

Faut-il supprimer la taxe foncière?

Pierre Harvey

Volume 38, Number 1, April–June 1962

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1002540ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1002540ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

HEC Montréal

ISSN

0001-771X (print)

1710-3991 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Harvey, P. (1962). Faut-il supprimer la taxe foncière? *L'Actualité économique*, 38(1), 93–100. <https://doi.org/10.7202/1002540ar>

Commentaires

Faut-il supprimer la taxe foncière? La concentration de la population dans les agglomérations urbaines et l'effort poursuivi dans le domaine scolaire obligent à un recours plus marqué, d'année en année, à l'impôt foncier, et ceci partout à travers le Canada, mais de façon plus sensible peut-être dans la province de Québec. Cette accentuation de la pression fiscale locale ne va cependant pas sans soulever de fortes résistances, qui sont de trois types. Le caractère régressif de la taxe foncière amène d'abord certains à réclamer son remplacement par l'impôt progressif sur les revenus. D'autres, se plaçant sur un plan, disons, plus intuitif, considèrent que cet impôt a actuellement atteint sinon dépassé sa limite extrême et qu'il faut financer les services locaux par d'autres sources de revenus, à moins d'accepter d'avance un bouleversement total du marché immobilier. Certains, enfin, qui ne s'opposent pas à l'impôt foncier comme tel, voudraient en changer le mode de calcul: il s'agirait tout simplement de faire reposer la cotisation sur le revenu de la propriété plutôt que sur sa «valeur marchande». Reprenons ces objections une à une pour en mesurer la valeur.

La première de ces objections repose sur des considérations théoriques bien connues: parce qu'il ne peut être au mieux que proportionnel, l'impôt foncier exerce, en fait, une pression beaucoup plus lourde sur la petite propriété, donc sur le petit revenu, que sur le gros. Pour supprimer ce caractère régressif de l'impôt foncier, il faudrait que la cotisation soit perçue en fonction d'une échelle progressive, cette progressivité portant alors sur les tranches successives d'évaluation. Comme une telle technique comporte des complications nombreuses que l'on peut facilement

L'ACTUALITÉ ÉCONOMIQUE

imaginer, il vaut mieux supprimer l'impôt foncier et percevoir une somme égale à même l'impôt progressif sur les revenus.

Avant de discuter cette proposition, représentons-nous d'abord ce que sa mise en œuvre entraînerait comme accroissement de la pression fiscale sur les revenus des sociétés et des individus. D'après l'*Annuaire statistique du Québec*¹ on a tiré de l'impôt foncier, au cours de l'exercice financier de 1958-59, les sommes suivantes (en millions de dollars):

Pour fins municipales.....	99.0
Pour fins scolaires.....	102.1
TOTAL.....	201.1

Comme l'évaluation a été largement refaite depuis trois ans, que les taux de perception ont été relevés dans un très grand nombre de municipalités et que les additions au stock d'immeubles se sont poursuivies, c'est à peu près 245 millions de dollars qu'il faudrait actuellement trouver ailleurs, si l'on supprimait l'impôt foncier. En gardant cet impôt au municipal seulement, c'est environ 135 à 150 millions de dollars qu'il faudrait alors percevoir d'autres sources.

Pour l'exercice financier, 1960-61, la Province a perçu par ailleurs les sommes suivantes, au titre de l'impôt sur les revenus (en millions de dollars):

Compagnies.....	98.5
Particuliers.....	60.7
TOTAL.....	159.2

Ces deux sources ont donc rapporté 79 p.c. de ce qui a été tiré de l'impôt foncier. Pour supprimer ce dernier, il faudrait donc accentuer de 126 p.c. à peu près la pression fiscale actuellement exercée sur les revenus des compagnies et des particuliers, au niveau provincial. Comme notre impôt est déjà assez fortement progressif, une telle somme ne pourrait être perçue qu'à même la masse des petits et moyens revenus, ce qui détruirait en bonne partie le caractère progressif de l'impôt sur le revenu. De plus, une telle accentuation de la pression entraînerait une augmentation de la fraude qui obligerait à un contrôle administratif lourd,

1. *Annuaire statistique du Québec*, 1961, pp. 620 et 625.

donc coûteux, et particulièrement vexatoire. Enfin, dans la mesure où ce sont précisément les services actuellement financés par l'impôt foncier qui demandent à être étendus, complétés et améliorés, à l'accentuation brusque de la pression sur les revenus qui résulterait de la substitution d'un impôt à l'autre, devrait, avec le temps, s'ajouter une accentuation progressive devant permettre de faire face à des charges de plus en plus lourdes. La suppression de l'impôt foncier apparaît donc comme une opération beaucoup plus difficile à réaliser qu'il pourrait sembler à première vue.

