



POUVOIR NOURRIR
POUVOIR GRANDIR

L'Union des producteurs agricoles

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

À LA COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

Projet de loi n° 48, Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles

Pour assurer la pérennité des objectifs poursuivis par le projet de loi n° 48

Le 11 février 2020



Maison de l'UPA
555, boul. Roland-Therrien
Bureau 100
Longueuil (Québec) J4H 3Y9
450 679-0530
upa.qc.ca

ISBN 978-2-89556-205-4 (PDF)
Dépôt légal, 1^{er} trimestre 2020
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque et Archives du Canada

Table des matières

L'Union des producteurs agricoles	5
1. Introduction.....	7
2. La fiscalité foncière agricole et forestière	7
2.1. Un contexte particulier	7
2.2. Une méthodologie d'évaluation déficiente.....	12
3. Une réforme nécessaire et attendue	13
3.1. Les objectifs recherchés	13
3.2. Les éléments proposés	13
3.2.1. Plafond de la valeur imposable à l'hectare	13
3.2.2. Abolition du plafond de croissance des dépenses	14
3.2.3. Taux de crédit	14
3.2.4. Abolition des critères basés sur le revenu.....	15
3.2.5. Ajout de la catégorie des immeubles forestiers.....	15
3.2.6. L'élargissement du bassin des comparables	15
3.2.7. Autres mesures.....	16
4. Les conditions de succès	17
4.1. Hauteur et indexation du plafond de taxation.....	17
4.2. Taux distinct, une question d'équité	19
4.3. Une fiscalité inadaptée qui favorise l'étalement urbain	22
4.4. Programme compensatoire	23
5. Conclusion	23
6. Synthèse des propositions de l'UPA	24
Annexe – Graphique du MAPAQ	25



L'Union des producteurs agricoles

Au fil de son histoire, l'Union des producteurs agricoles (UPA) a travaillé avec conviction à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, la protection du territoire agricole, l'implantation de l'agriculture durable et même le développement de la presse québécoise avec son journal *La Terre de chez nous*, etc. Depuis sa fondation, l'UPA contribue donc au développement et à l'avancement du Québec.

L'action de l'UPA et de ses membres s'inscrit d'abord au cœur du tissu rural québécois. Elle façonne le visage des régions à la fois sur les plans géographique, communautaire et économique. Bien ancrés sur leur territoire, les 41 324 agriculteurs et agricultrices québécois exploitent 28 154 entreprises agricoles, majoritairement familiales, et procurent de l'emploi à plus de 57 100 personnes. Chaque année, ils investissent 645 M\$ dans l'économie régionale du Québec.

En 2018, le secteur agricole québécois a généré 8,4 G\$ de recettes, ce qui en fait la plus importante activité du secteur primaire au Québec et un acteur économique de premier plan, particulièrement dans nos communautés rurales.

Les 30 000 producteurs forestiers, quant à eux, récoltent de la matière ligneuse pour une valeur annuelle de plus de 350 M\$ générant un chiffre d'affaires de 2,5 G\$ par la transformation de leur bois.

L'action de l'UPA trouve aussi des prolongements sur d'autres continents par ses interventions dans des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques pour défendre le principe de l'exception agricole dans les accords de commerce, ou en Afrique pour développer la mise en marché collective par l'entremise d'UPA Développement international. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'ensemble des producteurs et productrices agricoles et forestiers a fait connaître l'agriculture et la forêt privée du Québec au Canada et au monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 12 fédérations régionales et 26 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 2 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs.

Pour l'UPA, POUVOIR NOURRIR, c'est nourrir la passion qui anime tous les producteurs; c'est faire grandir l'ambition d'offrir à tous des produits de très grande qualité. POUVOIR GRANDIR, c'est être l'union de forces résolument tournées vers l'avenir. **POUVOIR NOURRIR POUVOIR GRANDIR**, c'est la promesse de notre regroupement.

1. Introduction

L'UPA remercie la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) de lui donner l'occasion de présenter ses commentaires relatifs au projet de loi n° 48, *Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles* (PL 48).

D'entrée de jeu, l'UPA accueille favorablement le projet de loi. Ce dernier répond à plusieurs des attentes formulées par les producteurs agricoles et forestiers. La croissance fulgurante de l'évaluation foncière des terres agricoles au cours des dernières années et sa répercussion sur les montants de taxes payés par les entreprises agricoles rendent insoutenable le *statu quo*.

L'UPA profite de la tribune offerte par la CAPERN pour d'abord mettre en contexte le dossier de la fiscalité foncière agricole et forestière, ensuite analyser quelques éléments essentiels du projet de loi et proposer, en dernier lieu, des ajustements qui feraient en sorte de pérenniser la réforme tout en permettant l'atteinte des deux grands objectifs visés par le gouvernement.

2. La fiscalité foncière agricole et forestière

2.1. Un contexte particulier

Le maintien d'une fiscalité foncière agricole et forestière adaptée constitue un enjeu de compétitivité majeur pour les entreprises québécoises, car leurs concurrents, évoluant dans un marché ouvert et mondialisé, ont accès à des mesures limitant leur fardeau foncier.

Dans presque tous les États du monde, l'agriculture bénéficie d'allègements fiscaux en matière de fiscalité foncière. C'est le cas notamment dans la majorité des provinces canadiennes et des États américains.

Cela dit, le Québec semble être le seul endroit où il a été décidé de rembourser, par le biais d'un programme gouvernemental, une portion des taxes versées par les entreprises agricoles aux municipalités. Ailleurs, les entreprises agricoles bénéficient directement d'un traitement fiscal différencié, soit par l'application d'un taux de taxe réduit (distinct) ou d'un mode d'évaluation des actifs agricoles, notamment les terres, en fonction de leur valeur agronomique.

Territoire	Allègement
Majorité des États américains	Évaluation foncière selon l'utilisation actuelle ou la valeur d'usage (inférieure à la valeur marchande)
France	Exemption des terres agricoles
Allemagne	Valeur économique, estimée sur la base de la valeur historique de 1964
Suède	Exemption de taxes sur les bâtiments et terres agricoles, ainsi que les terrains boisés
Nouvelle-Écosse	Non-imposition des terres agricoles

Territoire	Allègement
Ontario	Réduction d'impôt foncier de 75 % par rapport au taux de l'impôt foncier résidentiel
Alberta	Les propriétés foncières agricoles sont évaluées d'après leur valeur agronomique et les bâtiments agricoles font l'objet d'une réduction d'évaluation foncière de 50 % en milieu urbain et de 100 % en milieu rural.
Colombie-Britannique	L'évaluation des terres agricoles est faite selon la valeur d'usage. Tous les bâtiments agricoles font l'objet d'une réduction d'évaluation foncière de 87,5 %.

Sources : Institut de recherche en économie contemporaine. *La fiscalité foncière agricole au Québec : maîtriser l'évaluation et la vocation des terres agricoles*, janvier 2016 et ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ). *Analyse d'impact réglementaire* du PL 48.

Ces allègements fiscaux sont nécessaires et ont été adoptés par les décideurs politiques afin d'éviter que leur agriculture et les entreprises agricoles soient évincées financièrement par des taxes foncières trop élevées. Le secteur agricole québécois est grandement défavorisé par le système de taxation municipal actuel, et ce, pour plusieurs raisons.

Dans un premier temps, les terres agricoles, qui constituent un des principaux actifs de production du secteur agricole, sont taxables au niveau municipal, alors que la majorité des actifs de production des autres industries, soit les équipements de production industrielle situés dans les usines, en sont exemptés.

