



# **Examen du Programme d'évaluation plafonnée (CAP)**

Été 2011

## Table des matières

|  |    |
|--|----|
| Résumé .....   | 3  |
| Introduction – Fonction de l’examen .....            | 5  |
| • Contexte   |    |
| • Critères d’admissibilité du CAP                    |    |
| Résumé du processus d’examen.....                    | 8  |
| • Réponses des parties intéressées                   |    |
| • Étude des autres régions                           |    |
| • Analyse documentaire                               |    |
| • Analyse des données                                |    |
| Réponses des parties intéressées .....               | 9  |
| • Opinion publique                                   |    |
| • Opinion des municipalités                          |    |
| • Autres opinions                                    |    |
| Étude des autres régions .....                       | 16 |
| • Les Maritimes et le Canada                         |    |
| • Les États-Unis                                     |    |
| Analyse documentaire.....                            | 17 |
| Analyse des données.....                             | 18 |
| • Taux de participation                              |    |
| • Impact sur l’évaluation                            |    |
| • Impact sur les taux d’imposition des municipalités |    |
| • Impact sur les contribuables                       |    |
| Remarques de conclusion.....                         | 24 |

## Résumé

Le Programme d'évaluation plafonnée (Capped Assessment Program, CAP) a été mis en place en 2005 avec un objectif fondamental : protéger les Néo-Écossais des augmentations abruptes des évaluations des propriétés foncières. Ces évaluations ont un impact direct sur le montant des impôts fonciers que les Néo-Écossais ont l'obligation de payer.

L'une des principales questions posées dans le cadre de cet examen du CAP était celle de savoir si le CAP remplit toujours la fonction pour laquelle il a été mis en place à l'origine. Le processus d'examen s'est également intéressé à l'impact sur les contribuables et sur les municipalités des changements mis en place en 2007.

### *Contexte*

En 2005, année de la mise en place du CAP, la province s'inquiétait du risque que certaines familles et certains aînés soient contraints de quitter leur domicile en raison de l'augmentation rapide des impôts fonciers et de leur incapacité de les payer. Cette augmentation rapide des impôts était perçue comme un fardeau injuste pour les Néo-Écossais.

La province a réexaminé le programme en 2007 et l'a élargi de façon à ce qu'il englobe un plus grand nombre de propriétés. Elle a aussi modifié le taux de plafonnement prévu pour le faire passer d'un taux fixe de 10 % à un taux variable indexé sur l'indice des prix à la consommation de la Nouvelle-Écosse. Le but de ce changement était de permettre à un plus grand nombre de Néo-Écossais de profiter du programme, tout en maintenant la stabilité, la prévisibilité et le caractère abordable des impôts fonciers pour les contribuables.

### *Processus*

Le processus d'examen du programme en 2010 s'est appuyé sur des consultations d'experts, sur un examen des politiques en vigueur dans d'autres régions et sur les commentaires et les suggestions recueillis auprès de divers groupes de parties intéressées, dont l'Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse (Union of Nova Scotia Municipalities, UNSM), la Société des services d'évaluation des propriétés (Property Valuation Services Corporation, PVSC), les dirigeants et le personnel des municipalités, l'Association des administrateurs municipaux de la Nouvelle-Écosse (Association of Municipal Administrators of Nova Scotia), des représentants du secteur commercial et l'Association des propriétaires de biens de placement de la Nouvelle-Écosse (Investment Property Owners Association of Nova Scotia).

### *Commentaires et suggestions : des avis divisés*

L'UNSM a participé à deux sessions de consultation et soumis un énoncé de position par écrit demandant au gouvernement d'éliminer le CAP progressivement sur plusieurs années. La position de l'UNSM aujourd'hui, qui est celle de la plupart des municipalités, correspond à la position qu'elle avait lors de l'examen du CAP en 2007.

Une des municipalités a soumis une lettre d'appui indiquant qu'elle était favorable au maintien du CAP et disant que, si on l'éliminait, elle craignait que la plupart de ses habitants subissent une augmentation importante et impossible à gérer des évaluations de leurs propriétés. Les municipalités aimeraient que le CAP soit supprimé, mais bon nombre d'associations de citoyens et de contribuables dans les communautés ont envoyé des lettres dans lesquelles elles expriment leur vive opposition à la position des municipalités et leur souhait que le CAP soit maintenu.

Nous avons reçu plus de 1200 soumissions par courriel, sur boîte vocale et dans le cadre d'une enquête en ligne. Près de 90 % des personnes interrogées souhaitent le maintien du CAP. Ces résultats sont confirmés par un sondage téléphonique auprès d'un échantillon aléatoire de Néo-Écossais, qui indique que 45 % des personnes interrogées sont favorables au CAP et que 9 % seulement y sont opposées. (Quarante-six pour cent des personnes interrogées n'ont pas d'avis sur le programme.)

### *Étude des autres régions*

Lors de l'évaluation des programmes de la Nouvelle-Écosse, il est important d'examiner ce qui se fait dans les provinces limitrophes. Le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard ont tous deux suivi l'exemple de la Nouvelle-Écosse et mis en place leur propre programme de plafonnement l'an passé.

Il existe d'autres programmes d'allègements fiscaux, mais 19 des États des États-Unis utilisent une forme ou l'autre de plafonnement des évaluations.

### *Participation au CAP, impact sur les contribuables*

Nous avons analysé les données issues de l'expérience néo-écossaise pour mettre en évidence l'impact des changements de 2007 sur la participation au programme et l'impact du programme sur les contribuables et les municipalités.

Le programme a permis d'économiser au total 17 millions de dollars d'impôts fonciers en 2010–2011. Les Néo-Écossais qui ont bénéficié du CAP ont en moyenne économisé 117 dollars dans le montant de leurs impôts fonciers.

Pour 2011–2012, le taux défini par le CAP est de 2,9 %. Avec un tel taux, 76 % des propriétés résidentielles et des avoirs en ressources sont admissibles en vue de bénéficier du plafonnement, ce qui est à comparer à sept pour cent en 2007.

