

LES CONSÉQUENCES DES PROGRAMMES DE CONTRÔLE DES ÉVALUATIONS FONCIÈRES SUR LES TAUX DE TAXATION MUNICIPALE DES ENTREPRISES : LE CAS DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Patrick DE LAMIRANDE

*Department of Financial and Information Management
Shannon School of Business, Cape Breton University
patrick.delamirande@cbu.ca*

Jason STEVENS

*Department of Economics
University of Prince Edward Island
jmstevens@upei.ca*

RÉSUMÉ – La bulle immobilière du début du siècle a eu un impact au-delà de l'accessibilité à la propriété. Les évaluations foncières, liées à la valeur des maisons, ont également augmenté durant la même période. Puisque les taxes foncières ont augmenté de façon inégale entre propriétaires, cette hausse a eu un impact réel sur la distribution fiscale entre les membres d'une même communauté. Pour diminuer l'impact de certaines hausses spectaculaires de taxes foncières, le Gouvernement de Nouvelle-Écosse a instauré en 2005 le programme d'évaluation plafonnée (PEP) pour limiter l'augmentation des évaluations foncières. Ce programme a eu comme impacts de limiter la hausse de la base taxable des municipalités qui se sont alors retrouvées face à un manque-à-gagner. Cet article démontre que, pour répondre à la diminution des revenus de taxation, les municipalités ont limité la hausse des taux de taxation (ou les ont gelés) des propriétés résidentielles et ont augmenté le taux de taxes foncières des entreprises. La mise en place du PEP a ainsi contribué à transférer une partie significative du fardeau fiscal des propriétaires résidents aux entreprises par l'augmentation des taux commerciaux de 23 % en moyenne pour l'ensemble des municipalités néo-écossaises alors que les taux résidentiels sont restés inchangés lors de la période 2003-2014.

ABSTRACT – The real estate bubble at the turn of the century had an impact beyond affordability. Property assessments, which are linked to house values, also increased over the

same period. Since property taxes increased unevenly among homeowners, this increase had a real impact on the tax distribution among members of the same community. To lessen the impact of some dramatic property tax increases, the Government of Nova Scotia introduced the Capped Assessment Program (CAP) in 2005 to limit the increase in property assessments. This program had the impact of limiting the increase in the tax base of municipalities, which then found themselves facing a shortfall. This article shows that, in response to declining tax revenues, municipalities limited (or froze) tax rate increases for residential properties and increased property tax rates for businesses. The introduction of the PEP has thus contributed to shifting a significant portion of the tax burden from resident homeowners to businesses by increasing commercial rates by an average of 23 % for all Nova Scotia municipalities, while residential rates remained unchanged over the 2003-2014 period.

INTRODUCTION

Les programmes de plafonnement des évaluations foncières sont présents à la grandeur de l'Amérique du Nord. D'après le comité de recherche de l'International Association of Assessing Officers Research Committee (2010), il y a 19 états américains qui utilisent une forme ou une autre de programme d'évaluation plafonnée. Au Canada, trois provinces utilisent des programmes des plafonnement. En avril 2004, le gouvernement (minoritaire) de John F. Hamm a présenté un projet de loi qui visait à « protéger les Néo-Écossais contre les augmentations soudaines et élevées des évaluations foncières » (Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2003-2012). La loi fut adoptée et mise en application en 2005. La Nouvelle-Écosse fut suivie par Île-du-Prince-Édouard (2010) et le Nouveau-Brunswick (2011)¹.

Le programme néo-écossais d'évaluation plafonnée (PEP) limite l'augmentation annuelle de l'évaluation foncière. Initialement fixé à 10 %, le taux maximal d'augmentation fut fixé à l'IPC à partir de 2008². En 2008, un autre changement majeur fut introduit : l'inscription est devenue automatique. Avant 2008, les propriétaires devaient faire une demande pour avoir accès au PEP. Après cette date, l'ensemble des propriétaires se qualifiant pour le programme sont automatiquement inscrits dès lors que l'augmentation de leur évaluation dépasse le taux limite. Ce changement, combiné à la baisse du taux limite, a fait bondir le nombre de bénéficiaires du PEP. En effet, le nombre de propriétés participant au PEP représentait 7 % de l'ensemble des propriétés éligibles en 2007 alors que ce nombre a augmenté à 77 % en 2010 (Gouvernement de la Nouvelle-Écosse, 2003-2012)³.

