980 à 1990	0,8	Industriel (occupé), musées, théâtres	3,0
				1970 à 1980	0,7	Commerce, vente de détail	4,0
				1960 à 1970	0,6	Hôtels, tours	10,0
				Avant 1960	0,5		

Exemple : pour un bâtiment commercial de 200 m² occupé par son propriétaire, construit avec des matériaux de bonne qualité en 1995, d'une valeur unitaire de surface de 500 roupies/m², l'impôt sur la propriété pour 2011 serait calculé comme suit : 500 × 200 × [1,0 (occupé par le propriétaire) × 1,0 (qualité) × 0,9 (année de construction) × 4,0 (usage)] × taux d'imposition de 10 % = 36 000 roupies.

Sources : Delhi, loi de 2003 (modifiée) et arrêté de 2003 relatif à l'impôt sur la propriété (*Delhi Municipal Corporation (Amendment) Act 2003, Delhi Municipal Corporation (Property Tax) By-laws 2003*) ; et Franzsen et McCluskey (2017, pages 575-576).

Calcul de la base d'imposition en fonction de la valeur

Trois méthodes d'évaluation standard sont couramment utilisées pour estimer la valeur vénale d'un bien : la méthode des « ventes comparables », la méthode du « coût » et la méthode du « revenu ». Dans la première méthode, on s'appuie sur les prix de vente de biens comparables récemment observés pour déterminer de la

base d'imposition du bien. Avec la méthode du coût, on additionne la valeur du terrain et le coût estimé de remplacement de la construction (à neuf) et on soustrait la dépréciation. Cette méthode est parfois utilisée pour les bâtiments de services publics et les biens linéaires⁹, ou encore pour les biens industriels, qui sont rarement mis en vente (et pour lesquels on ne dispose donc pas d'un grand ensemble de prix du marché). Selon la méthode du revenu, on capitalise le revenu locatif net annuel attendu qui peut être généré par le bien au cours de sa durée de vie en appliquant un taux dégressif pour estimer la valeur actuelle nette du bien. Cette méthode est utilisée pour les biens à usage commercial, tels que les centres commerciaux, lorsqu'il n'y a pas suffisamment de transactions sur le marché ou que l'on ne dispose pas de données permettant d'utiliser l'une ou l'autre des deux méthodes précédentes¹⁰.

La loi relative à l'impôt sur la propriété ou à l'évaluation des biens définit en général le critère d'évaluation (par exemple, « valeur vénale » ou « valeur imposable »)¹¹. Dans de nombreux pays, une législation nationale prévoit une assiette fiscale uniforme sur l'ensemble du territoire (c'est le cas par exemple en Afrique du Sud, au Brésil, en Estonie, en Indonésie, aux Philippines et en Zambie)¹². D'autres pays (ou États, dans les systèmes fédéraux) laissent aux administrations locales le choix de l'assiette fiscale, par exemple un système reposant sur la valeur en capital ou sur la valeur locative (comme en Australie, au Kenya, en Malaisie, en Namibie et en Nouvelle-Zélande). Les administrations locales peuvent alors déterminer la base la plus appropriée en fonction de leurs capacités d'évaluation et de la situation locale. Dans les systèmes fédéraux, la décision concernant l'assiette fiscale relève parfois des États ou des provinces (on peut citer l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Inde et le Nigéria). Pour préserver l'équité du système, il est essentiel que tous les biens situés sur un même territoire soient évalués de manière uniforme, à peu près en même temps, et au regard du critère énoncé. Il convient de recalculer régulièrement la base d'imposition (dans l'idéal une fois par an, mais ce rythme n'est réaliste et économiquement raisonnable que si l'on peut s'appuyer sur des appréciations de masse assistées par ordinateur) pour que l'assiette de l'impôt sur la propriété reflète l'évolution de la valeur des logements¹³.

Étant donné que le calcul de la base d'imposition en fonction de la valeur ne repose que sur des estimations du marché, il peut être contesté. Il y a là une grande différence avec les autres impôts, qui reposent sur des valeurs de réalisation réelles ou présumées, des flux de revenus mesurés, des ventes ou des biens/services consommés. Chaque mise à jour périodique de la valeur suscitera des inquiétudes et de la résistance chez les propriétaires, qui pourraient vouloir obtenir la mise en place de règles de transition pour retarder le paiement d'impôts potentiellement plus élevés. Ces règles pourraient complexifier le système et en compromettre l'équité. Pour réduire autant que possible les contestations et les recours des contribuables, on calcule parfois la base d'imposition à partir d'une appréciation minorée de la valeur du marché (par exemple, dans le cas de la Slovénie, il a été convenu au début que l'impôt sur la propriété serait calculé sur une valeur comprise entre 70 et 75 % de

⁹ Les biens linéaires sont des biens dont la structure est en général linéaire, comme les tuyaux et les câbles des infrastructures linéaires (pipelines, lignes de transmission électrique, systèmes de télécommunications, etc.).

¹⁰ Les terres forestières et agricoles sont souvent évaluées en fonction de leur valeur de productivité combinée aux prix des produits de base et à un taux de capitalisation fixé par la loi. De même, la valeur des réserves minérales est généralement calculée à partir de l'analyse des flux de trésorerie actualisés — voir, par exemple, l'article 469 (propriétés minières) du règlement sur l'impôt sur la propriété (*Property Tax Rules*) de l'État de Californie, disponible sur le site <https://www.boe.ca.gov>. On trouvera sur le même site des instructions sur la façon d'utiliser la méthode du revenu pour calculer l'impôt sur la propriété.

¹¹ Une question se pose lorsque la valeur d'un bien dans l'usage qui en est fait diffère de celle qu'il aurait s'il était utilisé de façon optimale. Cette distinction est importante lorsque l'usage qui est fait d'un bien n'est pas optimal (par exemple dans le cas des terrains inutilisés ou des bâtiments vacants). L'expérience montre toutefois qu'en général, les prix réels du marché reflètent plutôt l'usage futurs que l'usage actuel. Dans plusieurs pays européens (par exemple, au Danemark et en Suède), l'évaluation repose sur l'usage le plus économiquement rationnel du bien et ne tient pas compte d'une éventuelle sous-exploitation des terres. Au Royaume-Uni, au contraire, l'évaluation repose sur l'usage réel/actuel du bien. Ainsi, la base d'imposition des terrains et bâtiments vacants est plus faible (Almy 2013).

¹² Franzsen et McCluskey (2017, page 6).

¹³ Dans certains pays de l'OCDE (par exemple, au Canada, en Finlande et aux États-Unis), la valeur des biens est recalculée chaque année, tandis que dans d'autres, les évaluations sont revues à quelques années d'intervalle ou ajustées en fonction d'un indice des prix du logement entre les dates de réévaluation à l'échelle nationale.

la valeur du marché)¹⁴. Associée à une communication claire dans les fiches d'information sur l'impôt sur la propriété, l'utilisation d'une valeur minorée peut améliorer l'acceptation de la base d'imposition calculée en fonction de la valeur du bien¹⁵.

L'impôt sur la propriété peut être appliqué sur la valeur en capital (stock) ou sur la valeur locative (flux) d'un bien. Pour calculer la base d'imposition en fonction de la valeur locative, on calcule le loyer annuel que le bien générerait sur le marché. On peut ensuite considérer qu'un certain pourcentage de cette estimation constitue la base imposable. Dans cette méthode, on utilise des loyers correspondant aux schémas d'usage actuel du bien plutôt que des évaluations potentielles. *A contrario*, l'approche basée sur la valeur en capital tend à refléter la valeur correspondant au scénario le plus favorable ou à un usage optimal du bien et, par conséquent, elle est de nature à imposer des gains que le propriétaire n'a pas encore réalisés (Franzsen et McCluskey, 2017, page 10). On peut justifier l'utilisation de la valeur locative pour le calcul de l'impôt sur la propriété par analogie avec les impôts sur le revenu payés sur les revenus locatifs (Bird et Slack, 2004a, page 28).

Valeur en capital

On utilise généralement quatre facteurs pour calculer l'impôt sur la valeur en capital d'un bien : 1) *la valeur améliorée en capital* (la valeur d'ensemble du terrain et de toutes les améliorations — généralement des bâtiments — apportées au site ou au terrain) ; 2) *la valeur non améliorée du terrain ou valeur du site* (le terrain nu, sans prise en compte des améliorations qui ont pu y être apportées) ; 3) *la taxation distincte du terrain et des améliorations*, amenant à faire deux évaluations pour deux impôts séparés ; et 4) *la taxation de la seule valeur des bâtiments* (sans prise en compte de la valeur du terrain sur lequel ils sont construits).

Dans la majorité des pays, le calcul de la base d'imposition repose sur la valeur améliorée en capital¹⁶. Cette approche est souvent adoptée dans les pays avancés (par exemple en Allemagne, au Canada, aux États-Unis, en Finlande, en Italie et en Nouvelle-Zélande), mais on la trouve également dans les pays émergents (par exemple en Afrique du Sud, en Argentine, au Brésil et en Malaisie). Lorsque les données sur les transactions immobilières sont régulièrement enregistrées et qu'elles reflètent correctement les prix du marché, et qu'il existe de solides compétences dans l'évaluation immobilière, la valeur améliorée en capital fournit un bon indicateur des avantages retirés de l'infrastructure locale et une base fiable pour l'imposition du patrimoine immobilier. Dans les pays où le propriétaire du terrain est également le propriétaire de toutes les améliorations qui y sont apportées, il serait difficile de déterminer des valeurs distinctes pour la « composante terrain » et la « composante bâtiment ». Dans une telle situation, les terrains et les bâtiments ne peuvent être aliénés ni acquis séparément. Le bien est considéré comme un tout et imposé en fonction de sa valeur totale.

On peut établir un système quelque peu simplifié de calcul reposant sur la valeur améliorée en capital à l'aide de tranches de valeur. En 1993, la Grande-Bretagne a remplacé son impôt de capitation (*poll tax*) politiquement inacceptable par un impôt appelé *Council Tax*. Cet impôt (qui ne s'applique qu'aux biens à usage résidentiel) est calculé en fonction de huit tranches de valeur. Chaque logement est affecté à l'une des tranches et imposé selon le montant fixé pour cette tranche. Cette façon d'évaluer les biens est rudimentaire mais présente l'avantage que l'autorité chargée de l'évaluation n'a pas à défendre des valeurs distinctes pour chaque logement. Cependant, avec seulement huit tranches de valeur et un ratio de 1 à 3 entre le bas et le haut de l'échelle des obligations fiscales, ce système est régressif et dessert la recherche de l'équité verticale¹⁷. En 2013, l'Irlande a elle aussi

¹⁴ La minoration de l'appréciation est purement cosmétique. Ce qui devrait compter pour le contribuable, c'est le taux d'imposition effectif, correspondant à la charge fiscale en pourcentage de la valeur vénale du bien (produit du taux d'imposition et de la valeur estimée). L'application d'un taux d'imposition plus faible à la valeur vénale réelle d'un bien peut aboutir au même taux d'imposition effectif que l'application d'un taux d'imposition plus élevé à une valeur vénale minorée. Cependant, pour le même taux d'imposition on peut écarter la crainte pour les propriétaires d'être excessivement imposés par suite d'une appréciation qui surestimerait la valeur vénale de leur bien.

¹⁵ Voir Grote, Borst et McCluskey (2016, page 42).

¹⁶ Franzsen et McCluskey (2013, page 52).

¹⁷ Cela signifie que l'impôt à payer pour un bien immobilier situé dans la tranche de valeur la plus élevée n'est que trois fois supérieur à celui d'un bien immobilier de la tranche de valeur la plus basse.

mis en place un impôt sur la propriété basé sur des tranches de valeur, en appliquant un taux d'imposition local uniforme au point médian de chaque tranche (et un taux marginal supplémentaire pour les biens d'une valeur supérieure à 1 million d'euros).

Dans quelques pays (comme le Danemark, Grenade et la Namibie — et certains États des États-Unis), la méthode de calcul de la valeur en capital distingue la valeur des terrains de celle des bâtiments. Dans ce système de *taux différenciés*, les terrains (sans prise en compte d'aucune amélioration) et les bâtiments (coûts de construction) sont évalués séparément, ou le montant se rapportant à l'un est déduit de l'autre en tant que valeur résiduelle de la valeur vénale totale du bien. On peut appliquer un taux d'imposition élevé aux terrains, pour favoriser le développement, tandis que le parc immobilier est généralement taxé plus faiblement pour encourager la construction de bâtiments, le développement urbain et la densification¹⁸. Puisqu'il faut déterminer des valeurs crédibles que l'on sera en mesure de défendre tant pour les terrains que pour les bâtiments, le coût d'évaluation est élevé, ce qui peut entraver la réévaluation régulière de ces valeurs (Franzsen et McCluskey 2013, page 44).

L'imposition en fonction de la valeur du terrain repose sur la « valeur non améliorée du terrain »¹⁹. Comme les améliorations et les constructions présentes sur le terrain ne sont pas prises en compte, la mise en place et la gestion d'un système reposant sur la valeur du terrain ou du site requièrent beaucoup moins de données que pour un système reposant sur la valeur améliorée en capital²⁰. Cependant, pour déterminer la valeur vénale d'un terrain, il faut tenir compte des règlements de zonage. Il convient de noter que l'évaluation peut être partiellement artificielle dans les territoires qui n'enregistrent chaque année que quelques ventes de parcelles vacantes susceptibles de servir de base de comparaison pour déterminer la valeur des terrains pour tous les biens du territoire. Les contribuables peuvent avoir du mal à comprendre une évaluation qui fait fi des améliorations existantes pour déterminer la valeur imposable des biens, et le fait de ne pas prendre en compte les bâtiments, formes très visibles de richesse en capital, peut se révéler politiquement inacceptable dans certains pays. L'abstraction faite des améliorations réduit l'assiette de l'impôt, et les taux d'imposition prévus par la loi doivent donc être plus élevés pour produire des recettes significatives²¹.