### *Conclusion*

Après avoir examiné toute l'information et tous les points de vue, nous constatons, grâce à l'analyse des données, que le CAP continue de protéger les propriétaires fonciers de la Nouvelle-Écosse de toute augmentation soudaine et abrupte de l'évaluation de leur propriété. Ce programme rassure les propriétaires en leur garantissant qu'ils ne seront pas contraints de vendre leur domicile en raison de l'augmentation des impôts fonciers liée à l'augmentation de l'évaluation de leur propriété.

Le programme de plafonnement actuel sera maintenu.

La province souhaite remercier les organismes, associations, groupes, élus et citoyens qui ont participé en grand nombre à cet examen en fournissant leurs commentaires et leurs suggestions.

## Introduction – Fonction de l'examen

Le Programme d'évaluation plafonnée (Capped Assessment Program, CAP) est en place depuis 2005. Ce programme était conçu, à l'origine, en vue de protéger les Néo-Écossais des augmentations soudaines et abruptes des évaluations des propriétés foncières et de l'impact de ces augmentations sur les impôts fonciers.

Les experts s'entendent pour dire que la stabilité et la prévisibilité font partie des approches les plus exemplaires en matière d'impôts fonciers. Lorsque les impôts prélevés augmentent à un taux proportionnel à l'augmentation des revenus, il y a plus de chances que les recettes engendrées soient adéquates sur de longues périodes. Les mesures permettant d'éviter les changements soudains et inattendus dans la fiscalité sont utiles à la fois pour les contribuables et pour les administrations gouvernementales dans les efforts qu'ils font tous pour planifier leurs activités.

Le gouvernement a désormais respecté l'engagement qu'il avait pris en 2007 de réexaminer le Programme d'évaluation plafonnée (Capped Assessment Program, CAP) en 2010–2011. Cet examen effectué par Services Nouvelle-Écosse et Relations avec les municipalités (SNERM) se fonde sur l'expérience acquise pendant les années d'application de ce programme, y compris après les changements apportés au programme en 2007.

### **Contexte**

En Nouvelle-Écosse, le montant des impôts fonciers est calculé en multipliant la valeur de l'évaluation des propriétés imposables du propriétaire par le taux d'imposition de l'administration municipale. Au début de la décennie, l'augmentation de la valeur des évaluations (en particulier pour les propriétés en bord de mer) et l'augmentation des budgets des municipalités — alors que les taux d'imposition sont restés relativement inchangés dans la plupart des administrations municipales — ont débouché sur des augmentations importantes du montant des impôts fonciers pour certains propriétaires. Plusieurs propriétaires et associations de contribuables ont exprimé leur inquiétude concernant le fait que la valeur d'une propriété sur le marché ne représentait pas de façon fidèle la capacité qu'ont les propriétaires de payer les impôts fonciers, en particulier les aînés et les personnes ayant un revenu fixe.

Dans le contexte de cette augmentation de la valeur des propriétés alors que le taux d'imposition restait inchangé, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a introduit le Programme d'évaluation plafonnée (Capped Assessment Program, CAP), qui est entré en vigueur en 2005, en vue de protéger les habitants de la Nouvelle-Écosse des effets des augmentations soudaines et abruptes des évaluations des propriétés sur les impôts

fonciers. Au moment de l'entrée en vigueur du programme, le gouvernement a inscrit dans la loi l'engagement qu'il prenait de réexaminer le programme en 2007.

L'examen du CAP en 2007, effectué par SNERM, a porté sur les effets du programme depuis son lancement. Il a également fourni des prévisions concernant l'impact au programme à l'avenir, à la lumière de la décision prise par le gouvernement d'indexer le taux fixé par le CAP sur l'indice des prix à la consommation (IPC) de la Nouvelle-Écosse. Le ministre de SNERM a présenté la version définitive de son rapport à l'Assemblée législative lors de la session du printemps 2007. On a, à cette date, apporté des changements d'ordre administratif au programme, comme l'élimination de l'exigence d'une demande formelle. Parmi les changements apportés par la suite, on note l'ajout de divers types de propriétés admissibles. Le gouvernement s'est également engagé à réexaminer le Programme d'évaluation plafonnée en 2010–2011.

### **Critères d'admissibilité du CAP**

Pour qu'une propriété soit admissible dans le cadre du CAP, il faut<sup>1</sup> :

- qu'elle appartienne, à une proportion de 50 % au moins, à un habitant de la Nouvelle-Écosse (c'est-à-dire à une personne vivant en Nouvelle-Écosse au moins 183 jours par an);
- qu'elle soit classée comme étant une propriété résidentielle imposable avec moins de quatre unités d'habitation ou qu'elle consiste en des avoirs en ressources non occupés et imposables;
- que l'augmentation de sa valeur sur le marché dépasse le taux fixé par le CAP (à l'exclusion des nouvelles constructions);
- que le titre de propriété n'ait pas changé de mains, sauf s'il a été transféré à un membre de la famille proche, comme l'époux ou l'épouse, un enfant, un petit-enfant, un arrière-petit-enfant, un parent, un grand-parent, un frère ou une sœur ou s'il a été transféré à une fiducie familiale ou à une coopérative agricole.

Les condominiums (occupés par le propriétaire), les maisons mobiles, les parcs de maisons mobiles, les coopératives d'habitation et les parties résidentielles des fermes constituées en corporation sont désormais admissibles.

---

<sup>1</sup> Selon ce qu'indique le site Web de la Société des services d'évaluation des propriétés (PVSC) : <http://www.pvsc.ca/assessment-topics/capped-assessment-program-cap> (en anglais seulement)

## Résumé du processus d'examen

Le processus d'examen du CAP en 2010–2011 a compris les étapes suivantes :

### **Rassemblement des commentaires et des suggestions des parties intéressées –**

L'un des éléments clés de l'examen a été le rassemblement d'informations auprès de diverses parties intéressées dans le cadre de divers mécanismes, afin de recueillir tout un éventail de points de vue et de commentaires et suggestions sur le CAP.