8

Dans un second temps, le rendement financier des actifs agricoles est moindre que dans la plupart des autres industries, comme le démontre le tableau 1. Les enjeux liés à cette particularité propre aux actifs agricoles sont exacerbés par le fait qu'au Québec, près des deux tiers des revenus municipaux proviennent des taxes sur la valeur foncière.

Tableau 1
Moyenne trimestrielle des actifs détenus et revenus
d'exploitation, Canada, 2018 (en millions de dollars)

	Total de l'actif	Revenu d'exploitation	Ratio actif/revenus
Agriculture	177 642	19 683	9,0
Construction	376 826	88 480	4,6
Commerce de gros	470 824	194 900	2,5
Commerce de détail	322 060	158 033	2,1

Source : Statistique Canada. Tableau 33-10-0007-01. *Éléments du bilan financier trimestriel des entreprises, selon le type d'industrie (x 1 000 000)*.

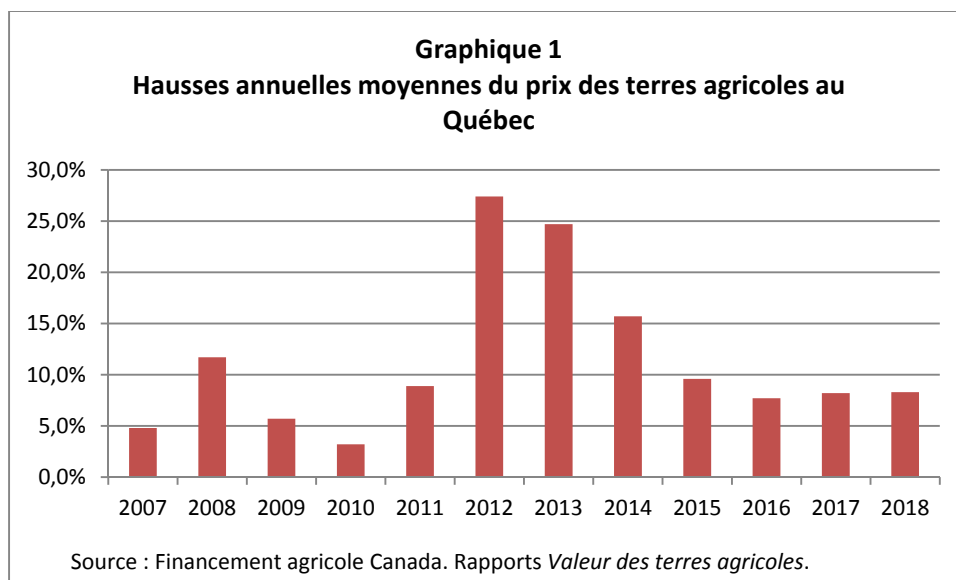
Finalement, la méthodologie d'évaluation foncière actuelle ne capte qu'une partie des transactions relatives au fond de terre, ce qui augmente la valeur calculée aux rôles (nous y reviendrons à la section 2.2).

Pour toutes ces raisons, le système de taxation municipal québécois est inéquitable pour le secteur agricole, ce qui explique pourquoi les enjeux relatifs à la taxation foncière des immeubles agricoles et forestiers préoccupent les producteurs depuis plusieurs années, voire des décennies.

Rappelons que la dernière réforme de la fiscalité foncière agricole date de 2007 avec la mise en place du Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA). L'intervention gouvernementale est alors passée d'un remboursement de taxe foncière et scolaire à un crédit de taxes, imputé directement sur les comptes de taxes des entreprises agricoles. Lors de cette réforme, le législateur avait prévu que la croissance du PCTFA, en matière de dépenses, serait limitée à 5 %¹ par année. De plus, l'accessibilité au nouveau programme était restreinte, notamment par l'exigence d'un critère minimum de revenu agricole par 100 \$ d'évaluation. Finalement, cette réforme ouvrait également la possibilité pour les municipalités d'appliquer un taux de taxation distinct aux exploitations agricoles.

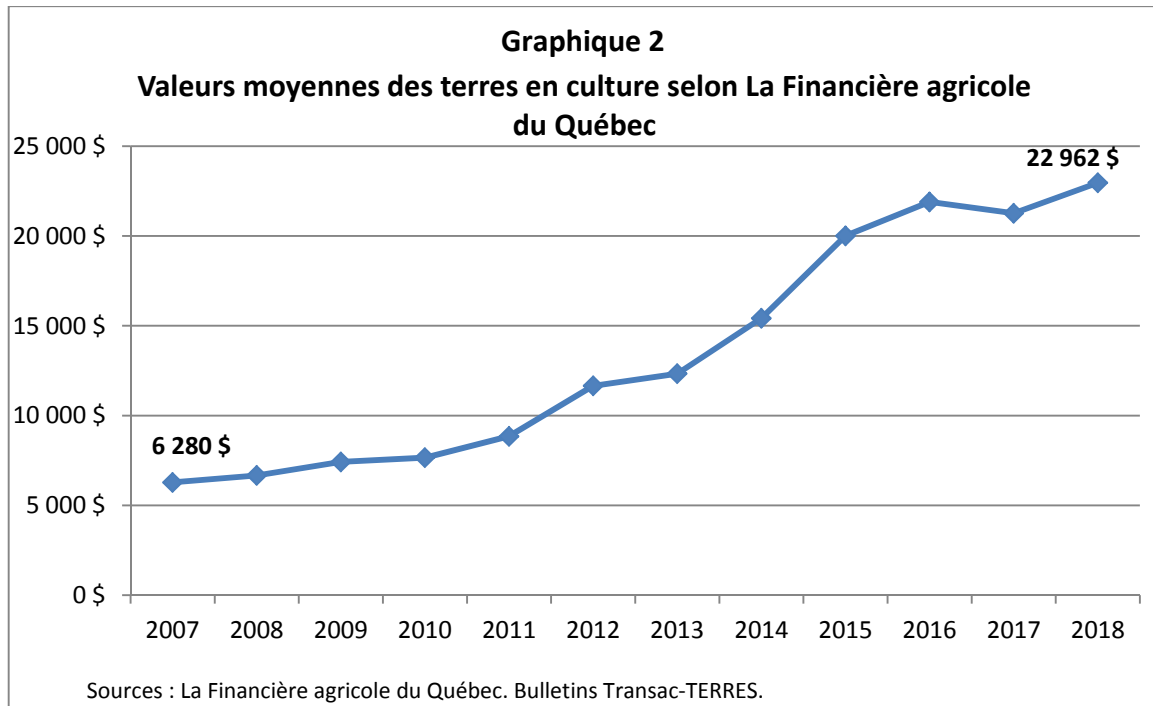
Le PL 48 proposé par le gouvernement, dont les principaux éléments seraient en vigueur au 1^{er} janvier 2021, modifierait des paramètres de la fiscalité foncière agricole en place depuis 14 ans.

Il est certain que le contexte agricole a énormément évolué depuis 2007. L'élément le plus important de cette évolution, qui touche directement la fiscalité foncière agricole, est l'accroissement quasi phénoménal de la valeur des terres agricoles durant cette période. Ainsi, le prix des terres a crû de 237 % depuis 2007, soit un taux moyen annuel de 11,3 %. De plus, cette croissance a été encore plus importante depuis 2012, comme démontré par le graphique 1.



¹ Des taux de croissance différents étaient prévus lors des deux premiers exercices financiers, soit 7 % en 2007 et 6 % en 2008.

