



Chaire en
fiscalité et en
finances publiques

LA TAXE FONCIÈRE AU QUÉBEC EST-ELLE RÉGRESSIVE ?

Cahier de recherche n° 2021/09

CLÉMENT CARBONNIER

JUILLET 2021

REMERCIEMENTS

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke tient à remercier de son appui renouvelé le ministère des Finances du Québec et désire lui exprimer sa reconnaissance pour le financement dont elle bénéficie afin de poursuivre ses activités de recherche.

MISSION DE LA CHAIRE DE RECHERCHE EN FISCALITÉ ET EN FINANCES PUBLIQUES

La Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques (CFFP) a été mise sur pied le 15 avril 2003. Sa mission est à la fois de développer la recherche multidisciplinaire et de diffuser des connaissances sur les enjeux socio-économiques relatifs à la politique fiscale et aux finances publiques.

Pour plus de détails sur la CFFP, visitez son site Internet à l'adresse: <http://cffp.recherche.usherbrooke.ca>.

Clément Carbonnier est professeur invité à la Chaire en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke pour l'année universitaire 2019-2020. Il est Professeur à l'Université Paris 8 – Vincennes Saint-Denis.

L'auteur a collaboré aux travaux de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, qu'il remercie pour l'appui financier qui a rendu possible la réalisation de cette étude. Il remercie Luc Godbout pour ses commentaires très appréciés et Julie S. Gosselin pour sa collaboration.

Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques
École de gestion, Université de Sherbrooke
2500, boulevard de l'Université
Sherbrooke (Québec) J1K 2R1
cffp.eg@USherbrooke.ca

Pour citer ce texte : Clément CARBONNIER, *La taxe foncière au Québec est-elle régressive ?* Cahier de recherche n° 2021-09, Université de Sherbrooke, Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques, 2021.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	1
Résumé long	2
Introduction	5
1. Cadre théorique et littérature empirique	7
1.1. La place de la taxe foncière dans les finances publiques locales	7
1.2. Caractère régressif de la taxe foncière	8
2. Données	10
3. Revenus selon la localisation	13
3.1. Revenus monétaires selon la localisation	13
3.2. Taux de propriétaires de leur logement selon la localisation	14
4. Taux d'effort pour la taxe foncière.....	16
4.1. Montants de taxe foncière en fonction du revenu ajusté	16
4.2. Taux d'effort pour la taxe foncière en fonction du revenu ajusté	17
4.3. Taux d'effort pour la taxe foncière selon la taille de la zone urbaine et la composition familiale	20
5. Impact du mode d'occupation du logement	22
5.1. Taux d'effort pour la taxe foncière selon le revenu ajusté	22
5.2. Taux d'effort pour la taxe foncière selon la taille de la zone urbaine et la composition familiale	23
6. La composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité	26
6.1. La composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité selon le revenu ajusté.....	26
6.2. Taux d'effort pour la taxe foncière nette du crédit d'impôt pour solidarité selon les revenus	28
Conclusion.....	30
Références	31

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.	Observations et individus représentés par zone urbaine et décile de revenu disponible ajusté dans la base BD/MSPS (2016)	11
Tableau 2	Analyse multivariée des taux d’effort nets de la composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité.....	29

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1.	Distribution des revenus ajustés au Québec.....	13
Graphique 2.	Taux de propriétaires selon le revenu disponible ajusté et la taille de la zone urbaine.....	15
Graphique 3.	Analyse multivariée du montant de la taxe foncière par unité de consommation	17
Graphique 4.	Analyse multivariée du taux d’effort additionnel de la taxe foncière selon le décile.....	18
Graphique 5.	Analyse multivariée du taux d’effort pour la taxe foncière par rapport au centile supérieur	19
Graphique 6.	Déterminants familiaux et urbains du taux d’effort pour la taxe foncière	20
Graphique 7.	Analyse multivariée des taux d’effort additionnel de la taxe foncière par mode d’occupation du logement et par décile	22
Graphique 8.	Déterminants familiaux et urbains des taux d’effort pour la taxe foncière et le loyer	23
Graphique 9.	Taux d’effort selon la taille de la zone urbaine, par mode d’occupation du logement	25
Graphique 10.	Analyse multivariée de la composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité.....	27
Graphique 11.	Composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité selon la taille de la zone urbaine	27
Graphique 12.	Composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité selon la taille de la zone urbaine et la composition familiale	28

RÉSUMÉ

Ce cahier de recherche documente le profil distributif de la taxe foncière sur les résidences au Québec, et analyse ses différentes composantes. Il exploite la base de données de *Statistique Canada* sur les revenus et les impôts des ménages canadiens (BD/MSPS). L'analyse montre que la taxe foncière sur la résidence principale est régressive en regard du revenu du ménage, et ce, même sous l'hypothèse que les locataires n'en paient pas une partie via leurs loyers. Sous l'hypothèse que la taxe foncière est en partie transmise au locataire, le profil ne s'en trouve que plus fortement régressif, pour les propriétaires comme pour les locataires considérés séparément. Les poids des loyers et de la taxe foncière varient selon la composition familiale (plus légers pour les couples du fait d'économies d'échelle dans la consommation de logement) et selon la taille de la zone urbaine habitée (le loyer – mais pas la taxe foncière – est plus lourd lorsqu'on habite une grande zone urbaine ; le taux de propriétaires – et donc de redevables de la taxe foncière - est plus élevé en zone rurale). Toutefois, ces caractéristiques sont indépendantes du profil distributif de la taxe foncière qui est semblablement régressive pour chacune de ces catégories. Enfin, la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité atténue effectivement la régressivité de la taxe foncière, sans pour autant l'éliminer complètement.

Code JEL : H23 ; H71 ; H73.

Mots clefs : Taxe foncière ; redistribution ; inégalités

RÉSUMÉ LONG

Ce cahier de recherche vise à documenter le profil distributif de la taxe foncière sur les résidences au Québec. Il analyse également ses différentes composantes, en particulier le caractère de bien normal du logement (la dépense pour le logement augmente avec le revenu en valeur absolue mais diminue en part du budget), l'influence de la composition familiale et celle de la taille de la zone urbaine habitée.

Les enjeux du problème

Comme dans la majeure partie des pays, les ressources des municipalités québécoises reposent avant tout sur la taxe foncière. Cette assiette, localisée, permet d'allouer sans ambiguïtés les recettes aux gouvernements locaux. De plus, l'immobilité de cette assiette fiscale limite les réponses comportementales. Pour autant, le recours important à la taxe foncière est critiqué sur ses aspects régressifs en regard du revenu du ménage. En effet, un ménage plus aisé qu'un autre possède généralement un logement de plus grande valeur, mais la différence de valeur est en moyenne inférieure à la différence de revenu, et la valeur du logement rapportée au revenu décroît donc avec le revenu des ménages.

De plus, se pose la question du transfert potentiel de la charge de la taxe foncière dans le niveau des loyers : l'incidence fiscale, à savoir qui paie ultimement la taxe foncière. Les éléments théoriques et empiriques dans la littérature économique semblent indiquer une incidence faible, mais l'influence potentielle d'une incidence plus forte est testée en analysant séparément les taux d'effort pour la taxe foncière des propriétaires et les taux d'effort pour le loyer des locataires, sous l'hypothèse que la part de taxe foncière transférée aux loyers est croissante avec ceux-ci.

La base de données

Ces questions sont documentées grâce à une base de données produite par *Statistique Canada* : la base de données et du modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS)¹. Cette base est construite à partir d'une base de microdonnées fondées sur des données d'enquêtes et administratives. Cette base de données fournit un échantillon synthétique, mais représentatif de la population des provinces canadiennes.

Outre les revenus totaux (après transferts) et disponibles (après transferts et taxes directes mais, avant taxes sur la consommation), la présente étude utilise les variables donnant le nombre d'unités de consommation, ce qui permet de comparer le revenu ajusté pour la composition du ménage. Cette base de données informe également le montant de taxe foncière payé si le ménage est propriétaire du logement qu'il occupe, ou le loyer si le ménage est locataire. Enfin, la base de données contient la composante « logement » du crédit d'impôt pour la solidarité.

Résultats généraux

Les résultats en population générale confirment la nette régressivité de la taxe foncière. Toutes les catégories de revenu disponible ajusté pour la composition du ménage² ont un taux d'effort moyen significativement supérieur à celui du décile supérieur. Cet effet provient du caractère de bien normal du logement, y compris du logement

¹ Les hypothèses et calculs ayant servi à la simulation ont été effectués par les auteurs de la présente étude, et la responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données leur revient entièrement.

² Le revenu disponible ajusté pour la composition du ménage est le revenu du ménage après impôts et transferts divisé par le nombre d'unités de consommation de ce ménage.

possédé : des ménages plus aisés possèdent en moyenne des logements de plus grande valeur – et paient donc des montants plus élevés de taxe foncière – mais cette valeur du logement croît moins vite que le revenu et ainsi la part du budget consacré au logement – et à la taxe foncière – diminue le long de la distribution des revenus ajustés. Le fait que les ménages plus modestes sont moins souvent propriétaires de leur logement, et donc moins souvent redevables de la taxe foncière, diminue la régressivité de cette taxe sans l’inverser.

Par ailleurs, les autres déterminants du taux d’effort pour la taxe foncière (la taille de la zone urbaine et la composition familiale) sont indépendants de l’effet du revenu ajusté et la taxe foncière a le même profil régressif pour toutes les catégories de ménages. Le taux d’effort moyen est globalement plus élevé dans les zones rurales et plus faible dans les plus grandes agglomérations, du fait que les ménages modestes des zones rurales sont plus souvent propriétaires de leur logement que les autres ménages modestes, et donc plus souvent redevables de la taxe foncière. Concernant les compositions familiales, deux types de ménages se différencient des autres : les familles monoparentales, moins souvent propriétaires de leur logement, ont un taux d’effort pour la taxe foncière plus faible que les autres ménages ; à l’opposé, les ménages âgés ont eu le temps de se forger un patrimoine immobilier et sont plus souvent propriétaires de leur logement, ils sont plus souvent redevables de la taxe foncière.

Impact de la propriété du logement

En isolant les propriétaires, on retrouve un profil de la taxe foncière encore plus régressif, du fait que le plus faible taux de propriétaires dans le bas de la distribution des revenus ajustés ne réduit plus cette régressivité : les ménages modestes sont moins souvent propriétaires, mais quand ils le sont, la taxe foncière constitue une part très substantielle de leur budget. De plus, en se limitant aux propriétaires, le plus fort taux de propriétaires parmi les ménages ruraux modestes n’a plus d’effet et on n’observe plus de différence de taux d’effort pour la taxe foncière selon la taille de l’unité urbaine. Cela signifie que les municipalités compensent en taux les différences locales de valeur foncière, car on observe une différence nette de la valeur des logements. Plus la zone urbaine est grande, plus le taux d’effort pour le loyer est important, avec des différences supérieures à 2 % du revenu entre les plus grandes et les plus petites zones urbaines.

Pour ce qui concerne la composition familiale, les deux courbes de taux d’effort pour la taxe foncière des propriétaires et de taux d’effort pour le loyer des locataires sont pratiquement confondues, avec une exception pour les célibataires âgés : leur taux d’effort pour la taxe foncière est supérieur à celui des autres propriétaires ce qui n’est pas le cas pour leur taux d’effort pour le loyer. Une explication peut provenir des veuves ou veufs propriétaires qui continuent d’habiter leur appartement familial même quand ils se retrouvent isolés. Pour des raisons similaires de persistance dans le logement qu’ils possédaient quand ils vivaient avec leurs enfants, les ménages âgés (en couples ou célibataires) ont un taux d’effort plus important que les ménages sans enfants plus jeunes. Enfin, les taux d’effort sont, *ceteris paribus*, plus faibles pour les ménages avec enfants. En effet, si les économies d’échelle sur le logement sont plus fortes que les économies d’échelle moyennes – notamment sur l’alimentation ou l’habillement – alors il est logique que la valeur du logement en proportion du revenu soit plus faible pour les familles que pour les ménages sans enfant, à revenu ajusté donné.

Impact du crédit d'impôt pour solidarité

Une particularité du système de taxes et transferts au Québec est que l'impôt sur le revenu comporte des crédits d'impôt dont l'objet est de compenser la régressivité d'autres impôts, en particulier les taxes à la consommation et la taxe foncière. La composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité est une allocation forfaitaire dépendant du nombre d'enfants et du revenu familial (elle est réductible au-delà d'un seuil de revenu), mais ni du logement occupé ni de son mode d'occupation. Elle a donc un profil fortement progressif, identique pour les propriétaires et les locataires, sans différences entre les zones urbaines selon leur taille.