Lorsque, pour des raisons politiques ou culturelles, il n'est pas possible de taxer les terrains, on peut envisager de ne taxer que les bâtiments. Dans de nombreuses villes de pays en développement, la valeur des bâtiments par rapport à la valeur totale du bien est considérable et, en cas de développement important de la zone, l'assiette de l'impôt est relativement dynamique. La valeur des bâtiments est souvent déterminée sur la base des

¹⁸ Dans certains pays, par exemple au Rwanda, les bâtiments sont taxés sur leur valeur vénale tandis que les terrains sont taxés en fonction de leur surface, le montant étant doublé pour les terrains vacants constructibles.

¹⁹ Depuis l'époque d'Henry George (1879), de nombreux économistes considèrent que l'assiette fiscale idéale est la valeur du terrain — c'est-à-dire que le remplacement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le capital par un impôt sur la valeur des terres se traduirait par des gains d'efficacité, car un facteur immobilier peut supporter une charge fiscale élevée sans présenter le risque d'être relocalisé là où le taux d'imposition est plus faible. Voir Kumhof et al. (2021) pour une réflexion récente sur cette proposition de réforme.

²⁰ Certaines améliorations (nivellement, défrichage, drainage souterrain, etc.) peuvent, au fil du temps, s'intégrer au terrain au point qu'il en devient difficile, voire artificiel, de tenter d'en faire abstraction lors de la détermination de la valeur de la parcelle concernée (Franzsen et McCluskey 2013, page 47). Dans la plupart des systèmes modernes d'évaluation des terrains (comme en Australie-Occidentale, en Nouvelle-Galles du Sud ou dans le Queensland), la « valeur non améliorée du terrain » ou « valeur du site » est définie de manière à inclure ces « améliorations du site ».

²¹ La valeur non améliorée du terrain pourrait reposer sur un système de zones de valeur auxquelles seraient affectées toutes les zones imposables. Étant donné l'homogénéité des parcelles sises dans des zones comparables, la valeur non améliorée du site se prête à l'utilisation de l'« évaluation par modèle ». Ce système implique de créer un ensemble de zones de valeur déterminées en fonction de l'usage des terres (résidentiel, commercial ou industriel). Les prix moyens au mètre carré peuvent être déterminés par une analyse du marché, puis appliqués à toutes les parcelles de la même zone. On peut en outre définir des facteurs d'ajustement pour tenir compte, par exemple, de la qualité des routes adjacentes (route goudronnée principale, route goudronnée secondaire, gravier, chemin de terre), de l'approvisionnement en eau (réseau, puits/forage, rivière, aucun accès), de l'accès à l'électricité (réseau, aucun accès), du traitement des eaux usées (réseau, fosse septique, fosse d'aisances, aucune installation) et de la forme de la parcelle (régulière, irrégulière, plate, en pente).

coûts de construction, ajustés toutefois pour tenir compte de la dépréciation. Cependant, la valeur des bâtiments est beaucoup plus complexe à déterminer que celle des terrains, ce qui rend le processus long et coûteux.

Taux d'imposition

Par quel autorité le taux devrait-il être fixé ?

Il est crucial aux fins de la responsabilité des décideurs locaux que le taux de l'impôt sur la propriété soit fixé à l'échelle locale. Très souvent, le produit de l'impôt sur la propriété et sa gestion reviennent aux administrations locales. Celles-ci doivent trouver un équilibre subtil entre les avantages des services qu'elles fournissent et les coûts qui leur sont associés, et qui sont supportés par l'électorat local à travers le système d'impôt sur la propriété. La mise en balance doit se faire de manière transparente pour que les élus locaux rendent compte aux contribuables. Cependant, il est fréquent et souhaitable que l'administration centrale encadre les taux par une fourchette légale afin d'éviter autant que possible une concurrence fiscale agressive entre administrations locales et de décourager toute velléité de faire peser le fardeau de l'impôt sur la propriété sur les résidents d'autres territoires²². L'administration centrale peut aussi être incitée politiquement à plafonner le taux de l'impôt local sur la propriété par la volonté de limiter l'augmentation des dépenses des administrations locales (Kitchen, 2017).

En ce qui concerne l'autonomie fiscale des municipalités dans la détermination du taux de l'impôt sur la propriété, il existe des différences marquées entre les pays²³. En Algérie, au Cameroun, en Égypte et au Rwanda, les taux d'imposition sont déterminés de manière centralisée. Le Botswana laisse à la discrétion de l'administration locale le choix des taux d'imposition, mais ceux-ci sont soumis à l'approbation de l'administration centrale. À Madagascar et en Ouganda, cette autonomie fiscale est encadrée par des taux minimaux et maximaux fixés par la loi. En Asie, c'est en général à l'administration centrale qu'incombe la responsabilité de fixer le taux légal (plancher et plafond)²⁴. En Inde et en Malaisie, le choix des taux est une prérogative locale, assortie toutefois de certaines conditions imposées par l'administration centrale²⁵.

Taux fixe ou progressif

On impose parfois des biens de plus grande valeur à des taux légaux plus élevés pour inclure une plus grande dose de progressivité dans le système (c'est le cas par exemple au Guatemala, au Maroc et à Singapour). Il est également possible d'appliquer un taux d'imposition progressif à la valeur totale des différents biens fonciers d'un contribuable (c'est le cas par exemple au Pérou et en Équateur) afin d'accroître la charge fiscale supportée par ceux qui accumulent les titres de propriété. Mais dans les pays en développement, ces taux progressifs sont un obstacle à la simplicité. Bon nombre d'administrations locales déterminent le montant de l'impôt sur la propriété de manière résiduelle pour financer l'écart budgétaire entre les dépenses prévues et les recettes non fiscales. Il est beaucoup plus compliqué de procéder de la sorte avec des taux progressifs qu'avec un taux fixe.

²² L'administration peut être tentée de transférer sur les non-résidents la charge de l'impôt sur la propriété résidentielle en imposant leurs biens à un taux plus élevé. De même, elle pourrait transférer hors du territoire la charge de taux d'imposition élevés sur les biens commerciaux en réduisant le rendement du capital ailleurs, en raison de la fuite des capitaux hors du territoire où la fiscalité est élevée, ou en faisant baisser la valeur des terrains commerciaux qui appartiennent majoritairement à des non-résidents.

²³ Pour une réflexion sur les pratiques de fixation des taux dans différents pays d'Afrique et d'Asie, voir Franzsen et McCluskey (2017), et McCluskey, Bahl et Franzsen (2022).

²⁴ McCluskey, Bahl et Franzsen (2022, page 32).

²⁵ En Inde, les taux de l'impôt sur la propriété ne sont pas fixés par l'administration centrale, mais la 15^e Commission des finances a exigé que les États lui communiquent le taux plancher de l'impôt sur la propriété pour les organismes locaux urbains de leur territoire, et que les recettes de cet impôt augmentent au moins à hauteur de la croissance moyenne de leur PIB sur les cinq dernières années. Le respect de ces exigences était une condition préalable à l'accès aux subventions de l'administration centrale.

De plus, les taux progressifs rendent la charge de l'impôt sur la propriété moins transparente pour les propriétaires.

Biens à usage commercial et biens à usage résidentiel

Dans de nombreux territoires, on applique un taux d'impôt sur la propriété plus élevé sur les biens non résidentiels. C'est le cas par exemple en Afrique du Sud, en Australie, au Canada, en Inde, au Libéria et au Pakistan. On peut supposer que cette différence est due au souci de tirer parti de la plus grande capacité à payer l'impôt des propriétaires de terrains commerciaux et industriels (et à une réalité purement politique : on compte parmi les électeurs un grand nombre de propriétaires de biens résidentiels, mais relativement peu de propriétaires d'établissements commerciaux ou d'entreprises). Cela étant, certains pays appliquent des taux plus bas pour certains secteurs commerciaux (l'industrie manufacturière et le tourisme, par exemple). Cependant, si les biens à usage commercial et les biens à usage résidentiel bénéficient du même niveau de service public, il ne se justifie pas de différencier les taux d'imposition en faveur des biens résidentiels²⁶. Si les taux diffèrent en fonction de critères comme la qualité, l'usage des biens ou le nombre de biens détenus, les contribuables chercheront à modifier artificiellement l'usage des biens ou leur valeur simplement pour bénéficier d'un taux d'imposition plus bas. De plus, les valeurs marchandes reflètent déjà dans une large mesure les différentes capacités de paiement, ce qui rend superflus des taux discriminants. Toutefois, dans un système simplifié basé sur la valeur ou sur la surface, une certaine forme de différenciation peut être appropriée pour compenser la sous-évaluation des biens haut de gamme²⁷.

Surtaxe sur les terrains non aménagés

Il est assez courant d'appliquer un taux d'impôt sur la propriété plus élevé ou une surtaxe sur les terrains vacants ou dépourvus d'améliorations. C'est le cas par exemple au Brésil, en Namibie, au Sénégal et au Venezuela. À Windhoek, capitale de la Namibie, ce type d'impôt est appelé « clause de pénalité de construction » : on applique un taux pénal ou un taux d'imposition beaucoup plus élevé sur les terrains vacants qui restent dépourvus d'aménagements pendant longtemps. Une surtaxe sur les terrains urbains vacants peut dissuader les spéculateurs de thésauriser les terres. D'une manière générale, les terrains urbains vacants doivent à tout le moins être soumis à l'impôt, car l'urbanisation et le développement les rendent de plus en plus rares et précieux. De plus, un taux d'imposition différencié qui décourage l'étalement des villes est politiquement plus acceptable que l'application pure et simple d'une interdiction réglementaire ou de sanctions.

L'efficacité d'une surtaxe dépend de la définition de « terrain vacant ». D'éventuelles ambiguïtés dans cette définition ouvrent la porte à des manœuvres abusives. Par exemple, les contribuables pourraient éviter de payer un impôt plus élevé en érigeant une structure assimilée à une amélioration, mais impropre à l'occupation par des personnes ou à un usage résidentiel ou commercial. Dans son sens le plus simple, un « terrain vacant » peut être défini comme un « terrain dépourvu de bâtiments et non utilisé »²⁸.

²⁶ Des études ont montré que, proportionnellement, le secteur non résidentiel utilise moins des services publics locaux que le secteur résidentiel. Ainsi, à supposer qu'une différenciation des taux soit justifiable, elle devrait être en faveur des biens non résidentiels. Voir Bird et Slack (2004a) : 37. Au Rwanda, les taux d'impôt sur la propriété pour les biens à usage commercial et industriel sont inférieurs à ceux des biens à usage résidentiel. Les terres agricoles font souvent l'objet d'un taux d'imposition préférentiel, ce qui se justifie au regard du principe des prestations reçues, puisque les zones agricoles reçoivent moins de services publics.

²⁷ Il y a différenciation *implicite* des taux entre les catégories de biens lorsque les autorités fixent un taux d'imposition légal uniforme, mais appliquent des remises différentes en fonction de la valeur vénale des biens (c'est-à-dire lorsqu'elles retiennent délibérément comme la base d'imposition des biens une valeur inférieure à 100 % de leur valeur vénale). Cette approche faisant varier les taux d'imposition légaux est moins transparente pour les contribuables que l'évaluation de tous les biens à un taux uniforme (100 % ou un pourcentage inférieur).

²⁸ Traduction en français de la définition de *vacant land* (terrain vacant) du *Cambridge Business English Dictionary*. La définition utilisée dans la loi doit être rédigée de manière à correspondre à l'objectif et à la portée que l'on entend donner à la surtaxe. En outre, elle doit s'appuyer sur les règles et les pratiques locales de rédaction juridique.

Il existe des situations dans lesquelles il n'est pas pertinent économiquement de développer certaines zones²⁹. L'application d'un taux d'impôt sur la propriété plus élevé ou d'une surtaxe sur les terrains vacants ne devrait toucher que la détention spéculative de biens fonciers, notamment la stérilisation foncière (c'est-à-dire l'application de restrictions visant à empêcher les améliorations) que pratiquent certaines entreprises pour favoriser leurs plans d'expansion. Au contraire, les biens fonciers vacants en raison de la faible attractivité matérielle des parcelles ou d'incertitudes ou chevauchements quant à leur usage ou aux droits de propriété ne devraient pas faire l'objet d'une charge fiscale plus élevée tant que toutes les incertitudes juridiques n'ont pas été réglées.

Niveau du taux

Dans le monde, et en particulier dans les pays en développement, les taux de l'impôt sur la propriété sont généralement très bas, ce qui explique en partie la faible part de cet impôt dans les recettes en pourcentage du PIB. Les taux d'imposition dans les systèmes fondés sur la valeur vénale du bien (terrain et améliorations) se situent généralement entre 0,5 et 2 %. Ils sont plus élevés dans les systèmes ne prenant en compte que le terrain. Les administrations locales fixent souvent leur taux d'impôt sur la propriété *ad valorem* de manière résiduelle afin d'équilibrer leur budget après avoir comptabilisé leurs dépenses prévues et leurs autres sources de recettes (telles que les redevances et les fonds reçus des administrations de niveau supérieur)³⁰. Si le système d'impôt sur la propriété est basé sur la surface, le taux peut par exemple être exprimé en €/m². Une méthode simple pour déterminer si un impôt sur la propriété est excessif ou raisonnable consiste à l'exprimer sous forme de multiple du montant des frais annuels d'immatriculation d'un véhicule à moteur (taxe de circulation) ou d'un autre poste de dépense courante, comme le coût d'un plein d'essence³¹.