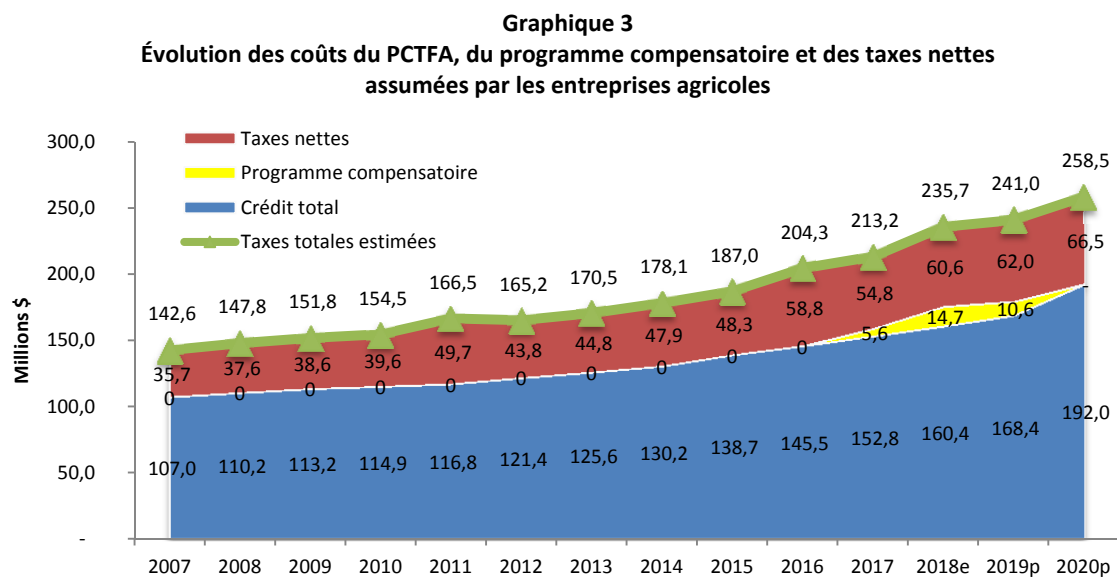
Par ailleurs, La Financière agricole du Québec publie annuellement la valeur moyenne des transactions de terres agricoles et en culture par le biais de son bulletin Transac-TERRES. Les données issues de ces bulletins démontrent que le prix des terres en culture est passé de 6 280 \$ l’hectare en 2007 et se chiffre à 22 962 \$ l’hectare en 2018 (graphique 2).



Dans les régions centrales et périurbaines, ce taux de croissance a été encore plus important. Cette croissance de la valeur des terres s’est évidemment matérialisée dans la valeur foncière des immeubles agricoles. Ainsi, d’après les données d’évaluation du ministère des Affaires municipales et de l’Habitation (MAMH), la valeur foncière imposable uniformisée des terrains agricoles a doublé entre 2011 et 2019 à l’échelle du Québec.

Cette croissance de la valeur des terres et, par conséquent, de la valeur foncière des immeubles agricoles, a eu un impact direct sur le montant de taxes foncières supportées par les entreprises agricoles québécoises.

Le graphique 3 illustre l’évolution des taxes foncières et scolaires applicables aux immeubles agricoles.



Sources : MAMH, MAPAQ et calculs de la Direction recherches et politiques agricoles (DREPA) de l’UPA.

Malgré l’existence du PCTFA, les taxes nettes assumées par les entreprises agricoles ont crû de 86 % entre 2007 et 2020. Ainsi, même si les entreprises agricoles bénéficient d’un crédit de taxes, leur facture nette a augmenté de manière proportionnelle aux montants de taxes brutes supportées par les immeubles agricoles. En 2018, le coût des taxes foncières assumées par les entreprises agricoles représente, en moyenne, plus de 10 % de leur bénéfice net. Pour certaines entreprises, notamment dans les régions périurbaines, cette proportion est significativement plus élevée.

Il est important de rappeler que la croissance du coût des taxes foncières est également applicable aux sommes annuelles investies par le gouvernement en crédit de taxes, incluant les sommes versées dans le programme compensatoire, qui ont augmenté du même niveau (86 %) durant cette période.

En reflétant la croissance accrue de la valeur des terres des dernières années, les dépenses du PCTFA ont crû à un rythme supérieur à 5 % par année depuis 2016, limitant ainsi le crédit versé

aux entreprises agricoles, afin de respecter le seuil maximal de croissance de dépenses permis par la loi. En 2017, le MAPAQ a mis en place un programme compensatoire pour couvrir les sommes qui auraient dû être versées si le plafond de croissance de dépenses du PCTFA n'avait pas été atteint.

Ce constat met en lumière la nécessité, pour le gouvernement, de vouloir contrôler le coût de la taxe foncière agricole, ce qui est, avec la simplification de l'accès au PCTFA, l'un des deux objectifs recherchés par le présent projet de loi 48.

2.2. Une méthodologie d'évaluation déficiente

Dans le cadre de cette présentation, il nous semble essentiel de soulever le fait que le mode d'évaluation de la valeur foncière des terres agricoles et forestières nous apparaît biaisé, voire même faussé, et ce, en vertu de la définition de la notion de la valeur réelle qu'on retrouve dans la *Loi sur la fiscalité municipale*.

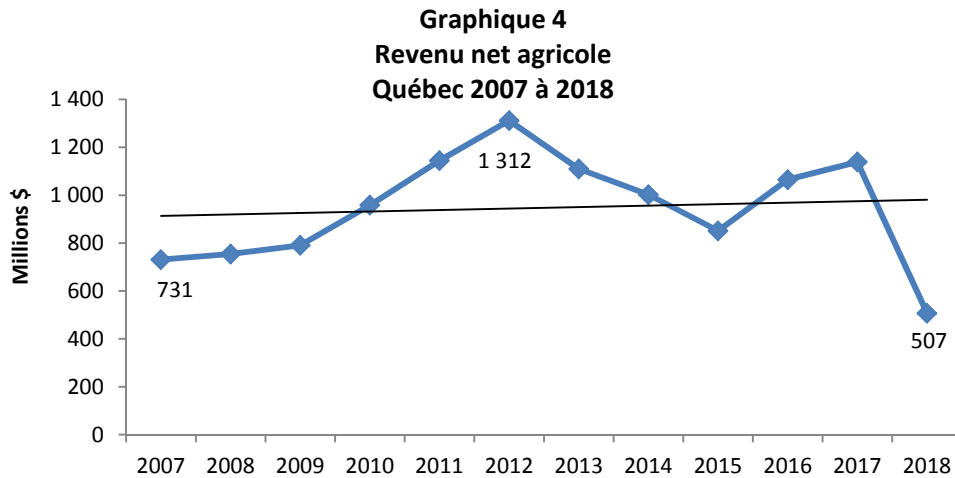
Contrairement aux immeubles résidentiels, la majorité des terres font l'objet de transactions entre personnes apparentées, en particulier lors de transferts intergénérationnels. Cependant, la définition de la notion de la valeur réelle ne permet pas de tenir compte de ces transactions, puisqu'elles ne respectent pas, notamment, le concept de marché libre et ouvert. Ces transactions entre apparentés sont donc exclues du calcul de l'établissement de la valeur des fonds de terre. Ainsi, les transactions utilisées pour établir la valeur marchande des terres agricoles sont constituées de transactions de superficies, dites à la marge, représentant qu'une faible proportion des transactions totales, et ne reflétant donc pas la capacité de payer du secteur agricole.