**1) On a invité la **population néo-écossaise** à faire part de ses commentaires et suggestions dans le cadre**

- d'un sondage téléphonique auprès d'un échantillon aléatoire
- d'une enquête en ligne de SNERM et de soumissions par courriel, sur boîte vocale et par écrit

**2) Municipalités**

- Au total, 114 membres du personnel et élus de 45 municipalités différentes ont participé à sept sessions indépendantes animées dans les différentes régions de la province en vue de recueillir leur point de vue sur le CAP.
- Nous avons reçu une soumission par écrit de l'Association des administrateurs municipaux de la Nouvelle-Écosse (Association of Municipal Administrators of Nova Scotia).
- Nous avons organisé des sessions de discussion avec la Société des services d'évaluation des propriétés (Property Valuation Services Corporation, PVSC) et reçu des soumissions par écrit de cet organisme.
- Plusieurs élus ont envoyé à titre individuel des soumissions sur le CAP.

**3) Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse (Union of Nova Scotia Municipalities, UNSM)**

- Nous avons organisé un processus distinct pour obtenir les commentaires et les suggestions de l'UNSM et sa position sur le CAP. Pour cela, nous avons organisé deux sessions de discussion avec des représentants du comité d'examen du CAP de l'UNSM, de la PVSC et de SNERM, lors desquelles nous avons présenté les résultats du processus d'examen jusqu'alors, recueilli les commentaires et les suggestions de l'UNSM et noté les préférences de l'UNSM concernant le CAP.



- Un groupe de travail composé de représentants de l'UNSM, de la PVSC et de SNERM a rassemblé des données à l'appui de la soumission de l'UNSM au gouvernement décrivant la position de l'organisme sur le CAP.

**4) D'autres parties intéressées** ont fourni des commentaires et des suggestions sur le CAP, comme les associations de contribuables, des représentants du secteur commercial, des propriétaires de biens de placement et des courtiers en valeurs immobilières, ainsi que la Fédération canadienne des contribuables et des membres de l'Assemblée législative.

**Étude des autres régions** et des pratiques en matière d'évaluation des propriétés et d'allègements fiscaux utilisées à l'heure actuelle au Canada et aux États-Unis.

**Analyse documentaire** portant sur les travaux de recherche disponibles à l'heure actuelle sur les allègements fiscaux pour les propriétés foncières, y compris sur les programmes de plafonnement des évaluations.

**Analyse des données** afin de mettre en évidence l'impact du programme sur les contribuables et sur les municipalités.

## Réponses des parties intéressées

Le rassemblement des commentaires et des suggestions de diverses parties intéressées ayant divers points de vue basés sur leur expérience du CAP a constitué un volet essentiel de l'examen du programme. Vous trouverez ci-dessous un résumé simplifié des commentaires et des suggestions des parties intéressées.

### Opinion publique

#### *Sondage téléphonique*

En novembre 2010, Corporate Research Associates (CRA) a, au nom de SNERM, effectué un sondage téléphonique auprès d'un échantillon aléatoire de la population néo-écossaise afin de recueillir des renseignements sur l'opinion publique concernant le CAP. Ce sont 404 Néo-Écossais (âgés de 18 ans ou plus) qui ont participé au sondage téléphonique. CRA confirme que cet échantillon est suffisamment représentatif de la population néo-écossaise sur le plan de l'âge, du sexe et de la région géographique pour permettre de faire des comparaisons selon ces différents renseignements démographiques, de sorte que les résultats sont statistiquement significatifs.

## Principaux résultats

- Quarante-six pour cent des personnes interrogées n'étaient pas au courant du programme ou n'avait pas d'opinion.
- Quarante-cinq pour cent des personnes interrogées étaient favorables du CAP.
- Neuf pour cent des personnes interrogées étaient opposées au CAP.
- C'est dans la région de la Rive-Sud que le soutien est le plus fort et dans la région centrale qu'il est le plus faible.
- Les propriétaires sont plus susceptibles d'être au courant du programme et de le soutenir que les personnes qui ne sont pas propriétaires.
- Chez les propriétaires, le fait d'être au courant du programme a tendance à renforcer leur soutien, mais chez les personnes qui ne sont pas propriétaires, c'est l'inverse.

### *Enquête en ligne de SNERM, boîte vocale, courriel et soumissions par écrit*

Nous avons offert aux Néo-Écossais quatre méthodes pour nous faire part de leur point de vue : participer à une enquête en ligne organisée par SNERM; appeler un numéro sans frais et laisser un message sur boîte vocale; envoyer un courriel; ou envoyer une soumission par écrit par la poste.

Nous avons reçu au total 1215 réponses. Sur ce total :

- 89 % sont favorables au CAP;
- 6 % sont opposés au CAP;
- 5 % sont indécis ou n'indiquent pas s'ils sont favorables ou opposés au CAP.

### *Résumé des commentaires/observations*

- Les impôts sont trop élevés. Les gens veulent pouvoir rester chez eux.
- Il faut plus d'allègements fiscaux pour les aînés et les personnes à faible revenu. Les personnes interrogées pensent que le CAP offre un certain type d'allègement fiscal.
- Il faut responsabiliser les administrations gouvernementales pour ce qui est de l'utilisation des fonds publics. Les personnes interrogées pensent que le CAP renforce la responsabilisation des administrations gouvernementales.
- Les personnes interrogées expriment leur inquiétude concernant les problèmes d'équité et d'exactitude du système d'évaluation.
- Les nouvelles constructions et les maisons ayant une valeur élevée font augmenter les évaluations.

- Les gens ne sont pas vraiment au courant du CAP. Ils ne savent pas si leur propriété fait l'objet d'un plafonnement ou non.
- Le CAP bénéficie d'un fort soutien.
- Les gens font confiance au CAP (qui est un « filet de sécurité »), mais il reste malgré tout à apporter des améliorations.

Voici une traduction de la transcription mot pour mot de quelques-unes des réponses recueillies lors de l'enquête en ligne, sur boîte vocale et par courriel, regroupées selon les thèmes évoqués ci-dessus.