Exonérations et allègements fiscaux

Les allègements fiscaux devraient être limités aux biens répondant à des critères étroitement définis, notamment les biens exemptés d'impôt en vertu de conventions internationales (par exemple dans le cadre d'avantages fiscaux réciproques accordés aux offices diplomatiques et consulaires et aux organisations multilatérales) et les terrains servant l'intérêt public (par exemple, ceux des écoles et des églises). La plupart des territoires appliquent ce type d'exemptions de l'impôt sur la propriété. Si des exonérations sont appliquées aux associations d'intérêt public culturelles ou religieuses, elles devraient être limitées et définies avec soin afin de demeurer restreintes. Par exemple, les biens qui ne sont pas directement utilisés à des fins d'intérêt public devraient être imposables (ainsi, dans le cas des églises, seul le sanctuaire devrait être exempté, et non les terres locatives appartenant à l'église). Le mieux est d'adopter une approche universelle soumettant à l'impôt sur la propriété toutes les associations culturelles, les associations religieuses et les associations d'intérêt public, afin de conserver une base large et de réduire autant que possible les distorsions économiques³². Si l'on estime

²⁹ Northam (1971) cite plusieurs raisons qui peuvent expliquer l'existence de terres urbaines non améliorées : 1) petits terrains de forme irrégulière restant après la division des terres et ne convenant pas au propriétaire moyen ; 2) lots de terrain présentant des caractéristiques topographiques défavorables qui rendent tout aménagement trop coûteux ; 3) parcelles détenues par des entreprises, destinées à des projets de développement ou d'expansion ; 4) terrains vacants institutionnels stérilisés par les autorités publiques pour des projets de développement de l'infrastructure publique ou de construction d'écoles ou d'établissements de santé ; 5) terrains pour lesquels les droits de propriété sont incertains en raison de processus de régularisation de l'usage des terres non aboutis (c'est-à-dire qu'il n'existe aucune garantie juridique contre une expropriation) ; 6) terrains non améliorés stérilisés à des fins spéculatives, qui sont conservés jusqu'à ce que leur valeur ait suffisamment augmenté en raison de la raréfaction des terrains en zone urbaine.

³⁰ Voir Bird et Slack (2004a, page 33). Le taux d'imposition est parfois exprimé en « taux du millième », qui indique le montant de l'impôt pour 1 000 dollars de valeur du bien.

³¹ On peut mesurer directement le caractère abordable de l'impôt sur la propriété en le comparant au revenu moyen des ménages. Cependant, certains pays ne pas disposent pas forcément de données détaillées sur le revenu moyen par région. À titre de référence, aux États-Unis, l'impôt sur la propriété payé par les ménages représente environ 3 % de leur revenu dans la plupart des centiles de revenu (Langley et Youngman, 2021, page 9).

³² Le manque à gagner fiscal qu'entraînerait le fait d'exempter les hôpitaux à but non lucratif du paiement de l'impôt (y compris l'impôt sur la propriété) pourrait être supérieur aux services que ces hôpitaux rendent à la collectivité. On peut aussi considérer que le fait d'exempter les églises du paiement de l'impôt est contraire à la séparation de l'église et de l'État et revient en pratique à subventionner des organisations riches qui possèdent souvent des terrains de valeur en zone urbaine.

que ces institutions génèrent des externalités sociales positives, elles peuvent bénéficier en retour de subventions transparentes (Kitchen, 1992). Pour cette catégorie de contribuables, une autre possibilité consiste à leur faire payer une « redevance de services » réduite au lieu de l'impôt standard sur la propriété. Cette approche a été adoptée à Bangalore, en Inde, où cette redevance s'élève à 25 % de l'impôt sur la propriété. Elle s'applique à tous les biens exemptés (par exemple, les biens publics et ceux des organismes de bienfaisance), à l'exception des lieux de culte et des foyers pour les personnes démunies.

Les entités publiques sont souvent exemptées de l'impôt sur la propriété. Le raisonnement qui sous-tend cette exonération est que les biens concernés sont utilisés pour le fonctionnement des infrastructures physiques ou pour la fourniture par l'État de biens et services publics accessibles au plus grand nombre, tels que l'électricité, l'eau, les routes et les services administratifs généraux³³. La plupart des pays suivent cette approche qui semble acceptable. Toutefois, les administrations centrales utilisent ces installations locales et devraient donc contribuer à couvrir les coûts des administrations locales. Dans certains pays, les biens appartenant à l'État sont donc imposables (en Afrique du Sud et au Ghana, par exemple). Au Kenya et en Zambie, la législation permet de payer selon l'utilisation du bien au lieu de payer un impôt, et au Canada, l'administration fédérale accorde aux provinces des subventions égales à ce que l'impôt sur la propriété aurait généré (en principe).

Certains territoires « récompensent » les nouvelles constructions. Ainsi, en Afrique, les biens à usage résidentiel nouvellement construits ou rénovés font l'objet d'un allègement généralisé de l'impôt sur la propriété — qui prend souvent la forme d'une exemption ou d'une exonération temporaire (de cinq à dix ans en Angola, de cinq ans au Bénin, en Guinée équatoriale, à Madagascar et au Maroc, de trois ans au Gabon, et de deux ans au Niger, au Tchad et à Sao Tomé-et-Principe). Dans de nombreux pays, la perte de recettes due à l'octroi d'exonérations fiscales vient s'ajouter à une incapacité à tenir régulièrement à jour la liste des valeurs des biens. Étant donné que l'immobilier résidentiel constitue généralement la part la plus importante des constructions neuves, les exonérations à long terme réduisent l'assiette fiscale et élèvent par conséquent le niveau des impôts sur le parc immobilier ancien, ce qui est indéfendable du point de vue de l'équité. Il devient difficile de gérer équitablement les avantages fiscaux si les manques à gagner ne sont pas correctement pris en compte dans les budgets annuels, car tout allègement revient à accorder une aide importante à des propriétaires qui consomment des services publics locaux coûteux. Un problème d'équité se pose également puisque les locataires de biens résidentiels neufs ne bénéficient pas d'allègements fiscaux analogues. Les programmes d'exonération fiscale temporaire pour les constructions neuves sont difficiles à gérer et peuvent générer des abus. On ne dispose guère d'éléments permettant de dire qu'un allègement fiscal de l'impôt périodique sur la propriété pour les logements neufs encouragerait l'aménagement des terrains vacants en zone urbaine (Franzsen et McCluskey 2017, page 60). En effet, compte tenu du niveau déjà faible de l'impôt sur la propriété dans la plupart des pays en développement, l'effet de ces exonérations sur la construction est incertain.

Des mesures d'allègement en cas de difficultés financières peuvent être adoptées pour offrir aux propriétaires à faible revenu un bouclier face à l'impôt sur la propriété. Les populations pauvres vivent souvent dans des zones où les infrastructures et les services publics sont limités, et la base d'imposition de leurs biens est donc moindre. Une exemption permettrait d'établir une certaine justice dans les zones où les coûts de la perception de l'impôt sont susceptibles d'être supérieurs aux recettes qu'elle générerait. Ainsi, certains pays (par exemple, l'Afrique du Sud) ont adopté un seuil de valeur pour l'impôt sur la propriété basé sur la valeur vénale³⁴. Ce seuil ne doit être ni trop généreux ni trop restrictif. Les demandes d'allègement introduites par les ménages qui se trouvent au-dessus du seuil devraient être examinées au regard des ressources des demandeurs ou traitées au cas par cas. L'allègement fiscal peut également être accordé sous la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu ou d'une subvention pour limiter le paiement de l'impôt sur la propriété en proportion du revenu. Cette méthode est

³³ Il est généralement peu souhaitable de tenter d'évaluer les routes, les égouts, les collecteurs d'eaux pluviales, les ponts, etc. (Keith, 1993). De plus, il ne serait pas forcément pertinent pour une administration locale de taxer les biens lui appartenant.

³⁴ Cependant, un seuil portant sur la taille du logement aurait un effet régressif car il bénéficierait plus aux propriétaires de logements de luxe bien situés qu'aux propriétaires de logements modestes mal situés.

courante au Canada et aux États-Unis et, bien souvent, elle bénéficie aussi aux locataires, compte tenu du fait que les propriétaires répercutent sur le prix des loyers l'impôt sur la propriété.

On peut répondre aux problèmes de liquidité causés par l'impôt périodique sur la propriété en différant le paiement de l'impôt. Cette solution pourrait être une mesure utile dans le cas des contribuables « riches en actifs mais pauvres en liquidités » (notamment les retraités) ou encore pour les propriétaires absents et les personnes se trouvant temporairement sans emploi³⁵. Dans un système permettant le paiement différé de l'impôt, les arriérés deviendraient exigibles en totalité (avec ou sans intérêts) au moment de l'aliénation du bien (par exemple, dans le cadre d'une vente ou d'une succession). À l'échelle internationale, les systèmes de paiement différé sont généralement réservés aux personnes âgées ou mis en place dans des circonstances exceptionnelles. Il est important de limiter l'admissibilité au paiement différé de l'impôt, compte tenu de l'incidence que ces « arriérés » légitimes peuvent avoir sur les flux de trésorerie d'une municipalité. Le paiement différé de l'impôt est une solution bien adaptée aux pays en transition, où de nombreux locataires d'appartements appartenant à l'État se sont vu accorder des droits de propriété, en particulier lorsque la valeur de ces appartements a considérablement augmenté au fil du temps avec le développement du marché immobilier. C'est le cas dans la plupart des pays d'Europe centrale et orientale et dans les anciens membres de l'Union soviétique.

Conseils stratégiques

- Les autorités locales qui ne disposent que de peu d'éléments sur les ventes de bien ou de capacités d'évaluation devraient envisager de mettre en œuvre des méthodes d'évaluation simplifiées basées sur la surface, avec ou sans ajustements en fonction de l'emplacement du bien, de son âge, de la qualité des matériaux utilisés, de l'usage du bâtiment et de l'accès aux services publics.
- Pour promouvoir l'autonomie fiscale, il faudrait laisser aux administrations locales une certaine marge dans la détermination du taux de l'impôt sur la propriété, dans une fourchette restreinte déterminée au niveau central.
- Le taux devrait être fixe pour tous les biens, sans distinction en faveur des biens à usage résidentiel ou des biens à usage commercial, à moins que cette distinction ne soit clairement justifiée au regard de la différence dans les services reçus.
- Si les autorités locales souhaitent taxer davantage les terrains urbains vacants en imposant une surtaxe ou un taux plus élevé, elles devraient appuyer leur choix sur deux importantes considérations et mesures de prudence : 1) recenser tous les terrains vacants en zone urbaine et déterminer si leur surface totale est restée la même ou a évolué ; et 2) analyser soigneusement les principales raisons de la tendance observée afin de déterminer en amont si la réponse fiscale envisagée serait efficace.
- Les exemptions, exonérations temporaires et autres mesures d'allègement de l'impôt sur la propriété devraient être strictement limitées à certains bénéficiaires et, idéalement, accordées selon certaines conditions de ressources et réexaminées chaque année lorsqu'elles sont octroyées à des particuliers.
- Des systèmes de paiement différé de l'impôt au bénéfice des contribuables « riches en actifs mais pauvres en liquidités » pourraient atténuer le poids de l'impôt sur le budget de certains ménages, en particulier les personnes âgées. Dans un tel système, il est important de veiller à ce que les arriérés de l'impôt sur la propriété soient exigibles en totalité lorsque le bien est aliéné dans le cadre d'une vente ou d'une succession.

³⁵ Le paiement différé de l'impôt est utilisé, par exemple, en Caroline du Nord (États-Unis) et en Colombie-Britannique (Canada).

Impôts sur les transactions immobilières

Dans de nombreux pays, il est courant de payer un impôt sur les transactions lors de l'acquisition ou de la revente d'un bien immobilier. Cet impôt est calculé lorsque le droit de propriété sur le bien immobilier est transféré à un tiers. Il peut prendre la forme d'un impôt sur la mutation (qui porte sur la cause juridique du changement de propriété, par exemple un contrat de vente) ou d'un droit de timbre (qui porte sur l'acte ou le document contractuel). Dans les deux cas, on obtient globalement le même résultat puisque l'impôt est fonction de la valeur totale de la mutation immobilière. La responsabilité légale du paiement de l'impôt peut incomber à l'acheteur, au vendeur, ou aux deux. Cet impôt est souvent prélevé même si la mutation n'est pas due à une vente, par exemple en cas de donation ou d'échange, ou lorsqu'il s'agit simplement d'un changement de propriété effective des actions d'une société dont les biens immobiliers représentent plus de 50 % de la valeur totale.

De nombreux pays développés ou en développement retirent des recettes importantes de l'impôt sur les mutations, qui relève généralement de la compétence de l'administration centrale. Dans plusieurs pays, les recettes issues des droits de mutation sont très largement supérieures à celles de l'impôt périodique sur la propriété³⁶. Sur les 38 pays de l'OCDE, 30 prélèvent des droits de mutation ou un impôt sur les transactions assis sur la valeur vénale du bien (OCDE 2022, page 90). Le tableau 1 présente les taux de l'impôt sur la mutation immobilière et des droits de timbre pour quelques pays.

