
La réforme abandonnée, un dossier non réglé

*Rapport sur
les impacts financiers sur les entreprises agricoles de la
réforme annoncée au budget de mars 2016 du
Programme de crédit de taxes foncières agricoles*

Luc Godbout

FÉVRIER 2017

LETTRE DE TRANSMISSION AU MINISTRE

Québec, le 23 février 2017

M. Laurent Lessard

Ministre

*Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
508 rue Jérôme,
Québec (Québec)
G1K 5R4*

Monsieur le Ministre,

Vous trouverez ci-joint mon rapport sur les impacts financiers, sur les entreprises agricoles, de la réforme abandonnée du Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

Ce rapport fait suite au mandat confié par votre ministère le 29 décembre 2016, en vue de mesurer les impacts financiers sur les entreprises agricoles de la réforme, depuis abandonnée, du Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

Je porte à votre attention que malgré la brièveté du délai à respecter, j'ai pu rencontrer dix groupes et organismes directement concernés par la réforme.

Ces rencontres ont été riches d'enseignements et d'informations. Elles ont permis de disposer de l'éventail pratiquement complet des points de vue concernant la réforme abandonnée, si on fait exception du strict point de vue gouvernemental.

Ce rapport illustre de diverses manières les impacts financiers de la réforme gouvernementale du Programme de crédit de taxes foncières agricoles annoncée le 17 mars 2016 et annulée le 3 février dernier. J'espère qu'il répondra à vos attentes. Évidemment, l'abandon de la réforme et le rétablissement rétroactif des règles précédentes soulèvent à leur tour de nouveaux enjeux, notamment en matière de complexité et d'ajustements.

Le rapport se termine par des enseignements et des pistes pour la suite des choses, afin d'éclairer vos réflexions futures.

Je reste à votre entière disposition pour discuter avec vous et votre équipe des évaluations présentées et des propositions formulées.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.



Luc Godbout

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier Bernard Verret, Sylvain Tremblay et Sylvie Létourneau, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, Marc Grandisson, Erika Desjardins-Dufresne et Étienne Paré, du ministère des Finances, ainsi que Jean-François Leclerc, du ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, pour l'appui essentiel apporté au cours de ces travaux.

Un merci tout spécial à Sylvain Tremblay, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, pour la coordination des travaux tout au long du mandat.

Mes remerciements vont également à Jean-Pierre Pellegrin, à Alexandre Simard et à Anne-Marie Dubocage, du ministère du Conseil exécutif, pour leur disponibilité et leur aide tout au long de la production de ce rapport.



Luc Godbout

TABLE DES MATIÈRES

Lettre de transmission au ministre.....	I
Remerciements	III
Introduction.....	1
PREMIÈRE PARTIE : Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles	7
1. Un programme opaque et complexe	9
2. La réforme administrative abandonnée	25
3. Le retour à la case départ	29
DEUXIÈME PARTIE : Un enjeu sous-jacent au débat – l'augmentation des taxes foncières	33
1. Les préoccupations du milieu agricole	35
2. Assiste-t-on à une augmentation de la valeur des terres agricoles?.....	37
3. L'augmentation de la valeur des terres agricoles risque-t-elle de se poursuivre ou même de s'accélérer dans l'avenir?	41
4. L'augmentation de la valeur des terres agricoles se répercute-t-elle sur le niveau des taxes?.....	43
5. Le point de vue des municipalités	47
6. Deux visions contradictoires.....	49
TROISIÈME PARTIE : L'impact financier qu'aurait eu la réforme abandonnée pour les entreprises agricoles	51
1. Le point de départ : une guerre de chiffres	53
2. La méthodologie retenue	57
3. Des données globales	61
4. L'impact monétaire qu'aurait eu la réforme sur l'aide apportée, pour les entreprises.....	65
5. Les effets de la réforme abandonnée en proportion de l'aide financière reçue.....	71
6. Les effets de la réforme abandonnée en proportion des taxes nettes payées	73
7. Les effets de la réforme abandonnée en proportion des revenus bruts des entreprises.....	77
8. L'impact selon la taille des entreprises, les types de production et les régions.....	79

9. L'impact de la réforme en tenant compte de la fiscalité	83
10. Les facteurs expliquant la présence de gagnants et de perdants.....	87
11. Constats sur les impacts de la réforme abandonnée	91
QUATRIÈME PARTIE : Des enseignements et des pistes pour la suite des choses.....	93
1. Des scénarios qui auraient pu réduire le nombre de perdants, dans le cadre de la réforme abandonnée.....	95
2. De nouvelles façons de simplifier ou de mieux cibler le programme	107
Conclusion.....	113
Annexe 1 : L'expert mandaté	115
Annexe 2 : Liste des documents consultés	117
Annexe 3 : Liste des extractions demandées	119
Annexe 4 : Impact de la réforme en 2017 par rapport à 2016.....	123

Liste des graphiques

GRAPHIQUE 1	La succession des différents événements survenus depuis 2015, concernant le Programme de crédit de taxes foncières agricoles	31
GRAPHIQUE 2	Taux de croissance de la valeur des terres et bâtiments agricoles au Québec et au Canada – 2006 à 2015.....	37
GRAPHIQUE 3	Évolution de la valeur des terres et bâtiments agricoles au Québec et au Canada – 2005 à 2015.....	37
GRAPHIQUE 4	Évolution de la valeur des terres et bâtiments agricoles et des taxes admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles – 2007 à 2015.....	45
GRAPHIQUE 5	Évolution de la valeur des terres et bâtiments agricoles, des taxes admissibles et du crédit de taxes foncières agricoles – 2007 à 2015.....	45
GRAPHIQUE 6	Évolution de l'aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, avec réforme en 2017 – 2007 à 2019	61
GRAPHIQUE 7	Aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles s'il y avait eu réforme en 2017, selon le type de bénéficiaires – 2016 et 2017.....	62
GRAPHIQUE 8	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)	66
GRAPHIQUE 9	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, entreprises qui auraient été nouvellement admissibles à la suite de la réforme – comparaison à année constante (2017)	68
GRAPHIQUE 10	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, toutes les entreprises – comparaison à année constante (2017)	69
GRAPHIQUE 11	Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage de l'aide reçue, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	71
GRAPHIQUE 12	Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage des taxes nettes payées, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	73
GRAPHIQUE 13	Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage du revenu brut agricole, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	77
GRAPHIQUE 14	Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée à la suite de la réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)	88
GRAPHIQUE 15	Aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon différents scénarios de réforme – 2017	96
GRAPHIQUE 16	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait le scénario 1, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)	98
GRAPHIQUE 17	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire de la réforme abandonnée et du scénario 1, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	99
GRAPHIQUE 18	Répartition des entreprises selon l'impact en pourcentage du revenu brut agricole de la réforme abandonnée et du scénario 1, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)	99
GRAPHIQUE 19	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait le scénario 2, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	100

GRAPHIQUE 20	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire de la réforme abandonnée et du scénario 2, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	101
GRAPHIQUE 21	Répartition des entreprises selon l'impact en pourcentage du revenu brut agricole de la réforme abandonnée et du scénario 2, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	101
GRAPHIQUE 22	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait le scénario 3, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)	102
GRAPHIQUE 23	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire de la réforme abandonnée et du scénario 3, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	103
GRAPHIQUE 24	Répartition des entreprises selon l'impact en pourcentage du revenu brut agricole de la réforme abandonnée et du scénario 3, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	103
GRAPHIQUE 25	Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée selon le scénario 1 par rapport au programme sans réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	104
GRAPHIQUE 26	Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée selon le scénario 2 par rapport au programme sans réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	105
GRAPHIQUE 27	Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée selon le scénario 3 par rapport au programme sans réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017).....	105
GRAPHIQUE 28	Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016	123
GRAPHIQUE 29	Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage de l'aide reçue, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016	124
GRAPHIQUE 30	Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage des taxes nettes payées, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016	124

Liste des tableaux

TABLEAU 1	Appels reçus par le service à la clientèle du ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec concernant le Programme de crédit de taxes foncières agricoles – 2009 à 2015.....	18
TABLEAU 2	Évolution des taxes totales, des taxes admissibles, du crédit de taxes et des taxes nettes, entreprises déjà admissibles – 2007 à 2017	63
TABLEAU 3	Effet qu’aurait eu la réforme sur la répartition de l’aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon la taille des entreprises – comparaison à année constante (2017)	80
TABLEAU 4	Effet qu’aurait eu la réforme sur la répartition de l’aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon le type de production – comparaison à année constante (2017)	81
TABLEAU 5	Effet qu’aurait eu la réforme sur la répartition de l’aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon les régions – comparaison à année constante (2017)	82
TABLEAU 6	Exemple de l’impact réel d’une hausse de taxes foncières nettes sur les entreprises incorporées – cas-type en fonction d’une hausse de taxes de 300 \$	83
TABLEAU 7	Exemple de l’impact réel d’une hausse de taxes foncières nettes pour un agriculteur non incorporé – cas-type en fonction d’une hausse de taxes de 300 \$.....	85
TABLEAU 8	Répartition des gagnants et des perdants selon les différents scénarios de réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles par rapport au programme actuel	97
TABLEAU 9	Répartition des bénéficiaires ayant un revenu brut inférieur à 25 000 \$.....	111

INTRODUCTION

Le présent rapport a été préparé afin de donner suite au mandat confié le 29 décembre 2016 par le ministre de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec.

◆ Le mandat confié par le gouvernement

Le mandat reçu est ciblé : il s’agit de « mesurer les répercussions financières de la réforme du Programme de crédits de taxes foncières agricoles sur les entreprises agricoles québécoises »^{1,2}.

Ce mandat s’inscrit dans les réflexions ayant accompagné la révision du Programme de crédits de taxes foncières agricoles.

Dans son rapport d’étape comme dans son rapport final, la Commission de révision permanente des programmes avait remis en cause plusieurs des modalités de ce programme, et transmis à son sujet au gouvernement un certain nombre de recommandations³.

Après analyse, le gouvernement s’est orienté vers une réforme administrative, dont les principaux éléments ont été annoncés dans le budget 2016-2017.

❖ La raison d’être du mandat

Au cours des derniers mois, des évaluations contradictoires des impacts financiers de la réforme sur les entreprises agricoles ont été rendues publiques par le gouvernement, par l’Union des producteurs agricoles et par la Coop fédérée.

La raison d’être du mandat est de résoudre ces contradictions, en demandant à un expert indépendant d’analyser à son tour les impacts financiers de la réforme engagée sur les entreprises agricoles.

¹ MINISTÈRE DE L’AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L’ALIMENTATION DU QUÉBEC. *Programme de crédit de taxes foncières agricole – Le fiscaliste Luc Godbout nommé expert indépendant* [communiqué], Québec, 30 décembre 2016.

² Voir ci-après le texte intégral du mandat tel que présenté dans le communiqué de presse, page 2.

³ Voir ci-après, page 19.

Le communiqué émis par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

Le 30 décembre 2016, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec a émis le communiqué suivant.

« Afin d'obtenir un avis externe et objectif sur la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, M. Pierre Paradis, confie un mandat à M. Luc Godbout, fiscaliste et professeur titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke. Ce dernier aura le mandat de mesurer les répercussions financières de la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles sur les entreprises agricoles québécoises. Le dépôt de son rapport au gouvernement est prévu pour la fin février 2017.

“ Dans l'actualité, plusieurs chiffres circulent et sont contradictoires. C'est donc pour cette raison que nous confions à un expert indépendant le mandat de faire la lumière sur la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles ”, a fait savoir M. Paradis.

Rappelons que dans un rapport déposé en 2015, la Commission de révision permanente des programmes soulignait la lourdeur et la complexité administrative du Programme de crédit de taxes foncières agricoles. Elle recommandait notamment d'examiner ce programme en vue de son remaniement complet.

Le 17 mars 2016, dans le cadre du budget 2016-2017, le gouvernement a répondu aux constats de la Commission et a annoncé une réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles. Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2017, la gestion du Programme de crédit de taxes foncières agricoles sera transférée à Revenu Québec. Ce transfert permettra une révision des modalités du programme, dans le but de le simplifier et de l'alléger significativement. D'ailleurs, en raison de la diminution significative des conditions d'admissibilité, près de 2 500 exploitants additionnels pourront bénéficier du Programme de crédit de taxes foncières agricoles. »

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. *Programme de crédit de taxes foncières agricoles – Le fiscaliste Luc Godbout nommé expert indépendant* [communiqué], Québec, 30 décembre 2016.

❖ Un nouveau contexte : le retrait de la réforme

Le 3 février 2017, le nouveau ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation annonçait avoir mis un terme à la réforme de la taxation foncière agricole.

Le communiqué émis mentionne notamment que « bien que, dans la réforme que nous proposions, le gouvernement investissait plus d'argent que dans le programme existant, les variations entre certains producteurs étaient jugées inacceptables par ceux-ci. Donc, j'annonce aujourd'hui un retour au modèle qui s'appliquait jusqu'au 31 décembre dernier et qui est bien connu des producteurs »⁴.

Cette annulation de la réforme a été concrétisée par la publication d'un bulletin d'information par le ministère des Finances le 14 février 2017⁵.

❖ La nouvelle interprétation du mandat

Après vérification avec les représentants du ministre, la pertinence du mandat confié le 29 décembre a été confirmée.

Le but est toujours de répondre aux questions posées dans ce mandat. La réforme étant maintenant abandonnée, il importe de tirer des enseignements des travaux effectués et des réactions que la réforme a suscitées, afin d'« éclairer les réflexions futures ».

Dans le présent document, on adaptera la terminologie utilisée à la nouvelle situation. On parlera maintenant :

- du Programme de crédit de taxes foncières agricoles existant comme du *programme actuel* ou du *programme sans réforme*;
- du projet de réforme comme de la *réforme abandonnée*;
- du programme tel qu'il aurait été appliqué si la réforme avait eu lieu comme du *programme avec réforme*.

⁴ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, *Déclaration du ministre Lessard – Le ministre Lessard annonce qu'il met un terme à l'application de la réforme de la taxation foncière visant les agriculteurs* [communiqué], Québec, 3 février 2017.

⁵ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Annulation de la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles*, bulletin d'information 2017-2, Québec, 14 février 2017.

◆ La démarche

Les impacts financiers résultant du passage des règles en vigueur aux règles de calcul qui auraient été appliquées avec la réforme abandonnée du crédit de taxes foncières ont été mesurés et mis en parallèle avec l'aide reçue, les taxes nettes et les revenus bruts des entreprises touchées, de façon à pouvoir mesurer l'impact effectif de la réforme abandonnée sur la situation financière des entreprises agricoles.

❖ Les données

Des demandes de données ont été transmises aux ministères concernés, soit le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec et le ministère des Finances.

Le présent rapport a ainsi pu s'appuyer sur les données exhaustives dont dispose le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, concernant l'ensemble des producteurs agricoles visés. Ces données ont été « dénominalisées » pour en assurer la confidentialité.

❖ Les documents

De nombreux documents ont été consultés pour la préparation du présent rapport.

On trouvera en annexe 2 la liste de ces documents.

❖ Les intervenants rencontrés

Dans le cadre des présents travaux, les représentants de dix groupes et organismes directement concernés par la réforme du Programme de crédits de taxes foncières agricoles ont été rencontrés⁶, soit :

- l'Association des producteurs maraîchers du Québec;
- le Conseil des entrepreneurs agricoles;
- la Coop fédérée;
- la Fédération québécoise des municipalités;
- l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec;
- la firme Raymond Chabot Grant Thornton & Cie;
- l'Union des municipalités du Québec;
- l'Union des producteurs agricoles ;
- l'Union biologique paysanne;
- l'Union paysanne.

⁶ La Coopérative pour l'agriculture de proximité écologique n'a pu être rencontrée. Cependant, elle a transmis ses préoccupations et déposé des commentaires écrits.

❖ Des rencontres riches d'enseignements et d'informations

Ces rencontres ont été riches d'enseignements et d'informations.

En peu de temps, il a été possible de rencontrer les plus hauts représentants des principales organisations impliquées dans le débat. Il faut remercier ces représentants de s'être ainsi rendus disponibles dans des délais très brefs.

Ces rencontres ont permis de disposer de l'éventail pratiquement complet des points de vue concernant la réforme abandonnée, si on fait exception du strict point de vue gouvernemental.

Sur le fond, les représentants ont fourni des informations nombreuses sur l'évaluation des impacts anticipés, ainsi que sur les réactions suscitées par la réforme abandonnée.

Étant donné leur caractère non public, ces rencontres n'ont pas fait l'objet de compte-rendu. Par contre, les informations obtenues et les avis émis ont directement contribué aux constats et réflexions présentés dans le rapport.

◆ Le plan du rapport

Afin de répondre au mandat confié par le gouvernement, le rapport est articulé en quatre parties :

- Dans la **première partie**, on trouvera une présentation du **Programme de crédit de taxes foncières agricoles**, soit du programme existant avant la réforme, de la réforme annoncée dans le budget 2016-2017 et de la situation résultant de l'abandon de cette réforme.
- La **deuxième partie** aborde **un enjeu sous-jacent au débat**, soit **l'augmentation des taxes foncières**.
- La **troisième partie** est entièrement consacrée à **l'impact financier qu'aurait eu la réforme abandonnée, pour les entreprises agricoles**.
- Dans la **quatrième partie**, on se fonde sur les analyses et évaluations effectuées pour proposer **des enseignements et des pistes pour la suite des choses**.

PREMIÈRE PARTIE : **LE PROGRAMME DE CRÉDIT DE TAXES FONCIÈRES AGRICOLES**

La première partie du rapport est consacrée au Programme de crédit de taxes foncières agricoles – un programme lourd à gérer, que le gouvernement a souhaité réformer, et dont les caractéristiques en vigueur avant la réforme ont été rétablies.

La première partie est ainsi articulée en trois sections, intitulées :

- un programme opaque et complexe;
- la réforme administrative abandonnée;
- le retour à la case départ.

1. UN PROGRAMME OPAQUE ET COMPLEXE

Les modalités d'application du Programme de crédits de taxes foncières agricoles sont définies dans la Loi du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation⁷.

◆ Un programme refondu en 2007

Le programme, tel que redéfini en 2007, vise trois objectifs⁸ :

- simplifier l'application du programme pour les agriculteurs;
- freiner la croissance du fardeau fiscal des exploitations agricoles ainsi que celle du coût du programme de crédit de taxes;
- préserver l'intégrité de l'assiette fiscale municipale.

Pour atteindre ces objectifs, plusieurs modalités ont été mises en place à partir de 2007.

- Les municipalités doivent envoyer un compte de taxes net aux agriculteurs, le gouvernement remboursant directement celles-ci plutôt que les agriculteurs.
- La dotation budgétaire globale est contrôlée en la plafonnant. Les coûts totaux du programme ne peuvent croître de plus de 5 % annuellement.
- C'est l'exploitant agricole qui dépose annuellement une demande de participation auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Si l'exploitant loue des terres, la demande doit être déposée conjointement avec le propriétaire.
- La présence de l'exploitant agricole, qu'il soit locataire ou propriétaire, permet de qualifier les immeubles agricoles (terres et bâtiments) alors que le propriétaire se voit attribuer le crédit sur son compte de taxes.

Au total, le Programme de crédits de taxes foncières agricoles permet de réduire le fardeau fiscal agricole d'environ 43 000 propriétaires de terres agricoles mises en valeur par environ 25 000 entreprises agricoles.

⁷ Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (RLRQ, c. M-14), section VII.1.

⁸ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DES RÉGIONS, *Muni-Express* n°7, 13 juillet 2006.

D'autres avantages dont bénéficie le secteur agricole en matière de fiscalité municipale ou scolaire

L'exemption de droits de mutation et l'application du taux de taxation résidentiel

En matière de taxation municipale, le secteur agricole bénéficie de deux avantages s'ajoutant au crédit de taxes foncières offert par le gouvernement.

- D'abord, contrairement au secteur résidentiel ou commercial, le secteur agricole n'est pas soumis aux droits de mutation lors de transactions immobilières.
- De plus, le secteur agricole bénéficie du même taux de taxation que le secteur résidentiel, un taux généralement significativement plus bas que le taux appliqué au secteur commercial.

La possibilité d'un taux distinct

Depuis 2007, la municipalité peut, facultativement, fixer un taux agricole inférieur au taux résidentiel pour corriger un déplacement du fardeau fiscal vers le secteur agricole. Ce déplacement doit résulter d'une croissance relative plus élevée de la valeur des immeubles agricoles par rapport aux immeubles résidentiels, à la suite de l'entrée en vigueur d'un nouveau rôle d'évaluation foncière équilibré.

L'existence d'un plafonnement des taxes scolaires

Les entreprises agricoles bénéficient d'une économie de taxes scolaires de l'ordre de 50 millions de dollars en 2017, du fait que la valeur imposable des terres en zone agricole est limitée à 375 \$ l'hectare. Il s'agit d'une disposition incluse à la législation municipale et qui a évolué au fil du temps.

Alors que le plafonnement visait au départ la taxation municipale et scolaire, il ne vise plus aujourd'hui que la taxation scolaire.

Cet avantage existe depuis 1939, année où a été introduit un plafond d'évaluation du terrain, aux fins de la taxation municipale et scolaire (maximum de 100 \$ l'arpent pour les superficies de 15 arpents ou plus). En 1973, le plafond d'évaluation est remplacé par un plafond d'imposition de 150 \$ l'acre pour les superficies de 10 acres ou plus. En 1980, le plafond d'imposition est fixé à 375 \$ l'hectare.

En 1992, le plafond d'imposition municipale de 375 \$ l'hectare est aboli, mais maintenu au niveau scolaire. Ce dernier s'applique encore aujourd'hui.

En plus du plafond d'imposition, le taux de la taxe scolaire est plafonné à 0,35 \$ par tranche de 100 \$ d'évaluation.

Pour les commissions scolaires, le manque à gagner découlant de l'application du plafonnement de la valeur imposable des terres en zone agricole est compensé par la péréquation scolaire ou par l'imposition d'un taux de taxe scolaire plus élevé pour l'ensemble des contribuables municipaux.

◆ Plusieurs modalités du programme sont sources de difficultés

Les modalités du programme, telles que définies, le rendent complexe et lourd à gérer.

❖ Six critères d'admissibilité

Le programme comprend six critères d'admissibilité, définis dans la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation. Pour être admissible, l'entreprise agricole doit satisfaire simultanément l'ensemble des critères et les vérifications nécessaires pour s'en assurer nécessitent des échanges d'information parfois complexes.

L'entreprise doit satisfaire les critères suivants :

- être enregistrée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
- avoir dégagé un revenu agricole brut d'au moins 5 000 \$ annuellement;
- produire au moins 5 \$ de revenu agricole par 100 \$ d'évaluation foncière;
- avoir déposé au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques un bilan de phosphore équilibré (écoconditionnalité);
- être située en zone agricole (zonée « verte »);
- avoir cotisé à l'Union des producteurs agricoles.

❖ Les modalités de calcul

Les modalités de calcul du programme le rendent peu transparent.

L'aide est calculée par producteur, selon les modalités suivantes :

- 100 % du premier 300 \$ de taxes foncières municipales et scolaires,
plus
- 70 % de l'excédent du premier 300 \$ de taxes municipales et scolaires,
plus
- 15 % de la portion de taxes foncières municipales relative à la valeur des terrains agricoles qui excède 1 813,67 \$ l'hectare (indexé annuellement).