Lors de l'instauration du PEP, le but avoué des décideurs politiques était de protéger les propriétaires résidentiels contre des hausses soudaines et importantes

1. Le cas du Nouveau-Brunswick est particulier. Le programme fut effectif en 2011 et 2012. Il a été éliminé en 2013. Cependant, pour ne pas pénaliser trop durement certains propriétaires, la taxe foncière ne s'applique pas sur la différence entre la valeur de l'évaluation et la valeur plafonnée pour l'année 2012, aussi longtemps que le propriétaire conserve sa propriété.

2. Le taux fut de 2,3 % pour 2008, 3,4 % pour 2009, 0 % pour 2010, 2,9 % pour 2011, 3,9 % pour 2012, 1,4 % pour 2013 et 0,9 % pour 2014

3. Pour une présentation plus élaborée du programme, voir Kitchen et Slack (2014).

de leurs comptes de taxes municipales. Malheureusement, l'impact sur les finances de municipalités et leurs réactions face à ce nouveau programme ne furent pas intensivement examinés lors du débat initial. L'impact majeur du PEP pour les municipalités est de réduire la croissance de la base taxable que représente la somme totale des évaluations foncières. Comme les revenus des municipalités proviennent principalement des taxes foncières (environ 75 %), le PEP force donc les municipalités à trouver un moyen de combler ce manque-à-gagner, vu l'augmentation continue de leurs dépenses.

L'objectif de cet article est d'examiner le comportement des municipalités néo-écossaises suite à la mise en place du PEP. Nous nous attardons sur les effets du PEP sur le comportement des municipalités et leurs choix au niveau de la taxation des propriétés. Plus précisément, nous étudions l'effet du PEP sur les taux de taxation de propriétés résidentielles et commerciales.⁴ Pour ce faire, nous testons l'effet de l'introduction du PEP (2005) et de la réforme majeure du programme en 2008 sur les deux taux de taxation. Ces deux années présentent des changements importants dans la dynamique budgétaire des municipalités qui auraient pu avoir des conséquences sur les taux de taxes foncières de ces dernières.

À la lumière des résultats obtenus, il est clair que les municipalités ont utilisé la taxation foncière des propriétés commerciales pour compenser le manque-à-gagner du PEP. Nous trouvons que les taux commerciaux pour toutes les municipalités ont subi des changements structurels significatifs en 2005 et 2008. Durant la période couverte par les données disponibles (2003-2012), les taux commerciaux ont augmenté de 23 % alors que les taux résidentiels sont demeurés inchangés. Les résultats obtenus tendent à confirmer l'hypothèse que les conseils municipaux, craignant le ressac des propriétaires résidentiels, ont préféré augmenter les taux commerciaux plutôt que les taux résidentiels.

1. TAXES FONCIÈRES : RÉSIDENCES OU COMMERCES ?

La taxation des propriétés foncières est souvent considérée comme la forme de taxation la plus détestée au Canada comme aux États-Unis. Rosengard (2013) explique ce phénomène par l'administration et la gestion difficile, la grande visibilité, la subjectivité, l'iniquité et l'attaque contre le bien très personnel qui est la maison familiale. Cabral et Hoxby (2012) présentent la facilité avec laquelle les propriétaires peuvent savoir le montant de taxes foncières à payer comme raison principale. Les propriétaires connaissent de manière très claire le montant des taxes foncières qu'ils envoient aux gouvernements locaux, ce qui n'est pas le cas pour les autres formes importantes de taxation. De plus, les taxes foncières sont payées en quelques paiements, amplifiant le ressentiment envers cette taxe. Smart (2013) avance comme principales raisons leur grande visibilité et simplicité et leur nature volatile et difficilement prévisible. Ces raisons sont les mêmes que celles

4. Au sujet des taxes foncières, McGuire (1985) parle de deux systèmes de taxation au lieu d'un seul.

avancées par le Gouvernement de la Nouvelle-Écosse justifiant la mise en place du PEP.

La décision de la province d'aller de l'avant avec le PEP s'explique par le fait que le processus d'évaluation foncière est de juridiction provinciale. Comme la plupart des plaignants étaient des propriétaires aux prises avec des hausses drastiques de leurs évaluations, la pression était très grande sur le gouvernement provincial. Malheureusement pour les municipalités, cette décision fut prise sans de grandes consultations auprès de ces dernières.