On pourrait, par ailleurs, imaginer qu'une telle suppression soit rendue possible par un transfert plus marqué de l'impôt sur le revenu du fédéral aux provinces; ainsi se trouverait accrue la part de l'impôt sur le revenu consacrée au financement des services municipaux et scolaires. Mais là encore, il ne faut pas perdre de vue l'ordre de grandeur des sommes en cause. L'ensemble des transferts du gouvernement fédéral aux administrations de niveau inférieur s'est élevé, en 1959-60, à 932 millions de dollars¹. Remplacer l'impôt foncier perçu dans la province de Québec par des dégrèvements ou des transferts nouveaux, signifierait donc une augmentation de près d'un tiers des transferts actuels. Et ceci n'ajouterait rien aux ressources actuellement prélevées pour fins municipales et scolaires. Il n'est donc pas question de régler un tel problème par de simples ajustements marginaux. D'ailleurs, le gouvernement fédéral tirait lui-même de l'impôt sur le revenu des particuliers et des compagnies, les sommes suivantes en 1959-60² (en millions de dollars):

Compagnies	1,234
Individus	1,752
Placements de l'étranger	73
TOTAL	3,059

Les impôts fonciers du Québec représentent donc 7 p.c. de tout ce que le fédéral tire de l'impôt sur le revenu et plus de 12 p.c. de ce qu'il tire de l'impôt des particuliers. Là encore, si on songe que le Québec ne représente qu'un tiers de la capacité de production du pays, on est loin des ajustements marginaux, s'il est ques-

1. *Financial Statistics of the Government of Canada, 1958 and 1959*, D.B.S., Ottawa, 1961, p. 25.

2. *Financial Statistics*, op. cit., p. 14.

tion de supprimer les impôts fonciers et de poursuivre l'extension des services scolaires et municipaux. C'est donc ici une réorganisation totale du budget fédéral qui est en cause et, par suite, un bouleversement de l'ordre de priorité des diverses politiques fédérales. En dernière analyse, un transfert important de ressources du fédéral aux provinces ne peut se faire qu'au détriment de la politique fédérale de défense, si on considère que la politique sociale doit rester inchangée. Aussi longtemps que les Canadiens n'auront pas clairement manifesté à leurs dirigeants leur volonté de remplacer la politique de défense par des services scolaires et municipaux accrus, il faudra donc renoncer à supprimer l'impôt foncier ou même à le réduire.

Cette discussion peut d'ailleurs être élargie. On peut se demander, en effet, s'il est sage de proposer, en même temps, une extension des services publics et un rétrécissement de l'assiette de perception des ressources destinées à financer ces services. Car il est bien évident que, quelle que soit l'assiette retenue, l'accentuation progressive de la pression doit entraîner des coûts marginaux de perception croissants et donc un rendement net décroissant, du moins au delà d'un certain degré de pression et surtout au delà d'un certain rythme d'accroissement de cette pression. C'est ce phénomène qui a toujours constitué la principale pierre d'achoppement aux propositions d'impôt unique qui se sont succédées depuis des siècles déjà. Dans la mesure où on veut étendre les services publics, on doit donc chercher à élargir l'assiette fiscale et non à la réduire, si on veut percevoir des sommes sans cesse accrues, à un coût global minimum. Les discussions théoriques traditionnelles qui ne considèrent qu'un ou deux impôts à la fois, sans replacer ces impôts dans le cadre général de la perception et de l'administration fiscale, risquent donc de conduire à des conclusions théoriquement justes dans le cadre d'analyse choisi, mais fausses au plan de la politique fiscale concrète.

La théorie de la régressivité de l'impôt foncier prend cependant une autre forme, plus fruste celle-là, dont nous dirons un mot avant de passer à notre second point. Certains, en effet, proposent de supprimer l'impôt foncier parce que cette taxe entraînerait une hausse des loyers; les détenteurs de faibles revenus étant presque tous locataires, l'impôt foncier, même payé