L'aide accordée ne peut excéder 30 % du revenu agricole brut de l'entreprise agricole.

❖ Des limites importantes à noter

Trois limites importantes doivent être notées :

- Le taux additionnel de 15 % ne s'applique qu'à une portion de la taxation foncière. En effet, il ne concerne pas la taxe scolaire et, pour la taxe municipale, il ne concerne que les terrains et non les bâtiments.
- Le programme ne s'applique pas aux taxes foncières correspondant aux « terres inoccupées », c'est-à-dire aux superficies (il peut également s'agir de bâtiments) incluses dans des terres en location, mais exclues du bail de location car inutilisables ou réservées à d'autres fins par le propriétaire. Ces taxes doivent donc être exclues des taxes applicables au programme.
- Le programme prévoit que l'enveloppe totale de l'aide accordée ne peut croître de plus de 5 % par année. En cas de dépassement de ce plafond global, la loi prévoit que les sommes versées en trop seront récupérées l'année suivante auprès des propriétaires.

Un crédit pouvant atteindre 85 % sur la part de taxes foncières excédant un certain seuil

En ajoutant le crédit additionnel de 15 % sur la part des taxes foncières relative à la valeur des terrains qui excède 1 813,67 \$ l'hectare¹ au crédit de 70 % également applicable, le taux total de crédit pour cette portion des taxes atteint 85 %.

Sur les 24 744 producteurs admissibles au programme en 2016, 21 456 avaient accès à la tranche de remboursement additionnelle de 15 %, pour une moyenne de 640 \$ de crédit additionnel.

¹ Il s'agit de la valeur en 2016 du montant de 1 500 \$ introduit en 2005 et indexé depuis.

❖ **Les opérations nécessaires pour calculer l'aide à verser**

L'aide ainsi calculée par producteurs agricoles est ensuite versée aux propriétaires fonciers par l'intermédiaire du crédit de taxes foncières.

Étant donné qu'une unité d'évaluation peut être exploitée par plusieurs producteurs et qu'un producteur peut exploiter des unités d'évaluation de propriétaires différents, plusieurs opérations sont nécessaires pour déterminer la valeur des crédits qui en découlent.

◆ **Première étape**

Premièrement, les taxes foncières municipales et scolaires de chacune des unités d'évaluation sont réparties entre les producteurs occupants au prorata de leurs occupations.

◆ **Deuxième étape**

Deuxièmement, la première tranche de 300 \$ de taxes municipales et scolaires donnant droit au taux de 100 % de chaque producteur est répartie entre ses unités d'évaluation au prorata des taxes attribuées à l'étape précédente.

Ceci permet à chaque propriétaire qui loue à un même producteur de bénéficier d'une part de cette première tranche de 300 \$ donnant droit au taux de 100 %. Une même unité d'évaluation peut donc bénéficier de plusieurs « premiers 300 \$ », si plusieurs producteurs l'exploitent simultanément.

◆ **Troisième étape**

Troisièmement, les trois taux (100 %, 70 %, 15 %) sont appliqués aux résultats des deux premières étapes afin de déterminer les aides. Le cas échéant, les aides sont réduites en application des deux plafonds prévus (le plafond individuel de 30 % du revenu agricole brut et le plafond global de croissance du programme de 5 %).

◆ **Quatrième étape**

Dans une dernière étape, l'aide établie précédemment est agrégée par unité d'évaluation, puis convertie en taux unique. C'est ce taux moyen qui est transmis aux municipalités (un taux par unité d'évaluation) et qui sera appliqué aux comptes de taxes municipaux des propriétaires fonciers sous forme de crédit⁹.

Ce taux demeure un taux estimé sur la base des informations de l'année précédente. Des ajustements seront donc par la suite requis à mesure que les informations réelles de l'année en cours seront rendues disponibles au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

⁹ Ce crédit et le taux moyen tiennent compte de la portion de l'aide attribuable aux taxes scolaires. Ainsi, il n'y a pas de crédit appliqué directement sur le compte de taxes scolaires.

Une répartition complexe de l'aide entre plusieurs propriétaires de terres agricoles exploitées par un même producteur

L'exemple suivant explique le montant de crédit de taxes foncières versé à deux propriétaires de terres agricoles (propriétaires respectivement des terres 1 et 2), selon le crédit attribué aux deux producteurs agricoles (producteurs A et B) à qui ils louent leurs terres.

Dans cet exemple, le propriétaire de la terre 1 loue la moitié de sa terre au producteur A et l'autre moitié au producteur B.

Pour sa part, le propriétaire de la terre 2 loue toute sa terre au producteur A. Ce dernier exploite ainsi deux terres : la moitié de la terre 1 et toute la terre 2.

La répartition des taxes foncières entre les producteurs exploitant la terre

Les taxes foncières totales pour la terre 1 sont de 400 \$. Elles s'élèvent également à 400 \$ pour la terre 2.

- Comme deux producteurs occupent en parts égales la terre 1, on attribue à chacun d'eux la moitié des taxes foncières pour cette terre, soit 200 \$ chacun.
- Comme un seul producteur occupe la terre 2 (le producteur A), le montant total des taxes foncières lui est attribué (400 \$).

Ainsi, au total, le producteur A se voit attribuer un montant de taxes foncières de 600 \$, soit 200 \$ pour la part de la terre 1 qu'il occupe, et 400 \$ pour la terre 2 qu'il occupe seul. Le producteur B se voit quant à lui attribuer seulement sa part des taxes foncières de la terre 1 (200 \$).

Répartition de la tranche de remboursement à 100 % (premiers 300 \$) entre les terres louées par un producteur

Afin que le propriétaire de la terre 1 et celui de la terre 2 obtiennent chacun leur part du remboursement à 100 % du premier 300 \$ de taxes foncières attribuables au producteur A, on répartit ce premier 300 \$ entre les deux terres au prorata de la place qu'occupe chacune de ces terres dans les taxes foncières totales qui ont été attribuées au producteur A.

Ainsi, on attribue à la terre 1 le tiers du premier 300 \$ – puisque le tiers des taxes attribuables au producteur A provient de cette terre (200 \$ sur 600 \$). Les deux tiers sont attribués à la terre 2 suivant la même logique.

Comme le producteur B n'exploite qu'une seule terre, il n'y a pas de répartition nécessaire.

Calcul du crédit découlant de l'application du taux de 70 %

Pour terminer le calcul du crédit de taxe foncière attribué à chacun des deux producteurs, il faut calculer la part de crédit découlant de l'application du taux de 70 % sur les taxes additionnelles.

Pour le producteur A, le taux de 70 % est appliqué, pour chacune des deux terres qu'il loue, sur la portion de taxe dépassant la part admissible au taux de 100 % précédemment calculée.

- Pour la portion de la terre 1 qu'il loue, le taux de 70 % est ainsi appliqué sur un montant de 100 \$ (200 \$ de taxes, moins 100 \$ crédité au taux de 100 %), pour un résultat de 70 \$.
- Pour sa location de la terre 2, le taux de 70 % est appliqué sur un montant de 200 \$ (400 \$ de taxes, moins 200 \$ crédité au taux de 100 %), pour un résultat de 140 \$.

Pour le producteur B qui n'exploite qu'une terre (la moitié de la terre 1), les taxes qui lui sont attribuées (200 \$) sont inférieures à la tranche de taxe créditee à 100 % (300 \$). Le taux de 70 % s'applique donc sur une valeur de zéro.

Une répartition complexe de l'aide entre plusieurs propriétaires de terres agricoles exploitées par un même producteur (suite)

Calcul du crédit devant être versé à chaque propriétaire de terre selon le crédit attribué aux producteurs locataires

Au total, on attribue ainsi un crédit de taxe de 510 \$ au producteur A (170 \$ pour la part de la terre 1 qu'il loue et 340 \$ pour la terre 2) et 200 \$ au producteur B.

En sommant le crédit attribué à chacun des producteurs occupant sa terre, on obtient la valeur du crédit qui doit être versé à un propriétaire.

- Ainsi, le propriétaire de la terre 1 obtiendra 370 \$, soit 170 \$ attribué au producteur A pour la portion de la terre 1 qu'il loue, plus 200 \$ attribué au producteur B.
- Pour le propriétaire de la terre 2, le crédit qui sera versé correspond au crédit attribué au producteur A pour cette terre, soit 340 \$.

Crédit de taxes foncières agricoles calculé pour deux propriétaires de terres agricoles, selon la répartition établie entre les producteurs à qui ils louent leurs terres

	Terre 1		Terre 2		Total
	Taxes totales =	400 \$	Taxes totales =	400 \$	
Attribution au Producteur A	Taxes sur la portion de terre occupée par le producteur A =	200 \$	Taxes =	400 \$	600 \$
	Crédit attribué au producteur A		Crédit attribué au producteur A		
	Part du « 1 ^{er} 300\$ à 100 % » =	100 \$ ⁽¹⁾	Part du « 1 ^{er} 300\$ à 100 % » =	200 \$ ⁽¹⁾	
	Part découlant du 70 % =	<u>70 \$</u> ⁽²⁾	Part découlant du 70 % =	<u>140 \$</u> ⁽²⁾	
	total =	170 \$	total =	340 \$	510 \$
Attribution au Producteur B	Taxes sur la portion de terre occupée par le producteur B =	200 \$			200 \$
	Crédit attribué au producteur B				
	Part du « 1 ^{er} 300\$ à 100 % » =	200 \$			
	Part découlant du 70 % =	<u>0 \$</u> ⁽²⁾			
	total =	200 \$			200 \$
Versement au propriétaire	Crédit de taxes foncières total =	370 \$	Crédit de taxes foncières total =	340 \$	

(1) Il s'agit de la répartition du crédit de 100 % sur la première tranche de 300 \$ attribuable au producteur A, au prorata des taxes liées à chacune des deux terres exploitées.

(2) Il s'agit de l'application du taux de 70 % à la différence entre les taxes totales et le montant de crédit découlant du « 1^{er} 300 \$ à 100 % », si cette différence est plus grande que zéro.

❖ **Un nombre considérable d'ajustements *ex post***

Ces modalités conduisent ainsi à un nombre considérable d'ajustements *ex post*. Les changements requis affectent en moyenne 90 % des bénéficiaires¹⁰. Ce nombre considérable de changements s'explique par les règles d'application du programme.

◆ **Une estimation qui conduit à des réajustements**

Le crédit appliqué sur le compte de taxes est un estimé fourni aux municipalités par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Le ministère ne dispose pas à ce moment-là de toutes les informations à jour pour déterminer le taux exact du crédit auquel a droit chaque propriétaire.

En cours d'année, les informations nécessaires à la détermination de l'admissibilité et de la valeur exacte du crédit sont traitées par le ministère (confirmation de cotisation à l'Union des producteurs agricoles, revenu brut agricole, comptes de taxes municipales, bilan phosphore, etc.).

Sur la base de ces informations, la valeur réelle du crédit peut être calculée et des paiements sont effectués à certains propriétaires n'ayant pas reçu le crédit, mais dont l'admissibilité des immeubles est confirmée.

Une fois l'année terminée, des ajustements finaux sont encore effectués, conduisant à des remboursements additionnels ou à la récupération des sommes versées en trop.

Chronologie du crédit de taxes estimé et des ajustements subséquents

En décembre de chaque année

En décembre de chaque année, une indication de paiement pour le compte de taxes de l'année à venir est transmise par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec aux municipalités. Il s'agit d'une estimation du taux moyen du crédit de taxes à appliquer, à laquelle s'ajoute un montant correspondant à l'ajustement pour l'année précédente s'il y a lieu, et ce pour chaque unité d'évaluation. Ainsi, le taux varie d'un compte de taxes à l'autre, même dans une même municipalité.

Janvier et février

Les comptes de taxes sont transmis par les municipalités aux propriétaires de terres agricoles, en incluant le crédit de taxes estimé le cas échéant.

Mars

En mars, tous les comptes de taxes sont transmis par les municipalités au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

Avril

Le mois suivant, en avril, un paiement massif est effectué aux municipalités en fonction des crédits appliqués.

À partir du mois d'avril, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec reçoit de ses partenaires les informations nécessaires à la vérification de l'admissibilité des propriétaires au programme ainsi que celles nécessaires pour compléter le calcul du crédit.

¹⁰ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Plan économique [Budget 2016-2017]*, p. A.71.

Chronologie du crédit de taxes estimé et des ajustements subséquents (suite)

De juin à décembre

Sur la base de ces données, et après vérification d'admissibilité, des paiements sont effectués de juin à décembre à certains propriétaires n'ayant pas reçu le crédit mais dont l'admissibilité a été confirmée.

Septembre

En septembre, une communication massive avec la clientèle est effectuée pour s'assurer que les producteurs concernés complètent les démarches nécessaires pour remplir les conditions encore non respectées.

Octobre

En octobre, les demandes d'exemption relatives aux conditions d'admissibilité, telles que prévues au programme, sont traitées.

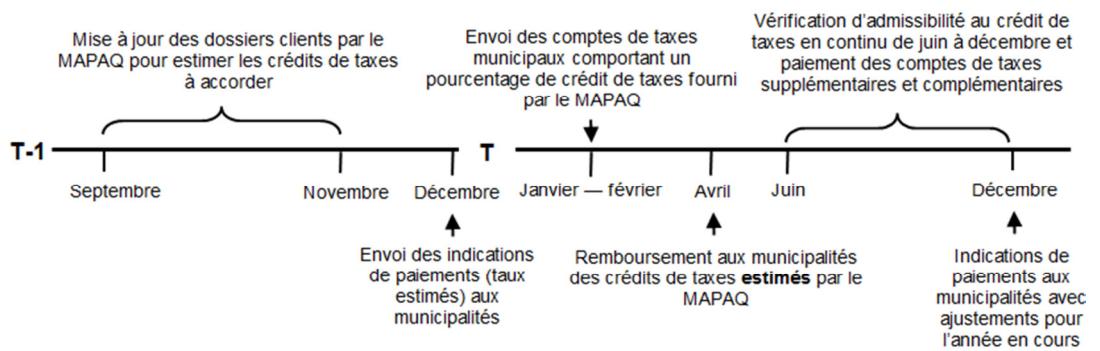
Décembre suivant

En décembre suivant, la nouvelle information sur le paiement est transmise aux municipalités, incluant les ajustements liés au crédit de l'année en cours le cas échéant.

Mars suivant

Ce n'est qu'en mars de l'année suivante que les derniers ajustements sont effectués sur la base du calcul final. À partir de ces ajustements, des comptes à recevoir ou des remboursements sont transmis aux producteurs.

Schéma de la chronologie du crédit de taxes estimé et des ajustements subséquents



Jusqu'à deux ans après

À cela s'ajoute l'émission des comptes de taxes complémentaires jusqu'à deux ans après la clôture de l'année.

Ainsi, pour l'année 2015, le processus est entamé en décembre 2014 (indication de paiement) et ne se termine qu'en mars 2018, notamment en raison de la fin des émissions de comptes de taxes complémentaires.

♦ **De nombreuses questions des producteurs agricoles**

La complexité du programme entraîne de nombreuses questions de la part des producteurs agricoles.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec a reçu jusqu'à 20 000 demandes d'information par année. Depuis 2013, il en reçoit environ 13 000 annuellement. Ces demandes proviennent de propriétaires exploitants et non exploitants. Ce chiffre apparaît particulièrement élevé, par rapport au nombre de bénéficiaires du programme.

TABLEAU 1

Appels reçus par le service à la clientèle du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec concernant le Programme de crédit de taxes foncières agricoles – 2009 à 2015
(en nombre)

Année	Nombre d'appels de demande d'information	Nombre de producteurs bénéficiaires du programme
2009	19 987	26 135
2010	17 656	26 511
2011	18 849	26 567
2012	14 067	26 604
2013	13 500	26 258
2014	13 115	26 146
2015	13 127	25 847

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

◆ Les travaux de la Commission de révision permanente des programmes

Dès le début de ses travaux, à l'automne 2014, la Commission de révision permanente des programmes avait procédé à une analyse du Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

❖ Le premier rapport de la commission

Dans son premier rapport¹¹, la commission signalait plusieurs problèmes, soit :

- « – une gestion lourde et complexe, avec de nombreuses modalités de remboursement;
- un remboursement aux agriculteurs locataires ou non producteurs difficilement justifiable;
- l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles afin de bénéficier du programme. »

❖ Le rapport final de la commission

Dans son rapport final¹², la commission a de nouveau abordé le Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

La commission a d'abord précisé qu'après son premier rapport, les données et les analyses fournies par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, par le ministère des Finances et par le ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, ne lui ont pas permis d'apprécier objectivement la pertinence et l'efficacité du programme.

La commission a ensuite souligné deux éléments remettant en cause l'argumentaire justifiant l'existence du programme, soit l'importance de la terre dans les activités de production des agriculteurs et le fait que la plupart des pays développés ont mis en place des programmes analogues.

La commission a formulé un autre constat, soit le fait qu'à son avis, le programme ne s'accompagnait d'aucune condition de nature structurante.

À partir de ces constats, la commission a transmis au gouvernement la recommandation suivante¹³ :

- « – La commission recommande au gouvernement d'examiner le Programme de crédit de taxes foncières agricoles dans le contexte de l'ensemble de l'aide accordée aux agriculteurs.
- En opérant une refonte du programme, le gouvernement devra s'assurer du caractère structurant de l'aide apportée.
- La commission souligne le caractère difficilement justifiable de l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles, pour pouvoir bénéficier du programme. Ce critère d'admissibilité doit être retiré. »

¹¹ Rapport de la Commission de révision permanente des programmes, novembre 2014, p. 72.

¹² Rapport de la Commission de révision permanente des programmes, juin 2015, volume 2, p. 19.

¹³ Rapport de la Commission de révision permanente des programmes, juin 2015, *op. cit.*, recommandation n° 40, p. 21.

Bref historique du Programme de crédit de taxes foncières agricoles et des mesures qui l'ont précédé

Un régime d'exemption doublé d'un régime de remboursement

Dès 1903, des exceptions en matière de taxation foncière en faveur du secteur agricole sont introduites au Québec.

C'est à partir de 1964 qu'un premier programme de remboursement aux agriculteurs voit le jour. Il y a donc eu à partir de 1964 un régime double où les agriculteurs bénéficiaient d'exceptions en matière de fiscalité municipale et de remboursements de taxes.

Au cours des années 1970 et 1980, les exceptions prévues à la fiscalité municipale tout comme les modalités ou la gestion des remboursements de taxes ont été modifiées à plusieurs reprises.

La fin des exemptions au profit du remboursement

En 1992, le régime est transformé et totalement transféré au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Ce changement met fin aux exceptions en place dans la fiscalité municipale et du même coup aux compensations versées aux municipalités à cet égard.

Le remboursement est ajusté de manière à avoir un impact nul sur l'agriculteur moyen, créant un calcul du remboursement complexe en tenant compte de l'abolition des exemptions.

Ainsi, le remboursement correspond essentiellement à 70 % du montant des taxes scolaires et municipales (y compris le montant des compensations pour services municipaux), le remboursement atteignant 100 % pour la taxe municipale applicable à la valeur des terrains qui excède 475 \$ l'hectare et aux taxes relatives à l'excédent du taux d'imposition sur 2 %. La part du remboursement à 100 % vient compenser la disparition des plafonds d'imposition pour la taxation municipale.

De nouvelles conditions d'admissibilité sont alors mises en place.

- L'exploitation agricole doit être enregistrée au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, alors que le remboursement était précédemment accordé aux producteurs agricoles reconnus en vertu de la Loi sur les producteurs agricoles. La nouvelle condition est équivalente à la condition qu'elle remplace, pour ce qui est du revenu agricole exigé.
- Dorénavant, l'exploitation agricole visée doit être comprise en tout ou en partie dans la zone agricole. Cette condition n'existe pas auparavant, mais des dispositions prenaient en compte la présence des agriculteurs en zone agricole.
- L'exploitation agricole doit respecter un critère de rentabilité, soit dégager un revenu brut de 150 \$ ou plus par hectare, représentant le rendement normal attendu des activités agricoles, et visant à encourager une utilisation optimale du territoire agricole.

Des changements apportés en 1995 modifient de nouveau les modalités de calcul de l'aide, en plus d'ajouter de nouvelles conditions d'admissibilité.

À partir de 1995, les règles de calcul prennent la forme connue jusqu'à maintenant, soit une structure en trois parties.

- 100 % des premiers 300 \$ de taxes pour les entreprises dont la valeur du terrain est inférieure à 800 \$ l'hectare;
- 70 % du montant de taxe additionnelle pour ces entreprises, ou 70 % du montant total pour celles dont la valeur des terrains est supérieure à 800 \$ l'hectare;
- 30 % additionnel sur le montant de taxe attribuable à la valeur des terrains excédant 800 \$ l'hectare.

Bref historique du programme de crédit de taxes foncières agricoles et des mesures qui l'ont précédé (suite)

Au même moment, d'autres modifications sont apportées :

- Un plafond de remboursement de 30 % des revenus bruts de l'exploitation est établi.
- Un second critère de performance s'ajoute, soit avoir produit un revenu brut de 10 000 \$ ou plus.
- C'est aussi la même année que l'exigence pour le bénéficiaire d'avoir acquitté toute cotisation annuelle à l'Union des producteurs agricoles est introduite.

En 2002, le critère de performance est ramené à 5 000 \$ de revenu brut. Toujours en 2002, le remboursement additionnel de 30 % est aboli.

De nouveaux changements sont apportés en 2005.

- Le calcul est uniformisé pour que la première tranche de 300 \$ soit remboursée à 100 % pour tous.
- Le remboursement additionnel aboli en 2002 est réintroduit, mais au taux de 15 % (plutôt que 30 %) et seulement après un seuil de 1 500 \$ l'hectare, seuil qui sera indexé par la suite.
- La condition de rentabilité calculée à l'hectare est modifiée pour être calculée selon la valeur foncière, soit 8 \$ de revenu brut par 100 \$ d'évaluation foncière. Cette condition est ramenée à 5 \$ de revenu brut par 100 \$ d'évaluation foncière en 2015.
- Une nouvelle condition de nature environnementale est introduite, relativement à la production d'un bilan phosphore. À partir de 2012, ce bilan phosphore doit en plus être en équilibre.

Le passage du régime de remboursement ou régime de crédit

En 2007, le programme est totalement transformé pour passer d'un programme de remboursement à l'agriculteur à un programme de crédit de taxes, soit un remboursement à la source. En vertu de ce nouveau programme, la municipalité applique directement le crédit au compte de taxes de l'agriculteur et elle reçoit un remboursement conséquent de la part du gouvernement du Québec.

Ce nouveau programme a hérité des règles de calcul ainsi que des critères d'admissibilité de l'ancien programme de remboursement.

Cependant, un plafond de croissance des dépenses du programme est imposé, soit 7 % annuellement en 2007, 6 % en 2008 et 5 % par la suite.

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

Comparaison avec le reste du Canada

Le Québec n'est pas la seule juridiction à soutenir le secteur agricole par des mesures visant à réduire le poids des taxes foncières sur ces entreprises.

L'approche adoptée varie cependant en fonction des juridictions. Partout ailleurs au Canada, le secteur agricole bénéficie d'une exemption d'impôt foncier en contrepartie d'une subvention directe ou indirecte aux municipalités.

Le Québec est la seule juridiction canadienne où la compensation prend la forme d'une subvention directe au producteur agricole (ou son équivalent via un crédit à la source).