³⁶ Parmi les pays dans lesquels les recettes provenant des impôts sur les transactions financières et en capital représentaient plus du double des recettes retirées d'un impôt périodique sur la propriété et au moins 0,6 % du PIB en 2020, on trouve Antigua-et-Barbuda, l'Argentine, le Cambodge, la Chine, la Corée, le Liechtenstein, le Luxembourg, Maurice, la Türkiye et Singapour (McCluskey, Bahl et Franzsen, 2022). Dans plusieurs pays en développement, les droits de mutation surclassent l'impôt périodique sur la propriété, mais principalement parce que les recettes que celui-ci génère sont peu élevées voire inexistantes.

Tableau 1. Impôts sur les mutations relatifs à l'acquisition de biens à usage résidentiel en 2023

Région / Pays	Taux	Région / Pays	Taux
<i>Amérique du Sud et centrale</i>		<i>Asie et Australie</i>	
Argentine	1,5	Australie	1,25 - 5,5
Brésil	2,0 - 3,0	Cambodge	4,0
Chili	0,0	Chine	3,0 - 5,0
Costa Rica	1,5	Indonésie	5,0
Pérou	3,0	Japon	3,45
Venezuela	0,45 - 0,60	République de Corée	1,0 - 7,0
<i>Amérique du Nord</i>		Malaisie	1,0 - 4,0
Canada	0 - 5,0	Philippines	2,25 - 2,50
Mexique	2,0 - 5,0	<i>Afrique</i>	
États-Unis	0 - 3,0	Burkina Faso	8,00
<i>Europe</i>		Rép. dém. du Congo	3,00
Autriche	3,5	Kenya	2,0 - 4,0
Belgique	3,0 - 12,5	Maurice	10,00
Chypre	3,0 - 8,0	Madagascar	5,00
Danemark	0,6	Mozambique	2,40
Finlande	4,0	Namibie	1,0 - 8,0
France	5,8	Niger	1,50
Allemagne	3,5 - 6,5	Afrique du Sud	0 - 13,0
Grèce	3,0	<i>Caraïbes</i>	
Irlande	1,0 - 2,0	Antigua-et-Barbuda	10,0
Italie	7,0 - 9,0	Bahamas	4,0 - 10,0
Luxembourg	7,0 - 10,0	Barbade	2,5
Malte	0,0 - 5,0	Dominique	10,0
Pays-Bas	2,0 - 10,4	Grenade	5,0
Norvège	2,5	Guyana	2,0
Portugal	5,0 - 7,3	Jamaïque	2,0
Espagne	6,0 - 11,0	Saint-Vincent-et-les Grenadines	10,0
Suède	1,5	Saint-Kitts-et-Nevis	5,0 - 18,5
Suisse	0 - 3,3	Sainte-Lucie	2,5 - 5,0
Royaume-Uni	0 - 12,0	Trinité-et-Tobago	3,0 - 10,0

Sources : ONU-Habitat, 2011, *Land and Property Tax--A Policy Guide* ; www.dentons.com, *Global Tax Guide* ; Deloitte, *International Tax Highlights* ; PWC, *Tax Summaries - 2023* ; PWC, *Real Estate Transfer Tax*, 2023 ; Thomson Reuters, *Practical Law*, 2021 ; Baker McKensie, *Global Corporate Real Estate Guide*, 2023 ; Suntrust.com, *The Cost of Transfer of Title in the Philippines*, 2023.

Note : Taux d'imposition sur les mutations et/ou droit de timbre - acheteur et vendeur combinés - pour l'acquisition d'un logement résidentiel par un particulier résident. Lorsqu'une fourchette est indiquée, elle fait référence soit aux différences régionales dans un pays, soit aux taux marginaux progressifs.

Les impôts sur les transactions présentent des avantages administratifs³⁷. 1) Ils sont assis sur le prix d'achat, montant observable qui constitue une mesure exacte de la valeur vénale. 2) Les contribuables y sont soumis lorsqu'ils ont davantage de liquidités (par exemple, au moment de la vente d'un bien et de l'achat d'un nouveau bien), ce qui n'est pas le cas avec des propriétaires « riches en actifs mais pauvres en liquidités » qui sont redevables de l'impôt périodique sur la propriété. 3) Les acheteurs de biens immobiliers ont intérêt à faire inscrire les transactions dans le registre des biens afin d'obtenir des documents garantissant juridiquement leurs droits de propriété, et à veiller à ce que le coût de base soit correctement indiqué, en vue de l'impôt sur les plus-values (plus le coût de base est élevé, moins la plus-value éventuelle sera importante). 4) Ces impôts présentent un taux d'observance élevé et un coût administratif faible par rapport aux autres impôts relatifs au logement.

³⁷ Norregaard (2013, page 29) ; OCDE (2022, page 90).

5) Politiquement, ils suscitent moins de résistance que l'impôt périodique sur la propriété car les parties à une transaction immobilière ont tendance à les prendre en compte lors de la négociation du prix d'achat.

En ce qui concerne les inconvénients, les droits de mutation des biens immobiliers ont un effet de distorsion sur les ventes immobilières, surtout si leur taux est élevé³⁸. 1) Ils réduisent le nombre de transactions et nuisent ainsi à la mobilité de la main-d'œuvre et à la mobilité résidentielle³⁹. 2) Ils incitent les contribuables à déclarer des montants de transaction plus faibles. 3) Ils sont source de non-déclaration des transactions et donc d'évasion fiscale. Suivant une tendance mondiale, certains pays des Caraïbes et de nombreux pays d'Afrique francophone ont réduit le taux de leur impôt sur les mutations immobilières⁴⁰. Certains pays qui prélevaient à la fois un impôt sur les mutations et un droit de timbre ont décidé de supprimer l'un des deux. Ces mesures de réduction d'impôts peuvent en effet atténuer la prévalence des cas de sous-évaluation des prix de vente déclarés.

Les pays où les capacités administratives ne permettent pas de relever le niveau de perception de l'impôt périodique sur la propriété pourraient adopter un impôt sur les mutations (éventuellement assorti d'une exonération en-dessous d'un certain seuil de valeur du bien). Cette observation est valable aussi pour les pays qui ne disposent pas d'un cadastre exhaustif ou de la capacité de vérifier la valeur vénale des biens à grande échelle. Lorsque l'administration d'un territoire se développe et que l'impôt sur la propriété fonctionne bien, les gains d'efficacité qu'apporte la perception périodique de cet impôt commencent à compter davantage. C'est alors qu'il convient d'abaisser le taux des droits de mutation, et éventuellement de mettre en place en même temps un impôt sur les plus-values. D'une manière générale, le taux d'imposition effectif résultant de la combinaison de l'impôt sur les mutations, de l'impôt périodique sur la propriété et de l'impôt sur les plus-values doit être considéré dans son ensemble, afin de ne pas peser sur les liquidités du marché immobilier.

L'expérience montre que des taux d'imposition sur les mutations élevés requièrent une législation de lutte contre l'évasion fiscale efficace. Le cadre juridique de lutte contre l'évasion fiscale devrait comprendre des mesures telles que le renforcement du suivi par l'administration fiscale des valeurs réelles des transactions réalisées. Les tentatives d'évitement de l'enregistrement d'un changement de propriétaire dans le registre central des biens devraient constituer une infraction passible de sanctions. Un aspect important consisterait à vérifier que tous les impôts impayés sur un bien ont été régularisés avant qu'un nouveau titre de propriété ne puisse être enregistré.

La collecte et la vérification de la valeur des biens immobiliers ayant fait l'objet d'une mutation génèrent des informations fiables sur la valeur vénale des biens, qui peuvent appuyer la mise à jour des listes de valeurs. Le partage entre administrations des informations relatives à tous les impôts basés sur la valeur vénale des biens immobiliers — c'est-à-dire l'impôt sur les mutations, l'impôt périodique sur la propriété, l'impôt sur les plus-values et la TVA pour les biens nouvellement construits — renforcerait de manière synergique le respect des obligations fiscales concernant les différents impôts. Les autorités fiscales devraient donc procéder à l'intégration des différentes bases de données pour améliorer l'interopérabilité de la plateforme d'information des services fiscaux et permettre de saisir de façon efficace et économique les valeurs de transaction des ventes, dispositions, donations et successions, qui sont toutes susceptibles de donner lieu à des impôts sur les gains en capital, sur le revenu et sur les mutations. Pour cette raison, mais aussi parce qu'il est compliqué de vérifier que les valeurs

³⁸ Norregaard (2013, page 29) ; OCDE (2022, page 90).

³⁹ Les impôts sur les transactions déclenchent une hausse des prix demandés par les vendeurs et une baisse des prix proposés par les acheteurs. Le creusement de cet écart aboutit à une réduction des transactions et à l'allongement de la durée de détention des biens — cette situation est appelée « effet de verrouillage » : les propriétaires renoncent à vendre leurs biens pour éviter de devoir payer un impôt sur la mutation ou un droit de timbre. Les impôts sur les transactions immobilières peuvent donc conduire à une mauvaise allocation du parc immobilier, par exemple en décourageant les ménages jeunes d'installer leur famille dans un logement plus grand et les retraités de déménager dans un logement plus petit. Au contraire, un impôt périodique sur la propriété n'influe pas sur la mobilité ni sur l'allocation du parc immobilier. Des recherches empiriques ont confirmé l'hypothèse selon laquelle le remplacement de l'impôt sur les mutations immobilières par un impôt périodique sur la propriété générant des recettes équivalentes permettrait d'améliorer le bien-être de la population (voir Dachis *et al.*, 2012).

⁴⁰ Franzsen et McCluskey (2017, pages 46-47).

déclarées des transactions reflètent la valeur vénale des biens, l'autorité la mieux placée pour percevoir l'impôt sur les mutations est l'autorité fiscale nationale.

Conseils stratégiques

- Conserver un impôt sur les mutations immobilières comme substitut acceptable jusqu'à ce qu'il ait été établi un système d'impôt périodique sur la propriété facile à administrer générant de meilleurs recettes.
- Dans le cadre de ses responsabilités fonctionnelles, l'administration fiscale devrait aviser automatiquement l'administration chargée du registre central des biens à chaque paiement de l'impôt sur les mutations dans le cadre de la disposition d'un bien.
- Procéder à l'intégration des différentes bases de données pour améliorer l'interopérabilité de la plateforme d'information de l'administration fiscale et permettre de saisir de façon efficace et économique les valeurs de transaction des réalisations, dispositions, donations et successions, qui sont toutes susceptibles de donner lieu à des impôts sur les gains en capital, sur le revenu et sur les mutations.
- Centraliser l'administration de l'impôt sur les gains en capital, sur le revenu et sur les mutations, pour permettre une vérification efficace et économique de la valeur des biens.

Administration de l'impôt sur la propriété

L'administration de l'impôt sur la propriété comprend les fonctions et compétences pluridisciplinaires suivantes : contrôle de l'enregistrement des titres de propriété foncière (tenue du cadastre juridique) ; établissement et tenue du cadastre fiscal (propriété, attributs et emplacement des biens, adresse des propriétaires au niveau local et valeur vénale ou transactionnelle la plus récente enregistrée) ; calcul de la base d'imposition des biens ; collecte de données sur les biens ; traitement des contestations et recours contre les valeurs fiscales attribuées aux biens par l'administration ; facturation ; perception ; et recouvrement des dettes fiscales. On peut toujours mettre en place un impôt périodique sur la propriété de conception moderne, mais en l'absence des compétences administratives suffisantes, de l'expérience nécessaire et de pratiques administratives solides, cet impôt ne générera pas toutes les recettes qu'il peut rapporter⁴¹. L'identité des recettes de l'impôt sur la propriété (encadré 2) fournit un cadre permettant d'analyser les données administratives et de repérer les points faibles (Kelly, 2000 et 2013b).

Il faut évaluer le rendement de l'impôt périodique sur la propriété. Pour ce faire, on peut commencer par calculer les recettes de cet impôt par habitant dans chaque localité afin de repérer les disparités régionales et leurs origines (par exemple, couverture insuffisante, évaluations obsolètes, accumulation d'arriérés, etc.). On peut comparer la performance des recettes locales à leur niveau potentiel estimé, qui se situe à peu près entre 1 et 2 % du chiffre obtenu en multipliant le PIB par habitant au niveau national par le nombre d'habitants au niveau local (ONU-Habitat, 2011a).

⁴¹ On trouvera dans Keith (1993) des conseils pour la mise en place d'un bureau d'évaluation : structure organisationnelle, personnel, formation.

Encadré 2. Identité des recettes de l'impôt sur la propriété

Montant des recettes de l'impôt sur la propriété perçu = taux d'imposition x base légale x ratio d'évaluation x ratio de couverture x ratio de perception

Définitions

- a. **Le taux d'imposition (t)** est le taux d'imposition moyen. Il est défini comme le montant total de l'impôt sur la propriété facturé (R), divisé par la valeur imposable totale calculée des biens, obtenue en multipliant le nombre de biens inscrits sur la liste des imposables (N) par leur valeur imposable moyenne calculée (A).
- b. **La base légale (B)** est le produit du nombre total de biens légalement soumis à l'impôt (N*) et de la valeur vénale moyenne des biens inscrits sur la liste des imposables (A*).
- c. **Le ratio d'évaluation (V)** correspond à la valeur imposable moyenne calculée des biens inscrits sur la liste des imposables (A) divisée par leur valeur vénale moyenne (A*).
- d. **Le ratio de couverture (C)** correspond au nombre de biens inscrits sur la liste des imposables (N) divisé par le nombre de biens légalement soumis à l'impôt (N*).
- e. **Le ratio de recouvrement (ou de perception) (E)** est le montant total des recettes perçues au titre de l'impôt sur la propriété (RC) divisé par le total de l'impôt facturé (R).