En plafonnant les évaluations foncières, le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a changé la dynamique budgétaire des municipalités. L'impact du PEP sur les finances des municipalités provient du manque à gagner, à taux de taxe constant, suite au plafonnement des évaluations. Avant l'implémentation du PEP, les municipalités profitaient de la hausse des évaluations pour collecter plus de revenus sans avoir à augmenter le taux de taxation. Bien que les propriétaires durent payer plus de taxes, les municipalités se défendaient en prétextant qu'ils payaient plus parce que la valeur de leurs propriétés avait augmenté. Cette augmentation « automatique » des revenus protégeait les municipalités de l'odieuse d'avoir à augmenter les taux. Cependant, suite à l'implantation du PEP, les municipalités n'ont plus (ou moins) accès à cette hausse automatique et se doivent de trouver une façon de combler ce manque-à-gagner si elles veulent conserver le même niveau de services.

La solution qui semble la plus évidente est d'augmenter le taux de taxation des propriétés résidentielles pour compenser le plafonnement des évaluations. Cette solution aurait comme avantage de garder le même fardeau fiscal entre les différentes sources de revenus en redistribuant le montant des taxes entre les propriétaires résidentiels. L'analyse des taux de taxes foncières ainsi que des états financiers des municipalités semble démontrer que les municipalités ont renoncé à augmenter les taux de taxes foncières pour les résidences et ont compensé ce manque-à-gagner par des hausses importantes des taux de taxes foncières des propriétés commerciales. Cette hypothèse se base sur le fait qu'une augmentation des taux résidentiels, très visible auprès de la population, serait perçue très négativement par les propriétaires résidentiels qui constituent la majorité des électeurs. En effet, selon plusieurs études, il est permis de croire que les politiciens municipaux ont vraisemblablement moins de chance de se faire réélire lorsqu'ils ont augmenté les taxes durant leur précédent mandat (voir Geys et Vermeir (2008) pour un survol de la littérature sur le sujet).

Comme alternatives à l'augmentation des taux de taxes foncières, les municipalités ont comme options une réduction des dépenses ou encore une augmentation des revenus d'autres sources de financement. Comme les dépenses municipales sont difficilement compressibles (collecte des déchets, nettoyage des rues,

entretien des rues...)⁵ et que les autres sources de revenus représentent une faible part des revenus totaux⁶, il semble réaliste de croire que les municipalités n'ont pu compenser le manque-à-gagner sans augmenter les taux commerciaux.

Historiquement, les taux des taxes foncières commerciales sont plus élevés que les taux résidentiels dans la plupart des états et des provinces en Amérique du Nord (Lincoln Institute of Land Policy and Minnesota Center for Fiscal Excellence, 2013; RealPac, 2012). Cependant, il est permis de croire que le PEP a amplifié ce phénomène. D'après nos estimées les taux commerciaux ont augmenté de 23 % tandis que les taux résidentiels ont restés pratiquement inchangés depuis l'instauration du PEP.

Une augmentation des taux commerciaux sans améliorations conséquentes des services aux commerces et entreprises pourraient contribuer à un plus faible activité économique pour la municipalité bien que l'impact économique des hausses des taux commerciaux est sujet à débat depuis plusieurs années⁷. Les effets des taxes foncières sur les commerces peuvent être très différents en fonction de l'élasticité de la demande. Smart (2013) souligne que « les effets économiques des taxes foncières commerciales dépendent de leur incidence économique : elles peuvent être ultimement payées par les commerçants ou encore transférer par un changement dans les prix aux travailleurs, aux propriétaires des terrains ou aux autres facteurs de production » (traduction libre). Cependant, plusieurs études récentes tendent à confirmer la présence d'impacts économiques provenant des taxes foncières commerciales. Lee et Wheaton (2013) par ailleurs démontrent que les municipalités avec des taxes foncières élevées ont un niveau d'emploi et un taux de croissance plus bas. Gabe (2001) étudie les impacts des taxes foncières commerciales sur le nombre de démarrages d'entreprises et trouve un effet négatif lorsque l'augmentation des taxes n'est pas accompagnée d'une hausse de services publics.

2. DONNÉES UTILISÉES

Pour tester notre hypothèse principale, nous utilisons exclusivement les taux de taxation des propriétés résidentielles et commerciales. Ces données ont été collectées à partir des documents fournis par le Gouvernement de la Nouvelle-Écosse⁸. Les données disponibles couvrent les années fiscales de 2003/04 à 2011/12, soit 9 périodes. Les 31 villes, les 21 municipalités et les 3 municipalités régionales sont représentés (voir Tableau 4) sur les neuf périodes, pour un total de 495 observations.