Le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont des taux d'aide moyens comparables et parmi les plus élevés au Canada. Ces juridictions, qui ont des modèles agricoles semblables, compensent donc le plus le coût de capitalisation des entreprises agricoles.

Le tableau ci-après présente un sommaire des mesures d'exonération fiscale agricole dans les provinces canadiennes. Dans le cas du Québec, il s'agit du Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

Comparaison avec le reste du Canada (suite)

Mesures d'allégement du fardeau foncier des entreprises agricoles – Provinces canadiennes, données de 2014 (sauf pour le Québec)

	Exemption d'évaluation sur les terres		Exemption d'évaluation sur les bâtiments		Réduction du taux agricole sur les terres		Réduction du taux agricole sur les bâtiments	
	Taxes municipales	Taxes scolaires	Taxes municipales	Taxes scolaires	Taxes municipales	Taxes scolaires	Taxes municipales	Taxes scolaires
Colombie-Britannique	50 %	Minimum de 87,5 % ou de 50 000 \$	Minimum de 87,5 % ou de 50 000 \$					
Alberta		50 % en milieu urbain; 100 % en milieu rural	50 % en milieu urbain; 100 % en milieu rural					
Manitoba					Minimum de 100 % ou de 5 000 \$			
Ontario					75 %	75 %	75 %	75 %
Québec (actuel)					Crédit appliqué au compte de taxes municipales et scolaires :			
Québec (réforme)					<ul style="list-style-type: none"> – 100 % des premiers 300 \$ de taxes; <i>plus</i> – 70 % sur l'excédent; <i>plus</i> – 15 % des <u>taxes municipales</u> relatives à la valeur des <u>terres agricoles</u> qui excède 1 813,67 \$ l'hectare (indexé annuellement). 			
					Crédit de 78 %	—	Crédit de 78 %	—
Nouveau-Brunswick			0,12 \$ par 100 \$ d'évaluation foncière plus la différence de la moyenne provinciale		100 %	0,12 \$ par 100 \$ d'évaluation foncière plus la différence de la moyenne provinciale		100 %
Nouvelle-Écosse					100 %	100 %		
Île-du-Prince-Édouard			Minimum entre les taxes sur la valeur réelle et d'usage		Minimum entre les taxes sur la valeur réelle et d'usage	Minimum entre les taxes sur la valeur réelle et d'usage		Minimum entre les taxes sur la valeur réelle et d'usage

Source : Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

Comparaison internationale

Selon un rapport publié par l’Institut de recherche en économie contemporaine¹, des mesures d’allégement foncier pour les producteurs agricoles ont également été mises en place dans plusieurs pays.

Aux États-Unis

Aux États-Unis, les mesures varient d’un État à l’autre et, dans certains cas, un même État peut compter sur plus d’un programme aux modalités différentes visant des clientèles générales ou spécifiques.

Des mesures comportant un mode d’évaluation fondé sur l’usage ou l’utilisation actuelle des terres ont été instaurées dans presque tous les États.

En plus de ce mode d’évaluation, près d’une vingtaine d’États comptent aussi sur des taux d’évaluation différenciés, tels que le Kansas, le Massachusetts, le Minnesota, le Missouri, le Nebraska ainsi que les Dakota du Nord et du Sud.

Près d’une dizaine d’États ont également instauré une exemption totale ou partielle en matière de fiscalité agricole, dont la Californie à l’égard des entreprises produisant des fruits ou des noix de même qu’à l’égard des entreprises viticoles.

En Europe

En Europe, des mesures d’allégement foncier ont été établies sur la base d’une évaluation inférieure à la valeur du marché ou fondée sur un indicateur de revenu.

C’est par exemple le cas en Allemagne, en Autriche, en Italie et en Pologne. En contrepartie, en Allemagne, le taux de taxation agricole est plus élevé que le taux général.

Des exemptions de taxes foncières, totales ou partielles, ont pour leur part été instaurées en Finlande, en France, en Irlande, aux Pays-Bas ainsi qu’au Royaume-Uni.

¹ Renaud Gignac et François L’Italien, *La fiscalité foncière agricole au Québec : maîtriser l’évaluation et la vocation des terres agricoles*, Institut de recherche en économie contemporaine, Janvier 2016.

2. LA RÉFORME ADMINISTRATIVE ABANDONNÉE

Le gouvernement s'est engagé dans une réforme administrative du Programme de crédits de taxes foncières agricoles en mars 2016, dans le cadre du budget 2016-2017.

◆ Les objectifs du gouvernement

Avec cette réforme administrative maintenant abandonnée, le gouvernement visait trois grands objectifs.

❖ Assurer la pérennité du programme

En premier lieu, la réforme abandonnée visait à assurer la pérennité d'un programme dont la pertinence avait été remise en cause par la Commission de révision permanente des programmes. Dans le budget 2016-2017, le gouvernement soulignait « qu'un programme visant l'allégement du fardeau foncier des producteurs agricoles demeure essentiel à la vitalité de ce secteur important de l'économie du Québec »¹⁴.

Selon le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le maintien du programme contribuait à assurer la vitalité, l'occupation dynamique et la pérennité du territoire agricole ainsi que la sécurité alimentaire du Québec.

Le gouvernement annonçait le maintien du système de remboursement existant, en vertu duquel les propriétaires voient leur crédit directement appliqué sur leur compte de taxes.

❖ Simplifier le programme

En deuxième lieu, le gouvernement cherchait à simplifier l'administration d'un programme dont la complexité avait été démontrée. Les changements apportés au programme avaient pour but d'en alléger la gestion de manière significative et d'en améliorer la transparence pour les bénéficiaires¹⁵.

❖ Maintenir le niveau global de l'aide accordée

En troisième lieu, selon le budget 2016-2017, le gouvernement visait à maintenir le niveau global de l'aide accordée. Le changement annoncé ne devait pas changer le montant total du soutien accordé aux bénéficiaires du programme, les dépenses étant simplement transférées des crédits du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec vers une dépense financée par le régime fiscal¹⁶.

¹⁴ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Plan économique [Budget 2016-2017]*, mars 2016, p. A.70.

¹⁵ *Ibid.*, p. A.71.

¹⁶ *Ibid.*, p. A.72.

◆ **Les dispositions qui devaient être maintenues à la suite de la réforme**

La réforme abandonnée conservait un certain nombre de dispositions de l'actuel programme de crédit de taxes foncières agricoles.

❖ **Les modalités de demande de participation**

C'est l'exploitant agricole qui avait à déposer annuellement une demande de participation auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Si l'exploitant agricole louait des terres, la demande devait être effectuée conjointement avec le propriétaire.

❖ **L'application d'un crédit de taxes directement sur le compte de taxes des propriétaires**

Le crédit était maintenu à même le compte de taxes : le propriétaire ne payait que sa part nette au moment de la réception du compte.

L'exploitant agricole, qu'il soit locataire ou propriétaire, permettait de qualifier les immeubles agricoles (terres et bâtiments) admissibles au crédit alors que le propriétaire se voyait attribuer le crédit sur son compte de taxes.

◆ **Les modifications prévues**

❖ **La réduction du nombre de critères d'admissibilité**

La réforme telle qu'elle avait été mise en œuvre prévoyait la réduction du nombre de critères d'admissibilité de six à deux. Deux critères seulement devenaient nécessaires :

- être enregistré au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec;
- être situé en zone agricole (zoné « vert »).

Cette réduction du nombre de critères aurait conduit à une augmentation du nombre d'entreprises admissibles. Il y avait 24 744 entreprises admissibles en 2016, selon les critères alors prévus au programme. Avec la réduction des critères applicables, le nombre d'entreprises admissibles passait à 27 420 en 2017.

Ainsi, la réforme semblait rendre le programme plus accessible, voire plus universel, 2 676 entreprises additionnelles devenant admissibles au programme.

❖ **Le changement des taxes admissible au crédit**

La réforme prévoyait deux changements dans les taxes admissibles au crédit.

◆ **La fin de la prise en compte des taxes scolaires**

Plutôt que de s'appliquer aux taxes municipales et aux taxes scolaires, le crédit ne se serait appliqué qu'aux taxes municipales. Cependant, le taux de crédit de taxes aurait été ajusté à la hausse en conséquence.

◆ **La prise en compte des taxes prélevées sur les terres inoccupées**

La réforme prévoyait l'élargissement du programme aux taxes municipales correspondant aux terres inoccupées.

❖ La fixation d'un taux unique de crédit

Point fondamental de la réforme, un taux unique de crédit de taxes aurait été appliqué pour toutes les exploitations partout sur le territoire. Il s'agissait d'une modification essentielle, en vue de simplifier le programme.

Par cette simplification, la détermination d'un taux moyen estimé en début d'année pour chaque entreprise, en fonction des différents paramètres, n'était plus nécessaire. De plus, le taux étant unique et les taxes scolaires n'étant plus prises en compte, il n'était plus nécessaire d'effectuer de corrections en cours d'année.

Les seuls réajustements possibles auraient été ceux découlant de changements principalement liés aux évaluations municipales et aux transactions foncières, mais également aux taxes de secteur ou à la tarification – par exemple pour les compteurs d'eau.

Le plafond de 30 % du revenu brut aurait été aboli.

❖ Les modalités de calcul du taux retenu, soit 78 %

Le taux applicable pour les deux premières années avait été fixé à 78 %. Ce taux avait été calculé de manière à ce que la réforme ait un impact nul sur les coûts du programme pour l'année de référence 2013, indexée de façon à simuler les coûts anticipés pour les années 2016 et 2017.

Ce calcul tenait compte de l'impact de l'arrivée des nouveaux producteurs admissibles à la suite de la révision des critères, ainsi que des changements dans les taxes admissibles au crédit.

❖ Le mécanisme proposé pour l'ajustement du taux unique à compter de 2019

Un mécanisme de lissage du taux de crédit était prévu dans la réforme. Il devait s'appliquer à compter de 2019.

En vertu de ce mécanisme, pour 2019 et les exercices financiers suivants, le taux aurait été ajusté en fonction du taux de croissance observé du coût du programme l'année précédente. Le taux appliqué une année donnée aurait correspondu essentiellement au moins élevé de :

- 78 %,
- ou
- le taux appliqué l'année précédente (année de référence) multiplié par 1,05 et divisé par le coût du programme pour cette année de référence en proportion de son coût pour l'année qui la précède¹⁷.

Le taux aurait pu ainsi varier d'une année à l'autre. Si le coût du programme augmentait de plus de 5 % une année donnée, le taux devait être réduit l'année suivante. Si le coût augmentait de moins de 5 %, le taux devait augmenter l'année suivante, mais sans dépasser 78 %.

Le taux pour l'année à venir aurait été connu au plus tard le 15 décembre de chaque année.

¹⁷ Pour les détails exacts du calcul, voir : MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Renseignements additionnels sur les mesures fiscales [Budget 2016-2017]*, pp. A.109 et A.110.

❖ **Un transfert de la gestion à Revenu Québec**

Les simplifications apportées au programme permettaient d'en transférer la gestion à Revenu Québec. Le remboursement rapide aux municipalités aurait été maintenu, la provenance du remboursement passant simplement du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec à Revenu Québec.

Revenu Québec aurait remboursé les municipalités dans un délai de 30 jours suivant l'attribution du crédit.

◆ **Les économies anticipées**

Selon les données rendues publiques dans le budget 2016-2017, la réforme abandonnée aurait permis d'économiser 1,5 million de dollars annuellement dans l'administration du programme. Ces économies résultaient de la diminution de 20 à 5 du nombre d'employés à temps complet¹⁸ affectés à l'administration du programme.

Il faut souligner que le coût d'administration du programme est pris en charge directement par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Ce coût n'est pas inclus dans l'enveloppe budgétaire du programme.

Le financement alloué à Revenu Québec aurait été ajusté en fonction des besoins liés à l'administration du programme.

¹⁸ Information confirmée par le ministère des Finances. Le terme d'« employés à temps complet » fait référence au concept d'« ETC », soit d'« équivalent temps complet ».

3. LE RETOUR À LA CASE DÉPART

L’abandon de la réforme par le gouvernement a d’abord été annoncé par le ministre de l’Agriculture le 3 février dernier¹⁹, puis concrétisé par la publication d’un bulletin d’information par le ministère des Finances le 14 février²⁰.

Selon l’information rendue disponible, l’abandon de la réforme par le gouvernement signifie un retour à la case départ :

- Le gouvernement retire immédiatement la réforme, dont il annule toutes les conséquences déjà mises en œuvre, malgré l’envoi par les municipalités de comptes de taxes présentant des taxes nettes résultant de la réforme.
- Le gouvernement rétablit pleinement le programme dans ses règles antérieures et, en particulier, tous les critères d’admissibilité d’origine.
- Les ajustements appropriés, à la hausse ou à la baisse, seront effectués auprès des bénéficiaires du programme dans les mois à venir.

◆ **Le traitement des bénéficiaires qui auraient été nouvellement admissibles avec la réforme**

L’abandon de la réforme soulève une question particulière, concernant les bénéficiaires qui auraient été nouvellement admissibles avec la réforme.

Le bulletin d’information publié par le ministère des Finances confirme qu’un programme transitoire sera mis en place pour compenser les propriétaires touchés :

« [...] pour tenir compte du fait que plusieurs personnes pourraient voir leur crédit de taxes annulé pour l’exercice financier ayant débuté le 1^{er} janvier 2017 au motif que l’exploitation agricole ne respecte pas toutes les conditions d’admissibilité prévues au Programme de crédit de taxes foncières agricoles ou que ces personnes n’ont pas payé leur cotisation annuelle à l’Union des producteurs agricoles, le ministre de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation mettra en place, sur une base transitoire, un programme budgétaire pour que ces personnes puissent bénéficier du crédit de taxes foncières auquel elles auraient eu droit si la réforme annoncée le 17 mars 2016 n’avait pas été annulée. »²¹

Le coût de ce programme transitoire s’ajoutera au coût normal du programme et n’aura pas de conséquence sur l’aide normalement versée aux producteurs admissibles en vertu des règles en place.

¹⁹ MINISTÈRE DE L’AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L’ALIMENTATION DU QUÉBEC, *Déclaration du ministre Lessard..., op. cit.*

²⁰ MINISTÈRE DES FINANCES DU QUÉBEC, *Annulation de la réforme..., op. cit.*

²¹ *Ibid.*

◆ L'application probable du plafonnement prévu dans la loi

À la suite d'échanges avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, il a été précisé que la règle du plafonnement de l'enveloppe budgétaire du programme devrait s'appliquer pour les crédits octroyés pour l'année 2016 puisque, selon les projections, le montant total des crédits versés en 2016 dépassera l'enveloppe permise.

Dans une telle situation, des ajustements *a posteriori* seront nécessaires pour récupérer les sommes versées en trop à chaque bénéficiaire pour l'année 2016, une fois que l'année sera effectivement close et que le montant réel du dépassement sera connu.

Ce plafonnement effectif de l'aide versée en 2016 aura probablement un effet sur l'aide versée en 2017, à moins que la croissance des taxes foncières soit suffisamment faible pour que le coût total de l'aide respecte le plafonnement prévu par la loi.

Il est à noter que l'aide qui aurait été versée en vertu de la réforme abandonnée n'aurait pas été plafonnée en 2017. Aucun ajustement du taux n'était prévu pour les deux premières années.

◆ Des enjeux de deux ordres

L'abandon de la réforme et le rétablissement rétroactif des règles précédentes soulèvent en fait des enjeux de deux ordres.

❖ Des enjeux administratifs et financiers pour l'État

Il est évident que cette décision est une nouvelle source de complexité – et donc probablement de coûts administratifs supplémentaires –, pour un programme dont le gouvernement soulignait déjà la multiplication des étapes de calcul et le manque de clarté.

De plus, la mise en place d'un programme transitoire pour compenser des bénéficiaires qui ne sont pas admissibles au programme selon ses règles actuelles engendrera une dépense additionnelle pour le gouvernement.

❖ Des enjeux politiques

L'abandon de la réforme entraînera une nouvelle série d'ajustements auprès des bénéficiaires – des remboursements comme des prélèvements complémentaires –, pouvant s'étaler jusque dans le courant de l'année 2018.

Le plafonnement effectif du programme, dont les coûts dépasseront vraisemblablement l'enveloppe permise par la loi, demandera dorénavant une récupération d'une partie du crédit versé en vertu du programme.

◆ Des éléments intéressants dans la réforme abandonnée

La réforme répondait à une réelle difficulté, celle liée à l'administration du programme, due à la complexité des règles mises en place.

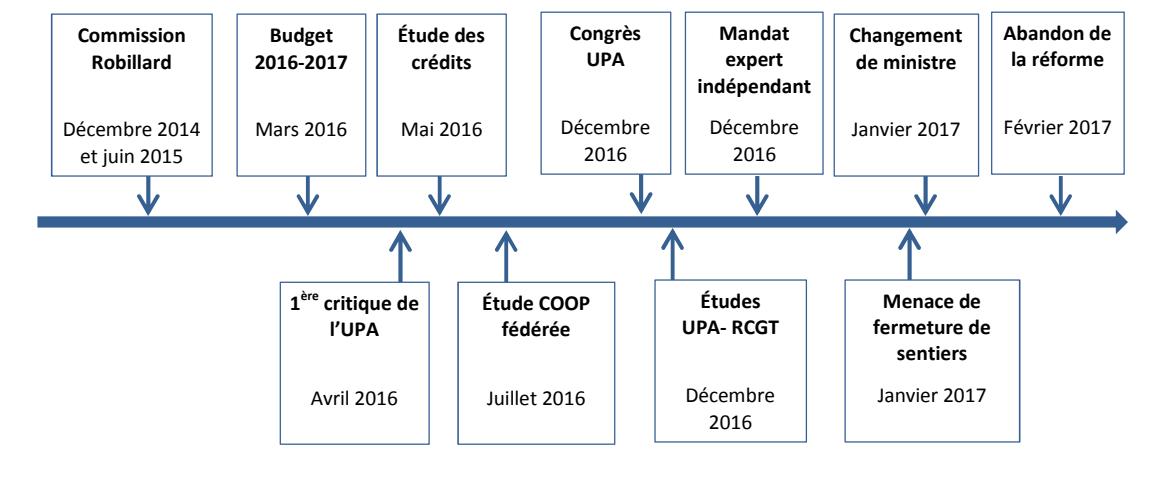
La réforme comportait des éléments intéressants pour réduire cette complexité, soit :

- une simplification provenant essentiellement de la réduction du nombre de critères d'admissibilité et de la mise en place d'un taux unique à la place des trois taux existants, ce qui avait pour effet de réduire le nombre de révisions;
- un transfert de l'administration du programme à Revenu Québec.

La réforme étant abandonnée, le problème de la complexité du programme reste entier, et on doit se demander s'il n'est pas possible de récupérer certains des éléments de la réforme pour rendre le programme moins lourd à administrer.

GRAPHIQUE 1

La succession des différents événements survenus depuis 2015, concernant le Programme de crédit de taxes foncières agricoles



DEUXIÈME PARTIE : UN ENJEU SOUS-JACENT AU DÉBAT – L'AUGMENTATION DES TAXES FONCIÈRES

La deuxième partie du rapport aborde un enjeu sous-jacent au débat sur le Programme de crédit de taxes foncières agricoles, soit l'augmentation de ces taxes foncières.

Le rapport revient sur les préoccupations du milieu agricole à cet égard.

Le rapport reprend ensuite chacun des points caractérisant ces préoccupations, en tentant de répondre à quatre questions :

- Assiste-t-on à une augmentation de la valeur des terres agricoles?
- L'augmentation de la valeur des terres agricoles risque-t-elle de se poursuivre ou même de s'accélérer dans l'avenir?
- L'augmentation de la valeur des terres agricoles se répercute-t-elle sur le niveau des taxes?
- Quel est le point de vue des municipalités et des évaluateurs quant à une éventuelle remise en cause des règles actuelles de la fiscalité municipale?

On est en fait placé devant deux visions contradictoires, le Programme de crédit de taxes foncières agricoles faisant office de compromis entre les points de vue difficilement conciliaires du milieu agricole et du milieu municipal.

1. LES PRÉOCCUPATIONS DU MILIEU AGRICOLE

Tout le débat concernant le Programme de crédit de taxes foncières agricoles repose sur un enjeu de fond, soit le montant même des taxes foncières agricoles acquittées par les entreprises agricoles.

Le programme vise en fait à transférer à l'ensemble de la collectivité la plus grande partie de ces taxes foncières, en raison du caractère spécifique des entreprises agricoles – notamment pour l'occupation du territoire et l'activité économique –, et de l'importance qu'occupent les terres dans l'activité agricole.

Les rencontres effectuées dans le cadre du mandat ont confirmé cet enjeu de fond et la sensibilité du milieu à cet égard.

Les préoccupations du milieu agricole concernant l'augmentation des taxes foncières peuvent être résumées en quatre points.

◆ **L'augmentation de la valeur des terres**

Le milieu agricole s'inquiète de l'augmentation continue de la valeur des terres, constatée depuis plusieurs années. Cette augmentation alourdit l'investissement nécessaire à l'activité agricole.

◆ **Une augmentation qui va se confirmer et s'accélérer dans l'avenir**

Les représentants du milieu agricole anticipent une poursuite et même une accélération de cette augmentation dans l'avenir.

◆ **Une augmentation qui se répercute sur le niveau des taxes**

Selon la perception du milieu agricole, l'augmentation de la valeur des terres se répercute directement sur le niveau des taxes, ce qui a pour effet de faire porter par les entreprises agricoles une bonne part des investissements municipaux, dans les municipalités où ces entreprises sont établies.

◆ **Le mode d'évaluation des propriétés agricoles dans le cadre de la fiscalité municipale ne rend pas compte de la réalité**

Il faut ajouter qu'aux yeux du milieu agricole, le mode d'évaluation de la valeur foncière surévalue le montant des transactions concernant les terres agricoles.

Le mode d'évaluation actuel n'étant lié qu'aux transactions apparaissant au registre foncier du Québec, plusieurs transferts d'entreprises ne sont pas pris en compte. C'est le cas notamment des transferts aux enfants à des valeurs généralement inférieures et faites par l'intermédiaire de transfert d'actions n'impliquant pas de transaction immobilière.

On a essayé ici de reprendre chacune de ces préoccupations et d'en apprécier l'ampleur réelle.

2. ASSISTE-T-ON À UNE AUGMENTATION DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES?

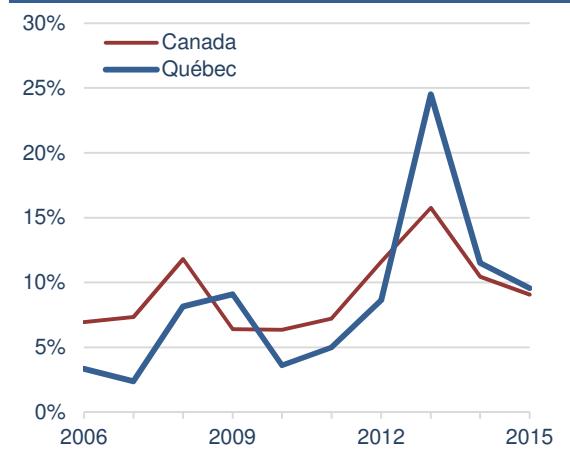
Lorsque l'on analyse l'évolution de l'indice des prix des terrains et des bâtiments agricoles, on constate que la valeur des terres agricoles a été en croissance dans les dernières décennies, au Québec comme ailleurs.