Le montant total des recettes perçues au titre de l'impôt sur la propriété peut être exprimé sous forme d'identité mathématique :

$$RC = (R/(N \times A)) \times (N^* \times A^*) \times \left(\frac{A}{A^*}\right) \times \left(\frac{N}{N^*}\right) \times \left(\frac{RC}{R}\right)$$

De manière équivalente, l'équation peut s'écrire $RC = (t \times B)(V \times C \times E)$. La première expression entre parenthèses est déterminée par les choix politiques, la seconde représente l'efficacité administrative⁴².

À elle seule, l'amélioration de l'efficacité administrative peut entraîner une augmentation importante des recettes de l'impôt sur la propriété. Cette réalité est illustrée dans le tableau 2, qui présente trois scénarios.

Scénario actuel : Pour diverses raisons, 75 % seulement des parcelles de terrain imposables ont été recensées et figurent sur la liste des imposables. De plus, les évaluations remontent à plusieurs années, et en conséquence les biens ne sont évalués qu'à 60 % de leur valeur vénale actuelle⁴³. L'administration fiscale parvient mal à percevoir et recouvrer l'impôt, et elle n'obtient le paiement que de 45 % des impôts dus. L'efficacité administrative est alors de 0,20⁴⁴.

Scénarios d'amélioration : Si l'administration s'améliore légèrement, comme dans le scénario 1, l'efficacité administrative passe à 0,33. Si elle s'améliore un peu plus, comme dans le scénario 2, l'efficacité administrative passe à 0,73. Ainsi, le ratio d'efficacité augmente de 65 % (100 x 0,13/0,20) dans le scénario 1 et de 265 % (100 x 0,53/0,20) dans le scénario 2.

⁴² L'expression du taux d'imposition (t) peut elle-même être séparée en deux parties pour faciliter l'analyse, comme dans Linn (1980) : d'une part, le taux d'imposition moyen sur les biens non exemptés inscrits sur la liste des imposables, et d'autre part, la proportion de biens présents sur la liste des imposables qui sont légalement exemptés d'impôt, obtenue en rapportant les biens non exemptés au total des biens exemptés et non exemptés figurant sur la liste des imposables. Cela peut être utile pour mettre en évidence les manques à gagner induits par les exemptions. Il convient de préciser que la notion d'exemption est distincte de la notion d'exclusion : l'exclusion fait référence à des biens qui sont, en vertu de la loi, exclus de la liste des imposables, et dont la valeur n'est donc pas prise en compte dans les calculs.

⁴³ Il peut également arriver que la valeur prise en compte aux fins de l'impôt ne représente qu'une fraction de la valeur vénale, le but étant alors de favoriser l'acceptabilité politique de l'impôt. Dans ce cas, la sous-évaluation (décote) traduit un choix politique délibéré, qui peut se cumuler à une minoration due à d'éventuelles lacunes administratives.

⁴⁴ L'efficacité administrative actuelle est calculée de la manière suivante : Efficacité administrative (AE) = ratio de couverture (0,75) x ratio d'évaluation (0,60) x ratio de perception (0,45) ; c'est-à-dire, AE = 0,75 x 0,60 x 0,45, soit 0,20. Notez que la nature multiplicative des ratios dans l'identité des recettes implique que le maillon le plus faible de la chaîne (dans cet exemple, le ratio de perception) est le principal déterminant de l'AE. Si, par exemple un seul des ratios était égal à zéro, alors AE serait nulle quelle que soit la valeur des autres ratios.

Tableau 2. Exemple d'efficacité administrative

Ratios administratifs	Chiffres actuels	Scénario 1	Scénario 2
Ratio de couverture	0,74	0,85	0,95
Ratio d'évaluation	0,60	0,70	0,90
Taux de recouvrement	0,45	0,55	0,85
Niveau d'efficacité	0,20	0,33	0,73

Source : calculs des services du FMI.

Les estimations des ratios administratifs dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire varient considérablement. Il existe peu d'études de cas, mais les fourchettes des ratios sont vraisemblablement indicatives de ce qui est observé dans les faits dans des pays ayant des niveaux de développement similaires. Les estimations ponctuelles des ratios de perception varient entre 20 et 80 % dans les pays africains (Banque mondiale, 1992 ; Keith, 1993 ; Kich, 1996). Les ratios d'évaluation observés dans les pays en développement se situent entre 20 et 80 % (Kelly, 1993 ; Rezk, 2004), et les ratios de couverture entre 20 et 70 % (Kelly, 1992 ; Vaillancourt, 2004). Une étude portant sur 37 villes d'Amérique latine a fait apparaître un ratio de couverture allant de 20 à 95 %, pour une moyenne de 67 % (De Cesare, 2012)⁴⁵.

L'amélioration de la gestion de l'impôt sur la propriété a tendance à éclipser les mesures visant à améliorer le rendement de cet impôt et sa vitalité. Il découle de cette observation (Kelly 1993) que les pouvoirs publics doivent avant tout s'efforcer d'améliorer la gestion fiscale, notamment de faire en sorte que tous les biens soient inscrits sur la liste des imposables, qu'ils soient évalués au plus près de leur valeur vénale, et que l'impôt soit calculé avec exactitude, perçu et appliqué. Ainsi, les ratios de couverture, d'évaluation et de perception sont des variables essentielles qui déterminent le rendement de l'impôt sur la propriété, sa vitalité, son efficacité économique et l'équité globale du système.

Couverture

Cadastres juridiques et fiscaux

L'application d'un impôt sur la propriété dépend de l'existence d'un cadastre fiscal, mais pas nécessairement d'un cadastre juridique. Un cadastre juridique ou un registre des biens recense des informations sur les terrains et les bâtiments en fonction des droits légaux et des droits de propriété. En règle générale, le cadastre juridique ou le registre des biens ne porte que sur les parcelles de terrain auxquelles sont attachées un droit de propriété complet et certain : tous les chevauchements et toutes les contestations concernant les droits de propriété attachés à une parcelle doivent être résolus avant que celle-ci ne puisse être ajoutée au cadastre juridique, et ce processus d'établissement des droits (et donc l'obtention d'une couverture de toutes les parcelles dans le registre central des biens) peut prendre de nombreuses années. Il n'est pas nécessaire d'atteindre ce niveau de certitude avec un impôt sur la propriété, car on peut le percevoir auprès du propriétaire ou de l'occupant sans savoir exactement qui est le propriétaire légal⁴⁶.

⁴⁵ Kelly (1993) rapporte que les ratios de perception en Indonésie étaient compris entre 31 et 92 % avant qu'une réforme n'élève cette fourchette à un taux compris entre 53 et 100 % pour les mêmes municipalités. Kelly, White et Aanchal (2020, page 82) notent que les ratios de couverture et de perception dans les pays de l'OCDE sont proches de 100 %, mais estiment que dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire, le ratio moyen de couverture est de l'ordre de 40 à 60 %, et le ratio de perception de 30 à 60 %.

⁴⁶ Les règles régissant l'impôt sur la propriété doivent préciser si l'impôt est dû par le propriétaire du terrain y compris ses améliorations ou par l'occupant (le locataire). Généralement, c'est le propriétaire qui est redevable de l'impôt périodique sur la propriété ; mais, compte

A contrario, il n'est pas possible d'administrer un impôt sur la propriété en l'absence de cadastre ou de registre fiscal recensant les biens imposables. Le cadastre fiscal renferme des informations sur les biens immobiliers qui sont nécessaires à la gestion d'un impôt périodique sur la propriété. Parmi ces informations, on trouve les attributs juridiques des bâtiments, des renseignements sur le contribuable (propriétaire ou occupant), des données relatives aux terrains et aux biens (par exemple leur taille), les caractéristiques matérielles des biens (âge, matériaux de construction, usage), leur valeur, ainsi que et leur emplacement (l'adresse où ils se trouvent). Le bureau du cadastre devrait partager ces informations essentielles (changement de propriétaire, emplacement du bien et valeur vénale) avec les administrations locales qui tiennent les cadastres fiscaux décentralisés afin de faciliter la facturation et la perception de l'impôt sur la propriété. À terme, les autorités devraient procéder à l'intégration des cadastres fiscaux et juridiques afin d'assurer l'interopérabilité des informations relatives à chaque parcelle de terrain. À cette fin, elles pourraient utiliser un numéro d'identification du bien propre à chaque parcelle identique dans les deux types de cadastre.

Il conviendrait de mettre en place un protocole de partage de données, en vertu duquel le bureau des titres ou actes fonciers enregistrerait systématiquement la valeur de toutes les transactions réalisées sur le territoire national. Cela permettrait un suivi précis et constant des montants des transactions immobilières réalisées. Les informations seraient communiquées aux cadastres fiscaux et juridiques, pour faciliter le travail des bureaux locaux d'évaluation des biens, des administrations fiscales locales et des administrations fiscales centrales chargées de l'imposition des revenus du capital.

L'imagerie satellitaire peut être utile pour cartographier tous les biens imposables au sein d'un même territoire. Le géoréférencement de l'image satellitaire d'une parcelle de terrain ou d'un bien à l'aide d'un numéro d'identification propre à chaque bien (composé d'un numéro de section, d'un numéro de rue et d'un numéro de parcelle) permet d'améliorer la couverture des biens imposables et la capacité à facturer l'impôt pour ces biens. L'enregistrement du parc immobilier passe d'abord par une cartographie satellitaire complète des différents biens et la mesure de la surface des constructions. Ensuite, des enquêtes de terrain permettent de réunir des informations sur la nature, l'usage, le type de construction, le nombre d'étages et l'âge des bâtiments. Il faut intégrer ces informations à une carte avec les coordonnées du système d'information géographique (SIG), éventuellement en ajoutant des photos des biens. Enfin, on compare ces nouvelles données aux données qui figurent dans le registre des biens, exercice qui révèle souvent des différences avec la réalité observée sur le terrain. Étant donné que l'imagerie satellitaire permet de produire des cartes actualisées pouvant servir de base à un cadastre fiscal, rien ne justifie d'attendre la mise en place d'un cadastre central (juridique) recensant tous les biens pour renforcer la perception de l'impôt sur la propriété.

Calcul de la base d'imposition (évaluation)

Administration chargée du calcul de la base d'imposition

Pour ce qui est de l'entité chargée de l'évaluation des biens, plusieurs choix sont possibles : 1) les autorités nationales ; 2) un organisme public spécialement chargé de cette tâche au niveau national ; 3) les services

tenu des difficultés dues aux cas fréquents d'incertitude ou de chevauchements des droits de propriété, et de propriétaires absents, le fait d'imposer l'occupant (qui serait inscrit au cadastre fiscal) offre aux autorités locales une solution administrative pratique lorsqu'elles ne peuvent pas identifier les propriétaires légaux enregistrés. Les occupants peuvent alors déduire le montant de l'impôt sur la propriété du loyer dû au propriétaire (possibilité souvent prévue par la loi) — voir Keith (1993, page 10) ; Collier *et al.* (2018, page 11) ; et Franzsen et McCluskey (2017, pages 12, 17, 18, 117, 294–296, 417 et 451). En pareil cas, la charge fiscale repose toujours largement sur les propriétaires puisque les loyers versés par les occupants se trouvent réduits. Plus généralement, après l'ajustement des prix des loyers sur le marché du logement, l'incidence économique de l'impôt est indépendante de l'incidence juridique et finit normalement par reposer sur les propriétaires étant donné le caractère inextensible de l'offre de terrains et la lenteur de l'ajustement des améliorations en capital. Au Royaume-Uni, avant 1990, les locataires étaient redevables de l'impôt sur la propriété, et en France et en Afrique francophone, la taxe d'habitation locale est prélevée auprès des occupants des logements.

d'évaluation des administrations locales ; 4) le secteur privé ; 5) le contribuable lui-même (autodéclaration) ; ou 6) une combinaison de ces possibilités⁴⁷. Dans plusieurs pays, le secteur privé est partiellement impliqué dans le processus d'évaluation.

Une administration centralisée de l'évaluation présente les avantages suivants. Cette solution permet :

1) d'obtenir de meilleures économies d'échelle grâce à la mise en commun des compétences d'évaluation et à l'utilisation de méthodes d'appréciation automatisée de masse ; 2) de disposer d'une structure unique pour communiquer avec tous les contribuables du pays ; 3) d'élaborer un système d'information unique à l'appui d'une évaluation de niveau national ; 4) d'améliorer la qualité des évaluations grâce à des processus cohérents et uniformes ; 5) de disposer de meilleures ressources pour évaluer les biens au-delà des limites territoriales régionales ou locales. Les inconvénients de cette solution sont les suivants : 1) l'évaluation peut être réalisée loin de l'endroit où se trouve le bien, et ainsi ne pas bénéficier des connaissances locales ; et 2) à moins que le service de l'évaluation ne soit représenté sur place, les propriétaires des biens peuvent avoir des distances considérables à parcourir pour rencontrer les agents responsables de l'évaluation.

Les avantages liés à une gestion locale de l'évaluation sont les suivants : 1) les responsables de l'évaluation connaissent bien la situation locale du marché immobilier ; 2) les propriétaires comprennent mieux quelle administration est responsable de la base d'imposition ; et 3) la transparence du processus d'évaluation est améliorée par la possibilité de rencontrer les propriétaires des biens au niveau local. Les inconvénients sont les suivants : 1) on ne dispose pas forcément au niveau local de personnel expérimenté possédant les compétences requises en matière d'évaluation ; 2) les responsables de l'évaluation ne sont peut-être pas capables d'évaluer tous les biens spécialisés sur l'ensemble du territoire local ; et 3) l'administration locale n'est peut-être pas capable de retenir le personnel, ce qui risque d'entraîner d'importantes perturbations dans le travail et la planification.