**Les impôts sont trop élevés. Les gens veulent pouvoir rester chez eux.**

- *Si vous voulez faire croître l'économie, attirer les gens dans la région et avoir des chances d'être réélu, il faudrait que vous cherchiez des moyens de faire baisser les impôts et les taxes (impôt sur le revenu, taxe de vente, impôt des sociétés et impôt foncier) et non de les faire augmenter.*
- *Si l'on revient à la situation avant le CAP, j'ai bien peur que nous ne soyons pas en mesure de garder notre maison.*
- *Les gens s'efforcent tant bien que mal, en particulier dans les régions rurales de la Nouvelle-Écosse, de rester dans ces régions, en dépit des problèmes de chômage. Une augmentation de l'évaluation, même si elle n'est que de 10 % par an, crée un lourd fardeau financier pour la famille, surtout si ses revenus sont faibles et sa propriété est son seul bien.*
- *Le plafonnement permet aux familles de pêcheurs de la Nouvelle-Écosse de continuer à nous apporter de la nourriture. Maintenez-le!*
- *Je n'ai aucune intention, comme beaucoup d'autres, de vendre ma maison, alors pourquoi devrais-je être pénalisé quand sa valeur augmente? La valeur ne devrait augmenter que lorsque la maison est vendue et réévaluée selon sa valeur sur le marché ou le prix de vente. Une légère augmentation chaque année indexée sur l'IPC est équitable.*

### **Impact sur les aînés et les personnes à revenu faible ou fixe**

- *Nous sommes des personnes âgées et nous avons un revenu fixe. Nous considérons que tout changement apporté au CAP serait une épreuve pour nous et pour les autres personnes vivant dans des conditions semblables.*
- *Pour la plupart d'entre nous, la seule chose qui n'augmente pas, c'est l'argent que nous gagnons.*
- *Comme nous avons un revenu fixe et que nous avons tous les mois du mal à joindre les deux bouts, l'élimination du CAP imposerait un fardeau financier supplémentaire pour ma femme et moi et, avec les augmentations pitoyables de la Sécurité de la vieillesse, nous n'avons même pas de quoi couvrir l'augmentation des biens et des services. Nous aurions du mal à continuer à assurer l'entretien de notre maison et nous finirions sans aucun doute par être obligés de la vendre.*
- *Il y a des rabais pour les aînés et les étudiants, mais à moins d'avoir une incapacité grave, il n'y a rien. Je ne peux pas me permettre de payer plus que ce que nous payons maintenant.*

### **Nécessité de responsabiliser les municipalités vis-à-vis des dépenses**

- *Il faut maintenir le plafonnement afin d'empêcher les administrations municipales de faire constamment augmenter les évaluations de façon à financer des projets que nous ne pouvons pas nous permettre. Le grand public est bien forcé de vivre selon ses moyens; il est temps pour les administrations municipales de faire de même.*

### **Problèmes dans le système d'évaluation**

- *Il faudrait éliminer le système basé sur les valeurs des propriétés et le remplacer par un système basé sur le revenu, car c'est le seul système dans lequel les impôts sont calculés en fonction de la capacité qu'ils ont de les payer et c'est la forme d'imposition la plus progressive qui soit.*

### **Les nouvelles constructions et les maisons ayant une valeur élevée font augmenter les évaluations.**

- *Notre maison ne peut pas faire concurrence aux nouvelles maisons modernes qu'on construit aujourd'hui sur le plan de sa valeur et nos impôts ne devraient pas être calculés selon le même taux.*

Vous trouverez à l'annexe A des exemples de soumissions écrites fournies par des membres de la communauté et des associations de contribuables.

## Opinion des municipalités

### *Personnel des municipalités et élus municipaux*

Un animateur externe a organisé une série de sept sessions régionales conçues en vue de recueillir les commentaires et les suggestions du personnel des municipalités et des élus. Grâce à ces sessions, nous avons pu recueillir des informations auprès de 114 participants représentant 45 unités municipales.

- Les municipalités défendent l'idée que la province adopte une stratégie pluriannuelle en vue d'éliminer progressivement le CAP et de revenir à un système d'évaluation basé sur les prix du marché, tout en renforçant les mesures d'allégement pour protéger les populations vulnérables des augmentations soudaines et abruptes.
- Les gens disent que, puisque la loi sur les administrations municipales (*Municipal Government Act*) prévoit déjà plusieurs mécanismes pour lutter contre l'impact des augmentations soudaines et abruptes, le CAP n'est pas nécessaire.
- Enfin, il convient de noter que cinq ou six individus environ sur les 114 participants, dans quatre des sept sessions, ont défendu l'idée de s'éloigner d'un système basé sur les prix du marché et d'adopter un changement plus fondamental (comme un système basé sur le revenu des gens ou bien l'aspect du modèle californien dans lequel l'évaluation est liée au prix d'achat de la propriété).

Vous trouverez à l'annexe B une copie du rapport de l'animateur.

### *Association des municipalités de la Nouvelle-Écosse (Union of Nova Scotia Municipalities, UNSM)*

L'UNSM a participé, en collaboration avec SNERM et avec la PVSC, à deux sessions dans le cadre desquelles elle a présenté son point de vue sur le CAP. Ces sessions ont offert une bonne occasion d'échanger des idées, de soulever des questions et de participer à un dialogue sur les autres options d'allégements fiscaux. L'UNSM a préparé un énoncé de position dans le cadre de sa soumission globale, qui est conforme à la position qu'elle avait énoncée lors de l'examen du programme de 2007. (Vous trouverez l'énoncé de position de l'UNSM à l'annexe C.)

La position de l'UNSM sur le CAP est la suivante :

- Éliminer progressivement le programme sur une période d'au moins sept ans.
- Pendant la période d'élimination du programme, ne pas redéfinir la valeur plafonnée de la propriété en fonction de la valeur sur le marché lors de la vente de la propriété.
- L'UNSM est prête à discuter de dispositions visant à réguler les taux d'augmentation des impôts fonciers pendant la période.
- Fournir des allègements fiscaux qui ciblent efficacement les personnes dans le besoin. Ces allègements fiscaux devraient être laissés aux soins de chaque municipalité individuellement.

*Association des administrateurs municipaux de la Nouvelle-Écosse (Association of Municipal Administrators, Nova Scotia, AMANS)*

Nous avons invité l'AMANS à rencontrer des représentants de SNERM pour leur fournir ses commentaires et ses suggestions sur le CAP actuel et sur son impact sur ses activités, ainsi que ses recommandations pour l'avenir. L'AMANS a choisi de fournir une soumission écrite formelle au lieu de participer à une réunion. La position de l'AMANS est que le CAP devrait être éliminé et que c'est le système basé sur la valeur des propriétés sur le marché qui devrait être rétabli. Elle suggère d'utiliser d'autres mécanismes d'allègements fiscaux dans le cadre de la loi sur les administrations municipales (*Municipal Government Act*). (Voir la soumission de l'AMANS à l'annexe D.)