◆ Un constat : l'augmentation de la valeur des terres agricoles

Depuis dix ans, la valeur des terres a été en croissance au Québec. Cette croissance est légèrement plus faible au Québec que dans l'ensemble du Canada.

GRAPHIQUE 2

Taux de croissance de la valeur des terres et bâtiments agricoles au Québec et au Canada – 2006 à 2015
(en pourcentage)

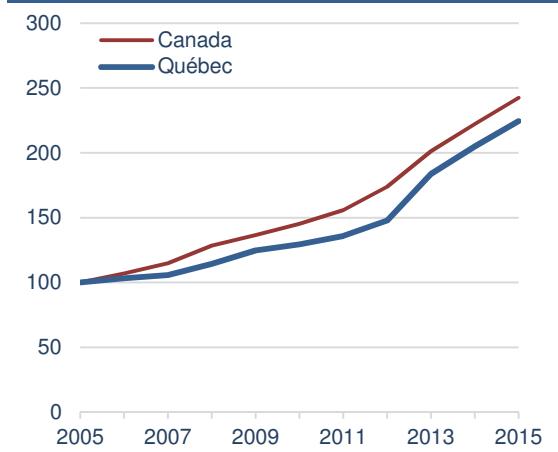


Source : Statistique Canada (tableau 002-0003).

GRAPHIQUE 3

Évolution de la valeur des terres et bâtiments agricoles au Québec et au Canada – 2005 à 2015

(indice, 2005 = 100)



Source : Statistique Canada (tableau 002-0003).

Cette augmentation de valeur est limitée par la protection des terres agricoles. Au Québec, la Loi sur l'acquisition des terres agricoles par des non-résidents et la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles protègent en partie la valeur des terres agricoles des pressions d'urbanisation. Sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole du Québec, une personne ne peut faire un usage non agricole d'une terre située dans une zone agricole. De plus, une personne qui ne réside pas au Québec ne peut faire directement ou indirectement l'acquisition d'une terre agricole sans l'autorisation de cette même commission.

Il faut par ailleurs souligner que lors de la confection des rôles d'évaluation, les évaluateurs doivent exclure les ventes spéculatives ayant pour objectif un usage du territoire agricole non également réalisable à court terme.

La valeur moyenne des transactions

Les informations compilées par La Financière agricole du Québec

Selon les informations compilées par La Financière agricole du Québec, les terres agricoles transigées au Québec en 2015 valaient en moyenne 14 143 \$ par hectare, comparativement à 4 924 \$ par hectare pour celles transigées en 2005.

En particulier, la valeur moyenne des terres en culture est passée de 6 052 \$ par hectare en 2005 à 19 432 \$ en 2015, soit une augmentation de 221 %.

Les terres en culture se transigent à un prix moyen un peu plus élevé comparativement à l'ensemble des terres agricoles, qui regroupent aussi les superficies agricoles telles que les terres en pâturage, les érablières, les boisés et les vergers.

La valeur des terres agricoles varie d'une région à l'autre au Québec

Les données compilées par La Financière agricole du Québec indiquent des valeurs moyennes d'environ 25 000 \$ par hectare, 22 000 \$ et 17 000 \$ respectivement pour les terres agricoles transigées en 2015 dans les régions de la Montérégie, de Lanaudière et des Laurentides.

La valeur moyenne des terres agricoles transigées se situe entre 4 000 \$ et 9 400 \$ par hectare dans celles de l'Outaouais, de l'Estrie, de Chaudière-Appalaches, du Centre-du-Québec, de la Capitale-Nationale et de la Mauricie.

Dans des régions plus éloignées des grands centres et où la culture de maïs et de soya est peu présente, les terres agricoles se sont transigées en 2015 à des valeurs moyennes comprises entre 1 800 \$ et 3 800 \$ par hectare. Il s'agit de l'Abitibi-Témiscamingue, du Saguenay–Lac-Saint-Jean et du Bas-Saint-Laurent.

Source : La Financière agricole du Québec, *Bulletin Transac-Terre*, édition 2016.

❖ Les facteurs explicatifs

La croissance de la valeur des terres au cours des dernières années découle à la fois d'éléments reliés à la conjoncture économique et des conditions sur certains marchés agricoles²².

Le resserrement des normes environnementales d'épandage de lisier au début des années 2000 a obligé les producteurs à posséder davantage de terres pour déverser la même quantité de purin et conserver le même niveau de production animale. Avec la rareté des terres cultivables au Québec, cela a entraîné une hausse de leurs valeurs.

Les taux d'intérêt ont suivi un mouvement à la baisse et sont à un creux historique depuis déjà quelques années²³. De faibles taux d'intérêt ont pour effet de favoriser la demande des acheteurs de terres, car les coûts de financement représentent un fardeau moins lourd.

Les revenus élevés provenant des cultures ont également joué un rôle prédominant sur la croissance du prix des terres agricoles. Les prix de référence internationaux des grains et des oléagineux ont connu un relèvement structurel vers le milieu des années 2000.

À ce relèvement structurel s'est momentanément ajoutée une flambée des prix au tournant des années 2010, en raison de conditions défavorables aux récoltes ayant prévalu dans d'importants pays producteurs. Par exemple, les États-Unis ont été frappés en 2012 par la plus importante sécheresse des 50 dernières années²⁴.

²² FINANCEMENT AGRICOLE CANADA, *Explication de la valeur des terres agricoles*, été 2015.

²³ STATISTIQUE CANADA, tableau 176-0043.

²⁴ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC, *Activité bioalimentaire au Québec – édition 2015*, 2016, pp. 12 et 13.

3. L'AUGMENTATION DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES RISQUE-T-ELLE DE SE POURSUIVRE OU MÊME DE S'ACCÉLÉRER DANS L'AVENIR?

Une prévision est toujours hasardeuse, mais deux éléments jouent en faveur du ralentissement de la croissance du prix des terres agricoles.

◆ Les perspectives concernant les prix des grains

Premier élément, les perspectives concernant les prix des grains sont moins favorables qu'il y a quelques années.

Les prix internationaux des grains et des oléagineux sont revenus à ce qu'ils étaient avant la flambée du tournant des années 2010. Selon les perspectives à long terme actuellement disponibles, on projette des prix des grains et des oléagineux en moyenne inférieurs à ceux observés durant cette flambée, mais néanmoins supérieurs à ce qu'ils étaient avant le milieu des années 2000²⁵.

Les prix des grains et des oléagineux et leur évolution future déterminent les profits anticipés. Les prévisions de profits diminuant, les pressions concernant le prix des terres destinées à produire les grains devraient également diminuer.

◆ Les taux d'intérêt

Deuxième élément, les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi bas, et on voit mal comment ils pourraient encore diminuer.

Des taux d'intérêt bas favorisent les achats de terres agricoles. Une stabilisation ou une augmentation des taux d'intérêt devrait à l'inverse entraîner un ralentissement de la hausse des prix de ces terres.

²⁵ UNITED STATES DEPARTMENT OF AGRICULTURE, OFFICE OF THE CHIEF ECONOMIST, *USDA Agricultural Projections to 2025*, février 2016, et ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES et ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016*, Paris, Éditions OCDE, mars 2016.

4. L'AUGMENTATION DE LA VALEUR DES TERRES AGRICOLES SE RÉPERCUTE-T-ELLE SUR LE NIVEAU DES TAXES?

La prise en considération de la seule croissance de la valeur des terres agricoles donne une fausse perception de l'augmentation du fardeau foncier agricole supporté par les producteurs.

◆ Les éléments à prendre en compte

La valeur des terres ne joue pas seule sur le niveau des taxes : il faut tenir compte également :

- du budget municipal et de l'évolution de la valeur des autres immeubles;
- du délai dans la répercussion de l'augmentation de la valeur des terres.

❖ Le budget municipal et la valeur des autres immeubles

La croissance du fardeau foncier municipal agricole dépend, d'une part, de la croissance du budget municipal, et d'autre part, du différentiel de croissance de la valeur des terres agricoles par rapport aux autres catégories d'immeubles. C'est donc le différentiel de croissance de la valeur des terres par rapport à d'autres catégories d'immeubles qui importe.

Par exemple, si la valeur de tous les immeubles sur le territoire de la municipalité augmente de 50 %, il n'y a aucun déplacement du fardeau fiscal et aucune augmentation du fardeau, sauf si la municipalité augmente son budget.

Ainsi, à long terme, sur le territoire d'une municipalité, la croissance du fardeau foncier agricole – toute celle du fardeau foncier des autres catégories d'immeubles – augmente au rythme de la croissance tendancielle du budget municipal, tandis qu'à court terme, les différentiels de croissance et la durée des rôles d'évaluation foncière (trois ans) déterminent la fluctuation du fardeau foncier agricole autour de sa tendance.

❖ Un délai dans la répercussion fiscale de la valeur des terres

Il y a un délai dans la répercussion de la valeur des terres sur la taxe foncière. La durée des rôles d'évaluation foncière et l'alternance d'entrée en vigueur de nouveaux rôles équilibrés entre les municipalités a pour effet de lisser l'impact de l'augmentation de la valeur des terres.

Chaque année, en moyenne, le tiers des municipalités dépose un nouveau rôle d'évaluation foncière équilibré. Ce rôle dure trois ans et est fonction des transactions observées dix-huit mois plus tôt.

◆ Un déplacement du fardeau fiscal municipal vers le secteur résidentiel

Sur la période 2007-2015, et pour l'ensemble du Québec, on observe que le secteur agricole a bénéficié d'un avantage fiscal net cumulé de l'ordre de 161 millions de dollars, en raison d'un déplacement du fardeau fiscal vers le secteur résidentiel²⁶.

On parle de déplacement fiscal vers un secteur donné – soit ici le secteur résidentiel – lorsque la croissance de la valeur des immeubles résidentiels excède celle des immeubles agricoles, à la suite de l'entrée en vigueur de nouveaux rôles d'évaluation foncière équilibrés.

◆ Une croissance plus faible que celle du secteur résidentiel

Pour savoir si l'augmentation de la valeur des terres agricoles se répercute sur le niveau des taxes foncières municipales, on dispose de données provenant du rapport de suivi de l'application du taux de taxe distinct aux immeubles agricoles pour 2015²⁷. Ce rapport trace l'évolution de la fiscalité agricole municipale.

- Entre 2007 et 2015, 2014 est la seule année où on constate une croissance annuelle du fardeau fiscal des immeubles agricoles supérieure à la croissance annuelle du fardeau fiscal des immeubles résidentiels.
- Pour les mêmes années, le taux de croissance annuel moyen du fardeau fiscal des immeubles résidentiels a été de 5,6 % comparativement à 3,6 % pour les immeubles agricoles.

²⁶ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE, *Rapport de suivi de l'application du taux de taxe distinct aux immeubles agricoles pour 2015* [document interne], janvier 2017.

²⁷ *Ibid.*

◆ Des taxes augmentant moins vite que la valeur des terres

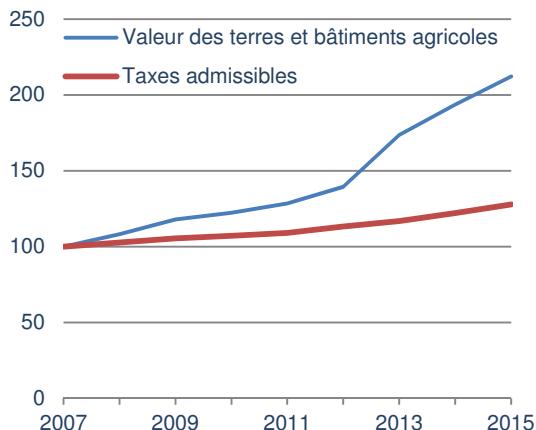
Comme l'illustrent les graphiques 4 et 5, les taxes municipales devant être supportées par le secteur agricole ont augmenté moins rapidement que la valeur des terres et bâtiments agricoles. Le rythme de croissance des taxes municipales est beaucoup plus modéré.

De plus, l'évolution du crédit de taxes suit l'évolution des taxes admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

GRAPHIQUE 4

Évolution de la valeur des terres et bâtiments agricoles et des taxes admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles – 2007 à 2015

(indice, 2007 = 100)

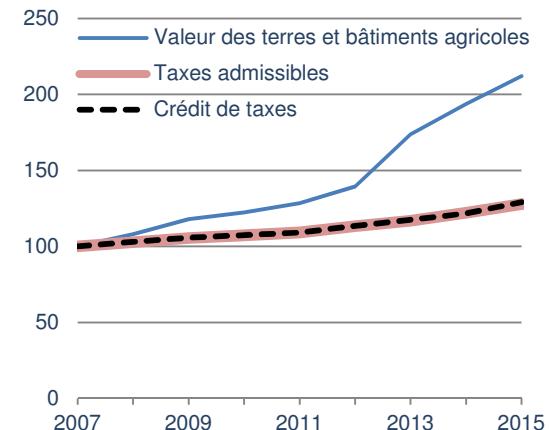


Sources : Statistique Canada (tableau 002-0003) et ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

GRAPHIQUE 5

Évolution de la valeur des terres et bâtiments agricoles, des taxes admissibles et du crédit de taxes foncières agricoles – 2007 à 2015

(indice, 2007 = 100)



Sources : Statistique Canada (tableau 002-0003) et ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

5. LE POINT DE VUE DES MUNICIPALITÉS

La remise en cause de la fiscalité municipale se heurte aux principes défendus par les municipalités et par les évaluateurs.

La fiscalité municipale est centrale dans les préoccupations des municipalités. Depuis la réforme de 1980, l'impôt foncier représente la principale source de revenus des municipalités du Québec – soit actuellement environ 65 %²⁸.

La fiscalité municipale repose sur plusieurs principes, auxquels les municipalités sont très attachées²⁹. Ces principes sont les suivants :

- l'autonomie fiscale et financière des gouvernements de proximité;
- l'équité entre les contribuables;
- la simplicité administrative;
- l'intégrité du système fiscal municipal en limitant les exceptions.

Les municipalités sont opposées à toute réforme allant à l'encontre de ces principes. Elles craignent en particulier une réforme de l'évaluation municipale qui :

- créerait un précédent pour d'autres types d'immeubles que les immeubles agricoles;
- entraînerait des coûts administratifs élevés;
- transfèrerait aux municipalités un fardeau découlant d'une responsabilité gouvernementale.

²⁸ L'impôt foncier au sens strict représente davantage une source de revenus de l'ordre de 50 %, mais en tenant compte également de la tarification et des en-lieu de taxes, on obtient une proportion d'environ 65 %.

²⁹ UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *La fiscalité foncière agricole – perspectives municipales* [document de travail], 25 janvier 2017, note remise par l'Union des municipalités du Québec lors des rencontres effectuées dans le cadre du présent rapport.

◆ L'opinion des évaluateurs

Il convient de rappeler brièvement ici les règles actuelles en matière d'évaluation municipale³⁰. En matière de fiscalité foncière, tous les immeubles sont évalués en fonction de leur valeur réelle, c'est-à-dire de leur valeur marchande sur un marché libre et ouvert à la concurrence. L'évaluation foncière est réalisée par des évaluateurs agrés.

Les évaluateurs disposent de trois méthodes permettant d'établir la valeur marchande, soit la méthode de comparaison, la méthode de revenu et la méthode du coût. Pour les immeubles agricoles, c'est la méthode de comparaison qui est utilisée.

La valeur marchande est déterminée selon différentes techniques : les évaluateurs peuvent s'appuyer sur d'autres données que celles provenant du bureau de la publicité des droits.

Les évaluateurs sont également attachés à plusieurs principes, dont notamment l'équité horizontale et le principe de la taxation sur la base de la richesse foncière.

◆ Les difficultés soulevées par les méthodes alternatives d'évaluation

Les demandes du milieu agricole visant à remplacer la valeur marchande par la valeur agronomique ou valeur d'usage remettraient ainsi en cause des principes et des règles constituant les fondements de la fiscalité municipale et du travail des évaluateurs.

Il faut ajouter que les concepts de valeur agronomique et de valeur d'usage soulèvent en soi des questionnements, concernant notamment la centralisation que ces concepts impliqueraient, ou le nombre d'informations à connaître pour les déterminer.

Nous comprenons que le concept de valeur agronomique ferait référence à la valeur résultant de la production actuelle de la terre. Le concept de valeur d'usage renverrait plutôt au potentiel pouvant être obtenu d'une terre donnée.

³⁰ MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, DES RÉGIONS ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE *Description du régime d'évaluation et de taxation foncière des exploitations agricoles – fiche d'information pour le groupe de travail sur la fiscalité agricole* [document interne], mars 2014.

6. DEUX VISIONS CONTRADICTOIRES

On constate ainsi que pour ce qui est de la définition des taxes foncières agricoles, deux visions contradictoires s'affrontent. Ces deux visions – celle du milieu agricole, et celle du milieu municipal, rejoints par les évaluateurs – ne semblent pas conciliables.

Du point de vue du gouvernement, ces deux visions doivent être traitées dans le respect de ses contraintes budgétaires.

Les tables de discussion et comités formés dans le passé pour tenter de trouver une solution commune n'ont jamais abouti, illustrant ainsi ces deux visions opposées.

❖ **Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles : un compromis**

Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles apparaît comme un compromis entre ces deux visions. Le programme actuel allège significativement le poids des taxes foncières supportées par le milieu agricole. Le programme le fait sans remettre en cause les principes de la fiscalité municipale.

On peut ici formuler deux remarques.

- Le programme prend en charge environ 70 % des taxes foncières agricoles et protège les entreprises agricoles contre une partie de l'augmentation des taxes foncières – mais une partie seulement, ce qui explique les craintes du milieu. Les entreprises agricoles ne sont pas entièrement protégées, en raison du plafonnement de l'enveloppe budgétaire affectée au Programme de crédit des taxes foncières agricoles.
- Comme indiqué précédemment, les municipalités peuvent, depuis 2007, fixer un taux agricole inférieur au taux résidentiel pour corriger un déplacement du fardeau fiscal agricole, à certaines conditions³¹. Cette possibilité est cependant très peu utilisée.

*

La croissance des taxes foncières agricoles et la perspective que cette croissance se poursuive alimentent les craintes du milieu agricole.

La voie d'une réforme de la fiscalité municipale dans ses éléments fondamentaux semblant bloquée, malgré les demandes répétées du milieu agricole, il apparaît ainsi plus productif de continuer de s'appuyer sur le Programme de crédit de taxes foncières agricoles en tentant de l'améliorer.

C'est en fait la voie qu'a choisie le gouvernement, avec des résultats dont on doit comprendre la signification pour en tirer les enseignements appropriés.

³¹ Voir ci-dessus, page 10.

Réflexions sur la fiscalité municipale et la taxation du secteur agricole – de nombreuses tentatives par le passé

Les questions de la fiscalité municipale et de ses implications sur la taxation des terres agricoles ont été abordées à de nombreuses reprises au cours des dernières décennies.

On peut notamment relever une dizaine d'exercices ayant traité de ces sujets depuis les années 1990 :

- 1993 : Table de travail sur la fiscalité municipale des exploitations agricoles;
- 1999 : Table de travail sur la fiscalité municipale agricole;
- 1999 : Rapport Bédard (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locale) ayant conduit notamment à la taxation distincte du secteur non résidentiel;
- 2001 : Rapport Paquin sur l'évaluation du programme et la fiscalité agricole;
- 2001 : Comité sur la fiscalité municipale des exploitations agricoles;
- 2003 : Étude sur le déplacement du fardeau fiscal des municipalités vers le secteur agricole;
- 2003 : Groupe de travail sur l'évaluation municipale des exploitations agricoles;
- 2004 : Rapport d'analyse sur la valeur des transactions familiales des exploitations agricoles;
- 2005 : Rapport Dufour (Comité interministériel élargi sur la fiscalité agricole municipale);
- 2007-2009 : Comité de suivi de l'application du taux distinct agricole;
- 2013 : Groupe de travail sur la fiscalité locale des exploitations agricoles (jamais eu lieu).

TROISIÈME PARTIE : L'IMPACT FINANCIER QU'AURAIT EU LA RÉFORME ABANDONNÉE POUR LES ENTREPRISES AGRICOLES

La troisième partie du rapport est entièrement consacrée à l'impact financier qu'aurait eu la réforme abandonnée, pour les entreprises agricoles.

Le rapport revient d'abord sur la guerre de chiffres consécutive à la mise en œuvre de la réforme maintenant abandonnée.

Conformément au mandat confié par le gouvernement, le rapport tente d'éclairer le débat en procédant à une évaluation aussi rigoureuse que possible de l'impact financier réel qu'aurait eu la réforme abandonnée.

À cette fin, le rapport présente successivement :

- la méthodologie retenue;
- des données globales;
- l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme pour les entreprises, sur l'aide apportée;
- les effets de la réforme abandonnée en proportion de l'aide financière reçue;
- les effets de la réforme abandonnée en proportion des taxes nettes payées;
- les effets de la réforme abandonnée en proportion des revenus bruts des entreprises;
- l'impact selon la taille des entreprises, les types de production et les régions;
- l'impact de la réforme en tenant compte de la fiscalité;
- les facteurs expliquant la présence de gagnants et de perdants.

Au terme de ces différentes évaluations, le rapport dégage un certain nombre de constats sur les impacts de la réforme abandonnée.

1. LE POINT DE DÉPART : UNE GUERRE DE CHIFFRES

Le débat sur l'impact s'est amorcé après l'annonce de la réforme lors du budget 2016-2017 du gouvernement, et a rapidement pris la forme d'une véritable guerre de chiffres.

◆ Un débat résumé en cinq citations

Cette guerre de chiffres peut être résumée en cinq citations³².

❖ La première critique de l'Union des producteurs agricoles

À la suite de l'annonce de la réforme, l'Union des producteurs agricoles émet en avril 2016 un premier commentaire critique.

À ce moment, l'organisme affirme que la hausse représentera, en moyenne, de 30 à 40 % de la facture (taxes nettes) des producteurs agricoles³³. Cette évaluation sera reprise et précisée au cours des mois suivants, l'Union des producteurs agricoles évaluant que « les changements représenteront une hausse de 30 à 40 % des coûts nets pour plus de 80 % des entreprises agricoles. »³⁴

❖ Une évaluation gouvernementale à la suite de l'étude des crédits

Lors de l'étude des crédits budgétaires 2016-2017, le gouvernement s'engage à présenter une évaluation de l'impact de la réforme abandonnée. Cette évaluation, déposée en juillet 2016, affirme que :

« selon les scénarios du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, 78 % de tous les producteurs actuellement admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles subiront une réduction modeste de leur crédit (moins de 1 000 \$), alors que 9 % d'entre eux profiteront d'une hausse du crédit du même montant. »³⁵

❖ Le ministre devant le congrès de l'Union des producteurs agricoles

Lors du congrès de l'Union des producteurs agricoles, en décembre 2016, le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation prononce la déclaration suivante, en réponse à l'évaluation de l'Union des producteurs agricoles précédemment citée et en disant s'appuyer sur une évaluation fournie par le ministre des Finances :

« Les données réelles [...] démontrent plutôt que les bénéficiaires qui verront leur compte de taxes haussé de plus de 30 % représentent 1 % de la clientèle (300 producteurs agricoles), pour une perte moyenne de 113 \$. »

³² On ne reprend pas dans la présente section l'évaluation produite par la Coop fédérée (rapport de Forest Lavoie Conseil), puisque cette dernière est produite à partir de cas-type.