La baisse de la régressivité de la taxe foncière lorsqu'on considère la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité est conséquente. La différence avec le taux d'effort des propriétaires du décile supérieur de la distribution des revenus disponibles ajustés diminue substantiellement du fait de ce crédit d'impôt : elle passe de 9,0 à 6,5 points de revenu disponible pour le D1, soit une baisse de 39 %. L'importance de la baisse diminue ensuite régulièrement à mesure qu'on monte dans la distribution des revenus disponibles ajustés : de 6,0 à 4,3 points de revenu disponible (-29 %) pour le D2, de 4,1 à 3,0 points de revenu disponible (-25 %) pour le D3, de 3,0 à 2,5 points de revenu (-19 %) pour le D4 et de 2,2 à 1,9 points de revenu disponible (-16 %) pour le D5 ; la différence devient très faible voire inexistante pour les ménages de la moitié haute de la distribution. Ainsi, si la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité a un effet redistributif notable bien que sa progressivité soit inférieure à la régressivité de la taxe foncière et reste assez loin de pouvoir la compenser.

La taxe foncière est donc un impôt régressif mais rappelons que bien qu'il soit important de mesurer et comprendre les impacts redistributifs de chaque type de prélèvement obligatoire séparément, il ne faut pas oublier qu'ils s'insèrent dans un système global de taxes et transferts. En bout de piste, c'est la progressivité du système dans son ensemble qui importe pour la redistribution à l'intérieur d'une société.

INTRODUCTION

Ce cahier de recherche vise à documenter le profil distributif de la taxe foncière sur les résidences au Québec, et à analyser ses différentes composantes. Ceci permet de déterminer qu'elle est globalement régressive et détaille l'ampleur et les spécificités de cette régressivité.

Au Québec, comme dans de nombreux pays, la taxe foncière représente la principale source de financement des municipalités. Deux tiers des recettes des municipalités du Québec proviennent de cette taxe et deux tiers de ces recettes de taxe foncière proviennent de l'imposition des résidences (Carbonnier, 2020). En effet, ce type de prélèvement est basé sur des valeurs facilement associables avec un gouvernement local donné. Il est également réputé ne pas modifier les comportements économiques du fait que son assiette est immobile. Or, malgré des différences, les montants de dépenses publiques locales par habitant dont bénéficient les québécois sont assez similaires sur l'ensemble du territoire organisé en municipalités (Carbonnier, 2020). Ces dépenses couvrent de manière substantielle des services que l'on pourrait qualifier de bien publics (sécurité publique, voirie et déneigement, loisirs). Il est donc légitime de s'interroger sur la distribution entre ménages de la principale source de financement, à savoir la taxe foncière.

La taxe foncière est connue pour être régressive en regard du revenu des ménages. En réalité, plusieurs mécanismes économiques interagissent. Tout d'abord, elle taxe le patrimoine immobilier, qui en général s'accroît moins vite que les revenus (plus un ménage est riche, plus la part financière de son patrimoine augmente), ce qui confère à cet impôt un profil général régressif. Toutefois, cet aspect peut être gommé par le fait que les contribuables de la taxe foncière sont les propriétaires de leur logement, en moyenne plus fortunés que les locataires. Sur ce point, la mesure du profil distributif dépend de la manière de prendre en compte le cas des locataires : sont-ils exonérés de fait ou la taxe foncière se répercute-t-elle dans leurs loyers ? Par ailleurs, étant un impôt local, il se peut que le poids de cette fiscalité varie d'une municipalité à l'autre. Si les municipalités abritant les ménages les plus aisés prélèvent plus d'impôt, cette variabilité peut engendrer un effet progressif. Enfin, le Québec dispose de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité pour tenir compte de l'aspect régressif de la taxe foncière. Ce cahier de recherche s'attache à prendre en compte toutes ces caractéristiques afin de documenter finement l'impact redistributif de la taxe foncière québécoise.

Ceci est rendu possible par l'exploitation de la base de données de *Statistique Canada* sur les revenus et les impôts des ménages canadiens (BD/MSPS). Elle informe sur les revenus et prestations perçues ainsi que les impôts et taxes payés pour un échantillon représentatif de ménages canadiens. Partant de là, l'analyse s'intéresse au caractère régressif sous l'hypothèse que la taxe foncière se répercute ou non sur le locataire. Elle tient compte à la fois de la taille familiale et de la taille de la zone habitée. L'analyse considère également la contribution de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité qui vise à réduire, voire éliminer, cette régressivité présumée.

La suite de ce cahier de recherche est composée comme suit. La première section présente les grands enjeux de la fiscalité municipale et les mécanismes économiques pouvant engendrer des aspects redistributifs. La deuxième section décrit la base de données utilisée. La troisième section documente les liens entre la localisation géographique des ménages, leur position dans l'échelle des revenus ajustés et leur statut de locataire ou de propriétaire du logement qu'ils occupent. La quatrième section analyse le profil redistributif de la taxe foncière d'un point de vue général sous l'hypothèse que les locataires sont exonérés de ce prélèvement

obligatoire. La cinquième section analyse séparément le cas des propriétaires et des locataires, sous l'hypothèse qu'une part de la charge de la taxe foncière est transmise aux locataires via des hausses de loyer. La sixième section mesure l'impact redistributif de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité et mesure le profil distributif de la taxe foncière nette de ce crédit d'impôt. Puis, la dernière section conclut.

1. CADRE THÉORIQUE ET LITTÉRATURE EMPIRIQUE

Pour comprendre les enjeux liés à la taxe foncière et les mécanismes économiques en place, cette section décrit le cas des finances publiques locales québécoises en les comparant à ce qui existe dans les autres pays dans une première sous-section, puis décrit la littérature économique sur la régressivité de la taxe foncière dans une seconde sous-section.

1.1. LA PLACE DE LA TAXE FONCIÈRE DANS LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Grâce à une comparaison internationale des modes de financement des municipalités dans les pays de l'OCDE, Blöchliger (2015) révèle que la taxe foncière est l'outil le plus utilisé par les échelons infranationaux pour prélever des ressources. Malgré un aspect régressif discuté (que la présente étude analyse spécifiquement), cette taxe est souvent défendue pour deux motifs relatifs à son assiette, à savoir la propriété immobilière. Premièrement, cette assiette est précisément localisée géographiquement, ce qui permet d'allouer sans ambiguïtés les recettes sur chaque propriété à un unique gouvernement local. Deuxièmement, cette assiette est immobile, ce qui limite grandement les réponses comportementales et fait que cette taxe est souvent considérée comme économiquement neutre. Ainsi, McMillan et Dahlby (2014) considèrent qu'il s'agit de l'impôt le plus pertinent pour les gouvernements locaux, critiquant les surtaxes locales à l'imposition des revenus (comme en Suisse par exemple³) pour leur impact supposé sur le marché du travail, ainsi que les taxes locales à la consommation (comme aux États-Unis par exemple) pour les distorsions causées par les achats de consommation courante de part et d'autre des frontières communales.

Le Québec suit nettement cette tendance internationale et les ressources des municipalités y reposent avant tout sur la taxe foncière (Meloche *et al.*, 2016). Près des deux tiers des ressources des gouvernements locaux proviennent de ce prélèvement obligatoire et les deux tiers des recettes de taxe foncière proviennent de l'imposition des résidences principales, le reste provenant de locaux industriels ou commerciaux, d'hôtels ou chalets, de terres agricoles ou de terrains inexploités (Carbonnier, 2020).

Boadway et Shah (2009) ont également réalisé des comparaisons internationales, mettant en exergue des spécificités régionales : les pays anglo-saxons imposent particulièrement l'assiette foncière alors qu'on retrouve d'autres assiettes fiscales locales en Europe. La Suisse, l'Allemagne et la France imposent ainsi les revenus des particuliers et les bénéfices ou la valeur ajoutée des entreprises. Les mécanismes reposent sur un principe de clef de répartition. L'assiette est calculée au niveau national, puis répartie pour imposition. Pour les revenus des particuliers en Suisse, c'est la localisation de la résidence principale du ménage qui importe, ce qui peut renforcer les mécanismes de ségrégation spatiale (Schmidheiny, 2006). Pour les bénéfices des entreprises en Allemagne, la localisation des assiettes fiscales dépend uniquement de la masse salariale, ce qui peut entraîner des phénomènes d'optimisation fiscale (Eichfelder *et al.*, 2018). Pour la France, la taxe locale sur la valeur ajoutée des entreprises est imposée avec un taux national indépendant des localisations des entreprises, puis le montant est réparti entre les gouvernements locaux selon une clef de répartition composée au tiers au *pro rata* des valeurs locatives foncières des immobilisations et aux deux tiers au *pro rata* des effectifs salariés. Cette taxe ne génère

³ Sjoquist et Stoycheva (2012) notent qu'il existe aussi des surtaxes locales à l'imposition du revenu aux États-Unis, mais l'assiette et le taux sont décidés par l'État, ce qui laisse peu d'autonomie fiscale aux gouvernements locaux qui en bénéficient.

donc pas d'effet de concurrence fiscale entre collectivités territoriales, mais limite leur autonomie fiscale à la seule taxe foncière.

Ces différences d'imposition peuvent être dues non seulement à des conceptions différentes de la fiscalité, mais également à des types de dépenses publiques différents. En effet, les municipalités des pays scandinaves ont des prérogatives importantes en matière de services publics sociaux, avec notamment la gestion des services paramédicaux d'aides aux personnes âgées ou handicapées, ce qui peut justifier des types de prélèvements plus solidaires (imposition du revenu des ménages ou des entreprises). Slack (2011) note effectivement que les outils fiscaux utilisés dépendent des types de dépenses, en particuliers des services liés à la propriété ou l'habitat ou des services plus généraux aux personnes.

On note ainsi un financement par tarification important en général pour les services publics locaux qui sont des monopoles municipaux non parce qu'ils constituent des biens publics, mais parce qu'ils sont des monopoles naturels (transport en commun; approvisionnement, traitement et distribution de l'eau potable; collecte et traitement des eaux usées; collecte, transport et élimination des déchets domestiques et des matières recyclables). Il est envisageable, dans ce cadre, que ces services sont municipalisés du fait qu'ils ne peuvent pas être proposés à travers un marché concurrentiel, mais que les habitants considèrent que chacun doit payer sa part. On retrouve ce type de service fourni par les municipalités du Québec ainsi qu'un financement par tarification des services, mais dans des proportions moindres que dans les autres provinces canadiennes ou dans les états américains (Meloche et al., 2016). En fait, ce sont surtout les plus grandes municipalités québécoises qui font payer les services directement aux usagers (Carbonnier, 2020).

À l'inverse, de nombreux pays utilisent plus souvent des financements solidaires pour des services de type bien public, comme la sécurité ou la voirie. On retrouve également d'importantes subventions des échelons supérieurs pour ce type de service. De tels transferts comptent aussi pour une part non négligeable des ressources des municipalités québécoises, principalement alloués pour des projets spécifiques de transport, de voirie ou de traitement des eaux usées (Boulenger et al., 2018). Une part de ces transferts alloués aux municipalités par le gouvernement provincial vise expressément la péréquation entre municipalités, mais celle-ci est très faible : 3 % des transferts et 0,4 % des recettes des municipalités. Pour autant, même s'ils ne découlent pas directement de la péréquation, il s'avère que les subventions de projets sont plus importantes dans les municipalités bénéficiant d'un plus faible potentiel fiscal, ce qui constitue une forme de péréquation *de facto* (Carbonnier, 2020).

1.2. CARACTÈRE RÉGRESSIF DE LA TAXE FONCIÈRE

Le recours important à la taxe foncière est critiqué sur ses aspects régressifs. En effet, un ménage plus aisé qu'un autre possède généralement un logement de plus grande valeur, mais la différence de valeur est en moyenne inférieure à la différence de revenu : la valeur du logement rapportée au revenu décroît donc avec le revenu des ménages. Comme la taxe foncière est prélevée sur la valeur des propriétés, le montant de taxe foncière payée croît avec le revenu des ménages, mais le taux d'effort pour la taxe foncière (la part du revenu allouée au paiement de la taxe foncière) décroît avec le revenu. Ce caractère de bien « normal »⁴ du logement a été

⁴ La caractérisation des biens en économie sépare les biens « inférieurs » (dont la consommation diminue quand le revenu augmente) les biens « normaux » (dont la consommation augmente en montant mais diminue en part du budget quand le revenu augmente) et

effectivement mesuré dans le cas de la France, concernant les coûts globaux pour le logement (Pirus, 2011) et la valeur de la résidence possédée (Carbonnier, 2019).