L'externalisation de l'évaluation à des entités privées est une pratique courante lorsque les administrations locales n'ont pas les capacités suffisantes pour s'en charger elles-mêmes⁴⁸. La mission confiée au secteur privé peut consister à évaluer tous les biens ou certains types de biens. Les municipalités peuvent rationaliser financièrement le recours à l'externalisation en concluant collectivement un contrat avec un seul prestataire (comme on peut le voir en Afrique du Sud). Plusieurs entreprises privées se sont spécialisées dans l'évaluation aux fins de l'administration par les autorités municipales de l'impôt sur la propriété (notamment en Afrique du Sud, en Nouvelle-Zélande ou aux Pays-Bas, mais aussi dans l'État de Victoria en Australie).

Évaluation automatisée à l'aide de l'appréciation de masse assistée par ordinateur

Lorsque la qualité des données et les compétences en modélisation le permettent, l'appréciation de masse assistée par ordinateur (*Computer-Assisted Mass Appraisal*, CAMA) est largement utilisée pour évaluer efficacement et économiquement un grand nombre de biens à usage résidentiel⁴⁹. Il s'agit d'un système qui utilise des statistiques multivariées pour estimer la valeur des biens, essentiellement en attribuant des pondérations à certaines caractéristiques des biens qui sont fortement corrélées avec les valeurs observées sur le marché. Fondamentalement, un système de CAMA est composé des éléments suivants : 1) spécification du modèle (forme mathématique du ou des modèles d'évaluation) ; 2) prix de vente et caractéristiques des biens (données servant à l'étalonnage du modèle) ; 3) revenus, dépenses et caractéristiques des biens (données utilisées pour les biens générant des revenus) ; 4) programme statistique (généralement basé sur une méthode statistique multivariée) ; 5) étalonnage du modèle (estimations statistiques des valeurs des paramètres) ; 6) biens à évaluer (caractéristiques des biens utilisées comme données d'entrée pour le modèle d'évaluation) ; 7) programme d'évaluation (procédures de prédiction et d'enregistrement des résultats sur la base des données

⁴⁷ Grote et McCluskey (2022, page 60).

⁴⁸ McCluskey, Bahl et Franzsen (2022, page 50).

⁴⁹ McCluskey *et al.* (2013). Voir aussi Kelly, White et Aanchal (2020, pages 163 et 195).

entrées dans le système) ; et 8) estimations de la valeur (résultats du modèle enregistrés dans une base de données). L'objectif d'un tel système est de fournir efficacement une estimation exacte, uniforme et équitable de la valeur vénale des biens immobiliers.

Le cœur d'un système de CAMA est une base de données intégrée des biens. Si l'on ne dispose que de plusieurs ensembles de données distincts, il faut déterminer comment faire correspondre ou regrouper les données relatives aux différentes parcelles avec les données issues d'autres sources dépourvues de référence à une parcelle. Une base de données intégrée permet d'améliorer l'efficacité interopératoire du système et l'intégrité des données. L'avantage de la CAMA réside dans le fait que les modèles statistiques peuvent être appliqués à un grand nombre de biens, par exemple à tous les immeubles d'appartements des villes. Les techniques d'étalonnage relèvent en grande partie du domaine de l'analyse de régression multiple⁵⁰. Pour développer ce type d'approche, il faut disposer de données caractéristiques sur l'ensemble des biens à évaluer ainsi que des données sur les transactions. La méthode consiste essentiellement à élaborer des modèles prédictifs à partir des données de transaction, à les tester pour vérifier leur exactitude et leur qualité, puis à les appliquer à l'ensemble des biens à évaluer.

Il ressort de l'expérience de plusieurs pays que le développement d'un système de CAMA prend plusieurs années. Les ressources des petites municipalités ne permettent pas de faire face au niveau de complexité de la conception d'un tel système et aux coûts de développement associés. Par conséquent, les mieux placées pour développer ce genre de système sont les administrations nationales et les grandes villes, mais il leur faudra tout de même plusieurs années pour développer les capacités techniques nécessaires. Si l'on décide de mettre en place un système de CAMA, il faut par ailleurs permettre aux contribuables de contester les valeurs obtenues. Compte tenu du temps nécessaire pour traiter de multiples contestations, il ne faut pas sous-estimer cet aspect. En règle générale, une fois tous les biens d'un même territoire évalués, environ 2 à 5 % des dossiers font l'objet d'un recours⁵¹. Des frais juridiques, des honoraires d'évaluation et des frais de justice pour le traitement des recours sont aussi à prévoir.

Les contribuables redevables d'un impôt sur la propriété basé sur la valeur vénale des biens ont besoin que les procédures de recours soient rapides, abordables, simples et non stressantes, et que les décisions rendues sur leur recours soient proportionnées, rigoureuses, opposables et définitives⁵². Il faut donc tenir soigneusement compte des principes suivants : 1) les recours devraient être examinés par une instance indépendante de ceux qui ont pris les décisions contestées ; 2) la célérité de la procédure et les coûts devraient être proportionnels à la charge fiscale estimée injuste ; 3) il devrait exister une procédure d'audience informelle visant à résoudre le différend ; 4) l'ensemble de la procédure et la manière d'introduire un recours devraient être expliqués en termes non techniques ; 5) les recours devraient être examinés d'une manière qui ne soit ni conflictuelle, ni trop formaliste, ni inintelligible pour le profane ; 6) les décisions devraient être cohérentes ; et 7) les recours devraient permettre au contribuable d'obtenir une issue favorable sans devoir déboursier des sommes exorbitantes.

Autodéclaration de la tranche de valeur⁵³

La plupart des propriétaires connaissent la valeur vénale de leur résidence principale, par exemple par référence aux ventes récentes et aux données publiées sur l'évolution des prix des logements. En cas de doute, des estimations individuelles peuvent être obtenues auprès d'évaluateurs professionnels. Les propriétaires devraient donc être en mesure d'estimer la valeur de leur bien. C'est sur ce postulat que reposent les régimes d'autodéclaration de la tranche de valeur pour l'impôt périodique sur la propriété. Dans un régime de calcul par le contribuable de la base d'imposition, on demande aux propriétaires de déterminer la tranche de valeur dans

⁵⁰ De nouvelles techniques basées sur des algorithmes d'intelligence artificielle sont également en cours de développement.

⁵¹ Grote et McCluskey (2022, page 69).

⁵² McCluskey, Bahl et Franzsen (2022, pages 49–50) et IAAO (2014).

⁵³ La présente section s'inspire en grande partie de Grote et McCluskey (2022).

laquelle leur bien doit être classé. Tous les biens de la même tranche de valeur sont ensuite imposés de la même manière. À l'issue d'une réévaluation générale (par exemple tous les cinq ans), les biens peuvent passer dans une autre tranche si leur valeur s'apprécie ou se déprécie. En Irlande, les tranches de valeur de l'impôt sur la propriété de biens résidentiels reposent sur l'autodéclaration⁵⁴. Le système d'autodéclaration de la tranche de valeur peut également être attrayant pour les pays à plus faible revenu, car il est moins coûteux à mettre en œuvre et à gérer qu'un système de valeur en capital fondée sur le marché, dans lequel chaque bien est évalué individuellement.

L'autodéclaration permet de disposer de la base d'imposition d'un grand nombre de biens en peu de temps⁵⁵. Étant donné que les valeurs estimées sont déclarées par les contribuables eux-mêmes, ceux-ci introduisent normalement peu de contestations⁵⁶. De même, si les propriétaires respectent les instructions et les dispositions légales, il est peu probable que l'administration rejette leur évaluation. Cependant, le système doit prévoir un mécanisme de correction solide en cas de sous-évaluation délibérée. Le risque de sous-déclaration peut être réduit au minimum si les informations sur lesquelles repose la valeur déclarée sont étayées par des pièces justificatives. Il faut aussi admettre que les propriétaires estiment généralement de bonne foi la valeur vénale de leurs biens. Le principe est d'accepter la valeur déclarée tout en appliquant des mesures anti-évasion fiscale pour les cas de sous-déclaration. Par exemple, si un logement est vendu à un prix nettement supérieur à sa valeur déclarée (dans les deux ans suivant la déclaration), il peut faire l'objet d'un supplément d'impôt avec intérêts. En l'absence de déclaration, la municipalité peut simplement estimer elle-même la valeur du bien.

Il faut trouver un équilibre : d'une part, ne pas prévoir trop de tranches, et d'autre part, éviter que le passage d'une tranche à l'autre n'implique une grande différence d'imposition. Avec des tranches moins nombreuses et plus larges, il est plus facile pour le contribuable de calculer la base d'imposition de son bien, mais des tranches très larges risquent de nuire à l'équité. Le nombre de tranches retenu devrait être suffisant pour éviter d'exposer les contribuables à des risques disproportionnés s'ils se trompent d'une, voire de deux tranches dans l'évaluation de leur bien. Dans un système d'autodéclaration, il est essentiel de fournir aux propriétaires des informations aisément accessibles sur l'état du marché, y compris les prix des ventes récentes (dans l'idéal, ces prix seraient inscrits dans un registre des prix de vente à jour), les prix demandés pour des biens similaires sur les sites web des agents immobiliers, les valeurs d'assurance des biens et les évaluations récentes réalisées par des experts qualifiés à des fins hypothécaires. Un délai réaliste de mise en œuvre d'un système opérationnel d'autodéclaration par tranches est de deux ans : il permet aux autorités de mener des essais pilotes des composantes d'une approche par tranches, notamment pour ce qui est de la largeur des tranches.

Registre des prix de vente

Compte tenu de l'importance des prix des transactions pour l'évaluation des biens, les pays devraient envisager de mettre en place un registre des prix de vente (RPV) reposant sur les prix de transaction déclarés. La tâche d'établir le RPV et de le tenir à jour devrait être confiée à une institution publique nationale — par exemple, le bureau national des statistiques. Ce registre serait essentiellement une base de données distincte, mais avec des liens vers le cadastre national. Un bon exemple est l'*Autorité suédoise de cartographie, de cadastre et d'enregistrement foncier*, gardienne du RPV sur lequel repose fondamentalement la véracité du calcul de la base d'imposition des biens aux fins de l'impôt périodique sur la propriété. De même, l'*Autorité slovène de topographie et de cartographie* tient à jour le registre du marché immobilier en y portant les prix de transaction qu'elle

⁵⁴ Dans le cas des bâtiments non résidentiels, les propriétaires sont tenus d'obtenir un rapport d'évaluation.

⁵⁵ En Grande-Bretagne, la *Council Tax* a donné lieu en 1993 à l'établissement de la base d'imposition de quelque 30 millions de biens résidentiels à partir des valeurs déclarées par les propriétaires eux-mêmes. Par la suite, l'évaluation des biens a été réalisée par l'agence du bureau d'évaluation (*Valuation Office Agency*) en Angleterre et au Pays de Galles et par l'association des évaluateurs écossais (*Scottish Assessors*) en Écosse. Le calcul par le contribuable de la base d'imposition était également un élément important du système d'impôt sur la propriété colombien dans les années 1990 (Bird, 2004, page 270).

⁵⁶ Franzsen et McCluskey (2017, pages 76-77).

enregistre à des fins d'évaluation de masse, d'établissement d'indices des prix, d'évaluations individuelles et d'études du marché⁵⁷.

Les données du RPV ont plusieurs utilités dans l'imposition des biens immobiliers. Elles peuvent non seulement servir à l'élaboration d'un indice national des prix de l'immobilier, mais aussi être utilisées pour :

1) l'établissement de valeurs de référence pour l'impôt sur les plus-values immobilières ; et 2) l'obtention de prix moyens indicatifs des biens résidentiels au niveau de la ville et de la région. De plus, elles offrent des informations essentielles pour le développement des modèles de CAMA et l'évaluation de leur précision.

Facturation, perception et recouvrement

Les mesures administratives de recouvrement devraient inclure le droit d'autoriser une restriction à la mutation d'un bien présentant des arriérés d'impôts. On peut prévoir la délivrance d'une attestation confirmant qu'un bien est libre de toute dette en ce qui concerne les impôts sur la propriété, les redevances de service, les droits de mutation et les charges municipales. Les autres mesures légales de recouvrement comprennent l'action civile, la saisie sur salaire (ordonnance de saisie-arrêt), la saisie sur comptes bancaires, la saisie sur loyer, l'action visant les occupants du bien, les privilèges fiscaux, la saisie de biens et la confiscation. L'observance fiscale peut être améliorée par l'adoption d'un système de paiement échelonné de l'impôt sur la propriété (par exemple, un paiement mensualisé comme en Afrique du Sud et en Namibie), qui aide les contribuables à mieux gérer leur budget⁵⁸.

Dans la plupart des pays, la facturation, la perception et le recouvrement de l'impôt sur la propriété se font au niveau local. Cette approche favorise l'autonomie et la responsabilité budgétaires locales et met à profit la connaissance du terrain. Cependant, les pouvoirs de recouvrement des administrations infranationales sont souvent limités. En général, seule l'administration fiscale centrale dispose des mécanismes juridiques et administratifs nécessaires pour utiliser, de manière équitable et responsable, les instruments les plus efficaces pour répondre au non-paiement de l'impôt : gel des comptes bancaires, ordonnances de saisie-arrêt, saisies de biens. En outre, les administrations fiscales nationales savent mieux repérer la corruption et le détournement de fonds, elles ont accès à de nombreuses données sur les contribuables qu'elles peuvent utiliser pour assurer le paiement de l'impôt sur la propriété, et elles ont plus de poids politique lorsqu'elles recouvrent l'impôt auprès des plus puissants⁵⁹. Lorsque les administrations fiscales locales ne sont pas en mesure d'assurer efficacement la perception de l'impôt sur la propriété, il est souhaitable de recentraliser le recouvrement jusqu'à ce que les capacités locales aient été améliorées (comme au Rwanda, en Tanzanie, en Gambie et en République serbe).