Les parties intéressées dans les municipalités souhaitent l'élimination du CAP, mais indiquent qu'elles sont disposées à collaborer avec la province en vue d'explorer la meilleure façon de régler la question des allègements fiscaux. (Voir à l'annexe E des exemples de soumissions écrites reçues des municipalités et des élus municipaux à titre individuel.)

### **Autres opinions**

*Société des services d'évaluation des propriétés (Property Valuation Services Corporation, PVSC)*

La Société des services d'évaluation des propriétés (Property Valuation Services Corporation, PVSC) est l'organisme à but non lucratif appartenant aux municipalités qui a pour responsabilité de fournir les services d'évaluation en Nouvelle-Écosse. Des représentants de la PVSC ont rencontré des représentants de SNERM et fourni leurs commentaires et suggestions sur le CAP sous l'angle administratif. La position de la PVSC est qu'il faut supprimer le CAP et revenir à un système basé sur la valeur des

propriétés sur le marché. La PVSC a bien indiqué que tout changement apporté au CAP ou l'élimination du CAP ferait augmenter son fardeau administratif et ses coûts.

#### *Représentants du secteur commercial*

Le personnel du ministère a rencontré des représentants de la Chambre de commerce d'Halifax, de la Chambre de commerce de la Nouvelle-Écosse et de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. Il a également reçu une soumission écrite de la Chambre de commerce d'Halifax. Comme en 2007, la position des parties intéressées dans le secteur commercial est que le CAP devrait être éliminé. Les participants expriment également leur inquiétude concernant le fait qu'on ne dispose que de très peu de données pour s'informer, car les données du CAP ne sont pas disponibles dans le service interagences (Multiple Listing Service, MLS) ni sur le site Web de la PVSC. (Voir à l'annexe F des exemples de soumissions reçues de représentants du secteur commercial.)

#### *Association des propriétaires de biens de placement de la Nouvelle-Écosse (Investment Property Owners Association of Nova Scotia, IPOANS)*

L'Association des propriétaires de biens de placement de la Nouvelle-Écosse (Investment Property Owners Association of Nova Scotia) a rencontré le ministre de SNERM et fourni une soumission écrite défendant l'inclusion des appartements dans le CAP. L'IPOANS est consciente des avantages du CAP et souhaite l'élargir aux habitants qui vivent en appartement. Cette soumission comprend une pétition signée par 6 000 personnes habitant en appartement. (Vous trouverez des exemples de soumissions d'associations de courtiers en immeubles et de propriétaires en biens de placement à l'annexe G.)

Vous trouverez aussi à l'annexe H des exemples de soumissions d'élus provinciaux et d'associations locales de partis politiques.

## Étude des autres régions

L'étude des autres régions a permis de mettre en évidence les pratiques en matière d'évaluation et les programmes d'allégements fiscaux en vigueur ailleurs au Canada et aux États-Unis qui permettent de lutter contre le problème de l'augmentation des évaluations des propriétés et des impôts fonciers. Vous trouverez à l'annexe I un résumé de l'étude des autres régions.

### **Les Maritimes et le Canada**

En résumé, d'après notre étude, il y a des programmes de plafonnement des évaluations actuellement en place dans trois provinces : la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard (depuis 2010) et le Nouveau-Brunswick (à compter de 2011). Le programme de l'Î.-P.-É. plafonne les augmentations annuelles des évaluations dans les propriétés occupées par leur propriétaire en fonction de l'IPC de la province ou d'un montant de 5 %, selon celui de ces deux montants qui est le plus bas. Le programme du Nouveau-Brunswick plafonne les augmentations annuelles des évaluations dans les propriétés occupées par leur propriétaire à 3 %. Avant l'entrée en vigueur du programme au Nouveau-Brunswick, les propriétaires de la province ont vu l'évaluation de leur propriété doubler en 10 ans. Toutes les provinces ont donné aux municipalités le pouvoir de réduire le fardeau fiscal pour les foyers à faible revenu.

### **Les États-Unis**

D'après le comité de recherche de l'IAAO (International Association of Assessing Officers), in 2010, 19 États (dont le District de Columbia) avaient une forme ou une autre de plafonnement des évaluations.

On met généralement en place de tels plafonnements afin de tenter de rendre les impôts fonciers prévisibles et abordables pour les contribuables. Dans certaines régions, c'est la municipalité elle-même qui met en place le plafonnement. Dans d'autres, il s'agit d'une initiative relevant de l'État ou de la province. Ce sont souvent les administrations locales qui définissent les propriétés admissibles pour le plafonnement; il s'agit, dans la plupart des cas, des habitations résidentielles ou des propriétés familiales rurales.

Les programmes de plafonnement des évaluations fixent une limite annuelle d'augmentation des évaluations qui varie. Cela commence à 0 % (gel des évaluations) en Géorgie. Les niveaux supérieurs pour cette limite varient et sont parfois liés à d'autres variables; mais dans la plupart des cas, ils se situent entre 10 et 15 %. La plupart des programmes de plafonnement des évaluations aux États-Unis éliminent le



plafonnement au moment de la vente de la propriété, dont l'évaluation est rapportée à la valeur sur le marché. Quatre États américains maintiennent le plafonnement lors de la vente.

On note deux exemples de stratégies d'élimination progressive du plafonnement aux États-Unis, l'une à Cook County dans l'Illinois et l'autre au Minnesota. Dans les deux cas, l'élimination s'est faite sur plusieurs années, avec des ajustements progressifs de ce qui peut faire l'objet d'une évaluation et de ce qui reste protégé par le plafonnement.

## Analyse documentaire

Nous avons examiné, dans l'analyse documentaire, les limites pour les évaluations relatives à l'impôt foncier et l'effet qu'elles ont sur les impôts. Nous avons également examiné les autres types de programmes d'allègements fiscaux qu'on utilise.