Le cas du Canada a été étudié par Palameta et Macredi (2005) à partir des données du recensement. Ils ont construit un indicateur de régressivité en se basant sur les taux d'effort pour la taxe foncière et en mesurant le ratio des taux d'effort médians des premiers et derniers quartiles de la distribution municipale des revenus. Tous les ratios calculés sont supérieurs à l'unité, montrant que le taux d'effort pour la taxe foncière des ménages modestes est supérieur à celui des ménages aisés : la médiane est à 3,03 (Kingston). La majeure partie des municipalités présente des valeurs proches (et non significativement différentes) de cette valeur médiane. Quelques villes présentent un indice significativement inférieur (le minimum reste malgré tout assez régressif : 2,24 pour Portage la Prairie au Manitoba) et d'autres significativement supérieur (le maximum est atteint avec 5,77 à Westmount sur l'île de Montréal).

Un des problèmes posés par ce type de mesure est le fait que la taxe foncière est officiellement payée par le propriétaire, et non par l'habitant du logement. Se pose ainsi la question de l'incidence fiscale, c'est à dire le transfert potentiel de la charge de la taxe foncière dans le niveau des loyers. Si le marché du logement est caractérisé par une offre peu élastique, la théorie économique déduit que les prélèvements sont payés par le propriétaire. À notre connaissance, il n'y a pas de test empirique direct de cette incidence des taxes foncières, mais il existe des éléments de preuve indirecte. En effet, des études empiriques ont pu tester comment d'autres types de taxes et transferts étaient répartis entre bailleurs et locataires, partage qui suit les mêmes principes théoriques que la taxe foncière. C'est le cas en particulier des aides aux logements : des subventions versées aux locataires pour faire diminuer leur taux d'effort pour le loyer. Il s'avère que de telles subventions sont principalement transférées en hausse de loyer, ce qui a été montré dans de nombreux pays : Susin (2002) aux États-Unis, Gibbons et Manning (2006) au Royaume-Uni, Fack (2006) et Grislain-Letrémy et Trévien (2014) en France, Kangasharju (2010) en Finlande.

Le fait que les subventions bénéficient principalement au bailleur, via les hausses de loyers, renforce l'idée que c'est lui qui paie effectivement les taxes foncières. Partant de cette hypothèse, Carbonnier (2019) a analysé le profil distributif de la taxe foncière en France, à la fois sur l'ensemble de la population en faisant l'hypothèse que les locataires ne la payent pas, et entre les propriétaires uniquement. Au niveau global, la régressivité est limitée du fait que le taux de propriétaires-occupants croît sensiblement avec le revenu ajusté, mais elle reste effective du fait que le ratio valeur foncière habitée sur les revenus des propriétaires décroît très fortement avec leur revenu ajusté. En effet, le taux de propriétaires-occupants, bien que croissant avec le revenu, est non négligeable y compris pour les plus bas revenus, avec des taux d'effort très élevés pour les plus bas revenus : ces inégalités de taux d'effort pour le logement croissent encore au fur et à mesure de la hausse des prix de l'immobilier (Bonnet et al., 2018 ; Carbonnier, 2015, 2017).

les biens « supérieurs » (dont la consommation augmente en montant et en part du budget quand le revenu augmente).

2. DONNÉES

L'étude du profil progressif/régressif de la taxe foncière est réalisée grâce à l'exploitation de la base de données et du modèle de simulation de politiques sociales (BD/MSPS) produite par Statistique Canada⁵. La BD/MSPS est construite à partir d'une base de microdonnées fondées sur des données d'enquêtes et administratives. Cette base de données fournit un échantillon synthétique, mais représentatif de la population des provinces canadiennes. Le rapprochement des différentes bases est réalisé soit par appariement soit par imputation stochastique sur les ménages représentatifs. Les poids de sondage ont été ajustés pour que les distributions d'âge et de sexe correspondent aux données du recensement et que les distributions de revenus – en particulier les plus hauts revenus – correspondent aux statistiques fiscales publiées par l'Agence du revenu du Canada. La base utilisée concerne les revenus de l'année 2016. Il faut remarquer que la BD/MSPS ne contient aucune donnée sur les personnes qui habitent dans des réserves ou sur les militaires qui habitent dans des casernes.

Cette base de données permet d'analyser les profils composites de plus d'un million d'individus dans plus de 300 000 ménages au Canada. La présente étude se focalise sur le Québec, avec 32 494 observations de ménages et 72 989 observations d'individus représentant 3 676 594 ménages québécois regroupant 8 258 461 individus en 2016. Le tableau 1 présente la distribution des observations (et des individus représentés) par décile de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés et par taille de la zone urbaine habitée. Le revenu disponible est le revenu après allocations et taxes directes, mais avant taxes sur la consommation. La notion de revenu ajusté pour la composition du ménage mesure les niveaux de vie en divisant le revenu disponible d'un foyer par son nombre d'unités de consommation selon l'échelle d'équivalence dite « OCDE modifiée » (1 pour la personne de référence, 0,5 pour chaque autre personne de plus de 14 ans et 0,3 pour les autres enfants de moins de 14 ans). Ensuite la distribution est dite individuelle dans le sens où on considère que chaque membre du ménage bénéficie d'un niveau de vie égal à ce revenu disponible ajusté ; les dix déciles sont alors construits de telle sorte que tous les ménages d'un décile plus élevé ont un revenu disponible ajusté supérieur à tous les ménages d'un décile moins élevé et que tous les déciles comportent le même nombre d'individus.

On retrouve un nombre limité d'observations pour les villes moyennes – les zones urbaines de 30 000 à 100 000 habitants – pour lesquelles le décile du bas de la distribution des revenus disponibles ajustés n'est représenté que par 91 observations et la moitié basse du centile du haut que par 84 observations. Toutes les autres catégories de revenus et taille de zone urbaine sont représentées par plus de 100 observations, et souvent plusieurs centaines. Le haut de la distribution est particulièrement bien représenté avec plusieurs milliers d'observations dans la plupart des catégories de zone urbaine. Ceci permet de découper le décile du haut en trois catégories de revenus : les centiles 90 à 95, les centiles 96 à 99 et le centile supérieur.

⁵ Les hypothèses et calculs ayant servi à la simulation ont été effectués par les auteurs de la présente étude, et la responsabilité de l'utilisation et de l'interprétation de ces données leur revient entièrement.

Tableau 1. *Observations et individus représentés par zone urbaine et décile de revenu disponible ajusté dans la base BD/MSPS (2016)*

D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7	D8	D9	D10	C91-C95	C96-C99	C100
Zones urbaines de plus de 500 000 habitants (observations, individus représentés entre parenthèses)												
259 (496 639)	320 (474 188)	252 (508 878)	209 (433 516)	240 (456 022)	229 (476 169)	526 (487 299)	934 (531 213)	1 659 (528 919)	15 061 (527 899)	2 004 (256 424)	8 161 (213 876)	4 896 (57 599)
Zones urbaines entre 100 000 et 500 000 habitants (observations, individus représentés entre parenthèses)												
220 (88 559)	219 (66 161)	190 (82 508)	268 (101 290)	231 (75 497)	289 (93 900)	257 (87 426)	248 (85 115)	333 (87 965)	2 012 (108 909)	423 (57 100)	1 108 (44 949)	481 (6 860)
Zones urbaines entre 30 000 et 100 000 habitants (observations, individus représentés entre parenthèses)												
91 (67 033)	139 (84 688)	110 (75 586)	119 (80 918)	121 (83 621)	94 (74 390)	102 (60 856)	127 (68 950)	111 (48 452)	1 125 (49 495)	84 (21 349)	634 (21 716)	407 (6 430)
Zones urbaines de moins de 30 000 habitants (observations, individus représentés entre parenthèses)												
153 (84 687)	127 (84 995)	131 (71 543)	172 (91 665)	140 (93 147)	144 (76 271)	142 (86 931)	160 (61 767)	174 (74 712)	1 152 (52 821)	199 (28 946)	664 (19 895)	289 (3 980)
Zones rurales (observations, individus représentés entre parenthèses)												
130 (85 563)	167 (118 776)	162 (85 901)	201 (118 699)	211 (117 572)	216 (106 495)	188 (102 989)	140 (79 161)	244 (84 724)	2 245 (87 981)	332 (48 515)	1 329 (31 739)	584 (7 727)

Note : D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu ajusté, D2 le dixième suivant, etc. C91-C95 sont les 5 % les moins aisés parmi les 10 % du haut de la distribution, C95-C99 les 4 % suivant et C100 le centième de la population avec le plus haut revenu ajusté.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Pour s'assurer que les résultats présentés plus bas sont généraux et non dus aux hypothèses de mesures, toutes les statistiques ont été calculées avec les hypothèses ci-dessus et des hypothèses alternatives. Concernant la mesure des revenus utilisée, l'alternative au revenu disponible consiste à prendre en compte le revenu total, avant impôts mais après transferts. Concernant la répartition des ménages, l'alternative consiste à construire les déciles de ménages au lieu des déciles d'individus. Chacun des résultats présentés ci-dessous sont retrouvés dans chacun des quatre jeux d'hypothèses.

Par ailleurs, l'information sur la composition du ménage est répartie en six catégories : les célibataires avec ou sans enfants, les couples avec ou sans enfants, ainsi que les célibataires et les couples âgés. Cette base de données informe également sur le montant de taxe foncière payé si le ménage est propriétaire de son logement, ou le loyer payé s'il est locataire (l'information sur le mode d'occupation du logement est également disponible). Enfin, la base de données contient la composante « logement » du crédit d'impôt pour la solidarité.

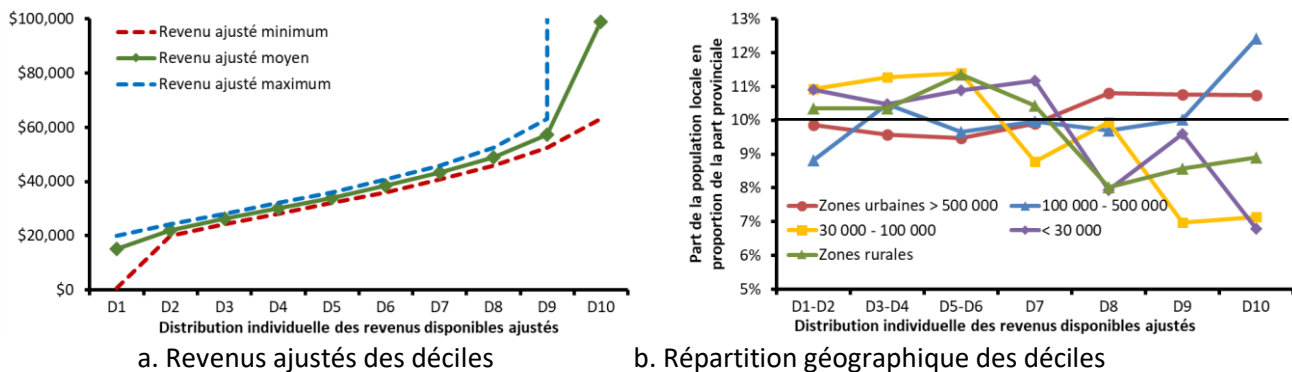
3. REVENUS SELON LA LOCALISATION

Avant de mesurer directement le profil distributif de la taxe foncière au Québec, il est important de garder à l'esprit les spécificités de ce type de prélèvement obligatoire. Premièrement, comme cela a été indiqué plus tôt, il s'agit de l'imposition d'un stock de patrimoine et non d'un flux de revenu. Deuxièmement, il s'agit d'une imposition locale, ce qui peut engendrer des différences territoriales dans le taux d'effort, ainsi que des aspects redistributifs si ces différences sont corrélées avec la répartition territoriale des ménages selon leurs revenus. Ainsi, avant d'analyser directement les déterminants des taux d'effort pour la taxe foncière, il est utile de comprendre la répartition territoriale des revenus monétaires et des types d'occupation du logement au Québec.