On peut déléguer aux fournisseurs de services publics locaux la facturation et la perception de l'impôt sur la propriété. Dans de nombreux pays en développement, les propriétaires sont difficiles à retrouver car les enregistrements de titres sont incertains, mais les occupants des biens sont plus facilement identifiables parce qu'ils y habitent et qu'ils peuvent souscrire des abonnements à ces services. Ainsi, pour faciliter la tâche du percepteur, certains pays font apparaître l'obligation fiscale comme un poste distinct sur la facture de services publics. En Grèce, l'impôt municipal sur la propriété est dû par le propriétaire, mais perçu via les factures d'électricité. Si la facture est émise au nom du locataire, celui-ci peut déduire le montant de l'impôt de son loyer mensuel⁶⁰.

On peut adopter une stratégie accordant la priorité à la perception pour mobiliser les recettes de l'impôt sur la propriété avant même que la conception de cet impôt ne soit modernisée. Dans les pays en développement, la

⁵⁷ Grote et McCluskey (2022, pages 54–55).

⁵⁸ Franzsen et McCluskey (2017, pages 89–96).

⁵⁹ Goodfellow (2017, page 3).

⁶⁰ Le Cameroun a également essayé de lier la perception de l'impôt sur la propriété au paiement des factures d'électricité. L'une des difficultés qu'il a rencontrées est que la plupart des abonnés à l'électricité sont locataires, mais beaucoup n'ont pas de contrat de bail pour le prouver et identifier les propriétaires. De plus, pour éviter d'être assujettis à l'impôt sur la propriété, les propriétaires évitent de signer des baux.

principale difficulté administrative réside dans la perception et le recouvrement. Pour améliorer la perception de l'impôt sur la propriété, il faut comprendre les différentes causes du faible taux de perception et de l'incivisme fiscal, déterminer les possibilités d'intervention de l'État — qui peut notamment démontrer que l'augmentation des recettes est utilisée pour améliorer la prestation des services publics locaux — puis développer la capacité du système à percevoir l'impôt sur la propriété (voir l'encadré 3). Ce n'est qu'ensuite que l'on peut élargir l'assiette fiscale par la réévaluation et l'expansion de la liste des imposables. À chacune de ces étapes de réforme distinctes, une volonté politique importante est indispensable si l'on veut réussir à améliorer la perception et le recouvrement de l'impôt.

Encadré 3. Exemples de pratiques permettant d'améliorer la perception de l'impôt sur la propriété

Raison de l'incivisme fiscal	Ensemble de mesures correctives
<p>Reddition de comptes insuffisante sur les impôts perçus et détournement fréquent des ressources budgétaires à tous les échelons du gouvernement :</p> <p>Les contribuables en général, et ceux assujettis à l'impôt sur la propriété en particulier, peuvent être peu convaincus du bien-fondé de l'impôt parce qu'ils estiment les services publics défaillants. Pareil ressenti nuit particulièrement aux efforts d'amélioration du paiement de l'impôt sur la propriété, car il s'agit d'un impôt très visible avec une facturation explicite.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer les règles de gestion des finances publiques, en particulier au niveau des collectivités locales. • Soumettre les collectivités locales à une vérification des comptes régulière par la commission des comptes ou la cour des comptes de l'État afin de révéler les cas de détournement de fonds ou de corruption dans la passation de marchés publics. • Veiller à ce que les agents comptables répondent des malversations découvertes. • Améliorer la transparence sur le lien entre les impôts locaux et les dépenses consacrées à l'amélioration des infrastructures locales, en lançant des consultations publiques sur la sélection des secteurs devant bénéficier de ces améliorations. • Utiliser des panneaux d'affichage pour informer les contribuables des projets d'infrastructure publique qui ont été financés par leurs contributions à l'impôt sur la propriété. • Mieux communiquer sur la budgétisation prudente en publiant dans les journaux locaux des guides citoyens pour expliquer, en termes simples, les aspects clés du budget local, tels que le niveau de l'impôt sur la propriété collecté par rapport à l'évolution des prix du marché des biens résidentiels ou encore les programmes de dépenses rendus possibles par l'impôt.
<p>Injustice en raison d'informations obsolètes sur les biens ou de la prolifération de mesures d'allègement fiscal :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des évaluations des biens peu fréquentes ou irrégulières érodent l'équité horizontale et verticale du système (les registres de cadastre sont obsolètes, les biens qui y figurent ont été enregistrés précédemment et ne sont pas réévalués périodiquement et, par conséquent, ils sont imposés sur la base d'anciennes valeurs basses tandis que les nouvelles constructions sont imposées sur des valeurs récentes et beaucoup plus élevées). • Les informations obsolètes sur les biens ne tiennent pas compte des ajouts ou des améliorations apportés aux biens existants. • L'octroi de nombreux allègements fiscaux sous forme d'exonérations ou de taux d'imposition réduits peut alimenter un ressentiment chez les 	<ul style="list-style-type: none"> • Améliorer le recensement continu des prix des ventes de biens réalisées. • Relier et rendre interopérables les plateformes d'information des différents niveaux de gouvernement (c'est-à-dire les cadastres juridiques et fiscaux des administrations locales) qui indiquent les prix des dernières ventes de biens. • Veiller à ce que les variations de valeur des biens immobiliers dues à des ajouts ou à des améliorations soient dûment échangées avec les cadastres fiscaux tenus par les administrations locales (par exemple, mise à jour annuelle d'une liste de valeurs supplémentaire). • Pour rationaliser les mesures d'allègement de l'impôt sur la propriété, instaurer des rapports réguliers sur les dépenses fiscales avec une meilleure estimation du manque à gagner. • Garantir un processus d'opposition et de recours simple permettant aux propriétaires de contester les évaluations inexactes. Cela crée une boucle de

propriétaires qui ne bénéficient pas de ces avantages.	rétroaction positive pour les contribuables et les rassure quant à l'administration équitable de la structure de l'impôt sur la propriété.
<p>Difficultés à payer l'impôt en raison du volume et de l'espacement dans le temps des échéances :</p> <p>Étant donné que bon nombre de pays ne perçoivent l'impôt sur la propriété qu'une fois par an, de nombreux contribuables se plaignent de devoir déboursier des sommes importantes sans y être préparés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurer des paiements par tranches mensuelles ou trimestrielles, pour aider les contribuables à anticiper ces paiements sur l'année. • Permettre aux contribuables de payer en ligne ou simplifier les procédures de paiement des impôts afin de réduire les coûts d'observance en proposant des solutions de paiement pratiques telles que le service de transfert d'argent et le système de paiement par téléphone mobile qui a vu le jour d'abord en Afrique de l'Est et en l'Afrique australe⁶¹. • Décourager le contact physique entre les contribuables qui font la queue pour payer en espèces dans un bureau municipal.
<p>Recouvrement défaillant et/ou coûts d'observance élevés :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si les citoyens sont confrontés à une administration fiscale inefficace et lourde caractérisée par des installations médiocres et des règles complexes entraînant un coût d'observance fiscal élevé, ils risquent de retarder ou de reporter sur de longues périodes le règlement de leurs obligations fiscales. • Le calcul et la facturation de l'impôt peuvent être irréguliers ou être attendus des contribuables eux-mêmes (base de l'imposition et/ou montant de l'impôt sur la propriété à acquitter), sans que ceux-ci ne reçoivent aucun soutien des bureaux de déclaration et de contact avec le public. • Compte tenu de l'impopularité de l'impôt sur la propriété, qui est très visible, les administrations centrales et locales peuvent ne pas avoir la volonté politique de faire respecter la loi, ou pire, accorder fréquemment des amnisties de paiement. 	<p>Les mesures de recouvrement suivantes pourraient être envisagées lorsque la vente forcée du bien immobilier présentant un arriéré d'impôt sur la propriété constitue le dernier recours :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Émettre des avis d'imposition mensuels, les envoyer par voie électronique et/ou les remettre en main propre, et assurer un suivi en cas d'avis non remis. • Faire rappeler fréquemment par les radiodiffuseurs publics ou les journaux locaux les dates d'échéance du paiement de l'impôt sur la propriété. • Prélever des frais de retard avec intérêts. • Exiger une attestation de paiement de l'impôt sur la propriété pour l'enregistrement de la vente et de l'achat d'un bien immobilier dans le cadastre juridique national, mesure importante pour la protection des droits de propriété. • Exiger également une attestation de paiement de l'impôt sur la propriété pour le renouvellement annuel des documents automobiles. • Pour recouvrer l'impôt sur la propriété en cas de retard de paiement, recourir à des ordonnances de saisie-arrêt sur les loyers et les salaires. • Envisager la saisie et la vente aux enchères de biens meubles. • Assortir les titres de propriété de privilèges fiscaux. • Geler les comptes bancaires des contribuables en défaut de paiement de l'impôt sur la propriété. • Saisir et vendre aux enchères les biens immobiliers ; et • Répartir de manière rationnelle entre les tribunaux, les agences de recouvrement et les juristes les mesures de recouvrement de l'impôt sur la propriété, surtout lorsque les tribunaux sont débordés, ce qui se traduit par de longues périodes d'attente.

Source : Enseignements tirés des conseils techniques du FMI aux pays membres ; Kelly, 2013b, tableau 6.2 ; et Kelly, R. White et Aanchal, 2020.

⁶¹ M-Pesa (M pour mobile, pesa signifie argent en swahili) est un service de transfert d'argent, de paiement et de microfinancement par téléphonie mobile. Lancé en 2007 par Vodafone et Safaricom, le plus grand opérateur de réseau mobile du Kenya, il a ensuite été étendu à la Tanzanie, au Mozambique, à la RDC, au Lesotho, au Ghana, à l'Égypte, à l'Afghanistan et à l'Afrique du Sud.

Conseils pour la mise en œuvre

Évaluation et couverture

- Calculer les recettes de l'impôt sur la propriété par habitant dans chaque municipalité et les comparer aux estimations de recettes potentielles ; recenser les maillons les plus faibles de la chaîne des fonctions administratives.
- Utiliser des technologies de surveillance aérienne telles que des drones ou des images satellite pour accélérer l'établissement d'un cadastre fiscal ou pour comparer de manière régulière l'exhaustivité des cadastres fiscaux et juridiques.
- Veiller à ce que le bureau des titres ou actes fonciers enregistre systématiquement la valeur de toutes les transactions réalisées sur le territoire national et communique ces données aux cadastres fiscaux et juridiques pour faciliter le travail des bureaux locaux d'évaluation des biens, des administrations fiscales locales et des administrations fiscales centrales chargées de l'imposition des revenus du capital.
- Utiliser la CAMA pour évaluer de nombreux biens sans avoir à se rendre sur les lieux.
- Évaluer la possibilité d'introduire des tranches de valeur pour l'impôt sur les biens résidentiels et envisager de demander aux propriétaires de biens résidentiels de déclarer eux-mêmes la tranche qu'ils estiment correspondre à la valeur vénale de leur bien. Pour la plupart des pays en développement, il s'agit d'une solution permettant de calculer immédiatement de manière plus abordable l'impôt périodique sur la propriété.
- Prévoir suffisamment de tranches d'imposition pour que les propriétaires puissent classer leur bien dans la tranche appropriée en toute confiance, et prendre des mesures crédibles et efficaces pour lutter contre la sous-évaluation.
- Créer un registre des prix de vente géré par l'institut national de statistique.

Facturation et recouvrement

- Répartir les responsabilités en matière d'administration de l'impôt sur la propriété entre les autorités nationales et les autorités infranationales, notamment ce qui concerne l'enregistrement des biens au cadastre central, le partage des informations avec les cadastres fiscaux décentralisés, ainsi que la gestion, la coordination et la supervision centrales des réévaluations périodiques à l'échelle nationale, la facturation, la perception et le recouvrement s'effectuant toutefois à l'échelle locale.
- Attribuer des numéros d'identification uniques à toutes les parcelles de terrain et assurer l'interopérabilité des différents registres des biens.
- Exiger une attestation de paiement de l'impôt sur la propriété confirmant que le bien est libre de toute dette fiscale avant que l'enregistrement d'un nouveau titre de propriété ne puisse être certifié.
- Envisager d'établir des avis mensuels d'imposition sur la propriété ou prévoir des paiements échelonnés plus fréquents de l'impôt sur la propriété.
- Élaborer des stratégies pour délivrer les avis d'imposition sur la propriété aux propriétaires et procéder à un suivi en cas d'avis non remis ou renvoyés à l'expéditeur.
- Les paiements devraient se faire par l'intermédiaire du système bancaire ou de réseaux mobiles avec un minimum de contraintes associées pour les contribuables.
- Avant de moderniser la conception du système d'imposition sur la propriété, adopter une stratégie de mobilisation de cet impôt accordant la priorité à la perception ; à cette fin, améliorer l'administration fiscale en envoyant les relevés et avis d'imposition à la bonne adresse, améliorer la perception à l'aide des technologies de l'information et de la communication, et assurer constamment un suivi accompagné de mesures de recouvrement.
- À court terme, centrer les réformes administratives sur la perception de l'impôt concernant un nombre relativement restreint de biens résidentiels et commerciaux haut de gamme.