12

Par ailleurs, la méthode actuelle capte aussi la surenchère entraînée par la spéculation sur les terres, ce qui gonfle artificiellement la valeur des terres avoisinantes. Selon nos estimations, la proportion des achats de terre par des producteurs agricoles est en diminution constante depuis 10 ans. Alors que ces derniers concluaient 94,7 % des transactions en 2009-2010, ils ont signé 68,4 % des contrats d'achat en 2017-2018. Soulignons que la valeur des transactions faites par des sociétés d'investissement est quant à elle passée de 1,2 M\$ en 2009-2010 à 44 M\$ en 2017-2018, soit 36 fois plus. Avec cette tendance, les terres agricoles sont de plus en plus louées aux agriculteurs. À titre d'exemple, le taux de location de ces terres est de 55 % dans la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM), selon les données du MAPAQ.

En résumé, ce qui est approprié en matière d'évaluation résidentielle pose un problème fondamental dans le secteur agricole et forestier, par l'exclusion de la valeur des terres qui ont fait l'objet d'un transfert entre personnes apparentées. Or, la valeur de ces transactions est sans aucun doute plus proche de la valeur agronomique que de la valeur calculée selon la méthode d'évaluation actuelle.

Par ailleurs, l'évolution de la valeur foncière des terres agricoles est peu corrélée avec le revenu net agricole. Au cours des dernières années, la valeur des terres n'a cessé d'augmenter pendant que le revenu net, lui, faisait du surplace, voire a chuté drastiquement au cours de la dernière année (voir graphique 4).



Source : Statistique Canada. Tableau 32-10-0052-01 *Revenu agricole net (x 1 000)*.

3. Une réforme nécessaire et attendue

3.1. Les objectifs recherchés

Dans un premier temps, l'UPA constate que dans le PL 48, le gouvernement ne vise pas à réformer la fiscalité foncière municipale. Le gouvernement vise plutôt à limiter les iniquités du système de taxation municipale actuel vis-à-vis les entreprises agricoles.

En fait, les deux objectifs recherchés par le PL 48 sont :

1. Contrôler les coûts de la taxe foncière agricole;
2. Simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles.

Aussi, le projet de loi ne permet pas à lui seul d'évaluer l'ampleur de la réforme. De nombreuses modalités, conditions, normes et plusieurs critères devront être précisés par l'adoption de règlements d'application, entre autres par le gouvernement et le MAPAQ.

3.2. Les éléments proposés

3.2.1. Plafond de la valeur imposable à l'hectare

L'UPA accueille favorablement cette mesure.

Pour l'UPA, la mise en place d'une valeur imposable maximale à l'hectare sur les terres agricoles constitue, sans contredit, une mesure importante du PL 48. L'UPA salue le courage du gouvernement à ce chapitre.

Cette mesure permettra de limiter le fardeau fiscal foncier des entreprises agricoles qui doivent composer avec des valeurs foncières importantes de leurs superficies agricoles, notamment dans les régions centrales et périurbaines.

L'évolution de la hauteur de ce plafond définira sa portée future. À court terme, le seuil proposé pour la première année d'application de la réforme, soit 32 100 \$ par hectare en 2021, aura un impact limité à l'échelle provinciale. Selon l'analyse d'impact réglementaire produite par le MAPAQ, on estime que cette mesure aura un effet situé entre 3 et 5 M\$ annuellement. Sur une charge fiscale foncière totale supportée par les immeubles agricoles estimée à 250 M\$ en 2021, elle représente donc une réduction de 1 à 2 % de cette charge.

3.2.2. Abolition du plafond de croissance des dépenses

L'UPA accueille positivement l'abolition du plafond de croissance des dépenses du PCTFA. Cette mesure permettra d'assurer un financement adéquat du PCTFA pour les prochaines années. Rappelons que depuis 2016, la croissance des coûts du PCTFA excédait son plafond de croissance des dépenses. Bien que, depuis 2017, le MAPAQ ait compensé l'impact de ce plafond par le biais d'un programme compensatoire, la reconduction d'un tel programme demeurerait incertaine pour les années à venir.

Cette mesure assurera une équité dans l'application du PCTFA en ne limitant plus le crédit reçu par les producteurs partout en province lorsque le plafond de croissance était atteint, et ce, même si la hausse des dépenses du PCTFA était plus concentrée dans les régions centrales et périurbaines.

Selon notre compréhension, ce programme compensatoire serait assuré jusqu'à la mise en œuvre de la réforme prévue au PL 48, en 2021.

3.2.3. Taux de crédit

Le PL 48 propose l'abolition du taux de remboursement de 100 % des premiers 300 \$ de taxes foncières agricoles tout en reconduisant les autres taux de crédit (70 % et 85 %) sur les taxes scolaires, les bâtiments (70 %) et les terres (70 % et 85 %).

L'UPA considère que cette proposition est un compromis acceptable. Nous comprenons que l'application du crédit sur les premiers 300 \$ était complexe à administrer, notamment à cause de sa répartition sur l'ensemble des unités d'évaluation des entreprises agricoles admissibles. L'abolition de cet élément contribue donc à la simplification administrative du PCTFA, ce qui est l'un des objectifs du PL 48.

Avec un impact maximum de 90 \$ par entreprise, l'effet de ce changement demeure contenu. Par contre, lorsqu'on analyse la proposition globalement, le déplafonnement de la croissance des dépenses du PCTFA et l'abolition du critère basé sur les revenus font en sorte que la majorité des entreprises, peu importe leur taille, en sortirait gagnante.

3.2.4. Abolition des critères basés sur le revenu

Une autre mesure visant à simplifier l'application du PCTFA est l'abolition des critères d'admissibilité basés sur le revenu.

Notamment, depuis quelques années, le critère lié au revenu agricole brut moyen minimal par 100 \$ d'évaluation foncière causait de plus en plus de désagréments aux producteurs. En effet, ce critère a fait en sorte d'exclure un nombre grandissant d'entreprises agricoles du PCTFA, car la progression des revenus agricoles n'a pas suivi celle de la valeur des terres au cours des dernières années. Le gouvernement avait d'ailleurs abaissé le seuil de revenu, de 8 \$ à 5 \$ en 2015, pour ramener l'accessibilité au PCTFA à un niveau similaire à 2007, soit l'année d'introduction de ce critère.

Par contre, l'évolution récente de la valeur foncière des terres agricoles fait en sorte que le nombre de refus connaît une hausse exponentielle, passant de 241 en 2015 à près de 800 en 2020 selon les estimations du MAPAQ. Cette donnée démontre clairement que les revenus des entreprises agricoles ne suivent pas l'augmentation de la valeur des terres.

Ce critère d'admissibilité était donc un irritant majeur dans le programme actuel. Son abolition favorisera particulièrement les entreprises agricoles de petite taille ainsi que celles situées en régions périurbaines.

Pour les raisons précédemment énoncées, l'UPA accueille favorablement le retrait du critère de revenu brut moyen minimal par 100 \$ d'évaluation foncière.

3.2.5. Ajout de la catégorie des immeubles forestiers

Le PL 48 propose la création d'une catégorie d'immeubles dans la *Loi sur la fiscalité municipale* pour les lots boisés gérés selon un plan d'aménagement forestier certifié conforme. Par ailleurs, cette catégorie des immeubles forestiers pourrait bénéficier d'un taux de taxe distinct, au même titre que la catégorie des immeubles agricoles.

Soulignons que cette mesure du PL 48 répond à une demande historique des producteurs forestiers vieille de 40 ans.

L'UPA accueille donc positivement cette mesure.

3.2.6. L'élargissement du bassin des comparables

Actuellement, il y a relativement peu de transfert d'information des dossiers de propriété entre les organismes municipaux responsables de l'évaluation. Cette situation limite le nombre de transactions qui peuvent être utilisées, parmi les comparables, de la part des évaluateurs. Dans certaines régions, notamment en périphérie des zones urbaines, l'acquisition de terres agricoles par des promoteurs immobiliers entraîne souvent des valeurs foncières de terres agricoles plus élevées qu'elles ne l'auraient été autrement.