5. On pourrait facilement imaginer le cas de municipalités qui changeraient radicalement la gestion des services, diminuant du même coup ses dépenses. Cependant, rien ne laisse croire qu'une ou plusieurs municipalités ont procédé à de tels changements.

6. Pour l'année 2014, la Municipalité Régionale du Cap-Breton prévoit que 80 % des revenus proviendront des taxes foncières et des transferts provenant de la province (CBRM, 2013).

7. Plusieurs théories existent tentant de prédire les effets économiques des taxes foncières commerciales. Pour une entrée en matière, nous recommandons Zodrow (2001).

8. Gouvernement de la Nouvelle-Écosse (2003-2012)

Pour les villes et les municipalités, nous avons utilisé les taux pour les commerces et les résidences. Cependant, les municipalités régionales utilisent différents taux à l'intérieur d'une même classe de propriétés. Par exemple, la Municipalité Régionale du Cap-Breton utilise 15 différents taux pour les propriétés résidentielles et autant pour les propriétés commerciales. Pour éliminer la duplication d'observations pour une même municipalité régionale, nous avons convenu de prendre la moyenne des taux. Bien que cette approche semble très arbitraire, il est important de souligner que les différents taux se comportent de façon identique, i.e. les changements en valeur sont identiques d'une année à l'autre.

Nous nous sommes intéressés à une comparaison interprovinciale de l'impact des programmes de plafonnement. Tout d'abord, nous avons rejeté l'idée de comparer la Nouvelle-Écosse avec des provinces autre les deux autres provinces des Maritimes. Comme les économies de ces provinces sont très similaires entre elles, mais très différentes des autres provinces, il aurait été hasardeux de faire des comparaisons avec les autres provinces canadiennes. Nous avons donc concentré nos efforts sur les provinces Maritimes : le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Malheureusement, une comparaison avec le Nouveau-Brunswick est impossible. En plus du fait que les programmes furent circonscrits dans le temps (2011 et 2012)⁹, les municipalités ont l'obligation de fixer les taxes foncières commerciales à 1,5 fois le taux résidentiel, ce qui rend toute comparaison impossible. Pour le cas de l'Île-du-Prince-Édouard, les données historiques des taux résidentiels et commerciaux sont extrêmement stables (Province de l'Île-du-Prince-Édouard, 2015). En conséquence, une comparaison avec l'Île-du-Prince-Édouard est inutile puisque triviale.

3. RÉSULTATS EMPIRIQUES

Pour tester notre hypothèse, nous examinons le comportement des taux de taxation des résidences et des commerces avant la mise en place du PEP (en 2005) ainsi que lors des années subséquentes. Aussi, nous analysons l'impact du PEP sur le niveau des taux ainsi que sur la présence d'un effet tendance (si tendance il y a).

Tout d'abord, nous définissons deux variables dichotomiques représentant les deux phases d'implémentation du PEP ; la variable D_1 représente la phase initiale (2005) alors que la variable D_2 la seconde phase (2008). Rappelons que $T = 1$ correspond à 2003-04 et que $T = 9$ à 2011-12. Explicitement, les deux variables prennent les valeurs suivantes :

$$D_1 = \begin{cases} 1, & \text{si } t \geq 3 \\ 0, & \text{sinon.} \end{cases}$$

9. Le programme néo-brunswickois fut en place seulement deux ans. Cependant, les propriétaires qui purent bénéficier du programme peuvent continuer de profiter de l'exemption de taxes de façon permanente.

$$D_2 = \begin{cases} 1, & \text{si } t \geq 6 \\ 0, & \text{sinon.} \end{cases}$$

Pour évaluer le comportement des taux de taxation, nous procédons à deux simulations : une première simulation basée sur les taux résidentiels et une deuxième sur les taux commerciaux. Nous cherchons à connaître le comportement de ces trois taux lors de la période 2003-2012. La simplicité de l'hypothèse suggère d'utiliser un modèle linéaire :

$$R_{t,i} = \alpha_{0,i} + \alpha_1 D_1 + \alpha_2 D_2 + [\beta_0 + \beta_1 D_1 + \beta_2 D_2]t + u_{t,i} \quad (1)$$

où $R_{t,i}$ est tour-à-tour le taux résidentiel et le taux commercial. La constante $\alpha_{0,i}$ représente le facteur spécifique à chaque municipalité et α , β sont les paramètres à estimer.