par le propriétaire cossu, se trouve répercuté sur le petit revenu, ce qui accroît les écarts entre les revenus disponibles, donc constitue un mécanisme régressif. Cette proposition, basée consciemment ou non sur une certaine théorie de l'incidence et de la répercussion de l'impôt, oublie un des éléments essentiels de toute discussion de ce genre: l'état du marché. Il est bien évident, en effet, que la répercussion totale de l'impôt ayant pour effet de relever la courbe de l'offre d'un montant égal à l'impôt, une telle opération ne sera possible que sur un marché de vendeurs. Dès qu'on s'éloigne d'un tel type de marché, on assiste, en fait, à un partage du poids de l'impôt entre l'acheteur et le vendeur de service. Et sur un marché de vendeurs, tous les impôts peuvent être répercutés du vendeur à l'acheteur; même l'impôt sur le revenu l'est souvent, en fait, sous forme d'une hausse du prix suffisante pour laisser un revenu net après impôt identique à celui qu'on aurait obtenu en l'absence de l'impôt sur le revenu. Là encore, il ne suffit donc pas de dire que l'impôt foncier est répercutable pour justifier sa suppression. À ce compte, il faudrait supprimer tous les impôts. La discussion doit tenir compte de l'état du marché du logement. Or, on sait que depuis la fin de la guerre, ce marché a donné lieu, sauf pour certaines catégories de logement, à une augmentation constante de l'offre. À mesure que les années passent, la répercussion devient donc de plus en plus difficile et la suppression de l'impôt foncier de moins en moins justifiée, à supposer qu'elle l'ait déjà été et qu'elle soit réalisable.

Ceux qui acceptent l'impôt foncier, voudraient bloquer la perception au niveau qu'elle a actuellement atteint ou voudraient, en tous cas, qu'on assigne à cette perception une limite absolue. Cette proposition repose sur l'affirmation que l'impôt foncier a déjà atteint ou presque une limite qu'il ne saurait dépasser sans inconvénients graves. Il est bien entendu qu'un impôt quelconque peut, à un moment donné, peser assez lourd pour paralyser les circuits ou les secteurs économiques qu'il frappe. Mais il est évident que nous n'en sommes pas là, et de loin, avec l'impôt foncier. Ici encore d'ailleurs, la discussion doit être élargie pour avoir un sens. Car l'impôt foncier, comme tout autre impôt, constitue un mécanisme d'orientation d'une part du produit national vers les services communautaires. Plus on voudra cette part

considérable, plus on devra accepter des impôts élevés; c'est l'évidence même. De plus, un impôt quelconque ne se discute pas isolément du reste du système fiscal. Plus l'impôt sur le revenu prélève de pouvoir d'achat, plus le poids relatif de l'impôt foncier devient lourd, et à l'inverse, une suppression de certains impôts indirects permettra d'exercer, sans inconvénient grave, une pression accrue par l'impôt foncier. Ce qui nous ramène à notre premier point: des services publics accrus exigent une part accrue du produit national. Cette part peut être prélevée par un seul impôt, mais on se heurtera, au delà d'une certaine pression, à des rendements décroissants qui exigeront d'élargir l'assiette; aucun impôt ne donne lieu à une limite absolue. Il s'agit de se demander si, par une autre source, on obtiendrait ou non un rendement équivalent moyennant une pression moindre. Mais posée ainsi, la question met en cause l'ensemble du système fiscal et non pas un impôt isolé de tous les autres:

Venons-en maintenant au dernier point de ce commentaire: la substitution éventuelle du revenu à la valeur marchande, dans le calcul de l'impôt foncier. La Cité de Montréal vient justement de nommer un comité pour enquêter sur une telle proposition formulée, il y a quelques mois, par le Président du Comité exécutif. D'après ce qu'en ont rapporté les journaux, il s'agirait alors de poursuivre un double objectif: d'abord, répartir plus équitablement le poids de l'impôt foncier qui (selon ce qu'aurait déclaré le Président du Comité) «aurait atteint actuellement sa limite»; en second lieu, il s'agirait de simplifier la perception en la basant sur une déclaration de revenu foncier du contribuable lui-même, plutôt que sur une évaluation effectuée par les autorités municipales. L'essentiel de la tâche dévolue au Comité récemment formé, se trouve résumé dans le troisième paragraphe de son mandat, tel que rapporté du moins dans les journaux du 27 juillet dernier:

«Étudier la possibilité de remplacer comme base de l'estimation des immeubles pour fins de taxation municipale et scolaire la formule de «valeur réelle» par la formule du rendement économique des immeubles.»