Ainsi, en élargissement le bassin des comparables, cette mesure pallierait la rareté des transactions dans certains secteurs, ce qui limiterait l'attribution de valeurs foncières extrêmes à des immeubles agricoles.

L'UPA accueille positivement cette mesure.

3.2.7. Autres mesures

a. Nouvel article 36.0.13 – admissibilité de terres nouvellement transférées en zone agricole

Tel que rédigé, le nouvel article 36.0.13 de la *Loi sur le Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* proposé par le PL 48 prévoit que le montant du crédit est fonction du « taux d'admissibilité de l'immeuble », lequel est défini comme étant « la fraction de l'immeuble qui, l'année précédant celle visée par la demande, faisait partie d'une exploitation agricole à l'égard de laquelle le droit à un paiement a été reconnu [...] et qui était situé dans une zone agricole établie [...] ».

Ce libellé révèle donc que le « taux d'admissibilité » de la fraction d'un immeuble qui, l'année précédant celle visée par la demande, n'était pas inclus en zone agricole et ne faisait pas partie d'une exploitation agricole admissible à l'égard de laquelle le droit à un paiement a été reconnu par le ministre pourrait être considéré comme étant nul, ce qui ferait en sorte que le montant admissible au versement pourrait également être considéré comme nul.

Sur la base d'une telle lecture, la fraction d'un immeuble pourrait ne jamais faire l'objet d'un versement puisqu'il deviendrait impossible, d'année en année, de démontrer qu'un droit à un paiement a été reconnu par le ministre l'année précédente. Ceci poserait particulièrement problème pour les immeubles nouvellement transférés en zone agricole ainsi que pour ceux qui, au moment de l'entrée en vigueur projetée de PL 48, ne feront pas partie d'une exploitation agricole.

Afin d'évacuer cette incertitude, il est proposé de modifier le nouvel article 36.0.13 de la façon suivante :

« 36.0.13. Le taux d'admissibilité correspond à la fraction de l'immeuble qui, l'année précédant celle visée par la demande, faisait partie d'une exploitation agricole à l'égard de laquelle le droit à un paiement aurait pu être reconnu par le ministre et qui était situé en zone agricole établie en vertu de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (chapitre P-41.1). »

b. Nouvel article 36.0.15 – processus de révision pour l'accès au crédit

Le PL 48 prévoit la mise en place d'un processus de révision de la décision portant sur le droit à un versement, et ce, au détriment de l'actuel processus de contestation devant le Tribunal administratif du Québec qui serait aboli. Nous estimons que ceci limite l'accès à la justice des producteurs et productrices qui, devant la suppression de ce recours, n'auront d'autre choix que de s'adresser aux tribunaux de droit commun.

Afin de corriger cette situation, il est proposé de conserver la voie de contestation devant le Tribunal administratif du Québec actuellement en place, en sus du processus de révision proposé, le tout tel qu'il est par ailleurs prévu par le PL 48 en ce qui a trait à la décision du ministre de refuser une demande d'enregistrement ou de révoquer l'enregistrement d'une exploitation agricole.

4. Les conditions de succès

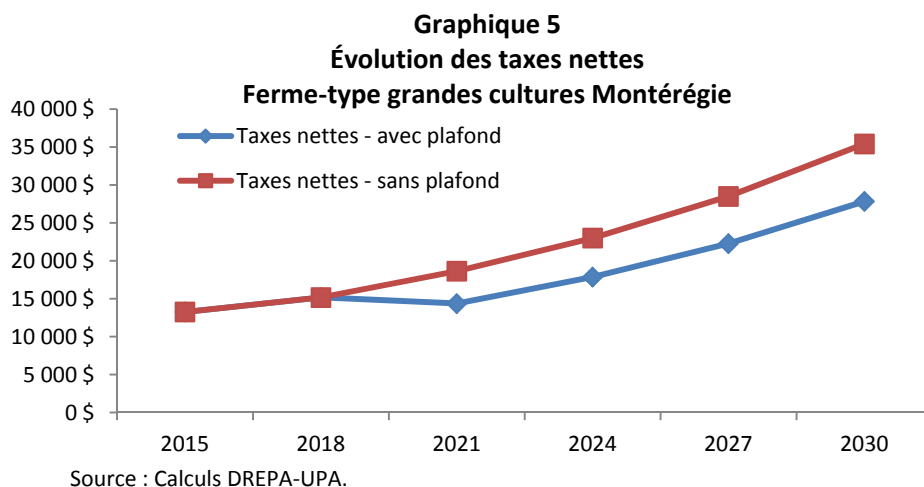
Afin d'assurer le succès à long terme de cette réforme mise de l'avant par le gouvernement, l'UPA est d'avis que les conditions suivantes doivent être remplies :

1. Prévoir une indexation raisonnable du plafond de taxation afin que celui-ci puisse jouer pleinement son rôle;
2. Ajouter des critères menant automatiquement à l'application d'un taux distinct lorsqu'il y a transfert du fardeau fiscal vers le secteur agricole.

4.1. Hauteur et indexation du plafond de taxation

Le mode de calcul proposé pour la détermination et l'indexation du plafond aura un impact limité sur la croissance du coût des taxes foncières et donc sur les dépenses du PCTFA. En fixant celui-ci, tous les trois ans, à une valeur correspondant au 90^e percentile des valeurs à l'hectare des unités d'évaluation et en indexant cette valeur selon la croissance moyenne de la valeur des terres, la force relative du plafond demeurera similaire dans le futur.

Nous avons illustré l'effet du plafond ainsi calculé dans le graphique 5 représentant une ferme-type de grandes cultures en Montérégie avec une terre d'une valeur de 40 000 \$/ha en 2021. Nous avons fait évoluer la valeur des terres et du plafond de taxation à 8 %² par année et calculé les taxes nettes payées par l'entreprise, avec et sans l'application du plafond.

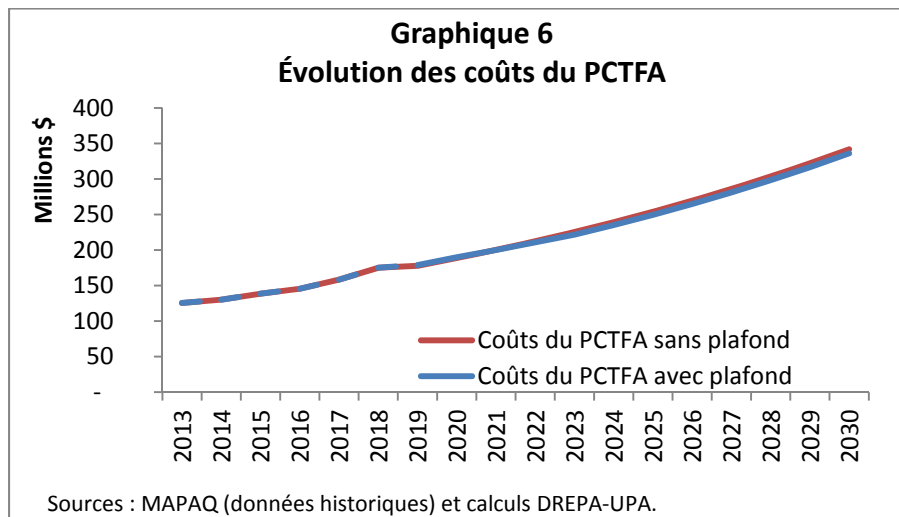


² Cette hypothèse est modeste. Rappelons que le taux de croissance des terres entre 2007 et 2018 était de 11,3 %.