Pour diminuer sensiblement l'autocorrélation de nos données et éliminer le facteur spécifique ($\alpha_{0,i}$), nous avons estimé ce modèle en première différence. En conséquence, le modèle testé est

$$\Delta R_{t,i} = \beta_0 + \alpha_1 \tilde{D}_1 + \alpha_2 \tilde{D}_2 + \beta_1 \tilde{D}_3 + \beta_2 \tilde{D}_4 + e_{t,i} \quad (2)$$

où $\Delta R_{t,i}$ est tour-à-tour la différence des taux résidentiels et commerciaux de la municipalité i à la période t et le taux à la période $t - 1$. Les variables dichotomiques prennent maintenant les valeurs suivantes :

$$\tilde{D}_1 = \begin{cases} 1, & \text{si } t = 2 \\ 0, & \text{sinon.} \end{cases}$$

$$\tilde{D}_2 = \begin{cases} 1, & \text{si } t = 5 \\ 0, & \text{sinon.} \end{cases}$$

$$\tilde{D}_3 = \begin{cases} 1, & \text{si } t \geq 3 \\ 0, & \text{sinon.} \end{cases}$$

$$\tilde{D}_4 = \begin{cases} 1, & \text{si } t \geq 6 \\ 0, & \text{sinon.} \end{cases}$$

La simplicité de cette modélisation nous permet de tester simultanément la présence d'un effet niveau ($\alpha_1 = \alpha_2 = 0$) et d'un effet tendance ($\beta_1 = \beta_2 = 0$). Avant de présenter les résultats, il est important de noter que les conclusions ne sont pas sensibles au choix de modélisation ; par exemple, une modélisation ayant

une tendance logarithmique procure des résultats similaires¹⁰. Les résultats sont présentés dans le Tableau 1. Si l'hypothèse avancée s'avère fondée, que les municipalités ne soient pas disposées à augmenter le taux de taxation des propriétés résidentielles en présence du PEP, nous devrions observer une hausse du taux commercial (ou une augmentation plus importante) alors que le taux résidentiel demeure constant (ou augmente faiblement). Comme le moment des changements de régime potentiels est connu, nous pouvons estimer l'équation 1 en utilisant des méthodes économétriques standards. Aussi, puisque les facteurs spécifiques aux municipalités ne sont pas pertinents dans l'analyse de l'hypothèse, les estimations ont été effectuées en écarts à la moyenne par MCO¹¹. Notons également que les différents tests effectués sont réalisés à l'aide de tests de Fisher.

TABLEAU 1
RÉSULTATS DES DIFFÉRENTES ESTIMATIONS

Paramètres	Taux commerciaux	Taux résidentiels
β_0	-0,003 (0,0072)	-0,0004 (0,0034)
α_1	0,026 (0,014)	-0,012 (0,0069)
α_2	-0,0023 (0,0144)	-0,013 (0,0069)
β_1	0,122*** (0,0102)	0,0068 (0,0048)
β_2	-0,075*** (0,0102)	-0,009 (0,0048)
Résultats des tests		
$\alpha_1 = \alpha_2$	1,92	0,0026
$\alpha_1 = \alpha_2 = 0$	1,63	3,21*
$\beta_1 + \beta_2 = 0$	20,39***	0,20

NOTE : Le nombre d'astérisques identifie la valeur pour laquelle la variable est significativement différente de 0 (***) a une valeur de 99 %, ** une valeur de 95 % et * une valeur de 90 %). Les nombres entre parenthèses sont les écart-types.

3.1 Taux résidentiels

La première observation est qu'il n'y a aucune évidence de changements structurels en niveau ou en tendance pour les taux résidentiels. Tous les coefficients estimés sont non significativement différents de 0.

10. Ceci vient du fait que l'horizon temporel utilisé dans cet article est très court (9 années). Dans ce contexte, une tendance linéaire peut approximer relativement facilement plusieurs spécifications non-linéaires.

11. Des estimations utilisant d'autres méthodes standards d'estimation de données longitudinales produisent des résultats similaires.

La deuxième observation est que certains tests sont significatifs à différents seuils. Le test $\alpha_1 = \alpha_2 = 0$ sert à déterminer si l'instauration du PEP a eu un effet choc sur les taux suite aux deux changements structurels. Bien qu'individuellement les effets chocs ne soient pas significativement différents de 0, il semblerait qu'ils le soient conjointement. Cependant, cet effet est seulement significatif à un seuil relativement élevé (10 %).

Ces résultats semblent suggérer que les taux résidentiels sont demeurés (approximativement) constants durant la période observée.