Si l'on utilise des plafonnements des évaluations dans un système qui ne limite pas en même temps la croissance des recettes ou la croissance du taux d'imposition, alors en général le taux d'imposition augmente de façon à engendrer les recettes nécessaires. Dans de tels cas, les systèmes de plafonnement des évaluations déplacent le fardeau fiscal, qui est imposé aux propriétés qui sont exclues du programme ou dont le taux d'évolution de la valeur sur le marché est inférieur au plafond fixé.

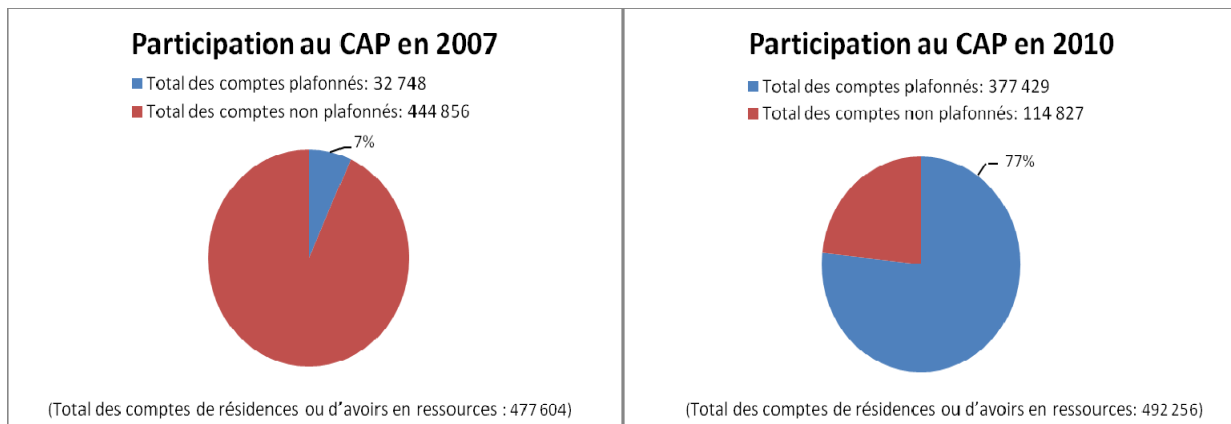
Les programmes d'allègements fiscaux pour les personnes à faible revenu autres que les programmes de plafonnement comprennent des programmes de report de l'impôt, des crédits d'impôt de type « coupe-circuit » et des dispenses et crédits pour les propriétés familiales en milieu rural. Pour de plus amples renseignements sur ces programmes, veuillez consulter le résumé de l'analyse documentaire fourni à l'annexe J.

## Analyse des données

L'intention de l'examen des politiques était d'examiner l'impact du programme depuis le dernier examen, en 2007. Nous avons examiné les informations sur les évaluations de 2007 à 2010 (et aussi inclus les données de 2005 et de 2006 dans certains cas). Nous avons en particulier utilisé les données d'évaluation de 2010 pour mettre en évidence l'impact du programme sur les contribuables et les municipalités. Vous trouverez ci-dessous un résumé des résultats.

### Taux de participation

Le taux de participation au programme a été multiplié par 11, puisqu'il est passé de 7 % (33 000 comptes de résidences ou d'avoirs en ressources sur 478 000) en 2007 à 77 % (377 000 comptes de résidences ou d'avoirs en ressources sur 492 000) en 2010. On note en particulier que le taux de participation est passé de 7 % en 2007 à 58 % (278 000 comptes de résidences ou d'avoirs en ressources sur 484 000) en 2008, ce qu'on attribue dans une large mesure à l'élimination du processus de demande et à la réduction du taux fixé pour le CAP, qui est passé de 10 % à la valeur de l'IPC à la consommation.



En Nouvelle-Écosse, les impôts fonciers sont calculés en multipliant l'évaluation de la propriété par le taux d'imposition de la municipalité. Pour comprendre l'impact du CAP sur les contribuables, il est important de comprendre l'influence du CAP sur les deux variables dans l'équation.