3.1. REVENUS MONÉTAIRES SELON LA LOCALISATION

Le graphique 1 présente les statistiques descriptives sur les revenus au Québec. Premièrement, sont tracés les revenus disponibles ajustés minimum, moyen et maximum de chaque décile de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés, ainsi que le revenu ; d'autre part est tracée la distribution géographique des québécois en fonction de leur revenu disponible ajusté. Pour mesurer cette dernière, les individus sont classés selon leur revenu disponible ajusté et la proportion d'individus de chaque décile de la distribution provinciale est mesurée pour chaque catégorie de taille de zone urbaine. Ainsi, si un territoire abrite exactement la même distribution que la province, on y trouve exactement 10 % d'individus de chaque décile de la distribution provinciale des revenus disponibles ajustés.

Graphique 1. **Distribution des revenus ajustés au Québec**



Note : D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Le revenu disponible ajusté augmente régulièrement le long de la distribution, avec un facteur d'accroissement de 10 à 15 % d'un décile au suivant, hormis tout en bas (les 10 % de ménages les plus modestes) et en haut de la distribution : le décile supérieur est très hétérogène, car il ne connaît pas de borne supérieure. Après taxes et transferts, il faut avoir un revenu disponible ajusté pour la taille du ménage de 20 052 \$ pour sortir des 10 % de ménages les plus pauvres et de 63 048 \$ par unité de consommation pour entrer dans les 10 % les plus riches (le seuil des 1 % les plus riches est à 141 826 \$ par unité de consommation). Par ailleurs, du fait de leur composition familiale, on trouve des ménages avec un revenu familial avant impôts inférieur à 51 223 \$ jusqu'au décile 7, ce

qui explique qu'on puisse trouver des résidus de crédit d'impôt pour solidarité jusqu'à ce niveau de la distribution des revenus disponibles ajustés.

Les plus grandes villes (zones urbaines de plus de 500 000 habitants) sont composées d'individus de tous revenus ajustés, dans des proportions similaires à la distribution provinciale des revenus disponibles ajustés, avec toutefois une proportion légèrement moindre d'individus des déciles quatre à six. Cette plus faible proportion dans les grandes villes au milieu de la distribution semble compensée par toutes les autres tailles de villes, même si le plus faible nombre d'observations en bas de la distribution rend cette partie du graphique plus sujette aux imprécisions.

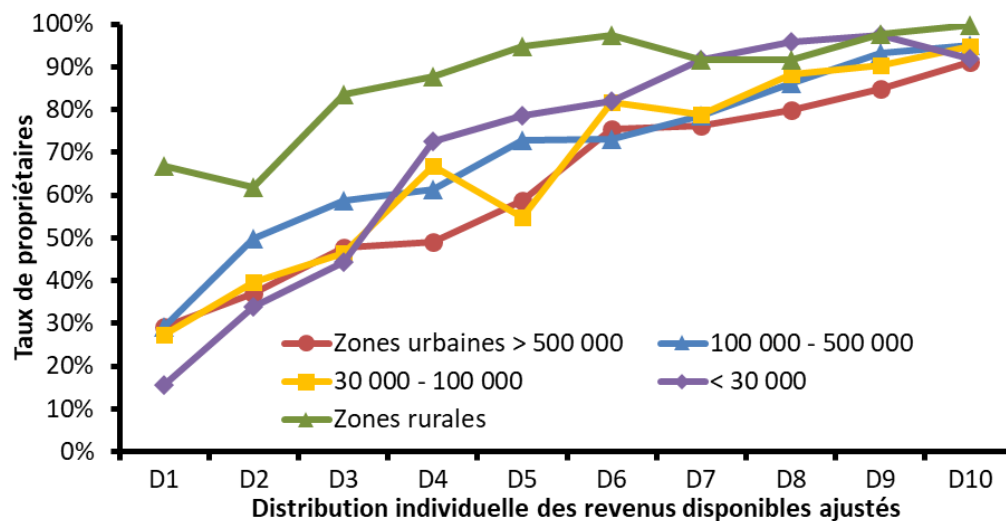
En haut de la distribution, les différences apparaissent plus clairement. Les plus grandes villes abritent une plus grande proportion d'individus aisés, à partir du décile 8. La surreprésentation dans les grandes villes est encore plus marquée pour le centile des ménages les plus riches, près de 20 % de plus de ce type de ménage (1,2 % au lieu de 1 % de la population). Les autres grandes villes (zones urbaines de 100 000 à 500 000 habitants) connaissent une forte surreprésentation des ménages du décile supérieur, à l'exception du centile supérieur. La plus faible proportion de ménages du décile supérieur est trouvée dans les petites villes, avec des taux nettement plus faibles qu'en milieu rural.

3.2. TAUX DE PROPRIÉTAIRES DE LEUR LOGEMENT SELON LA LOCALISATION

Les statistiques précédentes portent sur les revenus monétaires uniquement, sans prendre en compte le fait d'être propriétaire ou locataire de son logement. Or, la notion de possession ou non du logement qu'on habite importe à double titre. Premièrement, il s'agit d'une source de revenu en nature : le principe de considérer les loyers imputés dans les revenus est défendu depuis longtemps dans la littérature économique, non seulement pour la comptabilité nationale (Eisner, 1988), ce qui est fait par la plupart des agences statistiques nationales, mais également pour mesurer les distributions de revenu (Yates, 1994). En effet, la possession de son logement influe fortement sur la mesure des inégalités de revenu ajusté (Carbonnier, 2015, 2017, 2019). L'idée est que le revenu d'un ménage est la somme de sa consommation et de la variation de son patrimoine : le revenu est en effet soit dépensé soit épargné. Ainsi, les services de logement de sa propre propriété sont une consommation qui ne diminue pas le patrimoine. Il faut toutefois leur soustraire les coûts liés à cette consommation : principalement les frais financiers d'acquisition et les taxes foncières.

Deuxièmement, cela importe pour l'impact distributif de la taxe foncière si on fait l'hypothèse que seuls les propriétaires la paient (*cf.* section 1). En effet, comme le taux de propriétaires est croissant avec le revenu, cette hypothèse génère *de facto* un profil progressif de la taxe, qui impose plus souvent – à défaut d'imposer plus fortement – les ménages plus aisés. Le graphique 2 indique le taux de propriétaires de leur logement par taille de zone urbaine, le long de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés.

Graphique 2. **Taux de propriétaires selon le revenu disponible ajusté et la taille de la zone urbaine**



Note : D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé. Comme la distribution est individuelle, est considéré comme propriétaire celui vivant dans un logement qui appartient à un membre de son ménage.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Ce graphique confirme que le taux de propriétaires est croissant avec le revenu ajusté, selon un profil similaire pour toutes les tailles de zones urbaines même s'il semble apparaître (à travers le bruit statistique) un taux de propriétaires légèrement décroissant avec la taille de la zone urbaine. Le taux démarre à un niveau non négligeable d'un quart des ménages du décile inférieur de la distribution, pour croître régulièrement jusqu'à dépasser les 90 % des ménages du décile supérieur. La seule exception concerne les ménages ruraux, pour lesquels le taux de propriétaires est bien plus important dès le bas de la distribution des revenus disponibles ajustés : ce taux démarre à près des deux tiers pour le décile inférieur et monte rapidement pour atteindre 90 % dès le décile quatre. Ceci n'est pas négligeable, car les ménages ruraux représentent 12 % de la population québécoise (et 30 % de la population hors zones urbaines de plus de 500 000 habitants) ; parmi les six déciles du bas de la distribution individuelle des revenus ajustés, déciles pour lesquels la différence de taux de propriétaires est notable, les ménages ruraux représentent 15 % de la population (et 43 % de la population hors zones urbaines de plus de 500 000 habitants).

4. TAUX D'EFFORT POUR LA TAXE FONCIÈRE

Une fois observées ces différences entre les zones urbaines en termes de distribution des revenus et d'accès à la propriété – ainsi que le lien entre revenu et mode d'occupation du logement – il est possible d'analyser les différences de taux d'effort pour la taxe foncière en fonction du revenu ajusté, de la taille de zone urbaine habitée et de la composition du ménage. Le taux d'effort pour la taxe foncière est le montant de cette taxe en proportion du revenu disponible. La décomposition des différents déterminants du taux d'effort pour la taxe foncière est opérée par régression linéaire, ce qui permet également de tester la significativité des impacts de ces différents déterminants. Ainsi, cette régression analyse le taux d'effort pour la taxe foncière (ou le montant payé) par rapport à la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés, ainsi que par rapport à la composition du ménage et la taille de la zone urbaine où il réside, tel que présenté par l'équation (1)

$$\frac{TF_i}{R_i} = \alpha + \sum_{nv \neq t} \beta_{nv} \mathbb{1}_{[i \in nv]} + \sum_{zu \neq g} \gamma_{zu} \mathbb{1}_{[i \in zu]} + \sum_{cf \neq m} \delta_{cf} \mathbb{1}_{[i \in cf]} + \varepsilon_i \quad (1)$$

où TF_i est la taxe foncière du ménage i , R_i son revenu disponible, nv les catégories de revenu ajusté (le décile supérieur t servant de référence), zu les catégories de taille de zone urbaine (les zones urbaines g de plus de 500 000 habitants servant de référence), cf les catégories de composition familiale (les familles monoparentales m servant de référence) et $\mathbb{1}_{[i \in X]}$ représente la variable valant 1 si le ménage i appartient à la catégorie X et 0 sinon.

Une première sous-section analyse les montants payés par ménage au lieu des taux d'effort. Une seconde sous-section mesure la progressivité de la taxe foncière, c'est-à-dire le lien entre le taux d'effort et le revenu ajusté (toutes choses égales par ailleurs, et notamment le lieu d'habitation et la composition familiale) puis une troisième sous-section mesure les différences de taux d'effort en fonction de la taille de la zone urbaine et de la composition du ménage.

4.1. MONTANTS DE TAXE FONCIÈRE EN FONCTION DU REVENU AJUSTÉ

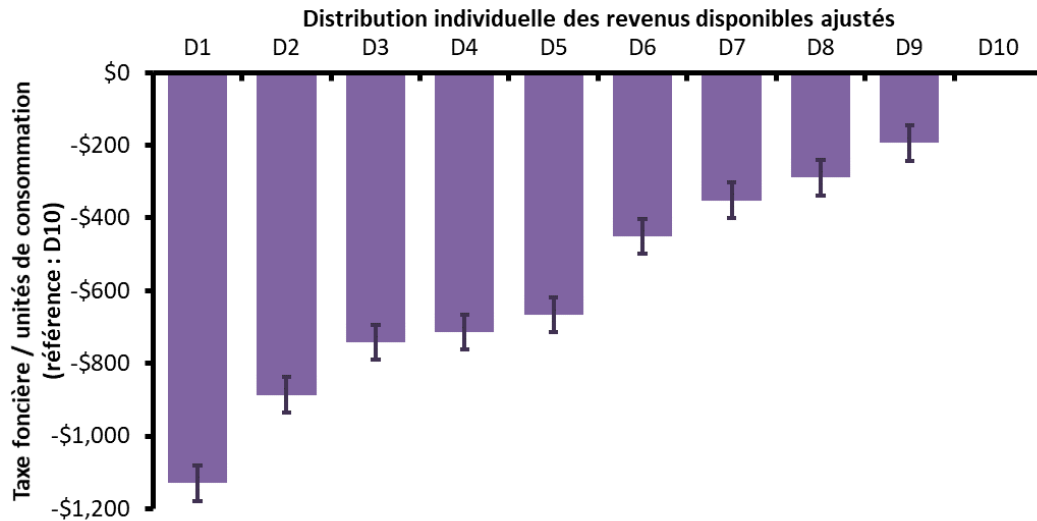
Le caractère régressif de la taxe foncière s'expliquerait *a priori* par le fait que le logement est un service dont la consommation correspond à la notion de bien normal, y compris pour ce qui concerne le logement possédé. Certes, des ménages plus aisés possèderaient en moyenne des logements de plus grande valeur, mais cette valeur de leur logement croît moins vite que leur revenu. Ainsi, la part du budget consacré au logement diminuera le long de l'échelle des revenus.

Une taxe est dite proportionnelle si le montant payé est une proportion constante du revenu, elle est progressive si cette proportion s'accroît avec le revenu et elle est régressive si elle décroît. Ici, la taxe foncière apparaît régressive, car la proportion de la taxe sur le revenu décroît quand le revenu s'accroît. Finalement, cela ne signifie pas que la taxe décroisse avec le revenu – au contraire, la taxe foncière est en moyenne d'autant plus élevée que le ménage est riche – mais qu'elle s'accroît moins vite que le revenu.

Ce phénomène s'observe dans la réalité. En effet, entre les déciles 3 et 9, la moyenne du revenu disponible par unité de consommation croît de 13 à 15 % d'un décile à l'autre alors que la moyenne des paiements de taxe

foncière par unité de consommation croît de quelques pourcents. Ainsi le graphique 3 montre les résultats de la régression (1) appliquée non au taux d'effort pour la taxe foncière, mais directement au montant de taxe foncière par unité de consommation.