Le graphique 5 permet de constater que le plafond a un effet limité sur la croissance des taxes nettes des entreprises agricoles.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'effet du plafond représente une réduction de la charge foncière de 1 à 2 % à l'échelle provinciale, et ce, tant à court et à long terme.

Ainsi, si la tendance des dernières années se poursuit du point de vue de la croissance de la valeur foncière des différentes catégories d'immeubles et des revenus de taxation des municipalités, les dépenses du PCTFA augmenteront à un rythme de 6 % par année, avec ou sans application du plafond de taxation. Le plafond limitera ponctuellement la croissance des coûts du PCTFA lors des années de sa mise en œuvre (2021 à 2023), comme représenté dans le graphique 6.



Bien que le plafond de taxation permette de limiter les taxes foncières dans les situations extrêmes, notamment dans les régions périurbaines, celui-ci ne permettrait pas, selon la proposition formulée au PL48, de limiter :

1. la croissance du fardeau fiscal des entreprises agricoles;
2. la croissance des coûts du PCTFA.

Pour corriger cette situation, et simplifier le calcul du plafond de taxation, l'UPA propose de fixer le plafond à la valeur moyenne des terres en culture du Québec et d'indexer cette valeur selon l'IPC pour les années subséquentes.

Autrement dit, nous demandons qu'à compter de 2021, le gouvernement instaure un plafond de taxation basé sur la valeur moyenne des terres en culture de 2018, soit 22 962 \$ l'hectare, indexé à l'IPC jusqu'en 2021, soit environ 24 000 \$ l'hectare³.

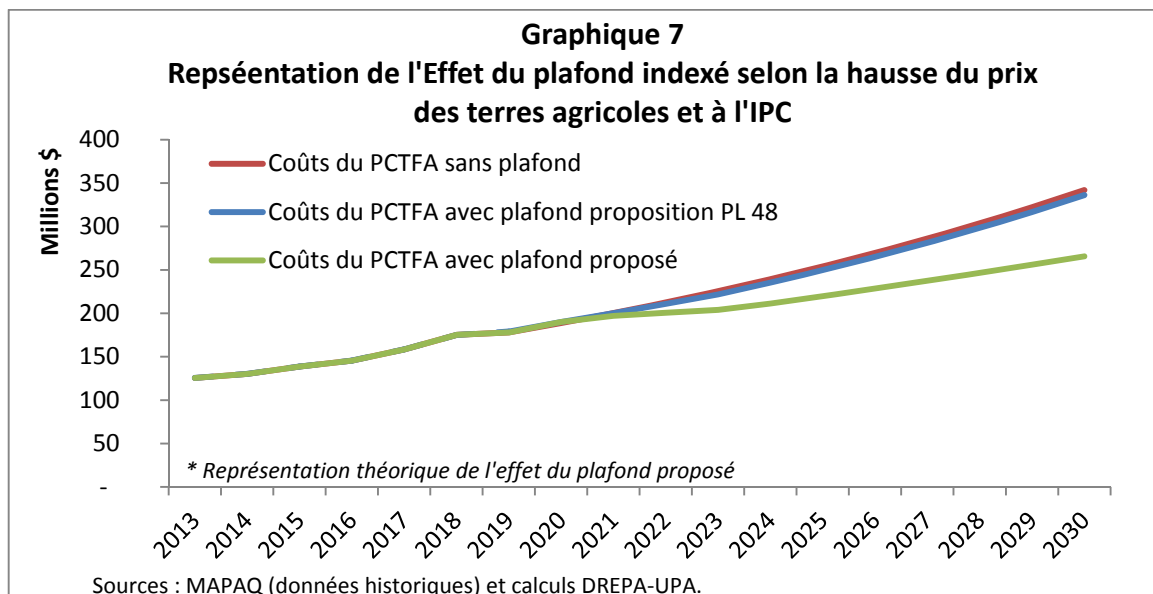
³ Valeur moyenne des terres en culture pour l'année 2018 selon l'édition 2019 du *Bulletin Transac-TERRES* de La Financière agricole du Québec, indexée au taux de 1,5 % annuellement pour 2019, 2020 et 2021.

Selon les données du MAPAQ (voir annexe), la valeur de 22 962 \$ l'hectare pour 2018 correspondrait approximativement au 85^e percentile de la valeur foncière des terres.

Cette méthodologie remplacerait donc celle proposée dans l'analyse d'impact du PL 48, basée sur un réajustement aux trois ans, selon le 90^e percentile et une indexation liée à la croissance moyenne de la valeur des terres. L'établissement du plafond de taxation à la valeur moyenne des terres en culture augmenterait significativement l'effet de cette mesure.

De plus, le processus d'indexation proposée par l'UPA, en utilisant l'IPC, est déjà utilisé depuis 2007 par le gouvernement pour indexer le seuil de valeur à l'hectare délimitant l'application du taux de crédit à 85 % (1975 \$/ha). Selon nos informations, le gouvernement souhaite maintenir ce processus dans le futur.

La proposition de l'UPA assurerait une prévisibilité accrue de l'évolution du plafond de taxation et permettrait un contrôle de la croissance des taxes nettes et des coûts du PCTFA, comme démontré dans le graphique 7.



4.2. Taux distinct, une question d'équité

Selon les données d'évaluation publiées par le MAMH⁴, la valeur foncière uniformisée (imposable) des immeubles agricoles s'est accrue de 43 % sur la période 2014 à 2019 (période de six ans, soit la durée de deux rôles triennaux) à l'échelle du Québec, alors que le nombre d'unités d'évaluation comprenant des immeubles agricoles était en baisse (- 1 %). Durant cette même période, la valeur foncière des immeubles résidentiels a crû de seulement 16 %, alors que le nombre d'unités d'évaluation résidentielles était en hausse de 6 %. Cette augmentation est notamment attribuable à la construction de nouveaux logements et résidences.

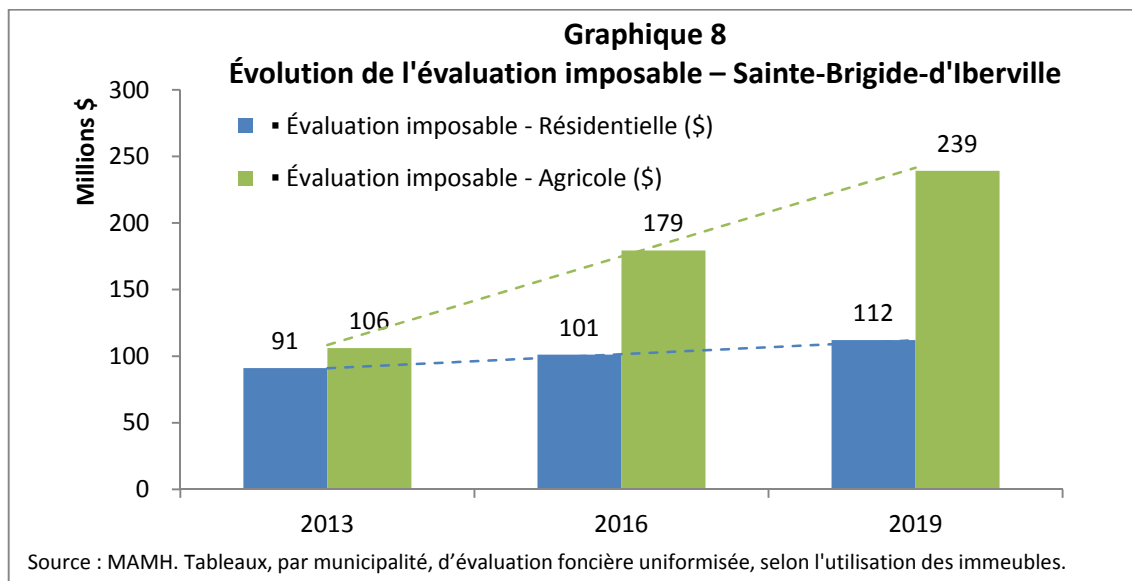
⁴ Tableaux provinciaux d'évaluation foncière uniformisée, selon l'utilisation des immeubles.