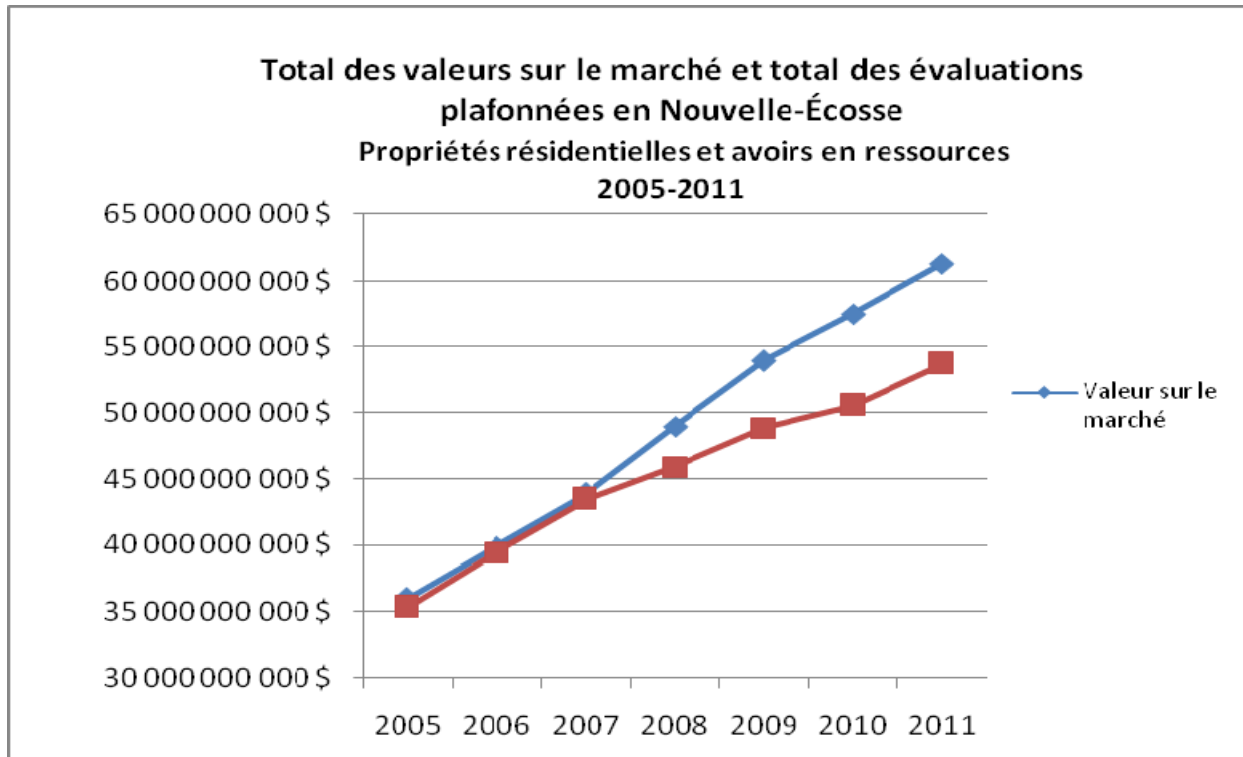
## Impact sur l'évaluation

Le fonctionnement du CAP consiste à limiter à un taux fixe le taux annuel d'augmentation de l'évaluation à des fins de calcul d'impôt pour les propriétés admissibles. Ce taux était à l'origine fixé à 15 %, mais depuis 2007, il est fixé à un taux indexé sur l'IPC de la Nouvelle-Écosse.

| Taux fixés par le CAP   |                    |                      |
|---|--------------------|----------------------|
| Taux déterminés   | Année du programme | Taux fixé par le CAP |
| Établi par réglementation                                     | 2002               | 15 %                 |
|   | 2003               | 15 %                 |
|   | 2004               | 10 %                 |
|   | *2005              | 10 %                 |
|   | 2006               | 10 %                 |
|   | 2007               | 10 %                 |
| Indice des prix à la consommation (IPC) de la Nouvelle-Écosse | 2008               | 2,3 %                |
|   | 2009               | 3,4 %                |
|   | 2010               | 0 %                  |
|   | 2011               | 2,9 %                |

*\* Entrée en vigueur de la loi, première année d'application du CAP*

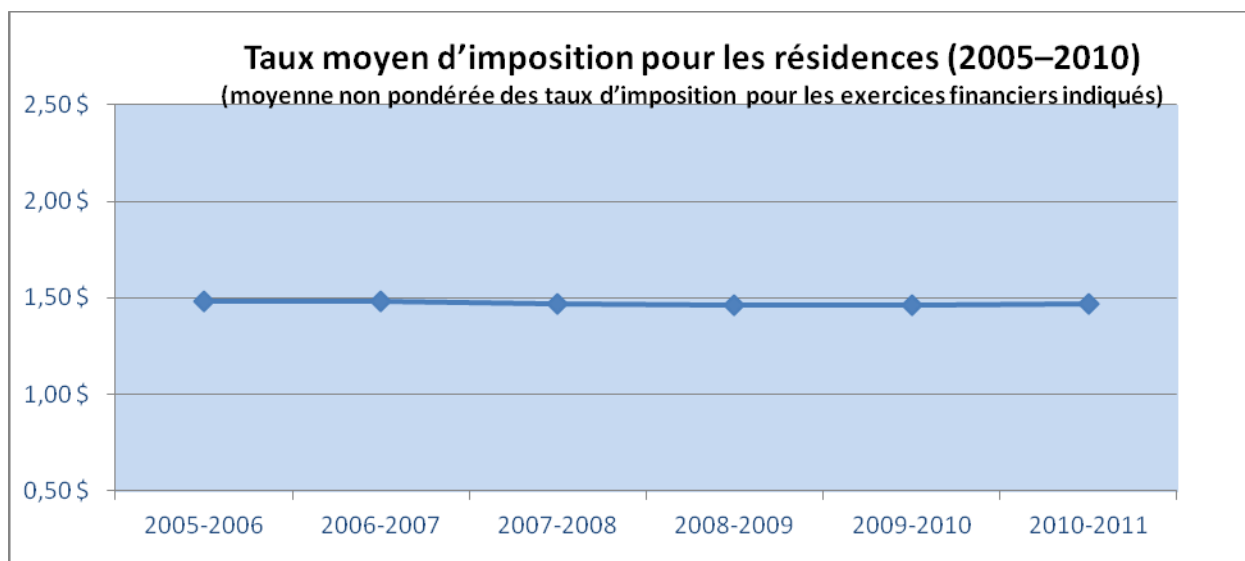
Même avec la mise en place du CAP, les évaluations plafonnées des résidences et des avoirs en ressources ont augmenté dans la province à un taux annuel de 7 % entre 2005 et 2011. La figure ci-dessous illustre la façon dont le CAP a permis de limiter l'augmentation des évaluations depuis sa mise en place en 2005, avec un fossé grandissant entre la valeur sur le marché et la valeur plafonnée. Depuis 2007 et l'indexation du taux plafonné sur l'IPC de la Nouvelle-Écosse, l'effet est encore plus évident.



Ce fossé entre la valeur sur le marché et la valeur plafonnée est passé de 440 millions de dollars (soit 1 %) en 2007 à 6,9 milliards de dollars (soit 10 %) en 2010 avec le CAP.

### **Impact sur les taux d'imposition des municipalités**

Comme on l'a indiqué ci-dessus, le CAP impose des restrictions pour l'augmentation annuelle des évaluations des résidences et des avoirs en ressources imposables dans les municipalités. Mais les municipalités continuent de contrôler leur taux d'imposition. En moyenne, les taux d'imposition des municipalités pour les résidences et les avoirs en ressources dans la province sont restés globalement stables depuis 2005, même en tenant compte du fait que les réalités vécues par certaines municipalités peuvent être différentes au niveau local. Cette décision de la part des municipalités de stabiliser les taux d'imposition renforce encore la stabilité de la situation pour les contribuables, en plus de la stabilité fournie par le plafonnement du CAP.



### Impact sur les contribuables

En ce qui concerne le calcul des impôts fonciers pour le contribuable, les propriétaires reçoivent deux valeurs dans les avis d'évaluation pour les propriétés plafonnées : la valeur sur le marché et la valeur plafonnée imposable. Le taux d'imposition de la municipalité est appliqué à la valeur plafonnée pour le calcul de l'impôt.