Graphique 3. **Analyse multivariée du montant de la taxe foncière par unité de consommation**



Note : Résultats de la régression (1) du montant de taxe foncière par unité de consommation sur les catégories de revenu ajusté, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

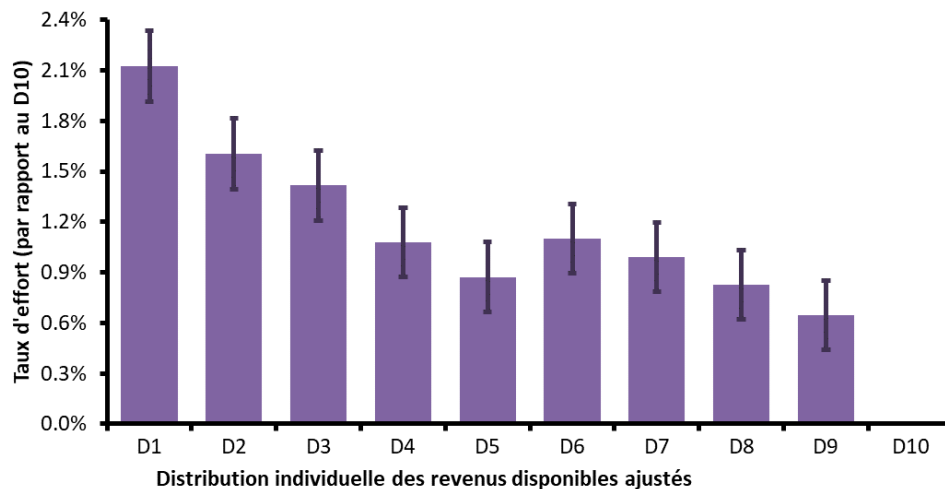
Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Les données du graphique 3 montrent que les montants moyens de taxe foncière par unité de consommation croissent avec le revenu disponible ajusté pour la composition des ménages. En effet, les taxes foncières ajustées du décile 10 s'élèvent en moyenne à 1 581 \$. Sur cette base, un ménage du décile 1 a des taxes foncières inférieures de 1 130 \$ au décile 10. Pour le décile 5, l'économie de taxes foncières par unité de consommation reste importante, 667 \$ par rapport au décile 10. Enfin, même si les taxes foncières augmentent, elles augmentent relativement lentement, et moins vite que les revenus eux-mêmes.

4.2. TAUX D'EFFORT POUR LA TAXE FONCIÈRE EN FONCTION DU REVENU AJUSTÉ

Le graphique 4 présente les différences avec le décile supérieur des taux d'effort pour la taxe foncière le long de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés, telles qu'estimées au moyen de cette régression (les coefficients β_{nv}), ainsi que les intervalles de confiance à 95 % de ces coefficients.

Graphique 4. **Analyse multivariée du taux d’effort additionnel de la taxe foncière selon le décile (par rapport au décile 10)**



Note : Résultats de la régression (1) du taux d’effort sur les catégories de revenu disponible ajusté, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

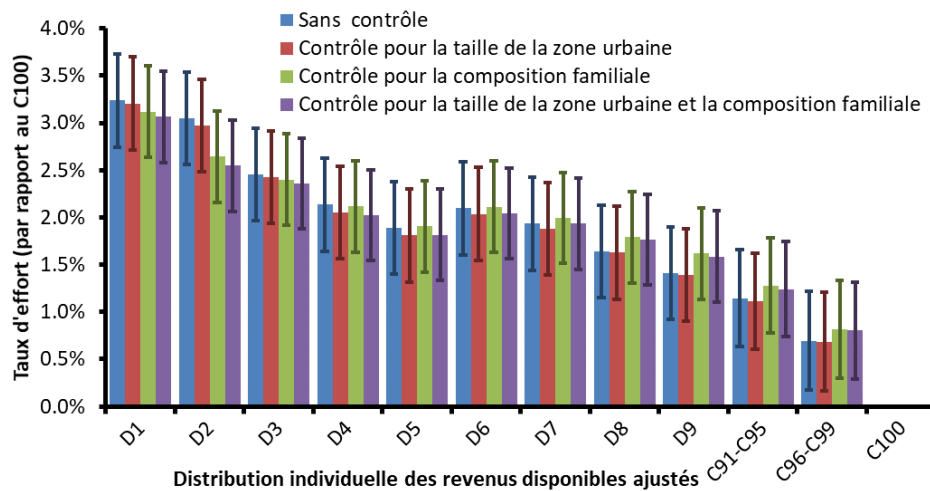
Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Ces régressions montrent la régressivité nette de la taxe foncière, même en faisant l’hypothèse que les locataires – qui ont en moyenne de plus faibles revenus que les propriétaires – ne la paient pas. Les écarts-types des régressions sont assez élevés à cause des nombreux taux d’effort nuls du fait de cette hypothèse, et ainsi les intervalles de confiance à 95 % sont assez larges. Néanmoins, la régressivité de la taxe foncière apparaît de manière très significative : toutes les catégories de revenu ajusté ont un taux d’effort moyen significativement supérieur à celui du décile supérieur. À composition familiale et taille de zone urbaine identiques, les ménages du premier décile ont un taux d’effort moyen 2,1 points de pourcentage au-dessus de celui du décile supérieur, l’écart au décile supérieur est de 1,6 point pour le second décile, 1,4 point pour le troisième...

Par ailleurs, il convient de noter que la différence reste importante tout en haut de la distribution puisque le taux d’effort moyen des ménages du décile 9 est plus de 0,6 point de pourcentage au-dessus de celui du décile supérieur. D’ailleurs, les différences sont également importantes à l’intérieur même du dernier décile. Le graphique 5 montre les résultats du même type de régression en décomposant le décile supérieur entre sa moitié basse (centiles 91 à 95), sa moitié haute hormis le centile supérieur (centiles 96 à 99) et le centile supérieur. Les différences sont alors exprimées par rapport au seul centile supérieur et non par rapport à la moyenne du décile supérieur. De plus, pour voir l’influence des contrôles, ce graphique reporte les résultats de plusieurs régressions, selon qu’elles soient ou non contrôlées pour la composition familiale et la taille de la zone urbaine.

Graphique 5. **Analyse multivariée du taux d'effort pour la taxe foncière par rapport au centile supérieur**



Note : Résultats de la régression (1) du taux d'effort sur les catégories de revenu ajusté, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, etc. C91-C95 sont les 5 % les moins aisés parmi les 10 % du haut de la distribution, C95-C99 les 4 % suivants et C100 le centième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

On observe le même profil que dans le graphique 4 pour l'ensemble de la distribution, avec des différences plus fortes par rapport au centile supérieur que par rapport au décile supérieur : plus 3,1 points de pourcentage pour le décile inférieur, plus 2,5 points pour le décile 2... Les différences restent très importantes en haut de la distribution : si le décile 9 était 0,6 point au-dessus de la moyenne du décile 10, il est 1,6 point au-dessus du centile supérieur ; même la première moitié du décile supérieur est 1,2 point au-dessus et les centiles 96 à 99 sont 0,8 point au-dessus.

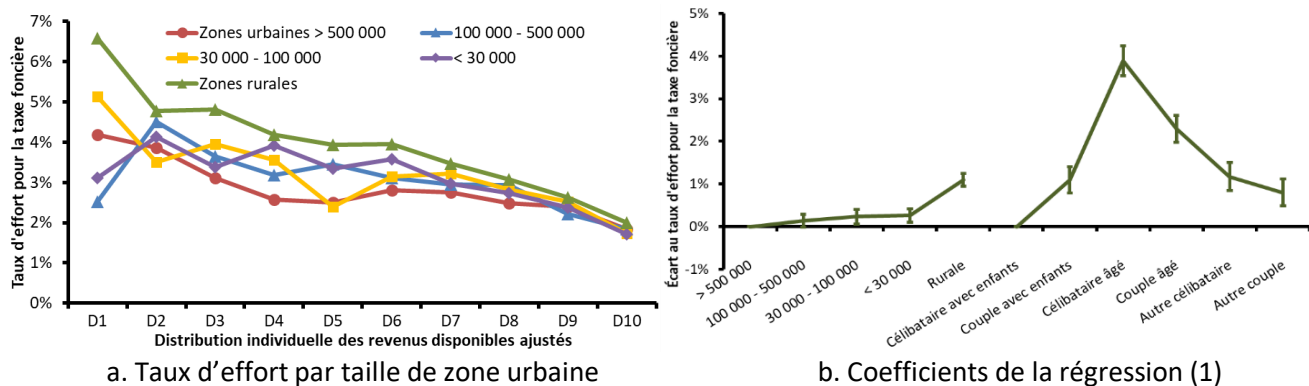
Par ailleurs, on remarque que les différentiels de taux d'effort pour la taxe foncière par rapport au centile supérieur ne sont pas affectés par le fait de contrôler pour la taille de la zone urbaine ou la composition familiale. Ainsi, la régressivité est bien liée directement aux revenus et n'est pas la conséquence d'effets de composition géographique entre les déciles de la distribution des revenus disponibles ajustés ni d'effets de composition liés à la taille du ménage.

Cette régressivité essentiellement intramunicipale et non intermunicipale n'est pas spécifique au Québec puisque le même type de résultat apparaît en France (Carbonnier, 2019). Pour autant, cela ne veut pas dire que la composition familiale n'influe pas sur le taux d'effort – comme il apparaîtra dans la sous-section suivante – mais simplement que cette influence est indépendante de celle du revenu ajusté.

4.3. TAUX D'EFFORT POUR LA TAXE FONCIÈRE SELON LA TAILLE DE LA ZONE URBAINE ET LA COMPOSITION FAMILIALE

Même si le caractère régressif ne dépend pas des différences de tailles de zones urbaines et des compositions familiales, cela ne signifie pas que ces caractéristiques n'ont pas d'impact sur le taux d'effort pour la taxe foncière. Le graphique 6 teste directement ces déterminants : premièrement, en traçant les taux d'effort le long de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés, séparément pour chaque catégorie de taille de la zone urbaine habitée (graphique 6a) ; deuxièmement, en présentant les coefficients de la régression (1) des taux d'effort relatifs à ces déterminants (graphique 6b).

Graphique 6. Déterminants familiaux et urbains du taux d'effort pour la taxe foncière



Note : D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

On observe sur le graphique 6a qu'hormis en ce qui concerne le décile inférieur, les profils de taux d'effort pour la taxe foncière le long de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés sont très similaires, peu importe les tailles de zones urbaines. Le premier décile est quant à lui particulier, car non seulement il est faiblement représenté dans la base de données (cf. tableau 1), mais en plus il comporte des ménages assez hétérogènes (notamment, certains ménages relativement fortunés mais ayant connu des déficits de travailleurs autonomes ou des pertes sur leurs revenus du patrimoine peuvent se retrouver dans cette catégorie).

Toutefois, si ces courbes sont très similaires, elles ne sont pas parfaitement superposées pour le bas de la distribution des revenus ajustés. En effet, on observe un taux d'effort moyen plus élevé dans les zones rurales et plus faible dans les plus grandes agglomérations. Ceci est à rapprocher des résultats présentés dans le graphique 2 sur le taux de propriétaires occupants. En effet, les ménages modestes des zones rurales sont plus souvent que les autres ménages modestes, propriétaires de leur logement, et donc plus souvent redevables de la taxe foncière. En revanche, les taux de propriétaires et de locataires ne diffèrent plus entre tailles de zone urbaine pour le haut de la distribution des revenus disponibles ajustés, et effectivement, les courbes de taux d'effort pour la taxe foncière redeviennent confondues pour ces ménages. Il en résulte sur le graphique 6b que le taux d'effort pour la taxe foncière est en moyenne significativement supérieur dans les zones rurales que dans le reste du Québec, lorsqu'on fait l'hypothèse que les locataires ont un taux d'effort nul pour la taxe foncière.

Ce graphique 6b montre également les différences moyennes selon la composition du ménage. Deux types de ménages se différencient des autres, chacun d'un côté. Les familles monoparentales ont un taux d'effort pour la taxe foncière plus faible que les autres ménages du fait que ces ménages, souvent modestes, sont rarement propriétaires de leur logement. À l'opposé, les ménages âgés ont eu le temps de se forger un patrimoine immobilier au cours de leur vie, sont donc plus souvent propriétaires de leur logement que les autres et sont ainsi plus souvent redevables de la taxe foncière.