3.2 Taux commerciaux

Les résultats pour les taux commerciaux sont sensiblement différents de ceux obtenus pour les taux résidentiels. Premièrement, il n'y a pas d'effet tendance avant l'instauration du PEP (β_0 non-significatif). On peut en conclure que, en absence de changements structurels, les taux commerciaux n'auraient pas eu de tendance à la hausse. Cependant, nous pouvons remarquer que les années 2005 et 2008 marquent des tournants dans le comportement des taux.

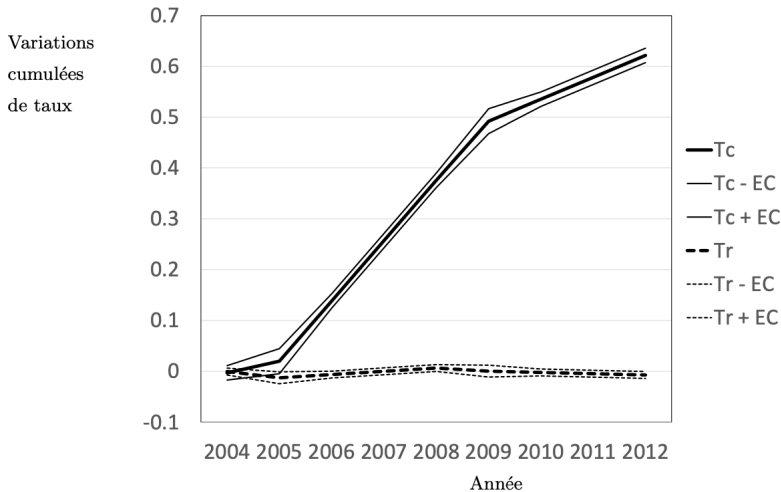
Deuxièmement, le changement structurel de 2005 a eu un effet tendance significatif. Les taux ont en conséquence commencé à augmenter l'année suivant l'instauration du programme et continué pour les deux années suivantes. Le troisième constat est que la modification du programme de 2008 a eu un effet négatif sur le rythme d'augmentation des taux commerciaux ($\beta_2 \leq 0$), comme l'indique le signe négatif du coefficient β_2 qui représente la différence entre l'effet tendance avant et après 2008. Il est donc pertinent de tester si l'effet tendance a complètement disparu après 2008. En testant si $\beta_1 + \beta_2 = 0$, on peut évaluer si l'effet tendance, bien que moins important, perdure suite aux changements de 2008. Nous trouvons que l'effet tendance, bien que significatif, a diminué suite au second choc structurel. Il semblerait donc que le choc initial de l'instauration du PEP s'estompe avec le temps. Cependant, il est important de souligner que les tests sont faits en premières différences. Conséquemment, les variations de taux diminuent avec le temps mais les taux commerciaux restent significativement supérieurs suite au PEP alors que les taux résidentiels n'ont pratiquement pas bougé.

Avec des niveaux de taux plus élevés pour les commerces, les municipalités peuvent récupérer des revenus au même rythme suite au PEP qu'avant son introduction. Des taux plus élevés permettent une collecte de revenus plus grande provenant des commerces qui compense l'augmentation limitée des revenus de taxation des propriétés résidentielles. Comme la hausse des taux n'a pas à être continue, il est plausible d'envisager une diminution, voire la disparition de l'augmentation des taux commerciaux après quelques années, comme le suggèrent nos résultats.

Finalement, il peut être intéressant de discuter de l'effet de la réforme de 2008 sur les taux. D'après nos résultats, la réforme de 2008 a eu un effet négatif sur l'augmentation des taux commerciaux ($\beta_2 \leq 0$). Bien que les augmentations soient

GRAPHIQUE 1

VALEURS SIMULÉES DES VARIATIONS CUMULÉES MOYENNES DES TAUX COMMERCIAUX (Tc) ET DES TAUX RÉSIDENTIELLES (Tr) À PARTIR DE 2003



moins grandes après 2008, il faut considérer la dynamique de l'instauration du PEP. Comme l'inscription au PEP était volontaire avant 2008, il est très probable que les premiers propriétaires résidentiels à s'inscrire furent ceux ayant les augmentations les plus importantes. En conséquence, leurs inscriptions au PEP eurent un effet très important. Augmenter les taux commerciaux suite à la réforme de 2008 n'était donc pas indispensable.

CONCLUSION

D'après les résultats obtenus, il semble évident qu'un changement important au niveau du comportement des décideurs politiques municipaux ait eu lieu en 2005 et 2008. Outre l'instauration du CAP en 2005 et la refonte majeure du programme en 2008, quelques facteurs pourraient expliquer ce changement.