³³ UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Webdiffusion – dossier chaud, la réforme de la fiscalité foncière agricole*, 11 avril 2016.

³⁴ UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES, *Taxes foncières agricoles : l'impact de la réforme sera beaucoup plus important que le prétend le ministre de l'Agriculture!*, [communiqué], 20 décembre 2016.

³⁵ Document présenté par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en juillet 2016 et faisant suite à un engagement pris lors de l'étude des crédits du ministère devant la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles.

❖ **Une première évaluation de l’Union des producteurs agricoles, vérifiée par Raymond Chabot Grant Thornton**

Le 19 décembre 2016, l’Union des producteurs agricoles répond directement à cette dernière déclaration en procédant à une évaluation vérifiée par Raymond Chabot Grant Thornton.³⁶

Selon leur évaluation, si la réforme avait été appliquée en 2016, 310 producteurs agricoles ciblés par l’Union des producteurs agricoles auraient vu leur facture de taxes foncières (taxes nettes) augmenter de plus de 30 %, pour une moyenne de 1 123 \$.

❖ **Une deuxième évaluation de l’Union des producteurs agricoles, vérifiée par Raymond Chabot Grant Thornton**

Toujours le 19 décembre 2016, l’Union des producteurs agricoles produit une deuxième évaluation, validée elle aussi par Raymond Chabot Grant Thornton³⁷. Cette évaluation porte sur la projection des taxes municipales qui auraient dû être payées par les producteurs agricoles à la suite de la réforme.

Sur la base de données publiques et de certaines hypothèses, le rapport affirme que le total des taxes foncières nettes à payer par les producteurs agricoles admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles serait passé de 42,6 millions de dollars à 58,9 millions de dollars entre 2016 et 2017, soit une augmentation de 38 %.

³⁶ RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON, *Rapport portant sur l’évaluation des impacts de la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles*, décembre 2016.

³⁷ RAYMOND CHABOT GRANT THORNTON, *Rapport de validation de la projection des taxes payées par les producteurs agricoles – 2017 à 2019*, décembre 2016

◆ Des différences de perception considérables

Au-delà de cette guerre de chiffres, la série d'entretiens organisés dans le cadre du présent mandat a permis de constater qu'il existait des différences de perception considérables quant aux enjeux de la réforme maintenant abandonnée, entre le gouvernement et le milieu agricole.

❖ Une simplification pour le gouvernement plutôt que pour les bénéficiaires

La réforme mise en place par le gouvernement et maintenant abandonnée visait, on l'a vu, à simplifier un programme considéré comme extrêmement complexe par ceux qui l'administrent – et manifestement à juste titre.

Lors des entretiens organisés dans le cadre de la préparation du rapport, il est apparu clairement que la complexité du programme n'affectait pas les agriculteurs.

Le milieu agricole considère que le programme que le gouvernement voulait réformer est au contraire clair et simple : les entreprises agricoles reçoivent dans un délai rapide le montant net des taxes à payer, les ajustements effectués ultérieurement ne semblant pas les incommoder.

En conséquence, la réforme abandonnée a été perçue par le milieu agricole comme bénéficiant avant tout au gouvernement, et visant essentiellement à réduire les coûts d'administration du programme – le gouvernement faisant financer par les entreprises des simplifications dont il était le seul à profiter.

❖ Une aide perçue comme un soutien aux municipalités plutôt qu'aux entreprises agricoles

Lors de ces mêmes entretiens, plusieurs intervenants ont souligné que pour eux, le programme avait pour but non pas d'aider les entreprises agricoles mais de compenser les municipalités face aux réalités de l'exploitation des terres agricoles.

❖ Un changement s'inscrivant dans un contexte plus large

Il faut ajouter que plusieurs des intervenants ont expliqué la vigueur de la réaction du milieu, malgré les montants relativement limités souvent en cause, par la sensibilité des entreprises agricoles devant toute nouvelle contrainte ou réglementation.

Au cours des dernières années, les entreprises agricoles ont été soumises à des obligations nouvelles, notamment afin de protéger l'environnement ou le bien-être animal. La réforme abandonnée a été perçue par beaucoup d'entreprises agricoles comme « la goutte d'eau qui fait déborder le vase », ce qui explique probablement au moins en partie la mobilisation rapide du milieu contre l'initiative gouvernementale.

Il faut ajouter à cela la sensibilité particulière liée à toute la question de la cotisation obligatoire à l'Union des producteurs agricoles comme critère d'admissibilité au programme, et à sa suppression prévue dans la réforme abandonnée.

2. LA MÉTHODOLOGIE RETENUE

Pour comprendre les écarts d'évaluation entre les chiffres du gouvernement et ceux du milieu agricole, il a fallu d'abord retenir une méthodologie acceptable par tous.

◆ Le choix de l'année devant servir à la comparaison

Il existe une première différence entre les évaluations présentées par le gouvernement, par l'Union des producteurs agricoles et par la Coop fédérée, concernant le choix des années pour évaluer l'impact financier de la réforme pour les entreprises agricoles.

- Le gouvernement présente la valeur du crédit de 2017 une fois la réforme appliquée, par rapport à sa valeur en 2016, alors que s'appliquait le programme³⁸.
- L'Union des producteurs agricoles simule l'application de la réforme sur l'année 2016 et en compare le résultat aux données réelles de cette même année.
- La Coop fédérée fait elle aussi sa comparaison à année constante.

❖ Ne pas trancher

Pour la présente analyse, il est apparu préférable de ne pas trancher et d'effectuer deux calculs.

- Dans un premier temps, le rapport présente les montants qui auraient résulté de la réforme abandonnée si elle s'était appliquée en 2017, comparés aux montants qu'obtiendront effectivement les producteurs en 2017 selon le programme en place. Ceci correspond à l'évaluation des impacts à année constante, et cela permettra d'isoler uniquement les effets de la réforme.
- Dans un second temps, le rapport présente l'application de la réforme abandonnée pour l'année 2017 par rapport aux montants résultant en 2016 des règles alors en place. Cela permettra d'évaluer l'évolution des montants qu'auraient effectivement reçus les producteurs d'une année à l'autre, si la réforme avait été appliquée. Pour alléger le texte, cette évaluation est présentée en annexe³⁹, mais on y fait référence lorsque nécessaire.

³⁸ On fait référence aux évaluations effectuées par le ministère des Finances et notamment utilisées par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en décembre 2016, lors du congrès de l'Union des producteurs agricoles.

³⁹ Voir annexe 4.

◆ **La base de mesure des impacts**

Le gouvernement et l'Union des producteurs agricoles présentent leurs résultats selon deux bases de mesure différentes, soit en proportion des taxes nettes ou en proportion de l'aide financière versée.

- Le gouvernement présente les impacts des changements en dollars ainsi qu'en proportion de l'aide financière versée.
- L'Union des producteurs agricoles présente plutôt son évaluation des impacts en pourcentage de la valeur des taxes nettes payées par les producteurs.
- La Coop fédérée présente quant à elle ses résultats en pourcentage des taxes nettes et en pourcentage de l'aide versée.

❖ **Quatre bases de mesure retenues**

Dans la présente étude, quatre bases de mesure ont été retenues :

- en dollars;
- en proportion de l'aide financière reçue;
- en proportion des taxes nettes payées par le producteur;
- en pourcentage du revenu brut du producteur.

◆ La sélection des données

La question de la sélection des données est cruciale. Les méthodes utilisées par le gouvernement et par l'Union des producteurs agricoles diffèrent là aussi.

- Le gouvernement a évalué les impacts de la réforme à partir des données exhaustives de 2013, avec projection des paramètres à un taux de croissance annuel de 5 %.
- Les évaluations effectuées par l'Union des producteurs agricoles ont été réalisées à partir d'un échantillon. L'Union des producteurs agricoles a utilisé un échantillon d'entreprises ayant subi une perte de plus de 30 % des taxes nettes.
- La Coop fédérée a procédé à partir de ces types.

Les critères de sélection retenus par l'Union des producteurs agricoles

Le rapport de Raymond Chabot Grant Thornton intitulé « Rapport portant sur l'évaluation des impacts de la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles »¹ indique que selon les critères de sélection définis par l'Union des producteurs agricoles, un exploitant devait subir des pertes estimées de plus de 30 % des taxes nettes pour faire partie des 310 dossiers examinés.

Cette approche ne permet pas de calculer un impact moyen de la réforme, les producteurs subissant un gain et ceux subissant une perte modérée étant exclus.

« À ce titre, Raymond Chabot Grant Thornton souligne que son mandat se limite à valider la méthodologie de calcul ainsi qu'à valider, sur une base d'échantillonnage, les calculs de l'impact de la réforme réalisés sur les 310 producteurs ciblés. De plus, nous ne portons donc aucun jugement sur les critères de sélection et n'avons pas validé si les producteurs agricoles sélectionnés respectent les critères établis. »

¹ Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport portant sur l'évaluation des impacts de la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles*, décembre 2016.

❖ Une approche exhaustive

Dans le présent rapport, il a été possible de procéder de façon exhaustive, à partir de l'univers complet des exploitants agricoles inscrits au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec dispose des données exhaustives sur l'ensemble des producteurs agricoles visés par le Programme de crédit de taxes foncières agricoles – tant ceux qui avaient déjà accès au programme que ceux qui n'y avaient pas accès en l'absence de la réforme.

Ces données proviennent de trois grandes sources de données :

- les fiches d'enregistrement des producteurs, qui fournissent l'information sur les occupations de chaque unité d'évaluation agricole;
- les comptes de taxes municipales et les taux de taxe scolaire de toutes les unités d'évaluation agricoles;
- les données des partenaires sur l'admissibilité de chaque producteur à chaque condition.

❖ **Un fichier complet**

Le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec a donc fourni un fichier complet pour chacun des 27 420 producteurs enregistrés détaillant les taxes municipales et scolaires admissibles avec et sans la réforme, les aides applicables avec et sans la réforme ainsi que les conditions d’admissibilité respectées ou non.

Les données fournies concernent l’année 2016, qui constitue une année encore ouverte. Les taxes et producteurs admissibles peuvent donc évoluer, mais ces changements ne devraient pas avoir d’effet significatif dans l’ensemble.

Ces données ont été « dénominalisées » pour en assurer la confidentialité. Elles sont différentes de celles utilisées par le gouvernement dans ses évaluations de la réforme. Ce dernier utilisait des données plus anciennes, soit celles de l’année 2013 – projetées en 2016 et en 2017. Ces données ont également été rendues accessibles par le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec pour fin de comparaison.

❖ **Une projection en 2017**

Afin de procéder aux calculs, ces données ont été projetées en 2017 lorsque requis avec un taux d’actualisation de 5 %.

Selon les informations disponibles dans la base de données, l’application du programme en 2016 conduit à un dépassement de l’enveloppe du programme, ce qui nécessitera – si la situation se confirme – une récupération de sommes versées en trop lorsque toutes les données de l’année 2016 seront finales et que ce dépassement sera confirmé.

La projection des données de 2016 pour l’année 2017, à un taux de 5 %, conduirait ainsi également à un dépassement de l’ordre de 3,5 millions de dollars, et donc, à l’application du plafond prévu par la Loi du ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation.

Ainsi, les données calculées pour l’application du programme actuel en 2017 ont été ajustées en fonction de la règle de plafonnement du programme. L’aide calculée pour chaque producteur a donc été réduite de 2,21 % par rapport aux modalités habituelles du programme.

❖ **Des extractions**

À partir de cette base de données source, le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation du Québec a procédé à une série d’extractions pour répondre aux demandes transmises⁴⁰.

⁴⁰ Voir en annexe 3.

3. DES DONNÉES GLOBALES

Les calculs effectués ont d'abord porté sur trois données globales, soit :

- l'enveloppe même du programme;
- l'enveloppe du programme pour les entreprises admissibles avant la réforme;
- le montant des taxes nettes payées par les bénéficiaires du programme – soit le montant des taxes foncières diminuées de l'aide apportée.

◆ L'enveloppe même du programme

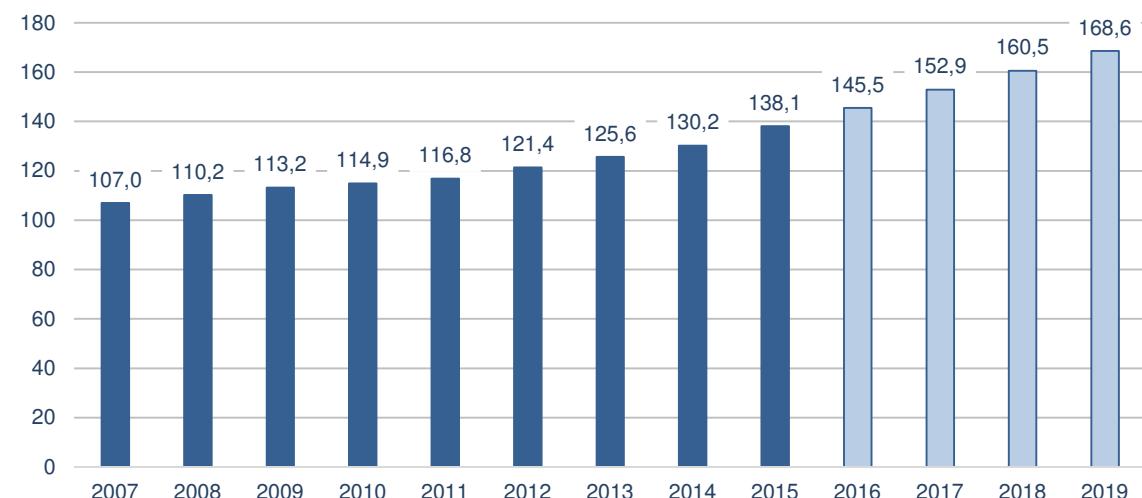
Il faut d'abord préciser que l'enveloppe du programme, telle que calculée par le gouvernement, ne comprend que l'aide versée aux entreprises agricoles. Comme indiqué précédemment, elle ne tient pas compte des coûts administratifs, pris en charge directement par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

Premier constat, on note qu'après la réforme maintenant abandonnée, l'enveloppe même du programme aurait augmenté.

L'enveloppe globale du Programme de crédits de taxes foncières agricoles est en croissance constante depuis 2007. Selon les projections, cette croissance devait se poursuivre en 2017, 2018 et 2019 avec la réforme.

GRAPHIQUE 6

Évolution de l'aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, avec réforme en 2017 – 2007 à 2019
(en millions de dollars)



Note : Selon les coûts projetés du programme pour les années 2016 et 2017 et les coûts majorés de 5 % pour les années 2018 et 2019.
Source : Données du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

◆ L'enveloppe du programme pour les entreprises admissibles avant la réforme

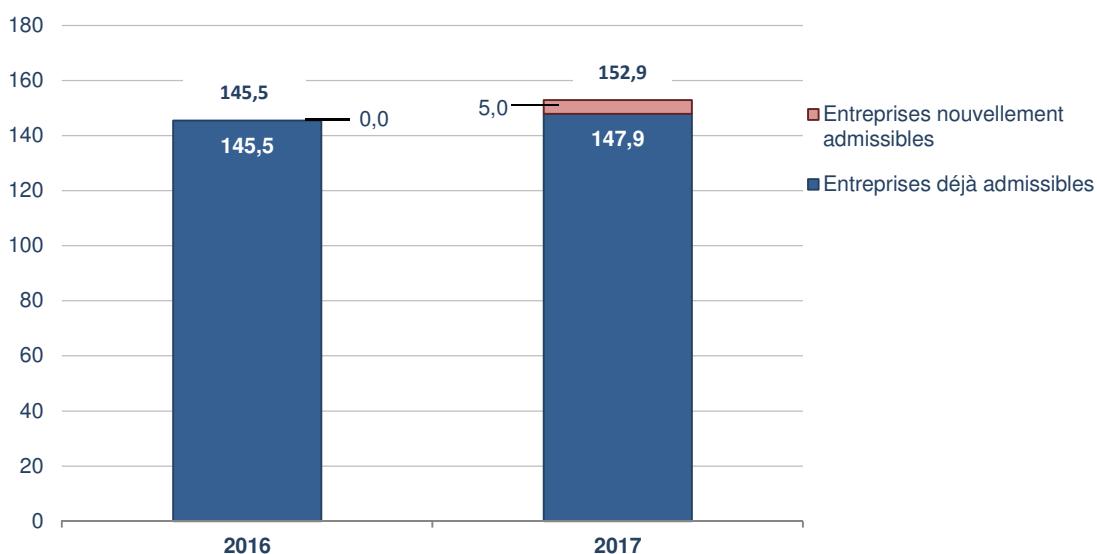
Deuxième constat, l'enveloppe du programme aurait également augmenté après la réforme abandonnée, même en se limitant aux seules entreprises admissibles avant la réforme.

Les sommes versées à ces entreprises auraient augmenté de 2,4 millions de dollars entre 2016 et 2017.

On note donc que, bien qu'une partie de la hausse totale prévue entre 2016 et 2017 provienne de l'admissibilité au programme de nouvelles entreprises agricoles, les sommes versées en 2017 uniquement aux entreprises admissibles selon les critères de 2016 auraient été tout de même en augmentation.

GRAPHIQUE 7

Aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles s'il y avait eu réforme en 2017, selon le type de bénéficiaires – 2016 et 2017 (en millions de dollars)



Note : Selon les coûts projetés du programme, avec application de la réforme en 2017.

◆ Le montant des taxes nettes payées par les bénéficiaires du programme

Le troisième constat concerne le montant des taxes nettes payées par les bénéficiaires du programme. L'évaluation porte cette fois-ci sur le montant des taxes foncières diminuées de l'aide apportée : elle tient donc compte de l'évolution des taxes elles-mêmes.

Selon l'évaluation effectuée, si la réforme avait été appliquée en 2017, les taxes nettes payées par les bénéficiaires déjà admissibles au programme en 2016 seraient passées de 53,2 millions de dollars à 60,8 millions de dollars en 2017 par rapport à 2016. Il s'agit d'une augmentation de 14 % environ. Il faut noter qu'une part de cette hausse sera supportée par les bénéficiaires même sans la réforme, en raison de la croissance des taxes totales d'année en année.

Dans l'évaluation des taxes nettes, on a utilisé comme base de calcul les taxes municipales et scolaires agricoles totales (en zone « verte »), afin de comparer correctement la situation avant et après la réforme, malgré les changements apportés aux taxes admissibles.

Pour l'ensemble des années considérées, les taxes nettes ont ainsi été calculées en appliquant l'aide apportée par le programme aux taxes supportées par les propriétaires bénéficiaires, que ces taxes soient admissibles ou non au programme – c'est-à-dire à toutes les taxes municipales et scolaires, incluant les taxes attribuables aux terres inoccupées.

TABLEAU 2

Évolution des taxes totales, des taxes admissibles, du crédit de taxes et des taxes nettes, entreprises déjà admissibles – 2007 à 2017 (en millions de dollars)

	Taxes municipales agricoles en zone agricole	Taxes scolaires agricoles en zone agricole	Taxes totales ⁽¹⁾	Taxes admissibles au PCFTA ⁽²⁾	Crédit de taxes (PCFTA)	Taxes nettes ⁽³⁾
2007	125,6	17,1	142,6	139,5	107,0	35,7
2008	131,0	16,9	147,8	143,4	110,2	37,6
2009	135,6	16,2	151,8	147,2	113,2	38,6
2010	138,7	15,8	154,5	149,7	114,9	39,6
2011	151,0	15,5	166,5	152,3	116,8	49,7
2012	150,7	14,5	165,2	158,2	121,4	43,8
2013	156,3	14,2	170,5	163,1	125,6	44,8
2014	160,3	17,9	178,1	170,5	130,2	47,9
2015	169,5	17,5	187,0	178,5	138,1	48,9
2016	180,5	18,2	198,7	190,8	145,5	53,2
2017 (avec réforme)	189,6	19,1	208,7	189,6	147,9	60,8

Note : En raison des arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre exactement aux sommes ou aux différences.

(1) Les taxes totales correspondent à la somme des taxes municipales et des taxes scolaires en zone agricole, pour les bénéficiaires actuels du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, que ces taxes soient admissibles ou non au programme.

(2) Jusqu'en 2016 inclusivement, les taxes admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles correspondent aux taxes municipales – exclusion faite des taxes liées aux terres inoccupées – et des taxes scolaires. En 2017, avec la réforme qui a depuis été abandonnée, les taxes admissibles auraient correspondu aux taxes municipales (y compris les terres inoccupées), les taxes scolaires n'étant plus admissibles.

(3) Les taxes nettes correspondent aux taxes totales moins le crédit de taxes.

Source : Données fournies par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

❖ La comparaison avec la projection effectuée par l'Union des producteurs agricoles en décembre 2016

En décembre 2016, l'Union des producteurs agricoles a produit une évaluation, validée par Raymond Chabot Grant Thornton et portant sur la projection des taxes foncières qui auraient dû être payées par les producteurs agricoles à la suite de la réforme⁴¹.

Sur la base de données publiques et de certaines hypothèses, le rapport affirme que le total des taxes foncières nettes à payer par les producteurs agricoles admissibles au Programme de crédit de taxes foncières agricoles serait passé de 42,6 millions de dollars à 58,9 millions de dollars entre 2016 et 2017, ce qui aurait représenté une augmentation de 38 %.

L'écart avec l'évaluation présentée précédemment, soit 14 %, provient du fait que dans ses calculs, l'Union des producteurs agricoles n'a pas adéquatement pris en compte les changements apportés par la réforme aux taxes admissibles.

- Dans son calcul, l'Union des producteurs agricoles utilise, jusqu'en 2016, un estimé des taxes municipales admissibles au programme. De cet estimé, elle soustrait la valeur du crédit de taxe pour obtenir les taxes nettes à payer.
- Pour 2017, elle déduit la valeur des taxes municipales admissibles à partir du coût annoncé du programme (pour les bénéficiaires déjà admissibles) et du taux uniforme de 78 %. Elle y ajoute une projection des taxes scolaires pour obtenir les taxes totales.

Cette méthode introduit un écart important dans la valeur des taxes municipales prises en compte. En effet, les données des taxes admissibles de 2007 à 2016 n'incluaient pas les taxes liées aux terres inoccupées (alors non admissibles au programme), alors que ces taxes sont prises en compte dans les taxes admissibles de 2017 en vertu des modalités prévues à la réforme.

Ainsi, pour la période de 2007 à 2016, l'Union des producteurs agricoles ne prend pas en compte des taxes qui étaient pourtant déjà supportées par les propriétaires de terres agricoles. Cet effet représente environ les deux tiers de l'augmentation présentée par l'Union des producteurs agricoles.

⁴¹ Voir ci-dessus, page 54.

4. L'IMPACT MONÉTAIRE QU'AURAIT EU LA RÉFORME SUR L'AIDE APPORTÉE, POUR LES ENTREPRISES

Après un calcul des données globales, on a procédé à une évaluation de l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme pour les entreprises agricoles, sur l'aide qui leur est apportée.

Cet impact a été calculé :

- pour les entreprises admissibles à l'actuel programme;
- pour les entreprises qui auraient été nouvellement admissibles au programme en raison de la réforme;
- pour l'ensemble de ces deux groupes d'entreprises, soit toutes les entreprises qui auraient été admissibles au programme après la réforme.