5. IMPACT DU MODE D'OCCUPATION DU LOGEMENT

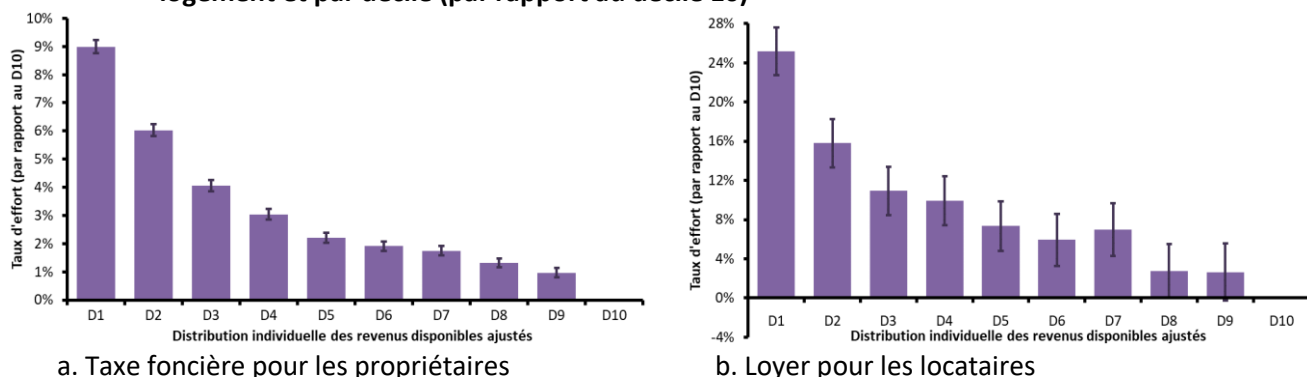
Comme il a été discuté dans la section 1, la question de l'incidence des taxes foncières sur les loyers influe sur la manière d'appréhender son caractère redistributif. Pour les raisons alors expliquées, les résultats précédents font l'hypothèse que les locataires ne paient pas de taxes. Toutefois, on pourrait supposer à l'inverse que les propriétaires transfèrent une part des taxes foncières dans les loyers. En faisant l'hypothèse que cette incidence est la même pour tous les types de logements, le paiement de la taxe foncière par les locataires serait proportionnel à la taxe foncière pour le logement qu'ils occupent, elle-même dépendant de la valeur foncière de ce logement. Ainsi, le loyer, qui est également lié à la valeur foncière du logement, pourrait être un indicateur de la taxe foncière payée par les locataires.

La présente section se base sur cette hypothèse pour analyser l'aspect régressif de la taxe foncière sur les locataires. Toutefois, comme l'incidence sur les loyers n'est probablement pas complète même si elle existe, il n'est pas possible de comparer le poids de la taxe foncière supporté par les propriétaires et les locataires et cette partie sépare donc ces deux catégories de ménages. Sont donc observés, d'une part le profil du taux d'effort pour la taxe foncière parmi les ménages propriétaires de leur logement, et d'autre part le profil du taux d'effort pour le loyer parmi les ménages locataires (ce dernier profil est supposé refléter le profil du taux d'effort pour la part de la taxe foncière transmise en augmentation de loyers).

5.1. TAUX D'EFFORT POUR LA TAXE FONCIÈRE SELON LE REVENU AJUSTÉ

Pour ce faire, les régressions selon l'équation (1) sont exécutées séparément pour les ménages propriétaires de leur logement et pour les ménages locataires. Pour les premiers, la variable dépendante reste leur taux d'effort pour la taxe foncière. Pour les seconds, la variable dépendante est le taux d'effort pour le loyer. Évidemment, ce dernier taux d'effort est bien plus élevé que le taux d'effort pour la taxe foncière et il ne faut pas interpréter la valeur de ce taux mais uniquement le profil. Les résultats du profil distributif le long de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés sont présentés au graphique 7.

Graphique 7. Analyse multivariée des taux d'effort additionnel de la taxe foncière par mode d'occupation du logement et par décile (par rapport au décile 10)



Note : Résultats de la régression (1) du taux d'effort sur les catégories de revenu ajusté, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

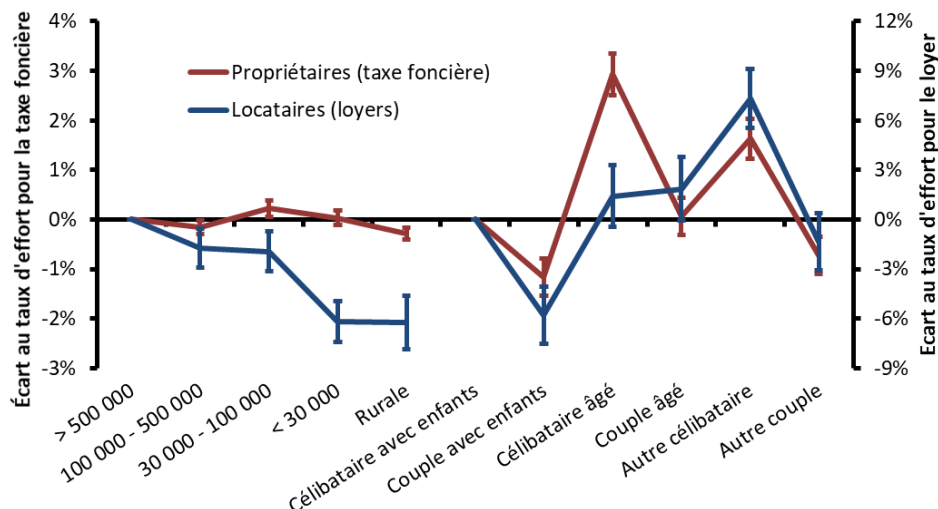
On retrouve à nouveau un profil très nettement décroissant, à la fois pour les propriétaires et les locataires. Toutefois, alors que les écarts-types diminuent substantiellement pour la taxe foncière quand on retire les zéros des locataires (et ainsi on obtient un profil très nettement et significativement décroissant d'un décile sur l'autre), le taux d'effort pour le loyer semble assez hétérogène et induit donc des écarts-types élevés. Ainsi, même si le profil du taux d'effort pour le loyer est nettement décroissant, il faut considérer des déciles relativement éloignés les uns des autres pour obtenir des différences de taux d'effort significatives.

En comparant avec le graphique 4 présentant les taux d'effort pour la taxe foncière pour l'ensemble des ménages, le fait de restreindre aux propriétaires (graphique 7a) induit un profil bien plus régressif, avec des différences de taux d'effort avec celui du décile supérieur de plus de 4 points pour le tiers inférieur de la distribution des revenus ajustés et de 9 points pour le décile inférieur. En effet, parmi les ménages avec ce revenu ajusté, une minorité sont propriétaires et pour cette minorité la taxe foncière représente une part très importante de leur revenu. Ceci était caché dans le graphique 4 par la majorité des ménages de ce revenu ajusté, locataires, qui étaient considérés comme ne payant pas de taxe foncière. Toutefois, si cette taxe est reportée dans les loyers, ces ménages la paient tout de même, et dans une proportion de leurs revenus supérieure aux ménages plus aisés (graphique 7b).

5.2. TAUX D'EFFORT POUR LA TAXE FONCIÈRE SELON LA TAILLE DE LA ZONE URBAINE ET LA COMPOSITION FAMILIALE

Les potentiels effets de composition peuvent être approfondis en regardant directement le lien entre les taux d'effort pour la taxe foncière ou le loyer d'une part et la localisation des ménages et leur composition d'autre part. Pour ce faire, on peut observer les coefficients liés à la taille de la zone urbaine et à la composition familiale dans la régression selon l'équation (1) avec tous les contrôles (graphique 8). Le fait de regarder les résultats de la régression avec le jeu complet de variables explicatives permet d'analyser les différences dues à la taille de la zone urbaine et à la composition familiale, indépendamment du revenu disponible ajusté.

Graphique 8. Déterminants familiaux et urbains des taux d'effort pour la taxe foncière et le loyer



Note : Résultats de la régression (1) du taux d'effort sur les catégories de revenu ajusté, la taille de la zone urbaine et la composition familiale, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Pour ce qui concerne la composition familiale, les deux courbes de taux d'effort pour la taxe foncière des propriétaires et de taux d'effort pour le loyer des locataires sont pratiquement confondues, avec cependant une différence nette pour les célibataires âgés. Pour ces derniers, on observe un taux d'effort pour la taxe foncière supérieur à celui des autres propriétaires, ce qui n'est pas le cas pour le taux d'effort pour le loyer. Une explication peut venir des veuves ou veufs propriétaires qui continuent d'habiter leur appartement familial même quand ils se retrouvent seuls. Ce peut être pour des raisons similaires de persistance dans le logement qu'ils possédaient quand ils vivaient avec leurs enfants que les ménages âgés (en couples ou célibataires) ont un taux d'effort plus important que les ménages sans enfants plus jeunes.

La différence entre les ménages avec et sans enfants (des taux d'effort plus faibles pour les ménages avec enfants) peut être expliquée par des mécanismes d'économie d'échelle. En effet, les revenus ajustés sont calculés en tenant compte des unités de consommation, et donc des économies d'échelle moyennes pour les budgets globaux des ménages. Les ménages avec enfants de même revenu ajusté qu'un ménage sans enfant ont de fait un revenu plus élevé. Si les économies d'échelle sur le logement sont plus fortes que les économies d'échelle moyennes – notamment celles concernant l'alimentation ou l'habillement qui sont très faibles – alors il est logique que la valeur du logement en proportion du revenu soit plus faible pour les familles que pour les ménages sans enfants à revenu ajusté donné.

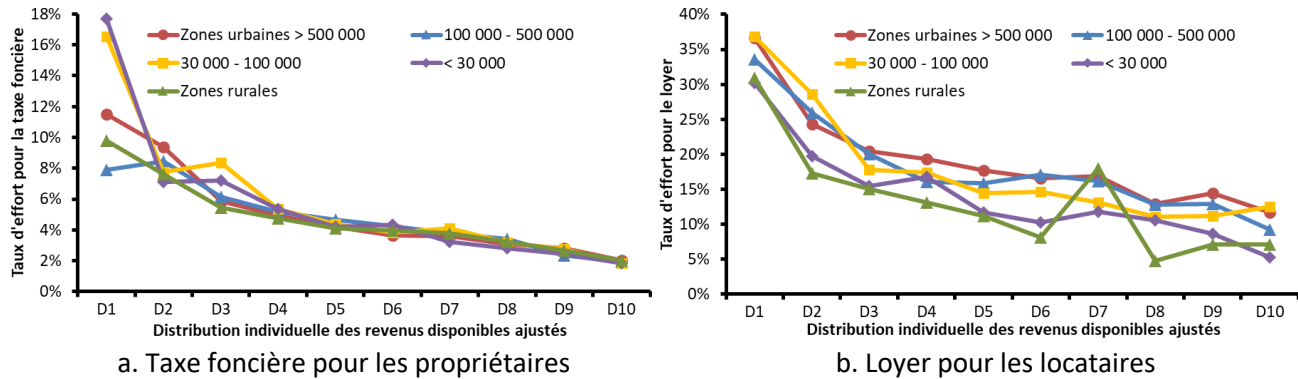
Les économies d'échelle permettent également d'interpréter l'observation que les couples paient moins de taxe foncière relativement à leurs revenus que les célibataires, qu'il s'agisse de ménages avec ou sans enfants, âgés ou non. Par ailleurs ceci constitue aussi une explication du fait que les recettes de taxes foncières par habitant sont *ceteris paribus* plus élevées dans les municipalités québécoises où l'indice de vulnérabilité sociale (mesurant en particulier un plus fort taux de personnes seules, veuves ou séparées) est plus fort (Carbonnier, 2020).

Concernant la taxe foncière selon la taille de la zone urbaine, le graphique 8 présente un profil différent de ce qu'on trouvait pour l'ensemble de la population dans le graphique 6b : il n'y a pratiquement aucune différence entre propriétaires dans les zones urbaines de tailles différentes, alors qu'on observait pour l'ensemble de la population un taux d'effort sensiblement plus élevés dans les zones rurales. Ceci était donc entièrement dû au taux plus élevé de propriétaires, mais pour ceux-ci pris exclusivement, la taxe foncière est très homogène sur le territoire. En revanche, la différence de taux d'effort pour le loyer est très forte, le niveau des loyers étant fortement croissant avec la taille de la zone urbaine. Les différences sont supérieures à 2 % du revenu des locataires entre les plus grandes et les plus petites zones urbaines. Il s'agit de différences liées au fait que les loyers sont plus élevés dans les zones plus denses où la demande de logement est plus importante sans que l'offre (liée au foncier à disposition) augmente en proportion : le foncier est donc relativement plus rare dans les plus grandes zones urbaines.