Lorsque l'on analyse les données de l'évolution de la valeur des immeubles agricoles, on constate que la hausse de leur valeur provient majoritairement de la valeur des terrains (terres) agricoles. En effet, la valeur de ceux-ci s'est accrue de 65 % durant la période 2014-2019, alors que la croissance de la valeur des bâtiments agricoles s'est limitée à seulement 6 %.

Ainsi, à l'échelle provinciale, la part de la valeur des immeubles agricoles sur l'ensemble des immeubles imposables est passée de 3,1 % à 3,8 durant cette période, soit une augmentation de 22 %. Lorsque l'on se limite strictement au portrait à l'échelle provinciale, il est difficile d'apprécier les conséquences de cette « évolution différenciée » dans les régions périurbaines et centrales.

En réalité, cette évolution différenciée crée un transfert du fardeau fiscal vers le secteur agricole. Dans certaines municipalités, la situation est telle que l'on assiste à une baisse du taux de taxe de base, qui est rendu possible strictement par la croissance de la valeur foncière des terres agricoles.

Pour mieux illustrer la problématique, nous avons analysé le cas d'une municipalité de la Montérégie : Sainte-Brigide-d'Iberville. Dans cette municipalité, les valeurs foncières résidentielles et agricoles étaient relativement similaires, à environ 100 M\$, lors du dépôt du rôle de 2013. Par contre, comme illustré dans le graphique 8, lors du dépôt du rôle de l'année 2019, la valeur des immeubles agricoles était de près de 240 M\$ (hausse de 126 %), alors que la valeur des immeubles résidentiels était de 112 M\$ (hausse de 23 %).

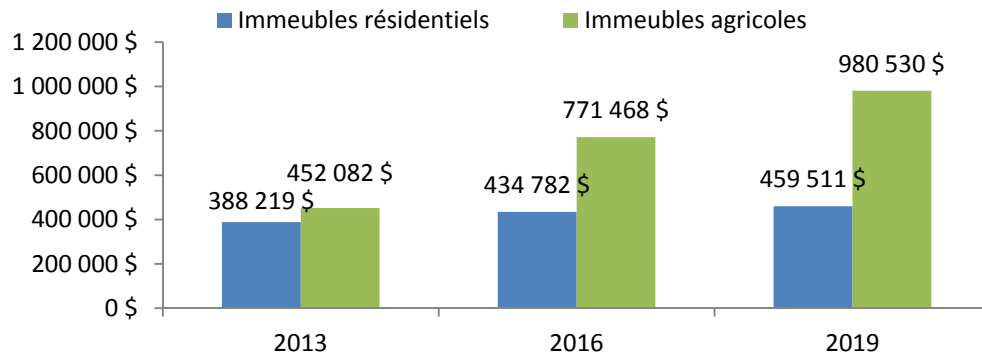


Durant cette même période, les revenus générés par la taxe foncière générale ont augmenté de 66 %, passant d'environ 900 000 \$ à 1,5 M\$, soit une augmentation de 600 000 \$. Grâce à la forte augmentation des valeurs foncières sur son territoire, la municipalité a été en mesure d'abaisser le taux de la taxe foncière générale, la faisant passer de 0,4263 \$ en 2013 à 0,4100 \$ par 100 \$ d'évaluation en 2019.

Malgré la baisse du taux de taxation, les entreprises agricoles de la municipalité ont assumé 530 000 \$ (90 %) de la hausse des revenus de taxe (600 000 \$), alors que le secteur résidentiel

en a assumé seulement 70 000 \$ (10 %), comme démontré au graphique 9. Ainsi, la forte croissance de la valeur des immeubles agricoles a permis à cette municipalité d'augmenter ses revenus de taxe tout en diminuant le taux de taxe imposé à l'ensemble de ses citoyens.

Graphique 9
Revenus de taxe foncière générale générés par type d'immeubles
Sainte-Brigide-d'Iberville

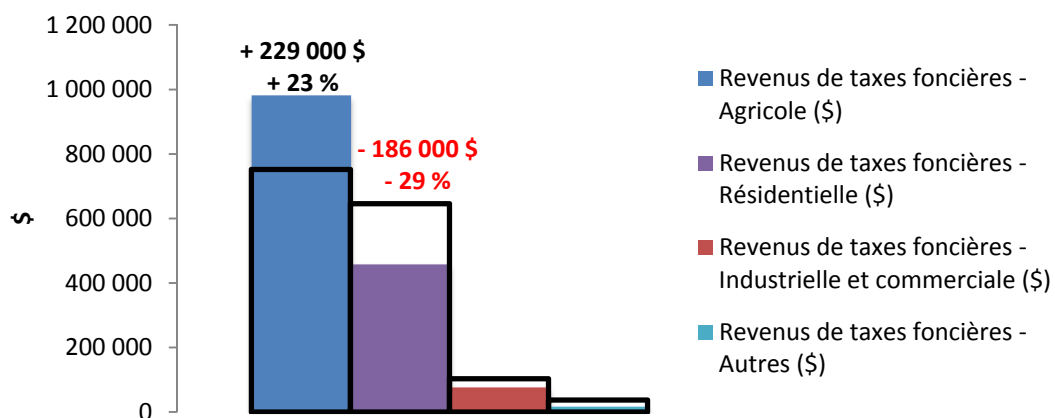


Source : MAMH. Rapports financiers des organismes municipaux.

Dans cette situation, environ 80 % de la hausse assumée par les propriétaires d'immeubles agricoles est directement supporté par le gouvernement par le biais du PCTFA, soit un montant d'environ 425 000 \$.

Le graphique 10 permet de visualiser le déplacement du fardeau fiscal vers le secteur agricole. Les cadres noirs indiquent le niveau de taxes foncières qu'auraient assumées les différentes catégories d'immeubles si la proportion de taxes payées en 2013 pour chacune d'entre elles avait été maintenue. Les colonnes de couleurs indiquent le niveau de taxes foncières que chacune des catégories d'immeubles assume en 2019. On constate que le secteur agricole a vu son fardeau fiscal augmenté de 229 000 \$, alors que le secteur résidentiel a bénéficié d'une réduction de 186 000 \$.