Premièrement, un accroissement des différentiels de taux peut être expliqué par des modifications dans les postes des dépenses des municipalités. Les décideurs politiques municipaux peuvent avoir décidé d'augmenter les services aux commerces et entreprises. En conséquence, une augmentation des taux commerciaux pour financer ces services se justifierait sans avoir à modifier les charges fiscales entre les résidents et les commerces. Cependant, selon nos recherches, au-

cun changement de ce genre ne semble s'être produit lors des dernières 15 années¹².

Une deuxième explication pourrait être l'impact de la Grande Récession de 2008-2009. Suite au ralentissement économique, la valeur des commerces a pu avoir chuté et entraîné à la baisse l'évaluation foncière des propriétés commerciales¹³. Bien que la crise économique puisse expliquer en partie le ralentissement de l'augmentation des taux commerciaux après 2008, il est peu probable que la Grande Récession ait pu avoir influencé les décideurs municipaux au point d'être la cause principale de ce changement. Premièrement, l'augmentation des taux commerciaux avait débuté avant la Grande Récession. Deuxièmement, l'impact de la Grande Récession fut relativement faible sur l'économie de la province. En effet, selon Statistiques Canada (2016), le PIB réel de la province a continué d'augmenter lors de la Grande Récession. La consommation finale de la province a également continué de croître durant cette période (sauf pour 2009).

Aussi, en étudiant la croissance des revenus des municipalités (Tableau 3), il est difficile de croire que le ralentissement économique puisse à lui seul expliquer l'augmentation des taux commerciaux.

Troisièmement, si la récession avait eu un tel impact, on pourrait tout de même s'interroger sur la décision de changer uniquement les taux commerciaux. Il est donc peu probable que la Grande Récession puisse être le principal facteur causal de l'augmentation des taux commerciaux.

TABLEAU 2

TAUX DE CROISSANCE DU PIB POUR LA NOUVELLE-ÉCOSSE ET LE CANADA

Année	PIB réel		Consommation finale	
	Nouvelle-Écosse	Canada	Nouvelle-Écosse	Canada
2007	1,3	3,3	2,0	3,9
2008	2,1	3,0	1,2	3,2
2009	0,4	0,8	-2,7	0,7
2010	3,0	2,5	3,4	3,2
2011	0,6	2,1	2,5	2,0
2012	-0,6	1,3	1,7	1,6

Si la Grande Récession peut expliquer en partie l'augmentation des taux de taxation foncière des commerces, il est peu probable que les municipalités aient

12. Un changement simultané des taux de l'ensemble des municipalités aurait pu survenir pour d'autres raisons comme un changement de politiques fiscales de la province. Encore une fois, rien ne laisse supposer que tel changement soit survenu.

13. Selon les données que nous avons sur les évaluations foncières, rien ne semble indiquer une baisse significative des évaluations foncières commerciales.

TABLEAU 3

CROISSANCE DES REVENUS DES MUNICIPALITÉS ET INFLATION EN NOUVELLE-ÉCOSSE

	04-05	05-06	06-07	07-08	08-09
Villes	18 %	7 %	10 %	4 %	1 %
Municipalités régionales	11 %	2 %	11 %	3 %	6 %
Municipalités	9 %	7 %	4 %	8 %	2 %
	09-10	10-11	11-12	12-13	13-14
Villes	6 %	7 %	9 %	-3 %	-4 %
Municipalités régionales	2 %	5 %	5 %	4 %	2 %
Municipalités	4 %	3 %	4 %	1 %	2 %

NOTE : L'inflation est calculée à l'aide de l'indice des prix à la consommation (IPC).

augmenté seulement les taux commerciaux pour compenser les effets du ralentissement économique. Si l'objectif premier avait été de compenser les pertes dues à la Grande Récession, il aurait été plus efficace d'augmenter tous les taux de taxation ainsi que les autres sources de revenus de façon simultanément. De cette manière, l'impact sur chaque source de revenu aurait été minime.

Les résultats présentés dans cet article démontrent très clairement la présence de changements structurels en 2005 et 2008. Les taux commerciaux ont augmenté de façon très marquée alors que les taux résidentiels sont restés pratiquement inchangés. Nos résultats nous permettent de conclure que les municipalités ont vraisemblablement décidé de transférer une partie du fardeau fiscal des propriétaires résidentiels vers les propriétaires commerciaux.