Malgré cette croissance de la valeur locative des logements marquée par cette croissance du taux d'effort pour le loyer, le taux d'effort pour la taxe foncière (pourtant basée sur cette valeur des logements) ne croît pas avec la taille de la zone urbaine. On peut en déduire que les municipalités compensent via le taux les différences locales de valeur foncière. Ceci suggère aussi que la hausse du taux d'effort pour le loyer avec la taille de la zone urbaine n'implique pas forcément une hausse du paiement de taxe foncière pour les locataires. Comme il semble que les municipalités compensent dans les taux les variations de valeurs foncières afin de couvrir les dépenses publiques locales (Carbonnier, 2020), il est probable que les loyers, mais pas la part de taxe foncière transférée dans ceux-ci, soient plus élevés dans les zones urbaines plus peuplées. Pour approfondir cette question des

différences de taux d'effort selon la taille de la zone urbaine, le graphique 9 présente les profils des distributions des taux d'effort le long de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés, séparément pour les différentes tailles de zones.

Graphique 9. Taux d'effort selon la taille de la zone urbaine, par mode d'occupation du logement



Note : D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

L'indépendance entre la taille de la zone urbaine et le taux d'effort pour la taxe foncière des propriétaires apparaît clairement dans le graphique 9a où les différentes courbes sont confondues. Ceci s'oppose donc à ce qu'on observait sur le graphique 6a où les différences entre zones urbaines étaient marquées jusqu'aux déciles les plus élevés, du fait de différences dans la proportion de ménages possédant leur logement. Par contraste, les différences sont très importantes en ce qui concerne le taux d'effort pour le loyer des locataires (graphique 9b), de manière assez uniforme le long de la distribution des revenus ajustés : les courbes (décroissantes, car le logement est un bien normal) sont relativement parallèles les unes aux autres).

6. LA COMPOSANTE « LOGEMENT » DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ

Une particularité du système de taxes et transferts au Québec est que l'impôt sur le revenu comporte des crédits d'impôt dont l'objet est de compenser la régressivité d'autres impôts, en particulier les taxes à la consommation et la taxe foncière. Il s'agit, dans les faits, d'un crédit d'impôt forfaitaire sous condition de ressource. Jusqu'à un certain niveau de revenu familial (correspondant à la somme des revenus des membres du foyer), le crédit d'impôt a une valeur dépendant uniquement de la composition du ménage ; au-delà, il est régulièrement décroissant avec le revenu familial pour éviter les effets de seuils.⁶ Pour l'année 2016, la composante « logement » du crédit de solidarité – versée mensuellement ou trimestriellement, une seule fois par foyer – s'élevait à 548 \$ par an pour un célibataire et 665 \$ pour un couple, plus 117 \$ par enfant à charge (la moitié pour un enfant en garde partagée). À partir d'un revenu familial de 33 685 \$, le montant forfaitaire diminuait de 6 % du revenu familial au-delà de ce seuil, jusqu'à s'éteindre pour un revenu familial compris entre 51 000 \$ et 56 000 \$ selon la composition familiale.

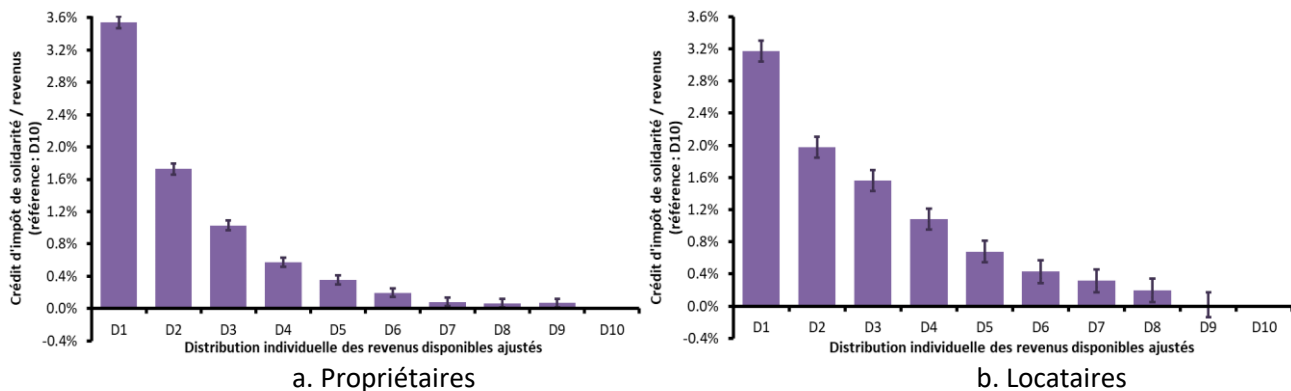
Du fait que la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité ne soit pas dépendante de la taxe foncière effectivement payée – il s'agit même d'un montant forfaitaire jusqu'à 33 685 \$ de revenu familial – on peut discuter s'il s'agit d'une diminution effective de la taxe foncière en tant que telle ou d'un système d'allocations logement augmentant la progressivité de l'impôt sur le revenu et, par ce biais, la progressivité du système de taxes et transferts québécois. En effet, il est important d'avoir à l'esprit que ce qui importe d'un point de vue redistributif n'est pas le profil individuel de chaque impôt, mais le profil global découlant de ces profils individuels pris ensembles. Basé sur le paradoxe de la redistribution de Korpi et Palme (1998), Guillaud et al. (2020) montrent que l'aspect redistributif d'un système de taxes et transferts dépend de multiples paramètres, taille des budgets (montants des taxes et des transferts), progressivité des taxes et ciblage des prestations : les pays n'agissent pas sur tous les leviers à la fois pour redistribuer, mais se focalisent en général sur un en particulier.

6.1. LA COMPOSANTE « LOGEMENT » DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR SOLIDARITÉ SELON LE REVENU AJUSTÉ

Pour tester l'impact redistributif de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité, les mêmes types de tests statistiques que précédemment sont effectués, en mesurant la part du revenu disponible que constitue ce crédit d'impôt pour les différents déciles de la distribution des revenus disponibles ajustés. Ce ratio crédit d'impôt sur revenus est régressé sur les déciles de la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés et des contrôles pour la taille de la zone urbaine et la composition familiale – selon l'équation (1) – séparément pour les propriétaires et les locataires.

⁶ Pour une présentation plus détaillée du crédit d'impôt, voir la fiche « Crédit d'impôt pour solidarité » du guide des mesures fiscales de la Chaire en fiscalité et finances publiques de l'Université de Sherbrooke : <https://cftp.recherche.usherbrooke.ca/outils-ressources/guide-mesures-fiscales/credit-impot-solidarite/>

Graphique 10. Analyse multivariée de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité



Note : Résultats de la régression (1) du ratio entre la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité et les revenus, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

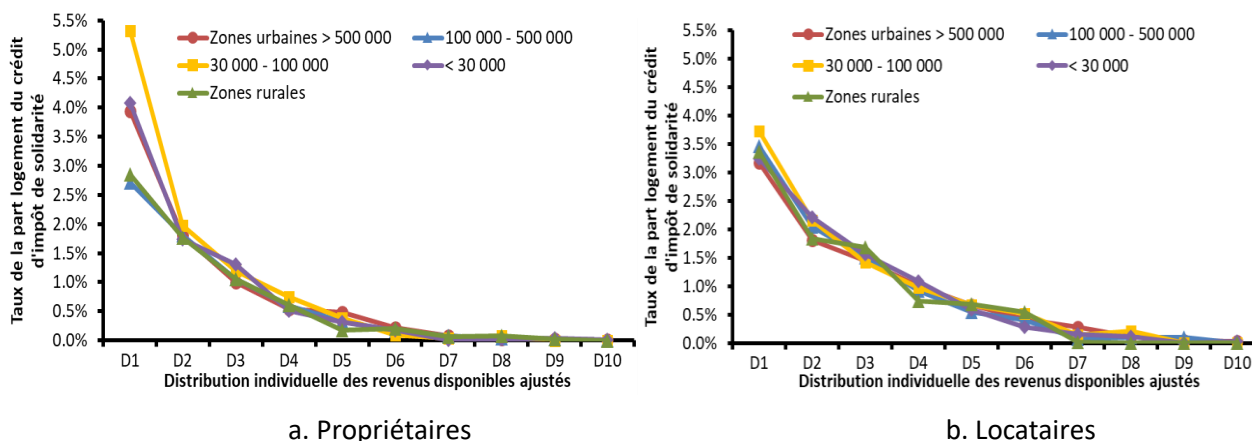
La première constatation est que le profil progressif de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité est relativement le même pour les propriétaires et les locataires. Ceci n'est pas surprenant puisque les deux types de ménages sont éligibles et qu'il n'y a pas de différence de barème selon le mode d'occupation du logement. Étant un montant forfaitaire, on observe sans surprise un profil très redistributif de ce crédit d'impôt. Il peut ajouter jusqu'à 4 % de revenu disponible aux ménages les plus modestes, et décroît ensuite rapidement en proportion du revenu. S'agissant d'un ratio, sa décroissance vient tout d'abord de la croissance du dénominateur, le revenu disponible (puisque le crédit d'impôt est forfaitaire jusqu'au seuil) ; puis elle vient en plus de la décroissance du numérateur, le crédit d'impôt lui-même, au-delà de ce seuil de 33 685 \$ de revenu familial. Il s'annule finalement pour le quart supérieur de la distribution des revenus disponibles ajustés.

Les effets de composition sur les éligibilités ou le barème pourraient créer des différences de bénéfice selon les compositions familiales, notamment du fait que nous considérons ici les revenus disponibles ajustés alors que le barème est basé sur le revenu familial (c'est-à-dire sans prise en compte des unités de consommation). Les graphiques 11 et 12 testent ceci en se basant sur la distribution individuelle des revenus disponibles ajustés.

Il ne paraît pas y avoir de différences territoriales de droit au crédit d'impôt pour solidarité, ce qui est en phase avec les principes de ce crédit qui ne dépend que du revenu du ménage. Toutefois, ce n'était pas tout à fait certain *a priori* et méritait d'être vérifié, car il aurait pu exister des différences territoriales dans la proportion des logements éligibles.⁷ On observe sur le graphique 11 une seule divergence pour le D1 des propriétaires, mais on ne peut pas la considérer comme significative étant donné qu'il y a peu de propriétaires dans cette catégorie et très peu d'observations (cf. tableau 1). D'ailleurs, les résultats de la régression ne montrent pas de différences selon la taille de la zone urbaine (graphique 12).

Graphique 11. Composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité selon la taille de la zone urbaine

⁷ En effet, certains logements sont inadmissibles à la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité, comme les logements à loyer modique (HLM), les logements dans des centres de santé (par exemple CHSLD), les logements dans une coopérative d'habitation, les chambres situées dans la résidence principale du locataire. Voir le site de Revenu Québec pour la liste exhaustive : <https://www.revenuquebec.ca/fr/citoyens/declaration-de-revenus/produire-votre-declaration-de-revenus/comment-remplir-votre-declaration/aide-par-ligne/credit-dimpot-pour-solidarite/#.~:text=Pour%20b%C3%A9n%C3%A9ficier%20de%20la%20composante,locataires%20d'un%20logement%20admissible>].



a. Propriétaires

b. Locataires

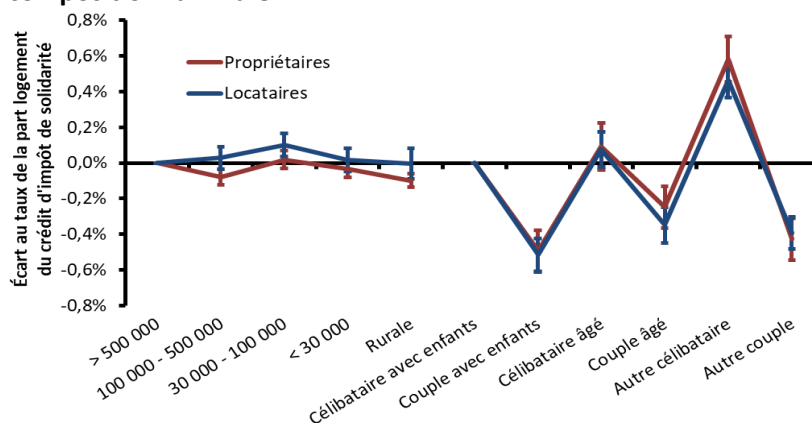
Note : D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

En revanche, le graphique 12 montre que les disparités selon la composition familiale sont plus marquées. Il convient tout d’abord de remarquer que les courbes des locataires et des propriétaires sont tout à fait superposées, ce qui est logique, car le crédit d’impôt pour solidarité ne fait pas de traitement différencié selon le mode d’occupation du logement. Les différences observables peuvent être expliquées par la différence entre les contrôles opérés dans la régression (selon le revenu disponible ajusté) et le barème dégressif du crédit d’impôt pour solidarité (selon le revenu familial). En effet, pour bénéficier du même revenu disponible ajusté, un couple doit avoir un revenu familial supérieur à un célibataire, il est donc plus susceptible de sortir du barème d’éligibilité au crédit d’impôt pour solidarité ou d’être dans sa partie dégressive. On pourrait avoir le même phénomène concernant le fait d’avoir des enfants, mais il est compensé par le fait que la composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité est augmentée pour les ménages avec des enfants à charge.