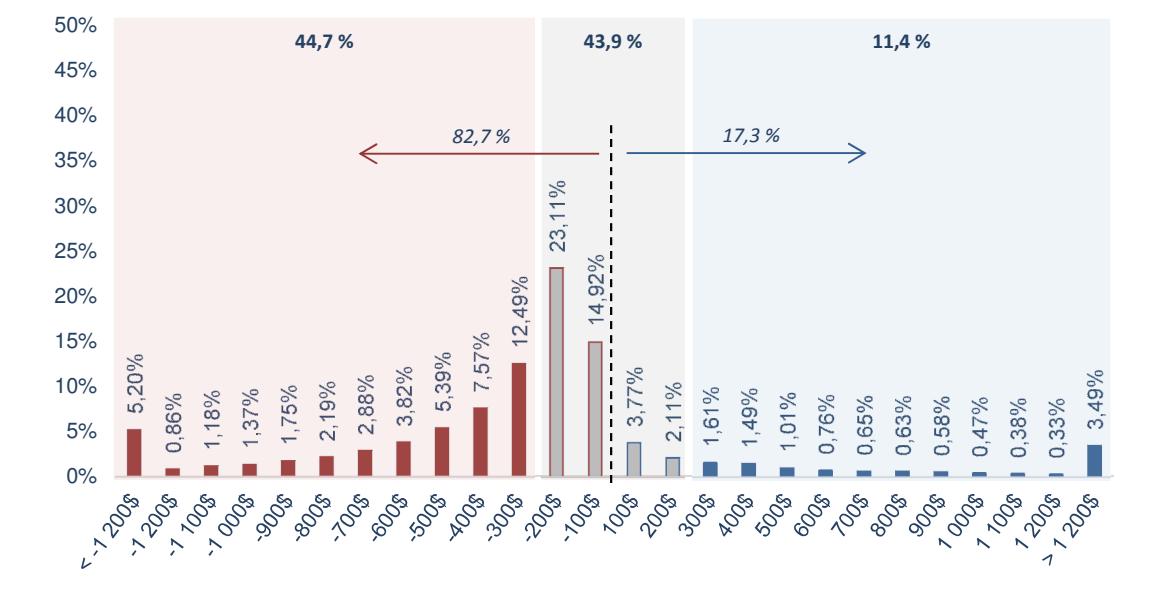
◆ Pour les entreprises admissibles à l'actuel programme

Les calculs aboutissent aux résultats suivants :

- En 2017, les entreprises agricoles auraient subi en moyenne une diminution de 198 \$ de l'aide apportée par le gouvernement, par rapport à l'aide qu'elles auraient eue en 2017 sans la réforme.
- Plus précisément, 82,7 % des entreprises agricoles déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer, tandis que 17,3 % d'entre elles auraient vu leur aide augmenter.
- On remarque par ailleurs que pour 43,9 % des entreprises admissibles, la diminution ou l'augmentation de l'aide aurait été inférieure à 200 \$, tandis que 44,7 % des entreprises auraient subi une perte de plus de 200 \$ en raison de la réforme et que 11,4 % des entreprises auraient quant à elles gagné plus de 200 \$ grâce à la réforme.

GRAPHIQUE 8

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



❖ La comparaison avec les chiffres présentés par le gouvernement en juillet 2016

Les résultats obtenus correspondent aux chiffres présentés en juillet 2016 par le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation lors de l’étude des crédits du ministère, devant la Commission de l’agriculture, des pêcheries, de l’énergie et des ressources naturelles⁴².

Selon le ministère, 78 % des producteurs déjà admissibles subiront une baisse de l’aide inférieure à 1 000 \$, et 9 % d’entre eux profiteront d’une hausse du crédit de plus de 1 000 \$.

Les évaluations obtenues montrent que 75,5 % des producteurs auraient vu leur aide réduite de moins de 1 000 \$ en 2017 par l’application de la réforme, contre 4,2 % qui auraient vu une augmentation de plus de 1 000 \$.

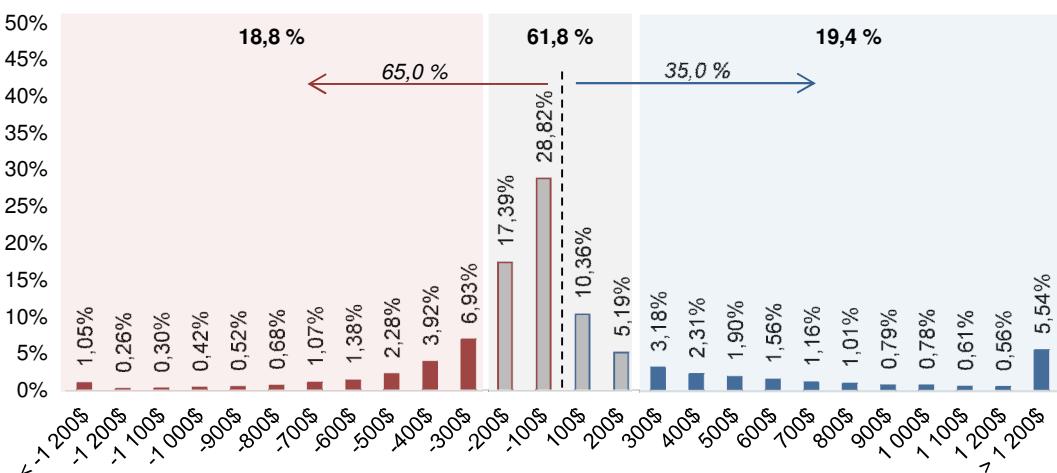
L’écart entre les résultats s’explique par l’utilisation de données différentes. La projection faite au départ par le gouvernement était fondée sur des données de 2013, projetées en 2017. Le présent rapport s’appuie sur des données plus récentes, soit celles de 2016 projetées en 2017.

Une autre base de comparaison utilisée par le gouvernement

À l’occasion de diverses interventions auprès d’intervenants impliqués dans la réforme (Union des producteurs agricoles, Union des municipalités du Québec et Fédération québécoise des municipalités), le ministère des Finances a présenté l’impact de la réforme en comparant l’aide devant être versée en 2017 avec celle versée en 2016 selon les règles alors en place.

Selon cette comparaison¹, 65,0 % des entreprises auraient subi une baisse de l’aide octroyée – comparativement à 82,7 % dans l’évaluation effectuée à année constante. Cette baisse aurait été de plus de 200 \$ pour 18,8 % des entreprises, comparativement à 44,7 % en calculant l’impact de la réforme à année constante.

Répartition des entreprises selon l’impact monétaire qu’aurait eu la réforme, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016 (en pourcentage)



¹ L’annexe 4 présente également l’effet en pourcentage de l’aide versée et en pourcentage des taxes nettes, selon la comparaison de 2017 par rapport à 2016.

⁴² Voir ci-dessus, page 53.

◆ Pour les entreprises qui auraient été nouvellement admissibles en raison de la réforme

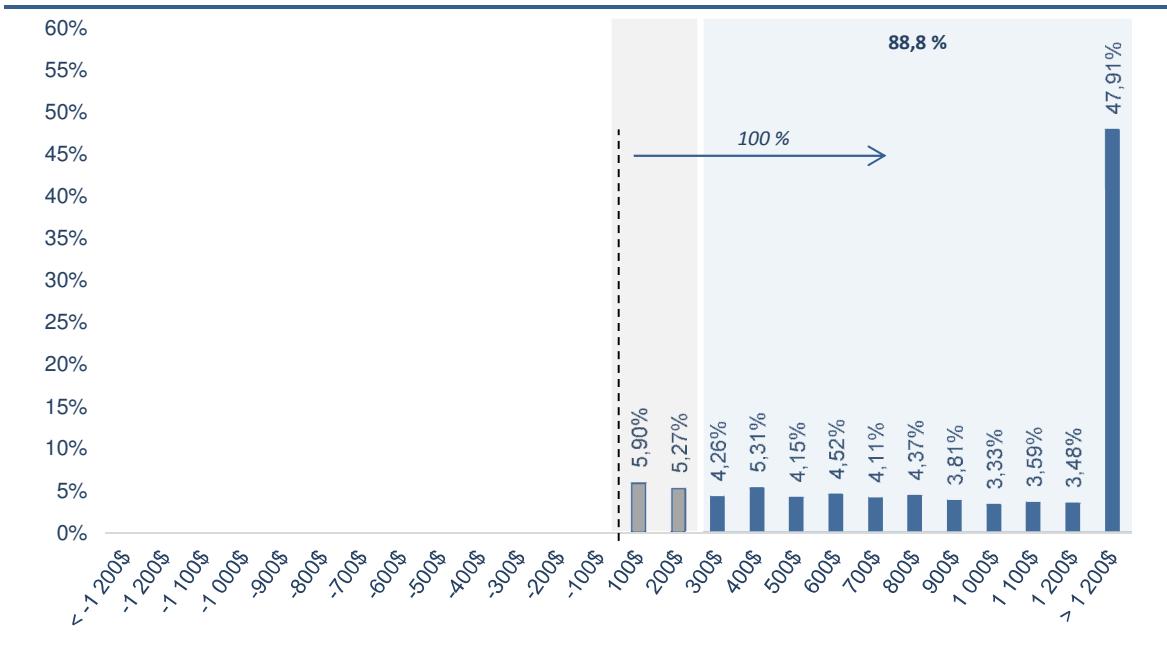
Comme les entreprises qui auraient été nouvellement admissibles en raison de la réforme ne bénéficiaient pas du Programme de crédit de taxes foncières agricoles auparavant, elles auraient été par définition toutes gagnantes.

Près de 2 700 nouvelles entreprises auraient été admissibles au programme et se seraient partagé un montant d'environ 5,0 millions de dollars, pour une aide moyenne de 1 872 \$.

À l'inverse de ce qui se passait pour les entreprises déjà admissibles, les effets de la réforme n'auraient pas été concentrés majoritairement autour des plus petits impacts – puisque la variation dans leur cas représente l'ensemble de l'aide versée : environ 48 % des entreprises nouvellement admissibles auraient dorénavant bénéficié d'une aide supérieure à 1 200 \$.

GRAPHIQUE 9

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, entreprises qui auraient été nouvellement admissibles à la suite de la réforme – comparaison à année constante (2017)
(en millions de dollars)



◆ Pour l'ensemble des entreprises agricoles qui auraient bénéficié du programme après la réforme

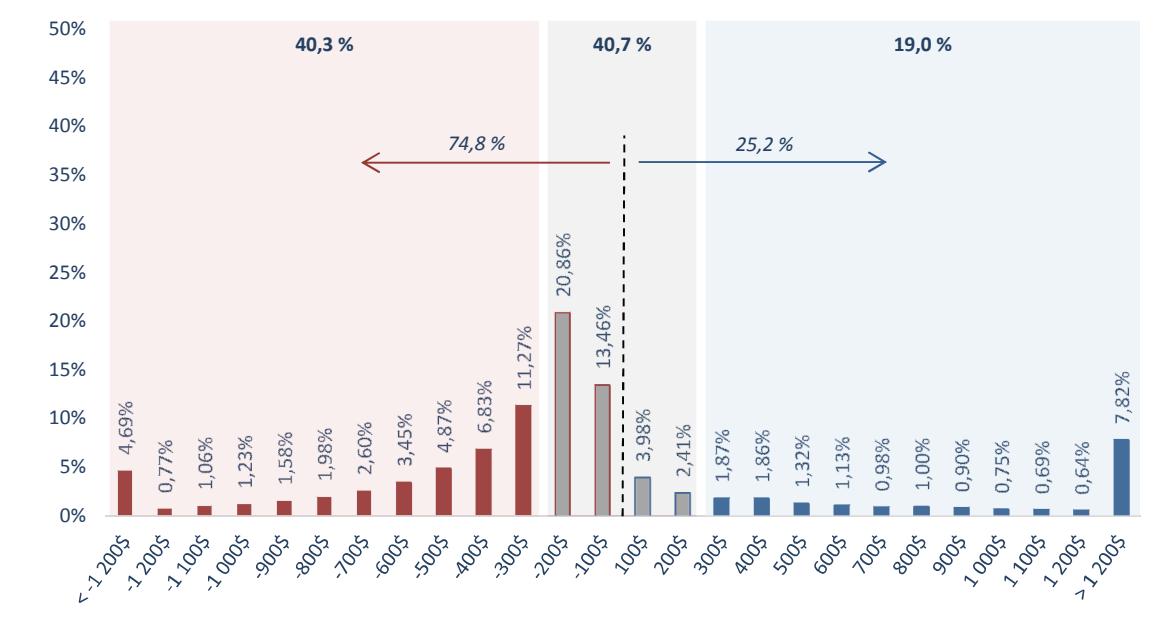
Pour l'ensemble des entreprises agricoles qui auraient bénéficié du programme après la réforme maintenant abandonnée, les impacts auraient donc été les suivants :

- L'ensemble des entreprises agricoles aurait bénéficié d'une augmentation moyenne de l'aide en argent de 4 \$.
- Les entreprises agricoles auraient été réparties entre 74,8 % d'entreprises perdantes et 25,2 % d'entreprises gagnantes.

On remarque cependant que 40,7 % des entreprises auraient vu leur aide varier de moins de 200 \$, à la hausse ou à la baisse. Ainsi, 40,3 % des entreprises auraient subi une perte de plus de 200 \$ et 19,0 % des entreprises un gain de plus de 200 \$.

GRAPHIQUE 10

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, toutes les entreprises – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



5. LES EFFETS DE LA RÉFORME ABANDONNÉE EN PROPORTION DE L'AIDE FINANCIÈRE REÇUE

Après l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme sur l'aide apportée, on a évalué cet impact cette fois-ci en proportion de l'aide reçue.

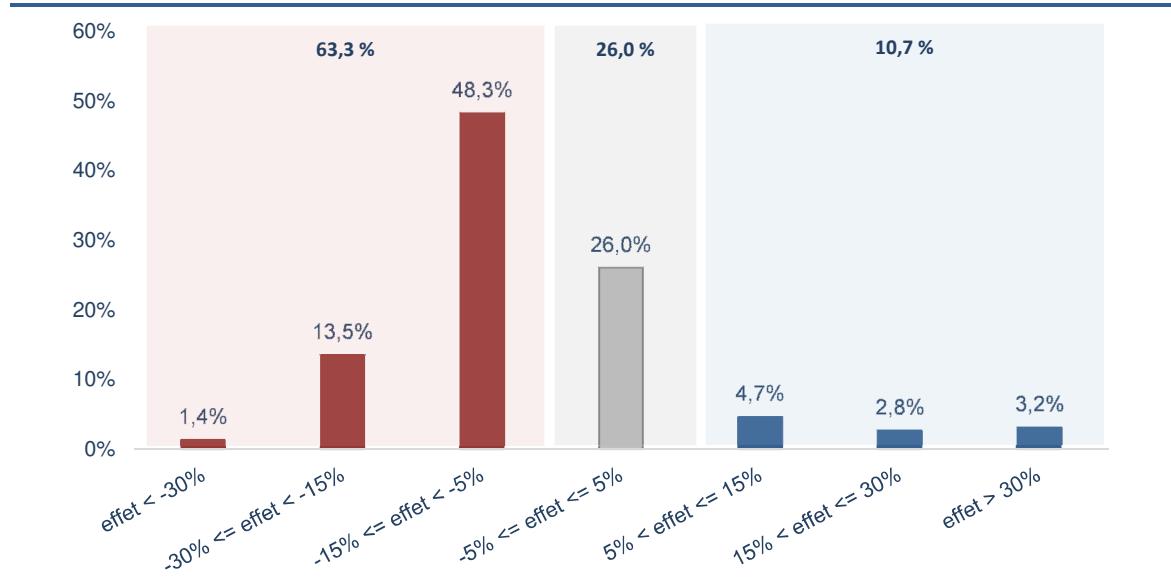
Par définition, cette analyse ne pouvait être effectuée que pour les entreprises admissibles à l'actuel programme.

Les résultats obtenus sont les suivants :

- En 2017, 26,0 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer ou augmenter de moins de 5 % de l'aide financière reçue, par rapport à l'aide qu'elles auraient eue en 2017 sans la réforme.
- 63,3 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer de plus de 5 % de l'aide financière reçue.
- 10,7 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide augmenter de plus de 5 % de l'aide financière reçue.

GRAPHIQUE 11

Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage de l'aide reçue, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



6. LES EFFETS DE LA RÉFORME ABANDONNÉE EN PROPORTION DES TAXES NETTES PAYÉES

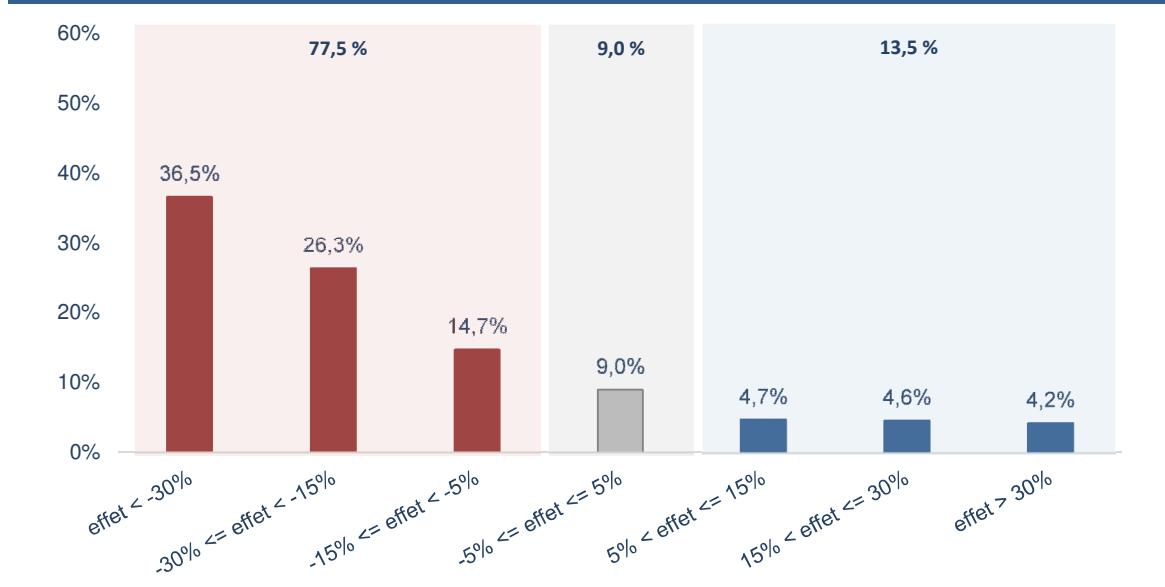
Il fallait également évaluer l'impact de la réforme abandonnée en proportion des taxes nettes⁴³ payées, puisque c'est ainsi que l'impact de la réforme avait été présenté par l'Union des producteurs agricoles en avril 2016, par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation au congrès de l'Union des producteurs agricoles, en décembre 2016, et enfin par l'Union des producteurs agricoles le 19 décembre 2016, après validation de Raymond Chabot Grant Thornton.

Les résultats obtenus sont les suivants :

- En 2017, 9,0 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leurs taxes nettes diminuer ou augmenter de moins de 5 % par rapport aux taxes nettes qui auraient été payées en 2017 sans la réforme.
- 77,5 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leurs taxes nettes augmenter de plus de 5 % et pour 36,5 % des entreprises, l'augmentation aurait été de plus de 30 %.
- 13,5 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leurs taxes nettes diminuer de plus de 5 %.

GRAPHIQUE 12

Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage des taxes nettes payées, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



Note : Un effet négatif signifie une perte pour le producteur, donc une augmentation de ses taxes nettes à payer.

⁴³ La base de calcul des taxes nettes est essentiellement la même que précédemment (voir en page 63). Les taxes applicables en zone blanche sont cependant incluses.

◆ La comparaison avec les chiffres présentés par l'Union des producteurs agricoles à partir d'avril 2016

En avril 2016, l'Union des producteurs agricoles estimait que la hausse représenterait, en moyenne, de 30 à 40 % de la facture (taxes nettes) des producteurs agricoles. Cette évaluation a été reprise et précisée au cours des mois suivants, l'Union des producteurs agricole évaluant que « les changements représenteront une hausse de 30 à 40 % des coûts nets pour plus de 80 % des entreprises agricoles. »⁴⁴.

D'abord, selon l'évaluation effectuée, la proportion d'entreprises agricoles qui auraient subi une hausse de leur compte de taxes nettes de 30 % ou plus, par rapport aux taxes nettes qui auraient été payées en 2017 sans la réforme, est plutôt de 36,5 %.

En ce qui concerne l'effet moyen, l'interprétation doit être précisée.

Si l'on prend, pour chaque bénéficiaire, l'effet en pourcentage sur ses propres taxes nettes et qu'on fait la moyenne arithmétique des ces effets, on obtient 45 %. Il faut comprendre que cette moyenne n'est pas pondérée : un bénéficiaire ayant un fort impact mais sur une petite facture de taxes nettes a le même poids qu'un bénéficiaire ayant un faible impact, mais sur une facture de taxes nettes importante.

Ainsi, les extrêmes ont une influence importante sur le résultat. Par exemple, en excluant les 10 % de bénéficiaires ayant les effets positifs les plus élevés et les 10 % ayant les effets négatifs les plus élevés, en pourcentage des taxes nettes toujours, l'effet moyen sur les taxes nettes s'établirait plutôt à 23,4 %.

À titre de comparaison, et comme on l'a vu plus haut, si la réforme avait été appliquée en 2017, les taxes nettes payées par les bénéficiaires déjà admissibles au programme en 2016 auraient augmentées de 14 % environ, par rapport à 2016⁴⁵.

⁴⁴ Voir ci-dessus, page 53.

⁴⁵ Voir ci-dessus, page 63.

◆ La comparaison avec les chiffres présentés par le ministre Paradis devant le congrès de l'Union des producteurs agricoles

En décembre 2016, le ministre Paradis avait quant à lui affirmé devant le congrès de l'Union des producteurs agricoles qu'à la suite de la réforme, seul 1 % (300 producteurs agricoles) subirait une augmentation de leurs comptes de taxes de 30 % ou plus, pour une perte moyenne de 113 \$⁴⁶.

En fait, la proportion des producteurs agricoles subissant une augmentation de leur compte de taxes de 30 % ou plus n'est pas de 1 % mais de 36,5 % (à année constante), ou de 47,6 % si l'on compare 2016 à 2017⁴⁷.

La proportion de 36,5 % représente près de 9 000 producteurs, au lieu de 300. Sur la base de l'année constante 2017, la perte moyenne pour les 36,5 % de producteurs agricoles subissant une augmentation de leur compte de taxes de 30 % ou plus n'est pas de 113 \$ mais de 403 \$.

❖ Ce dont le ministre voulait probablement parler

Il est probable qu'en fait, le ministre voulait parler d'une diminution de l'aide reçue de 30 %, et non d'une augmentation du compte de taxes de 30 %, ce qui correspondait aux évaluations du ministère des Finances.

Comme on vient de le voir⁴⁸, selon les calculs effectués, 1,4 % des entreprises admissibles auraient vu l'aide reçue diminuer de plus de 30 % par l'implantation de la réforme en 2017 (comparaison à année constante), ou 0,9 % si l'on compare 2017 à 2016⁴⁹, ce qui correspond au chiffre présenté par le ministre (1 %).

Dans ce cas, la perte moyenne pour ces entreprises aurait cependant été de 278 \$, comparativement à l'évaluation du ministre de 113 \$. Cet écart peut encore une fois s'expliquer par l'utilisation de données plus récentes dans le cadre du présent rapport, alors que les évaluations gouvernementales reposaient sur des données de 2013, projetées en 2016 et en 2017.