Quels que soient ses objectifs, cette proposition repose sur une série de confusions. D'abord, qu'il soit calculé sur le *revenu* ou sur la *valeur* de la propriété, l'impôt foncier, à moins qu'il n'atteigne un niveau extrêmement élevé, dont nous sommes

d'ailleurs encore loin, vise à prélever une part du *revenu* du propriétaire: ce n'est pas, comme dans l'impôt sur les successions, le capital qui est ici visé, mais bien le revenu courant. Il n'y a donc pas lieu de faire de distinction entre détenteur de revenu et détenteur de capital. En second lieu, si c'est le revenu qui est visé, il l'est par le détour de la propriété: l'assiette de l'impôt municipal, c'est le fait d'être propriétaire d'une certaine valeur en capital immobilier. Le *revenu* de ce capital est déjà taxé par l'impôt sur le revenu, dans la mesure où ce *revenu de facteur* fait partie du revenu du propriétaire. Taxer le revenu de la propriété ce n'est pas, comme on l'a prétendu, faire une révolution; c'est tout simplement imposer deux fois cette part de son revenu que le propriétaire tire de la possession d'un immeuble. On confond donc, en somme, l'assiette d'un impôt particulier et l'assiette générale que constitue le revenu global. De plus, en procédant de la sorte, on concentre tout le poids de la fiscalité sur le revenu, ce qui tombe sous le coup de la critique que nous avons formulée plus haut concernant une telle politique.

On peut, cependant, se demander si, malgré ses inconvénients globaux, la proposition que nous discutons ici a des chances de faciliter l'administration fiscale. Nous savons quels problèmes entraîne actuellement le partage de l'impôt sur le revenu entre le gouvernement fédéral et les provinces. Faire intervenir un troisième partenaire dans un partage déjà fort compliqué avec seulement deux protagonistes, paraît plutôt contre-indiqué. De plus, on ne pourra éviter de soulever des problèmes d'imputation proprement insolubles, d'une part, pour la propriété commerciale ou industrielle et, d'autre part, pour toute la masse de la propriété qui ne donne un revenu que sous forme de service réel. À une méthode relativement simple de prélèvement de ressources fiscales, on propose donc de substituer une technique qui soulève une foule de problèmes théoriques et pratiques, et qui n'apparaît simple qu'à l'observateur superficiel.

Il reste, cependant, le problème de l'évaluation, qu'on croit éliminer en cherchant à déplacer l'assiette de l'impôt foncier. Il y a là une dernière illusion. En ce qui concerne la propriété sans revenu, on l'a souligné il y a un instant, il faudra procéder à une imputation de valeur du service réel dont le plus clair sera

formé de l'intérêt, réel ou imputé, sur le capital immobilisé. En ce qui concerne l'immeuble à revenu monétaire, il faudra faire intervenir une évaluation quelconque, au moins pour fins d'amortissement. En somme, on se heurte fatalement à une difficulté qui a déjà fait l'objet de maintes discussions économiques: la relation intime qui unit le concept de revenu à celui de capital, le capital n'étant, en fait, qu'un certain flux de revenu escompté pour la période de vie probable du capital. À l'inverse, le revenu ne se définit pas, on le sait, sans référence au capital dont il découle. Si bien que percevoir l'impôt foncier sur le revenu de la propriété n'exempte en rien de s'entendre sur une évaluation de cette même propriété, mais ajoute aux problèmes d'évaluation des difficultés administratives nouvelles et entraîne une concentration de l'assiette fiscale globale qui en réduit le rendement d'ensemble ou, en tous cas, en bloque le développement.

Toute cette discussion nous ramène au même point: l'extension des services, entraînant des déboursés accrus, nécessite le recours à une assiette fiscale élargie. Il faut donc rejeter toute proposition visant à rétrécir cette assiette ou entraînant automatiquement un tel rétrécissement. En second lieu, tous les impôts sont à la fois concurrents et complémentaires, selon l'angle sous lequel on les aborde. En ce qui concerne l'impôt foncier, on ne peut éviter de prendre en considération, directement ou indirectement, la *valeur* des immeubles. Il est donc inutile de s'acharner à rechercher les formules magiques qui permettraient d'éviter cette évaluation: elles n'existent pas. On devrait, cependant, s'attacher à effectuer de telles évaluations par des techniques moins frustrées que celles auxquelles on a recours actuellement. Car c'est là où se trouve le véritable problème à résoudre.

Pierre HARVEY

Le contrôle des loyers

Durant la dernière guerre mondiale, le gouvernement fédéral établissait des mesures spéciales visant à empêcher une hausse effrénée des prix.

À ce moment-là, une bonne proportion des facteurs de production était utilisée pour la fabrication d'armements de toutes sortes, ce qui a amené une rareté relative des biens de consommation courante. Le secteur de l'habitation n'échappait pas à ce phéno-