Graphique 12. Composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité selon la taille de la zone urbaine et la composition familiale



Note : Résultats de la régression (1) du ratio entre la composante « logement » du crédit d’impôt pour solidarité et les revenus, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

6.2. TAUX D’EFFORT POUR LA TAXE FONCIÈRE NETTE DU CRÉDIT D’IMPÔT POUR SOLIDARITÉ SELON LES REVENUS

Cette allocation liée au logement étant très homogène, on peut s'attendre à ce qu'elle décale les profils de taux d'effort pour la taxe foncière vers le bas sans en modifier la forme. Pour le vérifier, les taux d'effort pour la taxe foncière et le loyer sont calculés, nets de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité, puis sont régressés sur les quantiles individuels de revenu disponible ajusté selon l'équation (1). Les résultats sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2 Analyse multivariée des taux d'effort nets de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité

	Taux d'effort pour la taxe foncière (Propriétaires uniquement)			Taux d'effort pour le loyer (Locataires uniquement)		
	Brut (%)	Net du crédit d'impôt (%)	Différence relative (%)	Brut (%)	Net du crédit d'impôt (%)	Différence relative (%)
D1	9,0	5,4	-39	25,2	22,0	-13
D2	6,0	4,3	-29	15,8	13,8	-12
D3	4,1	3,0	-25	10,9	9,4	-14
D4	3,0	2,5	-19	9,9	8,8	-11
D5	2,2	1,9	-16	7,3	6,7	-9
D6	1,9	1,7	-10	5,9	5,5	-7
D7	1,7	1,7	-5	7,0	6,6	-5
D8	1,3	1,3	-5	2,7	2,5	-7
D9	1,0	0,9	-7	2,6	2,6	-1
D10	référence	référence		Référence	référence	

Note : Résultats de la régression (1) du taux d'effort net de la part logement du crédit d'impôt pour solidarité, intervalles de confiance à 95 % entre crochets. D1 est le dixième de la population avec le plus faible revenu disponible ajusté, D2 le dixième suivant, D10 le dixième de la population avec le revenu disponible ajusté le plus élevé.

Champ : Québec, 2016.

Source : BD/MSPS, Statistique Canada.

Les profils régressifs de la taxe foncière sont conservés, et restent qualitativement proches de ce qu'on observait au graphique 7 où la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité n'était pas prise en compte. La principale différence étant un taux d'effort abaissé pour le bas de la distribution des revenus disponibles ajustés. L'ampleur de cette baisse est substantielle pour la moitié basse de la population, faisant passer la différence avec le taux d'effort des propriétaires du décile supérieur de 9,0 à 5,4 points de revenu disponible pour le D1, soit une baisse de 39 %. L'importance de la baisse diminue ensuite régulièrement à mesure qu'on monte dans la distribution des revenus disponibles ajustés : de 6,0 à 4,3 points de revenu disponible (-29 %) pour le D2, de 4,1 à 3,0 points de revenu disponible (-25 %) pour le D3, de 3,0 à 2,5 points de revenus (-19 %) pour le D4 et de 2,2 à 1,9 points de revenu disponible (-16 %) pour le D5 ; la différence devient très faible voire inexistante pour les ménages de la moitié haute de la distribution. Ainsi, si la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité a un effet redistributif notable, bien que sa progressivité soit inférieure à la régressivité de la taxe foncière, elle reste assez loin de pouvoir la compenser.

CONCLUSION

Les municipalités supportent une part non négligeable des dépenses publiques au Québec. Les dépenses cumulées des municipalités, municipalités régionales de comté (MRC) et communautés métropolitaines s'élevaient à 21,8 milliards de dollars en 2018, soit 5 % du PIB. Ces dépenses publiques locales constituent plus souvent qu'autrement non seulement des monopoles naturels (transports publics, approvisionnement en eau potable, collecte et traitement des eaux usées et des déchets) dont certains sont tarifés (notamment dans les plus grandes municipalités), mais également des services publics (sécurité publique, voirie, déneigement, parcs...) dans des proportions substantielles (Carbonnier, 2020). Ces services publics sont financés principalement par la taxe foncière. L'objet de ce cahier de recherche était de documenter le profil distributif de cette principale source de financement des dépenses publiques locales au Québec, et d'en analyser les différentes composantes.

Il est ainsi apparu que la taxe foncière sur la résidence principale est significativement régressive tant pour les locataires que pour les propriétaires (sous l'hypothèse que les locataires paient la taxe foncière à travers des hausses de leurs loyers dues à ce prélèvement obligatoire). Les poids des loyers et de la taxe foncière varient selon la composition familiale (plus léger pour les couples du fait d'économies d'échelle dans la consommation de logement) et selon la taille de la zone urbaine habitée (le loyer – mais pas la taxe foncière – est plus lourd lorsqu'on habite une grande zone urbaine, le taux de propriétaires – et donc le taux de redevables de la taxe foncière – est plus élevé en zone rurale). Toutefois, ces caractéristiques sont indépendantes du profil distributif de la taxe foncière qui est semblablement régressif pour chacune de ces catégories de population.

Enfin, l'analyse a confirmé que la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité du gouvernement du Québec est un dispositif redistributif qui atténue effectivement la régressivité de la taxe foncière. Toutefois, son effet ne compense pas intégralement la régressivité de la taxe foncière et la taxe foncière nette de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité demeure régressive.

Cet effet régressif s'explique simplement par le fait que la valeur des logements possédés croît moins vite que le revenu des ménages. Ainsi, la taxe foncière en proportion des revenus est décroissante avec le revenu disponible ajusté pour la composition du ménage. Comme les taux sont différents entre municipalités et que les besoins de financement sont relativement similaires, il n'apparaît pas de différentiel notable de taux d'effort pour la taxe foncière selon la taille de la zone urbaine habitée (alors que les valeurs foncières divergent) et l'aspect régressif provient de différences de taux d'effort à l'intérieur des municipalités entre ménages de revenus ajustés différents et non de différences entre municipalités. Malgré cet effet régressif, le Québec, comme les autres provinces canadiennes et de nombreux autres pays, privilégie la taxe foncière comme source de financement des collectivités locales (Blöchliger, 2015). La raison est simple, elle présente le double avantage d'être facilement localisable et d'être assise sur une assiette immobile (McMillan et Dahlby, 2014). En outre, Boadway et Shah (2009) notent que les pays anglo-saxons reposent très fortement sur la taxe foncière.

Pour finir, s'il est important de mesurer et comprendre les impacts redistributifs de chaque type de prélèvement obligatoire séparément, il ne faut pas oublier qu'ils s'insèrent dans un système global de taxes et transferts. *In fine*, c'est la progressivité du système dans son ensemble qui importe pour la redistribution à l'intérieur d'une société. D'ailleurs, le cas de la composante « logement » du crédit d'impôt pour solidarité en est un exemple. Il s'agit d'un mécanisme redistributif inclus dans un autre prélèvement obligatoire – sous forme de crédit d'impôt – visant à compenser la régressivité de la taxe foncière.

RÉFÉRENCES

- Blöchliger H. (2015) *Reforming the Tax on Immovable Property: Taking Care of the Unloved*, OECD Economics Department Working Papers, n° 1205, OECD Publishing.
- Boadway R., Shah A. (2009) *Fiscal federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*, Cambridge University Press.
- Bonnet C., Garbinti B., Grobon S. (2018) Rising inequalities in access to home ownership among young households in France, 1973-2013, *Économie et Statistique/Economics and Statistics*, n°500-502, pp. 117–138.
- Boulenger S., Meloche J.-P., Milord B., Vaillancourt F. (2018) *Adéquation des transferts aux besoins des municipalités : Quelques réflexions sur les enjeux d'équité et d'efficacité*, Rapport de projet 2018RP-06, CIRANO.
- Carbonnier C. (2015) L'impact des prix de l'immobilier sur les inégalités et leur mesure, *Revue Économique*, vol. 66(6), pp. 1029–1044.
- Carbonnier C. (2017) Contribution du patrimoine à la formation des inégalités, *Revue d'économie financière*, vol. 128(4), pp. 181–195.
- Carbonnier C. (2019) The Distributional Impact of Local Taxation on Households in France, *Économie et Statistique/Economics and Statistics*, n°507-508, pp. 31-52.
- Carbonnier C. (2020) *Portrait des finances publiques locales au Québec*, Cahier de recherche 2020/12, Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.
- Eichfelder S., Hechtner S., Hundsdoerfer J. (2018) Formula Apportionment: Factor Allocation and Tax Avoidance, *Journal European Accounting Review*, vol. 27(4), pp. 649-681.
- Eisner R. (1988) Extended accounts for national income and product, *Journal of economic literature*, vol. 26(4), pp. 1611–1684.
- Fack G. (2006) Are housing benefit an effective way to redistribute income? Evidence from a natural experiment in France, *Labour Economics*, vol. 13(6), pp. 747-771.
- Gibbons S. Manning, Alan (2006) The incidence of UK housing benefit: Evidence from the 1990s reforms, *Journal of Public Economics*, vol. 90(4-5), pp. 799-822.
- Gislain-Letrémy C., Trevien C. (2014) *The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: the French Example*, Documents de Travail de l'Insee - INSEE Working Papers n°G2014-08.
- Guillaud E., Olckers M., Zemmour M. (2020) Four levers of redistribution: The impact of tax and transfer systems on inequality reduction, *The Review of Income and Wealth*, vol. 66(2), pp. 444-466.
- Kangasharju A. (2010) Housing Allowance and the Rent of Low-income Households, *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 112(3), pp. 595-617.

Korpi W., Palme J. (1998) The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries, *American Sociological Review*, vol. 63(5), pp. 1998.

McMillan M., Dahlby B. (2014) Do Local Governments Need Alternative Sources of Tax Revenue? An Assessment of the Options for Alberta Cities, *University of Calgary SSP Research Papers*, vol. 7(26).

Meloche J.-P., Vaillancourt F., Boulenger S. (2016) Le financement des municipalités du Québec : comparaisons interjuridictions et éléments d'analyse, *Rapport de projet 2016RP-13*, Cirano.

Palameta B., Macredie I. (2005) L'impôt foncier et le revenu, *Statistique Canada, L'emploi et le revenu en perspective*, vol. 6(3) (n° 75-001-XIF au catalogue), pp. 15-26.

Pirus, C. (2011) Le taux d'effort des ménages en matière de logement : élevé pour les ménages modestes et les locataires du secteur privé, *Insee référence – Les revenus et le patrimoine des ménages*, 41–58.

Schmidheiny K. (2006) Income segregation and local progressive taxation: Empirical evidence from Switzerland, *Journal of Public Economics*, vol. 90(3), pp. 429-458.

Sjoquist D. L., Stoycheva R. (2012) Local Revenue Diversification: User Charges, Sales Taxes, and Income Taxes, In Ebel R. D., Petersen J. E. (editors) *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*, New York: Oxford Univ. Press, pp. 429–62.

Slack E. (2011) Financing Large Cities and Metropolitan Areas, *IMFG Papers on Municipal Finance and Governance*, n°3.

Susin S. (2002) Rent vouchers and the price of low-income housing, *Journal of Public Economics*, vol. 83(1), pp. 109-152.

Tiebout C. M. (1956) A pure theory of local expenditure, *Journal of Political Economics*, vol. 64(5), pp. 416–424.

Yates J. (1994) Imputed rent and income distribution, *The Review of Income and Wealth*, vol. 40(1), pp. 43–66.