◆ La comparaison avec l'évaluation effectuée par l'Union des producteurs agricoles en décembre 2016

En réponse au ministre, l'Union des producteurs agricoles a rendu publique une évaluation vérifiée par Raymond Chabot Grant Thornton, selon laquelle, si la réforme avait été appliquée en 2016, 310 producteurs agricoles ciblés par l'Union des producteurs agricoles auraient vu leur facture de taxes foncières (taxes nettes) augmenter de plus de 30 %, soit de 1 123 \$ en moyenne⁵⁰.

En fait, selon l'évaluation effectuée dans le cadre du présent rapport sur la base de l'année 2017, près de 9 000 producteurs agricoles auraient vu leur facture de taxes foncières (taxes nettes) augmenter de plus de 30 %, pour une augmentation moyenne de 403 \$.

⁴⁶ Voir ci-dessus, page 53.

⁴⁷ Voir en annexe 4.

⁴⁸ Voir ci-dessus, page 71.

⁴⁹ Voir en annexe 4.

⁵⁰ Voir ci-dessus, page 54.

7. LES EFFETS DE LA RÉFORME ABANDONNÉE EN PROPORTION DES REVENUS BRUTS DES ENTREPRISES

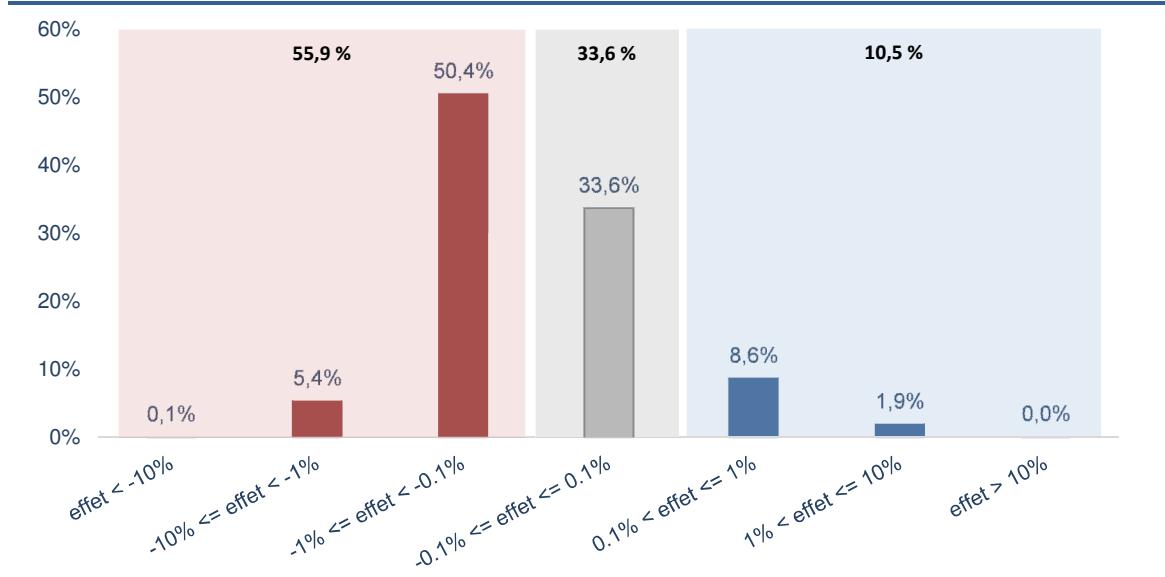
Comme le mandat confié par le gouvernement le demandait explicitement, on a évalué l'impact de la réforme relativement aux revenus bruts des entreprises.

Les résultats obtenus sont les suivants :

- En 2017, 33,6 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer ou augmenter de moins de 0,1 % de leur revenu brut, par rapport à l'aide qu'elles auraient eue en 2017 sans la réforme.
- 50,4 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer d'une proportion comprise entre 0,1 et 1,0 % de leur revenu brut.
- 8,6 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide augmenter d'une proportion comprise entre 0,1 et 1,0 % de leur revenu brut.
- 5,5 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer de plus de 1,0 % de leur revenu brut.
- 1,9 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide augmenter de plus de 1,0 % de leur revenu brut.

GRAPHIQUE 13

Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage du revenu brut agricole, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



◆ Un résultat à mettre en contexte

Ces résultats confirment l'impact somme toute limité de la réforme, lorsqu'on le rapproche du revenu brut des entreprises.

Il faut cependant rappeler le message reçu lors des rencontres effectuées dans le cadre du présent mandat : pour beaucoup d'intervenants du milieu agricole, la réforme a été perçue comme venant s'ajouter à une série d'autres irritants supportés au cours des dernières années, ce qui explique probablement la très forte réaction des entreprises agricoles.

8. L'IMPACT SELON LA TAILLE DES ENTREPRISES, LES TYPES DE PRODUCTION ET LES RÉGIONS

Une fois les effets de la réforme évalués en proportion de l'aide financière reçue, des taxes nettes payées et des revenus bruts des entreprises, on a procédé à une estimation de l'impact de la réforme selon la taille des entreprises, les types de production et les régions.

Lors des rencontres effectuées dans le cadre du présent mandat, plusieurs intervenants ont estimé que la réforme touchait davantage certains types de production et certaines régions, en raison de la nature des modifications que le gouvernement voulait apporter au programme.

Comme on va le voir ci-après, les analyses effectuées ne confirment pas ce point de vue. Les impacts de la réforme maintenant abandonnée ne semblent pas beaucoup modifier la répartition globale de l'aide selon les types de production ou selon les régions.

◆ Analyse des effets selon la taille des entreprises

L'analyse des effets selon la taille des entreprises permet de constater des changements dans la répartition de l'aide versée à l'ensemble des entreprises admissibles avec ou sans la réforme, soit une augmentation de l'aide versée pour les entreprises de petite taille et une réduction pour les entreprises de taille plus grande.

Lorsque l'on analyse spécifiquement les entreprises déjà admissibles sans la réforme, on observe une réduction de 0,3 point de pourcentage à la suite de la réforme pour les entreprises ayant un revenu brut de un million de dollars ou plus.

Par contre, en incluant les nouvelles entreprises admissibles, l'impact apparaît plus positif pour les entreprises en démarrage ou gagnant moins de 25 000 \$ de revenu, et plus négatif pour les entreprises dont le revenu est de 500 000 \$ ou plus.

TABLEAU 3

Effet qu'aurait eu la réforme sur la répartition de l'aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon la taille des entreprises – comparaison à année constante (2017)

	Répartition de l'aide versée		Variation (en point de pourcentage)
	Sans la réforme	Avec la réforme	
Entreprises déjà admissibles			
5 000 \$ et moins (démarrages ou exemptions)	5,5 %	5,6 %	0,1
5 000 \$ <= revenu brut <= 25 000 \$	2,4 %	2,3 %	- 0,1
25 000 \$ < revenu brut <= 50 000 \$	3,7 %	3,6 %	- 0,1
50 000 \$ < revenu brut <= 100 000 \$	5,7 %	5,6 %	0,0
100 000 \$ < revenu brut <= 500 000 \$	31,5 %	31,8 %	0,3
500 000 \$ < revenu brut <= 1 000 000 \$	23,0 %	23,1 %	0,1
plus de 1 000 000 \$	28,2 %	27,8 %	- 0,3
Total – entreprises déjà admissibles	100 %	100 %	—
Ensemble des entreprises			
5 000 \$ et moins (démarrages ou exemptions)	5,5 %	7,0 %	1,5
5 000 \$ <= revenu brut <= 25 000 \$	2,4 %	3,1 %	0,7
25 000 \$ < revenu brut <= 50 000 \$	3,7 %	3,7 %	0,0
50 000 \$ < revenu brut <= 100 000 \$	5,7 %	5,6 %	- 0,1
100 000 \$ < revenu brut <= 500 000 \$	31,5 %	31,1 %	- 0,4
500 000 \$ < revenu brut <= 1 000 000 \$	23,0 %	22,5 %	- 0,5
plus de 1 000 000 \$	28,2 %	27,0 %	- 1,2
Total – ensemble des entreprises	100 %	100 %	—

Note : Les pourcentages ayant été arrondis, leur variation en point de pourcentage peut ne pas correspondre à leur différence.

◆ Analyse des effets selon le type de production

L'analyse des effets selon le type de production permet de constater une répartition relativement similaire du programme avec ou sans la réforme.

La plus forte variation négative avec la réforme est observée pour le secteur des bovins laitiers, qui aurait vu sa proportion passer de 31,9 % à 31,3 % de l'ensemble du programme, soit une diminution de 0,6 point de pourcentage.

Inversement, la plus forte variation positive avec la réforme est observée pour le secteur des bovins de boucherie, dont la proportion serait passée de 7,1 % à 7,7 % de l'ensemble du programme sans la réforme, soit une augmentation de 0,7 point de pourcentage.

Pour chacun des autres secteurs, la variation observée avec la réforme oscille entre une diminution de 0,5 point de pourcentage et une augmentation de 0,4 point de pourcentage. Dans une majorité de secteurs (12 secteurs sur 17) on n'observe qu'une variation de 0,1 point de pourcentage ou moins.

TABLEAU 4

Effet qu'aurait eu la réforme sur la répartition de l'aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon le type de production – comparaison à année constante (2017)

	Répartition de l'aide versée		Variation (en point de pourcentage)
	Sans la réforme	Avec la réforme	
Acériculture	4,9 %	5,0 %	0,1
Apiculture	0,2 %	0,2 %	0,0
Aquaculture	0,1 %	0,1 %	0,0
Autres volailles	0,2 %	0,2 %	0,0
Bovins de boucherie	7,1 %	7,7 %	0,7
Bovins laitiers	31,9 %	31,3 %	- 0,6
Caprins	0,2 %	0,2 %	0,0
Champignons	0,0 %	0,0 %	0,0
Chevaux	0,4 %	0,4 %	0,0
Cultures abritées	1,2 %	1,1 %	- 0,1
Céréales	33,1 %	33,2 %	0,1
Fourrages	1,9 %	2,4 %	0,4
Légumes	0,0 %	0,0 %	0,0
Ovins	0,9 %	0,9 %	0,1
Porcs	7,8 %	7,3 %	- 0,5
Poulets et dindons	3,4 %	3,1 %	- 0,3
Veaux lourds	0,8 %	0,8 %	0,0
Total	100 %	100 %	—

Note 1 : Les pourcentages ayant été arrondis, leur variation en point de pourcentage peut ne pas correspondre à leur différence.

Note 2 : Les producteurs sont classés selon la production principale déclarée auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec.

◆ Analyse des effets selon les régions

L'analyse régionale des effets permet de constater une répartition relativement similaire du programme avec ou sans la réforme.

La plus forte variation négative est observée pour la Montérégie, qui reçoit 37,6 % de l'ensemble du programme sans la réforme et dont la part du programme serait passée à 36,8 %, soit une diminution de 0,9 point de pourcentage.

Inversement, la plus forte variation positive est observée pour le Bas-Saint-Laurent, qui recevait 4,3 % de l'ensemble du programme sans la réforme et dont la part du programme serait passée à 4,6 %, soit une augmentation de 0,3 point de pourcentage. Une augmentation similaire est observée en Estrie.

Pour chacune des autres régions, la variation observée oscille entre une diminution de 0,2 point de pourcentage et une augmentation de 0,2 point de pourcentage. Dans la majorité des régions (11 régions sur 17), on n'observe qu'une variation de 0,1 point de pourcentage ou moins.

TABLEAU 5

Effet qu'aurait eu la réforme sur la répartition de l'aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon les régions – comparaison à année constante (2017)

	Répartition de l'aide versée		Variation (en point de pourcentage)
	Sans la réforme	Avec la réforme	
Abitibi-Témiscamingue	1,0 %	1,0 %	0,0
Bas-Saint-Laurent	4,3 %	4,6 %	0,3
Capitale-Nationale	2,5 %	2,7 %	0,2
Centre-du-Québec	12,6 %	12,4 %	- 0,2
Chaudière-Appalaches	14,7 %	14,8 %	0,1
Côte-Nord	0,1 %	0,1 %	0,0
Estrie	6,6 %	6,8 %	0,3
Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	0,2 %	0,2 %	0,0
Lanaudière	7,8 %	7,6 %	- 0,2
Laurentides	3,6 %	3,6 %	0,1
Laval	0,4 %	0,4 %	0,0
Mauricie	3,8 %	3,8 %	0,0
Montréal	0,1 %	0,1 %	0,0
Montérégie	37,6 %	36,8 %	- 0,9
Nord-du-Québec	0,0 %	0,0 %	0,0
Outaouais	1,2 %	1,4 %	0,1
Saguenay–Lac-Saint-Jean	3,6 %	3,7 %	0,1
Total	100 %	100 %	—

Note : Les pourcentages ayant été arrondis, leur variation en point de pourcentage peut ne pas correspondre à leur différence.

9. L'IMPACT DE LA RÉFORME EN TENANT COMPTE DE LA FISCALITÉ

Il a semblé intéressant de relativiser l'impact de la réforme, en tenant compte des différentes règles fiscales applicables.

On constate qu'en raison de la fiscalité, la réforme aurait pu avoir des effets nets moins importants, tant pour une société que pour un agriculteur non incorporé.

◆ Pour une société

Pour une entreprise agricole exerçant ses activités sous la forme d'une société, l'augmentation des taxes nettes à payer aurait réduit le revenu imposable de l'entreprise, ce qui aurait eu un impact à la baisse sur les impôts sur le revenu à payer au gouvernement du Québec et au gouvernement fédéral.

Une augmentation de 300 \$ des taxes foncières nettes à payer d'une entreprise incorporée, en tenant compte des taux d'imposition des revenus des sociétés, aurait pu être réduite à un impact de 253 \$ en tenant compte des impôts sur le revenu.

TABLEAU 6

Exemple de l'impact réel d'une hausse de taxes foncières nettes sur les entreprises incorporées – cas-type en fonction d'une hausse de taxes de 300 \$
(en dollars)

	Sans hausse de taxes foncières nettes	Avec hausse de taxes foncières nettes (300 \$)
Revenu ⁽¹⁾	455 000	455 000
Coûts ⁽¹⁾	- 380 000	- 380 300
Revenu imposable	75 000	74 700
Taux d'impôt Québec ⁽²⁾	4,0 %	4,0 %
Impôt sur le revenu payé – Québec	3 000	2 988
Taux d'impôt effectif fédéral ⁽³⁾	11,8 %	11,8 %
Impôt sur le revenu payé – fédéral	8 850	8 815
Impact réel	—	- 253

Note : Exclut l'impact du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles.

(1) Revenus et coûts moyens des exploitations agricoles au Québec.

(2) Taux d'imposition applicable sur un revenu inférieur à 500 000 \$ pour les sociétés du secteur agricole.

(3) Taux effectif moyen d'imposition sur le revenu des sociétés du secteur agricole.

◆ Pour un agriculteur non incorporé

Pour un agriculteur non incorporé, l'augmentation des taxes nettes à payer aurait réduit non seulement son revenu imposable, ce qui aurait eu un impact à la baisse sur les impôts à payer, mais également aurait donné droit à davantage de prestations fiscales.

Une augmentation de 300 \$ des taxes foncières nettes d'un agriculteur non incorporé aurait pu être réduite à un impact significativement moindre, en tenant compte des taux d'imposition des revenus des particuliers et des admissibilités à diverses mesures fiscales.

- Dans le cas d'un couple sans enfants où le revenu du ménage serait de 50 000 \$ avant la prise en compte d'une hausse de taxes foncières nettes de 300 \$, l'impact aurait été réduit à 167 \$ en tenant compte de la fiscalité applicable aux particuliers.
- Dans le cas d'un couple avec enfants où le revenu du ménage serait de 50 000 \$ avant la prise en compte d'une hausse de taxes foncières nettes de 300 \$, l'impact net aurait été réduit à 70 \$.

TABLEAU 7

Exemple de l'impact réel d'une hausse de taxes foncières nettes pour un agriculteur non incorporé – cas-type en fonction d'une hausse de taxes de 300 \$
 (en dollars)

	Couple sans enfants			Couple avec deux enfants ⁽²⁾		
	Sans hausse de taxes foncières nettes	Avec hausse de taxes foncières nettes (300 \$)	Écart	Sans hausse de taxes foncières nettes	Avec hausse de taxes foncières nettes (300 \$)	Écart
Revenu du ménage⁽¹⁾	50 000	49 700	- 300	50 000	49 700	-300
impôts et cotisations						
– Impôt du Québec	2 718	2 673	- 45	2 929	2 884	- 45
– Impôt fédéral	2 754	2 721	- 33	2 919	2 886	- 33
– Régime de rentes du Québec	4 580	4 548	- 32	4 580	4 548	- 32
– Régime québécois d'assurance parentale	487	484	- 3	487	484	- 3
– Fonds des services de santé	186	183	- 3	186	183	- 3
– Régime québécois d'assurance médicaments	1 300	1 300	-	1 208	1 180	- 28
Total des impôts et cotisations	12 024	11 908	- 116	12 308	12 164	- 144
Prestations						
– Crédit d'impôt pour la solidarité	562	579	17	798	815	17
– Crédit TPS	—	—	—	263	278	15
– Prime au travail	—	—	—	243	271	28
– Prestation fiscale pour le revenu de travail	—	—	—	—	—	—
– Soutien aux enfants	—	—	—	3 587	3 587	—
– Prestation universelle pour garde d'enfants	—	—	—	1 320	1 320	—
– Prestation fiscale canadienne pour enfants	—	—	—	1 396	1 402	6
– Allocation canadienne pour enfants	—	—	—	4 550	4 570	20
Total des prestations	562	579	17	12 157	12 243	86
Revenu disponible	38 538	38 371	- 167	49 849	49 779	- 70

Note : Exclut l'impact du Programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles. Calculé en 2016 à l'aide de TaxPrep.

(1) Revenu familial gagné sur la base d'une répartition 50-50 entre les conjoints.

(2) Les enfants sont âgés de 4 et de 8 ans.

10. LES FACTEURS EXPLIQUANT LA PRÉSENCE DE GAGNANTS ET DE PERDANTS

Quelle que soit la façon de calculer les impacts, on constate que la réforme maintenant abandonnée faisait un grand nombre de perdants parmi les entreprises déjà admissibles, l'ampleur de la perte pouvant cependant être mise en perspective. Il a semblé important d'identifier les facteurs expliquant l'apparition de gagnants et de perdants.

À cette fin, on a comparé l'aide versée avec ou sans réforme en 2017.

◆ Les perdants

Trois éléments de la réforme abandonnée auraient créé des perdants.

- Le passage de 100 % à 78 % sur le premier 300 \$ de taxes foncières municipales agricoles entraînait une réduction de 1,4 million de dollars.
- L'élimination de l'admissibilité des taxes scolaires agricoles réduisait l'aide de 12,7 millions de dollars.
- L'élimination de la majoration de 15 % sur l'évaluation des terrains agricoles excédant 1 813,67 \$ l'hectare (indexé annuellement), occasionnait une réduction de 13,5 millions de dollars.

◆ Les gagnants

Deux éléments de la réforme abandonnée créaient des gagnants.

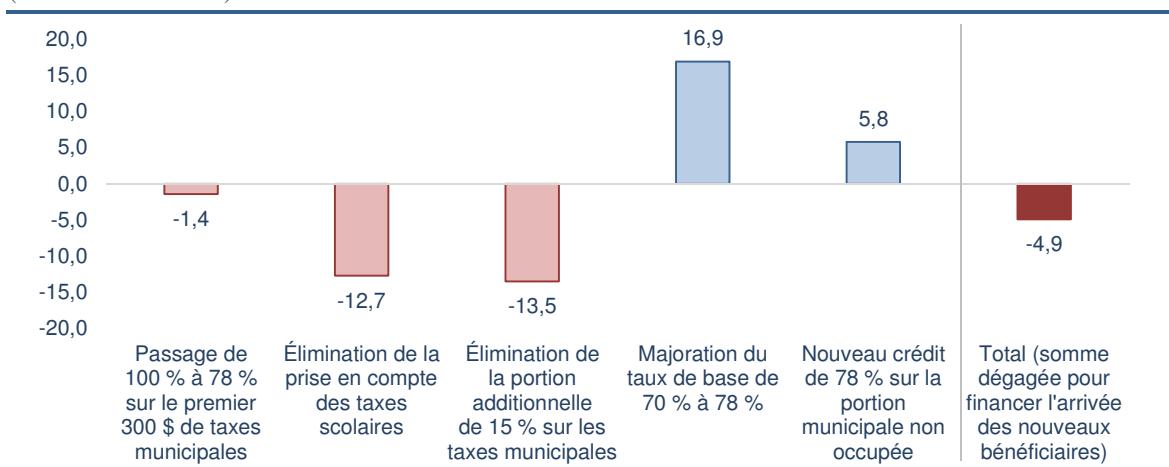
- Le passage de 70 % à 78 % du taux de base majorait l'aide de 16,9 millions de dollars.
- L'ajout dans les taxes admissibles de la taxe sur les terres inoccupées augmentait l'aide de 5,8 millions de dollars.

Au total, l'effet global des cinq composantes était une réduction nette de 4,9 millions de dollars, afin de compenser les coûts additionnels engendrés par l'arrivée de nouveaux bénéficiaires. Cette compensation était nécessaire pour que la réforme soit à coût nul.

Il faut souligner que cette comparaison est faite sur une même année (2017), avec et sans réforme. Comme on l'a vu précédemment, l'aide versée avec la réforme en 2017 aurait augmenté par rapport à l'aide versée en 2016 pour les entreprises déjà admissibles.

GRAPHIQUE 14

Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée à la suite de la réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017) (en millions de dollars)



Note 1 : Avec répartition de l'effet du plafonnement du programme.

Note 2 : Comme illustré au graphique 7, le déboursé additionnel découlant de l'ajout de nouveaux bénéficiaires admissibles est de 5 M\$. Ce coût est financé en partie en diminuant le remboursement des bénéficiaires déjà admissibles de 4,9 M\$ (tel qu'illustré ici) et par un coût net additionnel de 0,1 M\$.

◆ **Les caractéristiques des entreprises nouvellement admissibles**

Les entreprises nouvellement admissibles avec la réforme maintenant abandonnée, revêtent plusieurs caractéristiques.

❖ **2 676 nouvelles entreprises admissibles**

Les nouveaux critères rendaient 2 676 nouvelles entreprises admissibles au programme.

- Près de 600 nouvelles entreprises admissibles se qualifiaient par la seule suppression du critère de cotisation à l'UPA.
- L'abandon du critère d'avoir dégagé un revenu agricole brut d'au moins 5 000 \$ annuellement et de produire au moins 5 \$ de revenu agricole par 100 \$ d'évaluation foncière permettait de rendre admissible plus de 750 nouvelles entreprises.

❖ **80 % de petites entreprises**

Parmi les nouvelles entreprises admissibles, plus de 80 % produisent moins de 25 000 \$ de revenu agricole brut annuellement. La réforme aurait donc profité davantage aux petites entreprises et à celles en démarrage.

- En moyenne, ces entreprises auraient bénéficié d'un crédit de taxes de 1 872 \$ en 2017, correspondant, à une réduction de 78 % des taxes municipales.
- Seulement 17 nouvelles entreprises avaient un revenu brut supérieur à un million de dollars. Pour ces entreprises, le crédit de taxes moyen aurait été de 8 385 \$.