Graphique 10
Effet du transfert du fardeau fiscal entre les catégories
d'immeubles imposables, 2013 à 2019



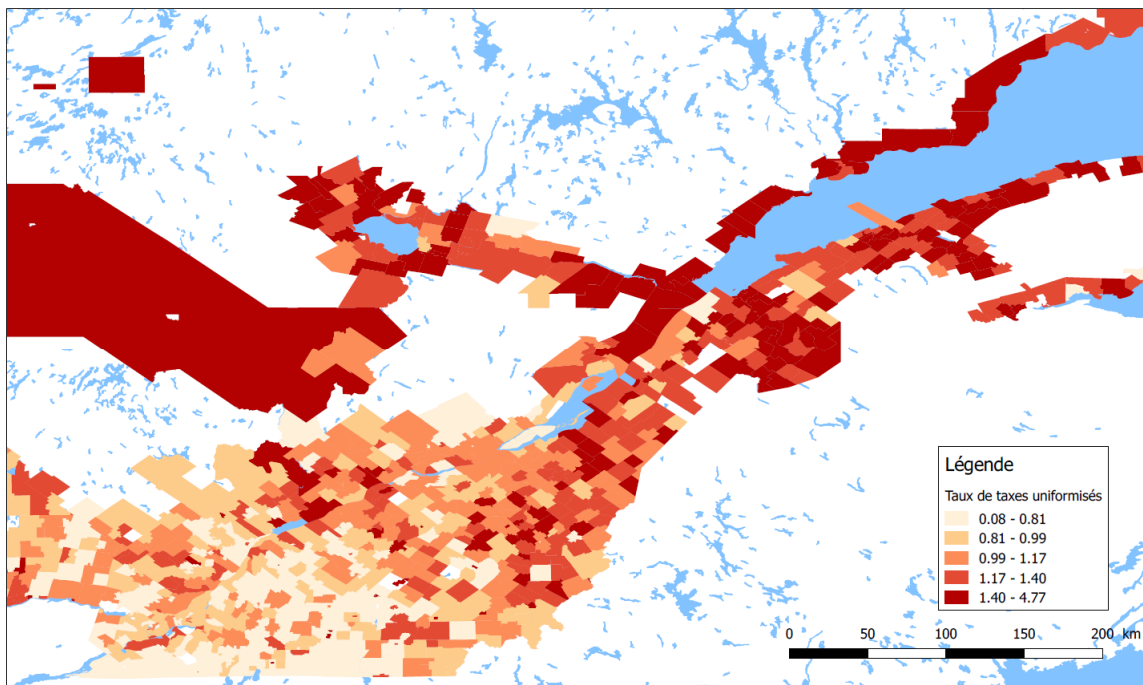
L'exemple de Sainte-Brigide-d'Iberville, bien que ciblé, représente bien le portrait de la situation en Montérégie. Entre 2015 et 2019, la valeur foncière des immeubles agricoles de cette région a crû de 54 %, alors que la croissance de la valeur foncière des immeubles résidentiels s'est limitée à 13 %. Ainsi, durant cette période, la proportion occupée par les immeubles agricoles dans l'ensemble des valeurs foncières de la Montérégie a crû de près de 25 %. Selon nos calculs, cette situation a occasionné un déplacement du fardeau fiscal vers le secteur agricole d'un montant d'environ 20 M\$.

Pour limiter ces situations dans le futur, l'UPA propose de mettre en place des critères menant automatiquement à l'application d'un taux distinct lorsqu'il y a un transfert de fardeau fiscal vers le secteur agricole.

4.3. Une fiscalité inadaptée qui favorise l'étalement urbain

Nos analyses démontrent que les municipalités rurales où la valeur foncière des terres agricoles est élevée sont privilégiées par la situation. En effet, celles-ci possèdent la marge de manœuvre pour abaisser le taux de taxe foncière pour l'ensemble de leurs citoyens. Cette marge de manœuvre est inexistante pour les municipalités rurales qui ne bénéficient pas d'une forte évaluation foncière des terres agricoles sur leur territoire.

Pour appuyer ce constat, nous avons analysé les niveaux de taxes foncières pour l'ensemble des municipalités du Québec. De façon générale, on constate que l'on retrouve les taux de taxes les plus élevés dans les régions où la valeur foncière des terres agricoles est la moins élevée, et les taux les plus faibles où la valeur foncière de celles-ci est la plus élevée, comme en témoigne la carte suivante.



Le constat précédent met en lumière le fait que les faibles taux de taxes foncières, rendus possibles grâce à la forte valeur des terres agricoles, deviennent un incitatif financier important pour les citoyens à s'établir dans ces municipalités. Cela contribue à l'étalement urbain dans les régions périurbaines, en attirant des ménages grâce à une fiscalité foncière avantageuse. Cet étalement contribue lui-même à hausser la valeur des terres agricoles environnante, ce qui crée en quelque sorte une spirale sans fin qui met une pression continuelle sur la zone agricole.

4.4. Programme compensatoire

Le projet de loi propose que le MAPAQ mette en place un programme compensatoire, transitoire et dégressif, pour les municipalités touchées par le plafond de taxation. L'analyse précédente démontre que les municipalités qui toucheront l'argent de ce programme sont déjà privilégiées par rapport aux autres municipalités qui ne bénéficient pas d'une valeur foncière élevée des terres agricoles sur leur territoire. De plus, le programme fera en sorte de maintenir des taux de taxes plus bas, notamment dans les régions périurbaines, avec les enjeux que cela occasionne.

Les propositions de l'UPA à l'égard du plafond de taxation et de son indexation ainsi que de l'application obligatoire d'un taux distinct à certaines conditions feront en sorte de réduire les coûts du PCTFA dans le futur.

Dans ce contexte, l'UPA propose que le gouvernement réinvestisse l'argent économisé au PCTFA dans un programme permanent accessible à l'ensemble des municipalités visant à favoriser l'équité fiscale entre celles-ci, selon des modalités à définir.

Le Programme de compensation pour la protection du territoire agricole, administré par la CMM et accessible aux municipalités agricoles de la CMM, constitue un bon exemple de programme pouvant être financé à même les économies générées par le PL 48.

23

5. Conclusion

Les unions municipales font valoir que le projet de loi viendra limiter l'autonomie de leurs membres. Bien que l'UPA ne conteste pas ce fait, nous sommes d'avis qu'il est tout à fait logique que cette autonomie soit limitée lorsqu'elle engendre des iniquités. Depuis 2007, toutes les municipalités du Québec possèdent le pouvoir, donc l'autonomie, d'appliquer un taux distinct sur leurs immeubles agricoles. Malheureusement, peu de municipalités ont jugé bon de l'appliquer au cours des 14 dernières années. Les propositions soumises par l'UPA, tant sur le plafond de taxation que sur la mise en place de critères menant à l'application automatique d'un taux distinct, viendront simplement encadrer cette autonomie afin d'en limiter les excès.

L'UPA réitère son appui au PL 48 déposé par le gouvernement et insiste sur l'importance d'adopter celui-ci dans les plus brefs délais afin que sa mise en œuvre puisse s'opérer à l'intérieur des échéanciers prévus.

6. Synthèse des propositions de l'UPA

L'UPA demande que le gouvernement adopte rapidement les éléments suivants du PL 48 :

- les dispositions dans la *Loi sur la fiscalité municipale* permettant l'application de plafonds de la valeur imposable à l'hectare;
- l'abolition du plafond de croissance des dépenses du PCTFA;
- l'application des taux de crédit proposés;
- l'abolition des critères basés sur le revenu;
- l'ajout de la catégorie des immeubles forestiers avec application d'un taux distinct facultatif;
- l'élargissement du bassin des comparables.

L'UPA demande au gouvernement de modifier les éléments suivants avant l'adoption du PL 48 afin :

- d'établir les plafonds de la valeur imposable à l'hectare sur la valeur moyenne des terres en culture au Québec, soit 22 962 \$ l'hectare pour 2018;
- d'indexer le plafond de la valeur imposable annuellement en fonction de l'IPC;
- de mettre en place des critères dans la *Loi sur la fiscalité municipale*, menant automatiquement à l'application d'un taux distinct lorsqu'il y a un transfert de fardeau fiscal vers le secteur agricole;
- de mettre en place un programme permanent accessible à l'ensemble des municipalités visant à favoriser l'équité fiscale entre celles-ci, selon des modalités à définir;
- d'ajuster le nouvel article 36.0.13 concernant l'admissibilité de terres nouvellement transférées en zone agricole;
- d'ajuster le nouvel article 36.0.15 concernant le processus de révision pour l'accès au crédit.

Annexe – Graphique du MAPAQ