Conclusion

L'impôt périodique sur la propriété devrait occuper une place plus importante dans la mobilisation des ressources nationales. Prélevé sur une large base, il est susceptible de représenter 1 à 2 % des recettes en pourcentage du PIB, soit beaucoup plus que dans bon nombre de pays actuellement. L'imposition des biens immeubles est optimale du point de vue de la redistribution, car elle permet aux collectivités locales de tirer parti de la richesse générée par une urbanisation intensive, capitalisée dans la valeur croissante des terrains. En utilisant les recettes pour financer l'amélioration des services publics locaux et en communiquant correctement sur le sujet, on renforce la responsabilité des autorités locales et l'acceptabilité politique de l'impôt sur la propriété. Les progrès des technologies de l'information en matière de recensement des biens et les options d'évaluation simplifiées peuvent être mis à profit pour faciliter l'administration de l'impôt sur la propriété dans les pays où les capacités sont limitées. La présente note fournit un guide pour mettre en œuvre et gérer avec succès des réformes de l'impôt sur la propriété, en particulier l'impôt périodique sur la propriété immobilière et l'impôt sur la mutation de biens immobiliers ou droit de timbre. Elle aborde les choix fondamentaux qu'ont à faire les décideurs sur l'assiette et le taux de l'impôt sur la propriété, ainsi que les principales fonctions de l'administration fiscale dans la gestion de la perception de l'impôt — évaluation, facturation et recouvrement.

Bibliographie

- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola, and J. Yoo. 2018. "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-country Perspective." *German Economic Review* 20(4): 70–106.
- Almy, R.R. 2013. *Property Tax Regimes in Europe*. The Global Urban Economic Dialogue Series. Nairobi: UN-Habitat.
- Awasthi, R., and M. Nagarajan. 2020. "Property Taxation in India: Issues Impacting Revenue Performance and Suggestions for Reform." Discussion Paper—Governance Global Practice, World Bank, Washington, DC.
- Bahl, R. 2009. "Property Tax Reform in Developing and Transition Countries." United States Agency for International Development, Washington, DC.
- Bahl, R., J. Martinez-Vazquez, and J. Youngman (eds.). 2008. *Making the Property Tax Work—Experiences in Developing and Transitional Countries*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Belinga, V., D. Benedek, R. de Mooij, and J. Norregaard. 2014. "Tax Buoyancy in OECD Countries." IMF Working Paper 14/110, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Bell, M.E., and J.H. Bowman. 2006. *Implementing a Local Property Tax where there is No Real Estate Market: The Case of Commonly Owned Land in Rural South Africa*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bird, R.M. 1995. "Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?" In "Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations," Estache, A. (ed.). World Bank Discussion Papers No. 290. World Bank, Washington, DC.
- Bird, R.M. 2004. "Land Taxes in Colombia." In *International Handbook of Land and Property Taxation*, Bird R.M. and E. Slack (eds.). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Bird, R.M. 2010. "Subnational Taxation in Developing Countries—A Review of the Literature." Policy Research Working Paper 5450, World Bank, Washington, DC.
- Bird, R.M. 2003. "Managing the Reform Process." University of Toronto International Tax Program Paper 0301, University of Toronto.
- Bird, R.M., and R. W. Bahl. 2008. "Subnational Taxes in Developing Countries: The Way Forward." Institute for International Business Working Paper, No. 16.
- Bird, R.M., and E. Slack. 2004a. "Land and Property Taxation in 25 Countries: A Comparative Review." In *International Handbook of Land and Property Taxation*, Bird R.M. and E. Slack (eds.). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Bird, R.M., and E. Slack. 2004b. *International Handbook of Land and Property Taxation*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Blöchliger, H. 2015. "Reforming the Tax on Immovable Property—Taking Care of the Unloved." OECD Economic Department Working Papers No. 1205. OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H., and others. 2015, "The Stabilisation Properties of Immovable Property Taxation: Evidence from OECD Countries." OECD Economics Department Working Papers No. 1237, OECD Publishing, Paris.
- Bogetic, Z., and A.L. Hillman. 1995. *Financing Government in Transition: Bulgaria – The Political Economy of Tax Policies, Tax Bases, and Tax Evasion*. Washington, DC: World Bank.
- Caldeira, E., A. Compaore, A. Adessé Dama, M. Mansour, and G. Rota-Graziosi. 2019. "Tax Effort in Sub-Saharan African Countries: Evidence from a New Dataset." *Revue d'économie du développement* 27(4): 5–51.

- Collier, P., E. Glaeser, A. Venables, P. Manwaring, and M. Blake. 2018. *Land and Property Taxes for Municipal Finance—Version 2.* IGC Cities that Work Policy Paper.
- Dachis, B., G. Duranton, and M.A. Turner. 2012. “The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto.” *Journal of Economic Geography* 12(2): 327–354.
- Estache, A. (ed.). 1995. “Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations.” World Bank Discussion Papers No. 290, World Bank, Washington, DC.
- European Commission. 2022. “Annual Report on Taxation 2022.” Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Union, Luxembourg.
- European Commission. 2022. *Taxation Trends in the European Union*, 2022 edition. Directorate-General for Taxation and Customs Union. Luxembourg: European Union.
- Fish P. 2018. “Practical Guidance Note: Training Manual for Implementing Property Tax Reform with a Points-Based Valuation.” African Property Tax Initiative, ICTD, African Tax Administration Paper 2, Institute of Development Studies, Brighton, UK.
- Franzsen, R.C.D., and W.J. McCluskey. 2017. *Property Tax in Africa: Status, Challenges and Prospects*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Franzsen, R.C.D., and W.J. McCluskey. 2005a. “An Exploratory Overview of Property Taxation in the Commonwealth of Nations.” Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Franzsen, R.C.D., and W.J. McCluskey (eds.). 2005b. *Land Value Taxation: An Applied Analysis*. Aldershot: Ashgate Publishing Group.
- Franzsen, R.C.D., and W.J. McCluskey. 2013. “Value-Based Approaches to Property Taxation.” In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, McCluskey, W.J., G.C. Cornia, and L. C. Walters (eds.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- George, H. 2005. *Progress and Poverty*. New York: Cosimo Classics.
- Goodfellow, T. 2017. “Central-Local Government Roles and Relationships in Property Taxation.” Summary Brief No. 12, International Centre for Tax and Development at the Institute of Development Studies.
- Greenstein, R., and Y. Sungu-Eryilmaz. 2004. “Recycling urban vacant land: neighbors reclaim neighborhood.” Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Grote, M. and W. McCluskey. 2022. “Romania: Technical Assistance Report on Improving Revenues from the Recurrent Property Tax.” IMF Country Report 22/198. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Grote, M., R. Borst, and W. McCluskey. 2016. “Republic of Slovenia: The 2013 Property Tax Act: Evaluation of its Design and the Employed Mass Valuation System.” IMF Country Report 16/53, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Haas, A. R. N., and M. Kopanyi. 2017. “Taxation of Vacant Urban Land: From Theory to Practice.” Policy Note, International Growth Centre.
- International Monetary Fund (IMF). 2001. *Government Finance Statistics Manual 2001*. Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2014. *Government Finance Statistics Manual 2014*. Washington, DC.
- International Monetary Fund (IMF). 2018. *Fiscal Monitor: Capitalizing on Good Times*. Washington, DC, April.
- IAAO. 2014. “Standard on Assessment Appeals.” International Association of Assessment Officers, Kansas City, Missouri.

- Keith, S.H. 1993. *Property Tax in Anglophone Africa: A Practical Manual*. Washington, DC: World Bank.
- Kelly, R., R. White, and A. Aanchal. 2020. *Property Tax Diagnostic Manual*. Washington, DC: World Bank.
- Kelly, R. 2013a. "Making the Property Tax Work." International Center for Public Policy Working Paper 13-11, Georgia State University, Andrew Young School of Policy Studies.
- Kelly, R. 2013b. "Property Tax Collection and Enforcement." In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, W. J. McCluskey, G. C. Cornia, and L. C. Walters (eds.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Kelly, R. 2000. "Designing a Property Tax Strategy for Sub-Saharan Africa: An Analytical Framework Applied to Kenya." *Public Budgeting and Finance*, 20(4): 36–51.
- Kelly, R. 1993. "Property Tax Reform in Indonesia: Applying A Collection-Led Implementation Strategy." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 29(1): 85–104.
- Kich, J.A. 1996. "An Evaluation of Rating System in Kenya: A Case Study of Nairobi City Council." Department of Land Development, University of Nairobi.
- Kitchen, H. 2013. "Property Tax: Situation Analysis and Overview." In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, W. J. McCluskey, G. C. Cornia, and L. C. Walters (eds.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Kitchen, H. 1992. *Property Taxation in Canada*. Toronto: Canadian Tax Foundation.
- Kumhof, M., N. Tideman, M. Hudson, and C.A. Goddhart. 2021. "Post-Corona Balanced-Budget Super-Stimulus: The Case for Shifting Taxes onto Land." CEPR Discussion Paper DP16652, Centre for Economic Policy Research, London.
- Langley, A., and J. Youngman. 2021. "Property Tax Relief for Homeowners." Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, Massachusetts.
- Leodolter, A., S. Princen, and A. Rutkowski. 2022. "Immovable Property Taxation for Sustainable and Inclusive Growth." Discussion Paper 156, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Union.
- Martinez-Vasquez, J. 1995. "Central and Local Government Tax Relations." In *Financing Government in Transition: Bulgaria—The Political Economy of Tax Policies, Tax Bases, and Tax Evasion*, World Bank Regional and Sectoral Studies, Bogetic, Z., and A.L. Hillman (eds.). Washington, DC: World Bank.
- McCluskey, W. 1999. *Property Tax—An International Comparative Review*. New York: Routledge.
- McCluskey, W.J., R. Bahl, and R.C.D. Franzsen (eds.). 2022. *Property Tax in Asia—Policy and Practice*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- McCluskey, W., R. Franzsen, and R. Bahl 2017. "Policy and Practice." In *Property Tax in Africa: Status, Challenges and Prospects*, Franzsen, R. and W. McCluskey (eds.). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- McCluskey, W., G.C. Cornia, and L.C. Walters (eds.) 2013. *A Primer on Property Tax—Administration and Policy*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- McCluskey, W., and R. Franzsen. 2013a. "Property Taxes in Metropolitan Cities." In *Metropolitan Government Finance in Developing Countries*, Bahl, R., J. Linn, and D. Wetzel (eds.). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

- McCluskey, W., and R. Franzsen. 2013b. "Non-Market Value and Hybrid Approaches to Property Taxation." In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, W. J. McCluskey, G. C. Cornia, and L. C. Walters (eds.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- McCluskey, W.J., and R.C.D. Franzsen. 2018. "Issues around the Value-Based Property Tax in Africa." *Journal of Property Tax Assessment & Administration* 15(2): 19–32.
- McCluskey, W.J., P. Davis, M. McCord, D. McIlhatton, and M. Hara. 2013. "Computer Assisted Mass Appraisal and the Property Tax." In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, McCluskey, W.J., G.C. Cornia, and L. C. Walters (eds.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Nguyen-Hoang, P., and J. Yinger. 2023. "The Capitalization of School Quality into House Values: A Review." *Journal of Housing Economics* 20(1): 30–48.
- Norregaard, J. 2013. "Taxing Immovable Property—Revenue Potential and Implementation Challenges." IMF Working Paper 13/129. International Monetary Fund, Washington, DC.
- Northam, R. M. 1971. "Vacant Urban Land in the American City." *Land Economics* 47(4): 345–355.
- Oates, W. 1969. "The Effects of Property Taxes and Local Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis." *Journal of Political Economy* 77(6): 957–971.
- Oates, W., and W. Fischel. 2016) "Are Local Property Taxes Regressive, Progressive, or What?" *National Tax Journal* 69(2): 415–433.
- OECD. 2023. "Revenue Statistics 2023: Tax Revenue Buoyancy in OECD Countries." OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2022. "Housing Taxation in OECD Countries." OECD Tax Policy Studies. No. 29, OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2021. "Making Property Tax Reform Happen in China: A Review of Property Tax Design and Reform Experiences in OECD Countries" OECD Fiscal Federalism Studies, OECD Publishing, Paris.
- OECD. 2019. *Revenue Statistics 2019*. Paris: OECD Publishing.
- Olima, W. 1999. "Real Property Taxation in Kenya." In *Property Tax: An International Comparative Review*, McCluskey (ed.). Brookfield, MA: Ashgate.
- Rao, V. 2008. "Is Area-Based Assessment an Alternative, an Intermediate Step or an Impediment to Value Based Taxation in India?" In *Making the Property Tax Work: Experiences in Developing and Transitional Countries*, Bahl, R., J. Martinez-Vazquez, and J. Youngman (eds.). Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Rosengard, J.K. 2013. "The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property Tax Reform." In *A Primer on Property Tax: Administration and Policy*, W. J. McCluskey, G. C. Cornia, and L. C. Walters (eds.). Oxford: Wiley-Blackwell.
- Slack, E., and R.M. Bird. 2015. "How to Reform the Property Tax: Lessons from around the World." *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance* 21: 1–28.
- Slack, E., and R.M. Bird. 2014. "The Political Economy of Property Tax Reform." OECD Working Papers on Fiscal Federalism No. 18, OECD Publishing, Paris.
- UN-Habitat. 2011a. *Land and Property Tax—A Policy Guide*. Nairobi: United Nations.
- UN-Habitat. 2011b. *Innovative Land and Property Taxation*. Nairobi: United.