Une explication plausible pour expliquer ce transfert est que les politiciens municipaux craignaient d'attiser la colère des électeurs propriétaires. Considérant que le PEP limite les hausses des évaluations foncières, les électeurs propriétaires auraient certainement manifesté leur mécontentement si les municipalités avaient répondu par une hausse des taux de taxation. Ils y auraient vu une manière pour les municipalités d'annuler les effets bénéfiques, en apparence tout de moins, du PEP.

Les effets économiques du PEP vont bien au-delà d'un simple transfert de fardeau fiscal entre deux groupes. Sur la base de la littérature existante (Gabe, 2001; Lee et Wheaton, 2013), le PEP, par le changement dans le comportement des municipalités, a eu vraisemblablement un impact réel sur l'économie de la province. Sachant qu'une augmentation de la taxation foncière commerciale a un effet négatif sur la croissance économique lorsqu'elle n'est pas accompagnée par une augmentation des services publics, un transfert du fardeau fiscal entre les propriétaires résidentiels et commerciaux aurait, à budget constant, un effet économique négatif. Cependant, il n'est pas possible avec les données disponibles d'évaluer l'ampleur de cet effet.

ANNEXE

TABLEAU 4

LISTE DES VILLES, MUNICIPALITÉS ET MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

Villes (31)	Municipalités (21)
Amherst	Annapolis
Annapolis Royal	Antigonish
Antigonish	Argyle
Berwick	Barrington
Bridgetown	Chester
Bridgewater	Clare
Canso	Colchester
Clark's	Cumberland
Digby	Digby
Hantsport	Guysborough
Kentville	Hants, East
Lockeport	Hants, West
Lunenburg	Inverness
Mahone Bay	Kings
Middleton	Lunenburg
Mulgrave	Pictou
New Glasgow	Richmond
Oxford	Shelburne
Parrsboro	St. Mary's
Pictou	Victoria
Port Hawkesbury	Yarmouth
Shelburne	
Springhill	
Stellarton	
Stewiacke	
Trenton	Municipalités régionales (3)
Truro	Municipalité régionale du Cap-Breton
Westville	Municipalité régionale d'Halifax
Windsor	Région de Queens
Wolfville	
Yarmouth	

BIBLIOGRAPHIE

- CABRAL, M. et C. HOXBY (2012) : « The hated property tax : salience, tax rates, and tax revolts », Document de Travail, National Bureau of Economic Research.
- CBRM (2013) : « CBRM operating budget 2013-2014 », Technical report.
- GABE, T. (2001) : « The effects of local taxes and spending on business startups », Document de Travail 20769, Agricultural and Applied Economics Association.
- GEYS, B. et J. VERMEIR (2008) : « The political cost of taxation : New evidence from German popularity ratings », *Electoral Studies*, 27(4), 633–648.
- GOVERNEMENT DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE (2003-2012) : « Nova Scotia Municipal Property Tax Rates », Rapport.
- INTERNATIONAL ASSOCIATION OF ASSESSING OFFICERS RESEARCH COMMITTEE (2010) : « Assessed value cap overview », *Journal of Property Tax Assessment & Administration*, 7(1), 57–67.
- KITCHEN, H. M. et E. SLACK (2014) : « Municipal Property Taxation in Nova Scotia », Document de Travail, Union of Nova Scotia Municipalities.
- LEE, N. J. et W. C. WHEATON (2013) : « Why Firms Pay higher Property Taxes Under "Classification" », Document de Travail, IRES.
- LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY AND MINNESOTA CENTER FOR FISCAL EXCELLENCE (2013) : « 50-state property tax comparison study », Technical report.
- MCGUIRE, T. J. (1985) : « Are local property taxes important in the intrametropolitan location decisions of firms ? An empirical analysis of the Minneapolis-St. Paul metropolitan area », *Journal of Urban Economics*, 18(2), 226–234.
- PROVINCE DE L'ÎLE-DU PRINCE-ÉDOUARD (2015) : « Property tax and assessment », <http://www.taxandland.pe.ca/>.
- REALPAC (2012) : « 2012 property tax rate analysis », Technical report.
- ROSENGARD, J. K. (2013) : « The tax everyone loves to hate : principles of property tax reform », .
- SMART, M. (2013) : « The Reform of Business Property Tax in Ontario : An Evaluation », Document de Travail, Institute on Municipal Finance and Governance.
- STATISTIQUES CANADA (2016) : « Gross domestic product, expenditure-based, provincial and territorial », Table 384-0038.
- ZODROW, G. R. (2001) : « The property tax as a capital tax : A room with three views », *National Tax Journal*, 54(1), 139–156.