Pour l'analyse de l'impact du CAP sur les propriétés résidentielles et les avoirs en ressources, nous avons calculé la différence entre les impôts versés pour les propriétés plafonnées en 2010–2011 selon la valeur plafonnée imposable et les impôts que les propriétaires auraient dû payer si l'on avait utilisé la valeur sur le marché pour le calcul de l'impôt. Ce calcul suppose que les municipalités auraient cherché à engendrer le même montant de recettes dans les deux scénarios et ajuste le taux d'imposition en conséquence.

Pour les propriétés plafonnées, le montant total des impôts qui auraient été payés si l'on avait utilisé la valeur sur le marché aurait été de 475 millions de dollars. Le montant total effectivement payé pour les propriétés plafonnées a été de 458 millions de dollars. Ceci représente une réduction de 17 millions de dollars au total pour les propriétés plafonnées en 2010–2011. Le tableau suivant fournit quelques exemples de propriétés de différentes régions de la province dont les propriétaires font des économies grâce au CAP :

| <b>Économies grâce au CAP (exemples authentiques)</b> |                             |                                     |                      |                           |                               |
|---|-----------------------------|-------------------------------------|----------------------|---------------------------|-------------------------------|
|   | <b>Valeur sur le marché</b> | <b>Valeur plafonnée (imposable)</b> | <b>Impôts versés</b> | <b>Impôts sans le CAP</b> | <b>Économies grâce au CAP</b> |
| Exemple 1   | 426 100 \$                  | 391 800 \$                          | 5 087 \$             | 5 135 \$                  | <b>48 \$</b>                  |
| Exemple 2   | 261 400 \$                  | 215 800 \$                          | 1 834 \$             | 1 950 \$                  | <b>115 \$</b>                 |
| Exemple 3   | 116 300 \$                  | 98 600 \$                           | 2 031 \$             | 2 283 \$                  | <b>252 \$</b>                 |

NOTE : Les économies réalisées varient selon différents facteurs : vente, nouvelle construction, croissance par rapport au taux fixé et différences entre taux d'imposition des municipalités

On peut attribuer les différences dans les montants économisés par les propriétaires bénéficiant du CAP dans différentes régions de la province à plusieurs facteurs : date à laquelle la propriété a été achetée, nouvelle construction entreprise, taux d'augmentation de l'évaluation par rapport au taux fixé par le CAP et différences entre les municipalités pour ce qui est du taux d'imposition.

Le CAP protège les propriétaires des augmentations soudaines et abruptes des évaluations, mais il ne leur offre pas nécessairement des avantages d'un montant égal pour tous. À titre d'exemple, les propriétés plafonnées dont l'augmentation est importante bénéficient d'économies plus importantes que les propriétés plafonnées dont l'augmentation est faible. En outre, dans un système de plafonnement, le fardeau fiscal passe des propriétés admissibles aux propriétés non admissibles et même des propriétés à forte augmentation aux propriétés à faible augmentation.

L'étude montre également que les maisons ayant une valeur semblable sur le marché peuvent faire l'objet d'impôts fonciers nettement différents. Les économies réalisées dépendent de la date à laquelle la propriété a commencé à faire l'objet d'un plafonnement et de l'augmentation de la valeur de la propriété par rapport au taux fixé par le CAP; les propriétés plafonnées ne profitent donc pas toutes du programme au même taux.

Lorsqu'on a examiné l'impact sur les contribuables et en particulier sur les aînés, on a également pris en compte d'autres aspects, comme le programme de remboursement de l'impôt foncier pour les aînés de la Nouvelle-Écosse (Nova Scotia Seniors Property Tax Rebate Program). Ce programme est à la disposition de tous les aînés bénéficiant du Supplément de revenu garanti du gouvernement fédéral qui vivent dans leur propre maison et qui ont payé le montant total des impôts fonciers de l'année précédente.

Les aînés admissibles reçoivent un remboursement de 50 % pour les impôts fonciers qu'ils ont payés, jusqu'à un montant maximum de 600 \$. En 2010, ce sont environ 14 500 aînés qui ont bénéficié du remboursement, pour un total d'environ 5,8 millions de dollars d'allègements fiscaux offerts par le gouvernement provincial.

## **Remarques de conclusion**

L'examen du CAP de 2011 a été un processus important et utile, avec la participation de 45 municipalités et de 144 membres du personnel des municipalités et élus, avec plus de 1200 soumissions directes de Néo-Écossais, de groupes communautaires et d'associations, ainsi qu'une rétroaction directe de l'UNSM et de la PVSC.

La province a examiné toutes les soumissions et tenu compte de tous les points de vue présentés dans le cadre du processus d'examen. Les soumissions et les discussions ont été approfondies et ont fourni des idées et des options utiles pour la poursuite du dialogue sur la question des impôts et des évaluations des propriétés.

Après examen de tous les renseignements recueillis, le ministère a décidé que le CAP restait une protection pour les Néo-Écossais contre les augmentations soudaines et abruptes des évaluations de leurs propriétés. Le fait que le taux fixé par le CAP est indexé sur l'indice des prix à la consommation de la Nouvelle-Écosse fournit un niveau de prévisibilité que les Néo-Écossais nous disent qu'ils apprécient. Le CAP fournit aux propriétaires fonciers une certaine stabilité des évaluations; c'est pour cela que le programme actuel va être maintenu.

Depuis son lancement en Nouvelle-Écosse, le CAP a évolué et il y a désormais dans la province plus de 377 000 propriétés dont les propriétaires savent qu'ils ne subiront pas d'augmentation soudaine et abrupte de leur évaluation.

L'examen des données disponibles révèle également qu'il y a des aspects dans lesquels le CAP peut paraître injuste. Il est par exemple possible pour deux maisons situées l'une à côté de l'autre d'avoir à payer des impôts d'un montant différent pour des propriétés semblables. Ceci peut être lié à la date depuis laquelle le propriétaire possède la maison et y vit.

Ces limitations sont contrebalancées par la protection offerte par le CAP, qui fait en sorte que les évaluations des propriétés restent gérables et prévisibles pour les propriétaires. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse remercie toutes les personnes qui ont participé au processus d'examen. Nous continuerons de tenir compte de vos avis, de vos préoccupations et de vos suggestions dans la poursuite de notre collaboration avec les municipalités de la province.