Les nouvelles entreprises qui auraient été admissibles sont majoritairement gérées sous la forme d'entreprises individuelles (1 495 ou 56 %) alors que 22 % sont des sociétés.

❖ **Les régions et les types de production**

Parmi les nouvelles entreprises admissibles, c'est la région de la Montérégie qui qualifiait le plus de nouvelles entreprises admissibles, soit près de 27 %. La deuxième région qualifiant le plus de nouvelles entreprises admissibles aurait été Chaudière-Appalaches avec 350. L'Estrie et le Centre-du-Québec en auraient ajouté 250 chacune.

Toujours parmi les nouvelles entreprises admissibles, par type de production, près de 500 nouvelles entreprises auraient été des entreprises du secteur des bovins de boucherie. Suivent respectivement le secteur des céréales et celui du fourrage, avec près de 400 nouvelles entreprises chacun.

Ces impacts en fonction des régions ou des types de production n'auraient pas eu un poids suffisant pour être significatifs lorsque l'on analyse l'ensemble des entreprises bénéficiant du programme, en raison du faible poids que représentent les entreprises nouvellement admissibles dans l'ensemble des entreprises.

11. CONSTATS SUR LES IMPACTS DE LA RÉFORME ABANDONNÉE

La réforme abandonnée visait à répondre à un problème réel, celui de la complexité du programme, rendant ce programme lourd à administrer.

Principal constat, la simplification telle que définie faisait apparaître un beaucoup trop grand nombre de perdants – soit 82,7 % des entreprises agricoles déjà admissibles, pour ce qui est de l'aide apportée, dont un peu moins de la moitié (44,7 %) auraient subi une perte de plus de 200 \$. Ce grand nombre de perdants doit être mis en relation avec les gains obtenus en simplifiant le programme, des gains dont le gouvernement était le seul à bénéficier. Ces variations ont été calculées pour l'année 2017 avec la réforme par rapport à la même année sans la réforme.

Cette observation doit être complétée des constats suivants :

- Après la réforme maintenant abandonnée, l'enveloppe même du programme aurait augmenté.
- Cette enveloppe aurait augmenté même en se limitant aux seules entreprises déjà admissibles avant la réforme. Elle aurait cependant augmenté moins qu'en l'absence de réforme, ceci afin de financer l'arrivée de nouveaux bénéficiaires.
- 33,6 % des entreprises déjà admissibles auraient vu leur aide diminuer ou augmenter de moins de 0,1 % de leur revenu brut, par rapport à l'aide qu'elles auraient eue en 2017 sans la réforme.
- La réforme aurait entraîné certains changements dans la répartition de l'aide versée, selon la taille des entreprises, soit une augmentation de l'aide versée pour les entreprises de petite taille et une réduction pour les entreprises de taille plus grande.
- Les impacts qu'aurait eu la réforme ne semblent pas beaucoup modifier la répartition globale de l'aide selon les types de production ou selon les régions.

◆ L'importance du programme

Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles occupe une place stratégique dans l'ensemble des aides apportées au milieu agricole, car il permet de créer une interface entre deux visions difficilement conciliaires de la fiscalité foncière agricole – la vision du milieu municipal et la vision du milieu agricole.

On comprend ainsi que les modifications que le gouvernement voulait y apporter aient suscité des réactions si vives dans le milieu agricole – ces modifications étant de plus perçues comme un nouvel irritant, s'ajoutant à d'autres obligations réglementaires récemment mises en place.

La réforme abandonnée doit être vue comme une source d'enseignements pour la suite des choses, le but étant de trouver les moyens d'améliorer le programme actuel, en tirant les conséquences de ce qui s'est produit au cours des dernières semaines.

QUATRIÈME PARTIE : DES ENSEIGNEMENTS ET DES PISTES POUR LA SUITE DES CHOSES

La quatrième partie du rapport est consacrée aux enseignements et aux pistes proposées pour la suite des choses, à partir de certaines analyses et évaluations additionnelles.

Cette partie du rapport présente successivement :

- des scénarios qui auraient pu réduire le nombre de perdants, dans le cadre de la réforme abandonnée;
- de nouvelles façons de simplifier ou de mieux cibler le programme.

1. DES SCÉNARIOS QUI AURAIENT PU RÉDUIRE LE NOMBRE DE PERDANTS, DANS LE CADRE DE LA RÉFORME ABANDONNÉE

L'échec de la réforme maintenant abandonnée s'explique avant tout par l'importante proportion de perdants qu'elle faisait. La simplification du programme était opérée au détriment d'un grand nombre d'entreprises agricoles, même si la perte était dans plusieurs cas relativement faible.

Dans un premier temps, dans le cadre du présent mandat, on a tenté de définir des scénarios qui auraient pu réduire le nombre de perdants. Ces scénarios ont été élaborés à l'intérieur de la réforme maintenant abandonnée.

On présentera successivement :

- les trois scénarios testés;
- les évaluations plus précises obtenues concernant les impacts de chacun des trois scénarios.

◆ Les trois scénarios testés

Trois scénarios ont été testés, les trois scénarios visant à rendre la réforme plus acceptable en réduisant le nombre de perdants. Ces trois scénarios ont été esquissés en vue d'évaluer les impacts sur les entreprises agricoles de certains ajustements permettant d'améliorer l'acceptabilité de la réforme.

Les trois scénarios produits représentent chacun une variation par rapport à la réforme proposée. Dans les trois cas, ils n'auraient pas remis en cause le transfert de l'administration du programme à Revenu Québec.

Les deux premiers scénarios proposent une révision de la réforme afin que, pris globalement, les bénéficiaires déjà admissibles reçoivent le même volume d'aide à la suite de la réforme que ce qu'ils obtiennent avec le programme actuel⁵¹, les bénéficiaires déjà admissibles n'ayant pas à assumer le coût de l'aide apportée aux nouveaux bénéficiaires.

- Dans le premier scénario, le fait que les bénéficiaires déjà admissibles n'aient pas à assumer le coût de l'aide apportée aux nouveaux bénéficiaires permet de porter le taux unique de 78 % à 80,5 %, tous les autres paramètres du programme restant inchangés.
- Dans le deuxième scénario, plutôt que de modifier le taux unique, on réintroduit une première tranche de couverture de 300 \$ entièrement remboursée – mais appliquée par terre agricole plutôt que par producteur, afin d'en faciliter l'application. Le taux du crédit sur les taxes additionnelles (supérieures à 300 \$) demeure à 78 %.

Dans le troisième scénario, le taux de crédit unique a été ajusté de manière à ce que la réforme produise un nombre à peu près égal de gagnants et de perdants chez les producteurs déjà admissibles. Avec un taux unique de 84 %, on atteint une proportion de 51,2 % de gagnants contre 48,2 % de perdants, l'aide étant plus importante au total pour les bénéficiaires déjà admissibles que dans les scénarios 1 et 2 (6,3 millions de dollars de plus, l'aide passant de 152,9 millions de dollars à 159,2 millions de dollars).

⁵¹ Dans les faits, l'aide octroyée à ces bénéficiaires dans les scénarios 1 et 2 est supérieure de 0,1 M\$ à l'aide qui aurait été versée en vertu du programme actuel. Cette différence provient de l'écart entre l'application du programme actuel et l'enveloppe totale du programme avec la réforme maintenant abandonnée, tel qu'on peut le voir au graphique 15.

❖ Une majoration de l'enveloppe globale dans les trois scénarios

Dans tous les cas, les scénarios proposés supposent une majoration de l'enveloppe globale du programme.

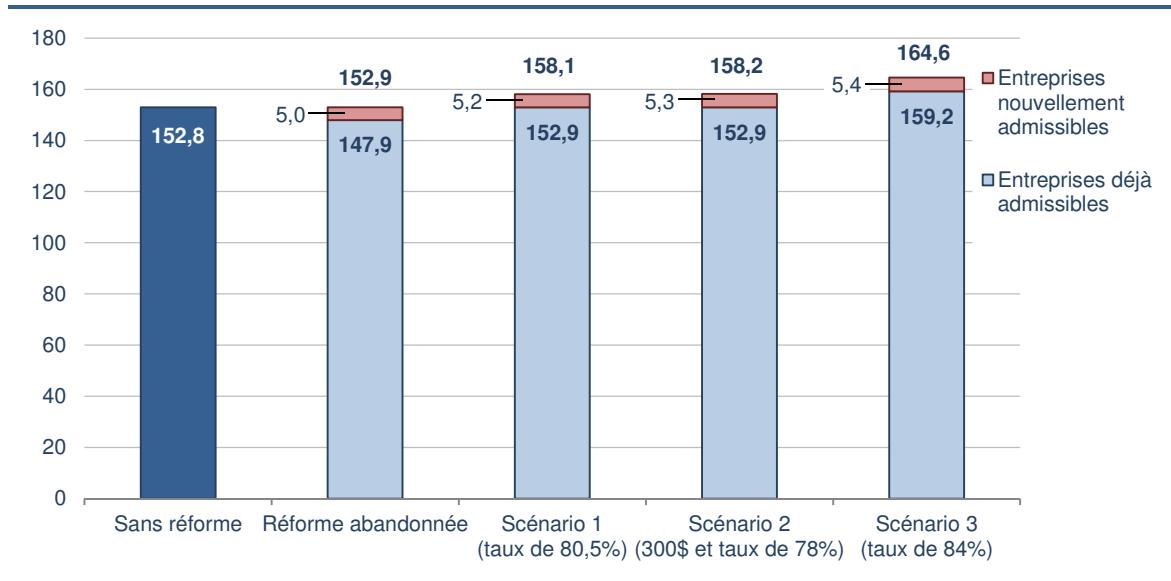
De plus, il faut considérer que la bonification accordée par rapport à la réforme qui était prévue aurait bénéficié également aux producteurs devenus admissibles grâce à la réforme. Le bénéfice du programme pour ces derniers se trouverait donc à augmenter lui aussi.

Selon l'évaluation effectuée, l'aide totale versée en 2017 aux bénéficiaires du programme aurait été portée de 152,9 millions de dollars avec la réforme abandonnée à :

- 158,1 millions de dollars (scénario 1);
- 158,2 millions de dollars (scénario 2);
- 164,6 millions de dollars (scénario 3).

GRAPHIQUE 15

Aide versée au titre du Programme de crédit de taxes foncières agricoles selon différents scénarios de réforme – 2017
(en millions dollars)



❖ Une diminution variable de la proportion de perdants

Les trois scénarios proposés auraient réduit la proportion de perdants à la suite de l'introduction de la réforme, l'importance de cette réduction étant variable d'un scénario à l'autre.

La proportion de perdants parmi les entreprises déjà admissibles aurait été réduite de 82,7 % à :

- 73,3 % (scénario 1);
- 65,8 % (scénario 2);
- 48,2 % (scénario 3).

TABLEAU 8

Répartition des gagnants et des perdants selon les différents scénarios de réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles par rapport au programme actuel

	Entreprises déjà admissibles		Toutes les entreprises	
	Proportion de gagnants	Proportion de perdants	Proportion de gagnants	Proportion de perdants
Réforme abandonnée	17,3 %	82,7 %	25,4 %	74,6 %
Scénario 1 (taux à 80,5 %)	26,7 %	73,3 %	33,8 %	66,2 %
Scénario 2 (300 \$ et taux à 78 %)	34,2 %	65,8 %	40,7 %	59,3 %
Scénario 3 (taux à 84 % pour atteindre un meilleur équilibre entre gagnants et perdants)	51,8 %	48,2 %	56,5 %	43,5 %

◆ Analyse du scénario 1 : crédit à un taux unique de 80,5 %

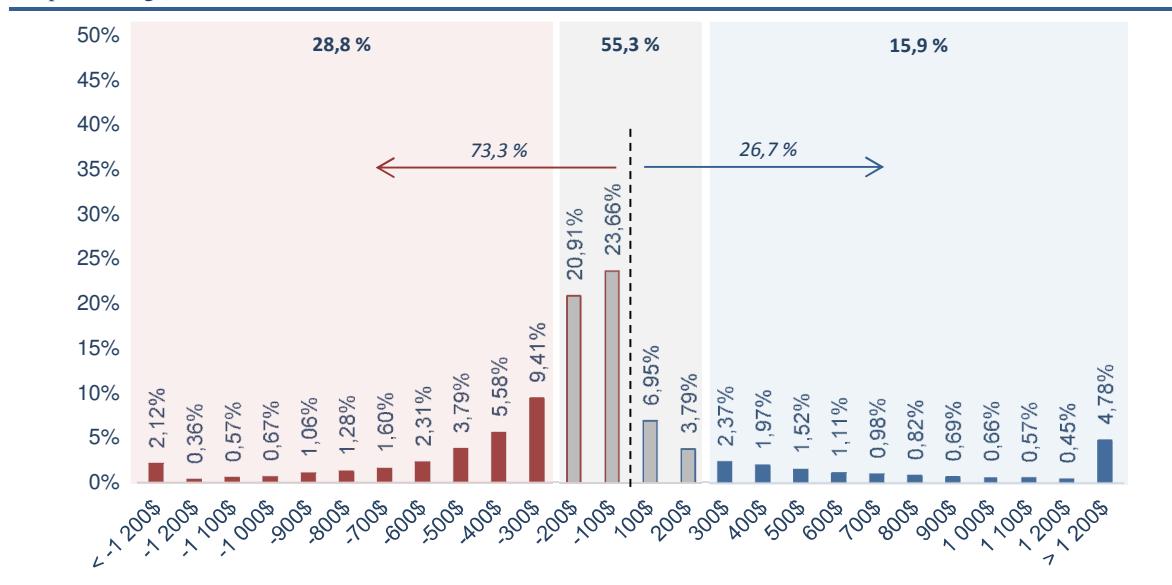
Le scénario 1 aurait eu comme impact de faire apparaître une majorité « d'indifférents » parmi les entreprises déjà admissibles, c'est-à-dire de bénéficiaires déjà admissibles pour qui l'implantation de la réforme aurait signifié une variation inférieure à 200 \$ de l'aide, à la hausse ou à la baisse.

- Plus de 55 % des producteurs déjà admissibles auraient vu leurs aides varier de moins de 200 \$ à la hausse ou à la baisse – soit une amélioration par rapport à la réforme abandonnée, où ce n'était le cas que de 44 % des producteurs.
- Les producteurs perdant plus de 200 \$ auraient représenté près de 29 % des producteurs déjà admissibles.
- Inversement, les producteurs gagnant plus de 200 \$ en raison la réforme abandonnée auraient représenté près de 16 % des producteurs déjà admissibles.

Par rapport à leur revenu brut, près de 45 % des producteurs déjà admissibles auraient eu un effet de 0,1 % à la hausse ou à la baisse. Moins de 2 % des producteurs déjà admissibles auraient subi une baisse de 1 % ou plus de leur revenu brut.

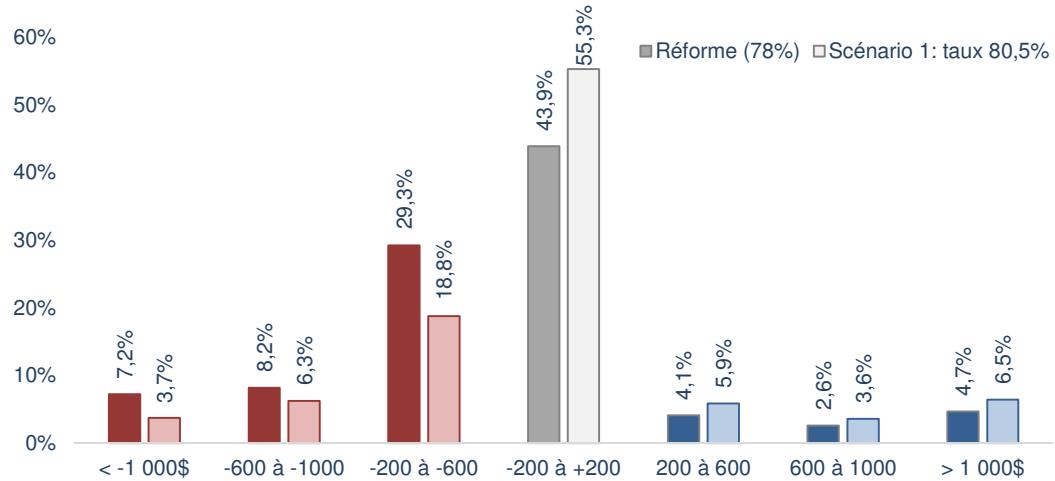
GRAPHIQUE 16

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait le scénario 1, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



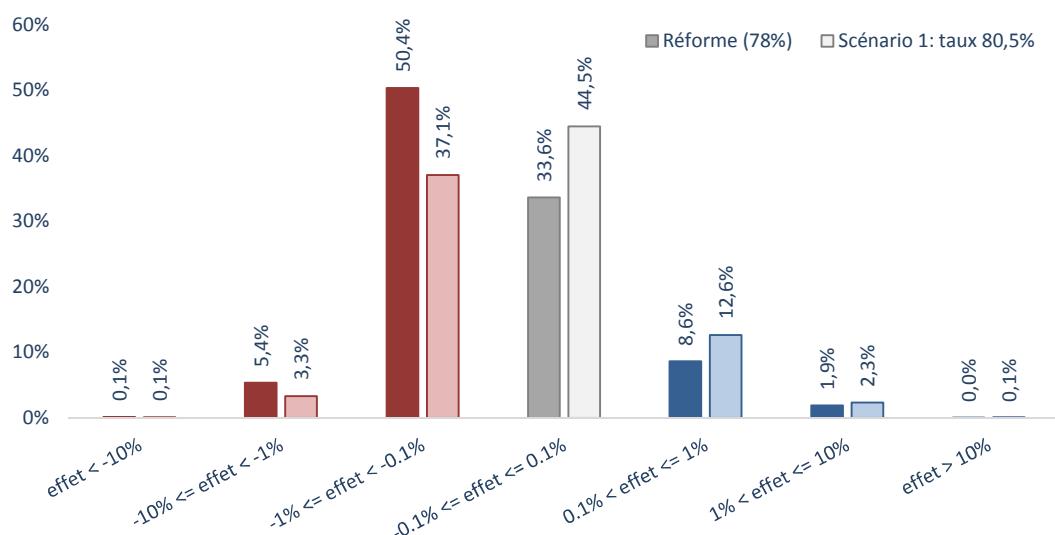
GRAPHIQUE 17

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire de la réforme abandonnée et du scénario 1, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



GRAPHIQUE 18

Répartition des entreprises selon l'impact en pourcentage du revenu brut agricole de la réforme abandonnée et du scénario 1, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



◆ Analyse du scénario 2 : crédit à 100 % sur les premiers 300 \$ (par terre agricole) et taux unique de 78 % sur les taxes municipales additionnelles

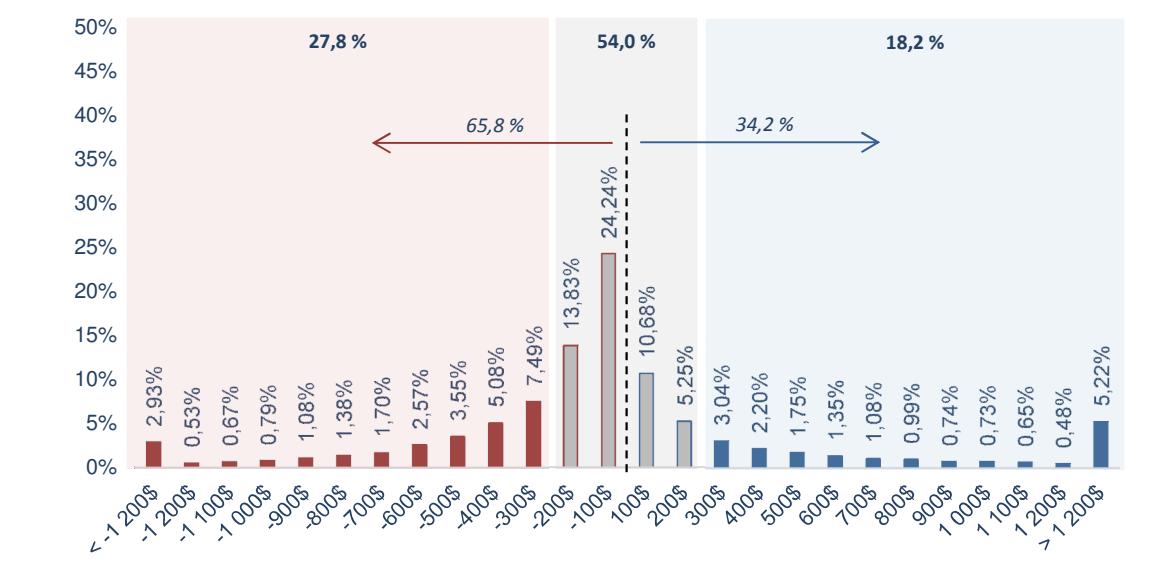
Le deuxième scénario permet d'obtenir des résultats similaires au scénario 1.

- Plus de 54 % des producteurs déjà admissibles auraient vu leurs aides varier de moins de 200 \$ à la hausse ou à la baisse.
- Les producteurs perdants plus de 200 \$ auraient représenté près de 28 % des producteurs déjà admissibles.
- Inversement, les producteurs gagnants plus de 200 \$ en raison de la réforme abandonnée auraient représenté un peu plus de 18 %.

Par rapport à leur revenu brut, plus de 45 % des producteurs déjà admissibles auraient eu un effet de 0,1 % à la hausse ou à la baisse. Seulement 5 % des producteurs déjà admissibles auraient eu un effet supérieur à 1 % de leur revenu brut à la hausse ou à la baisse.

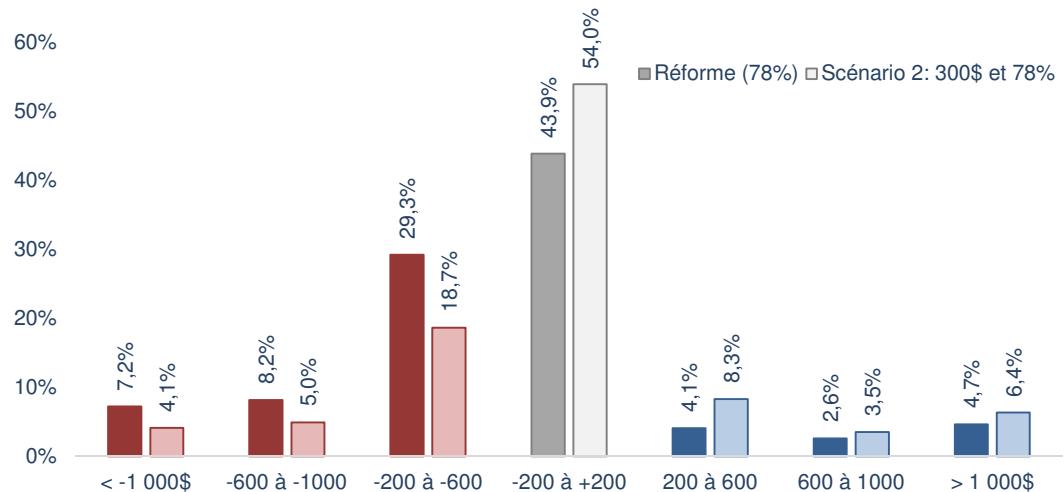
GRAPHIQUE 19

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait le scénario 2, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017) (en pourcentage)



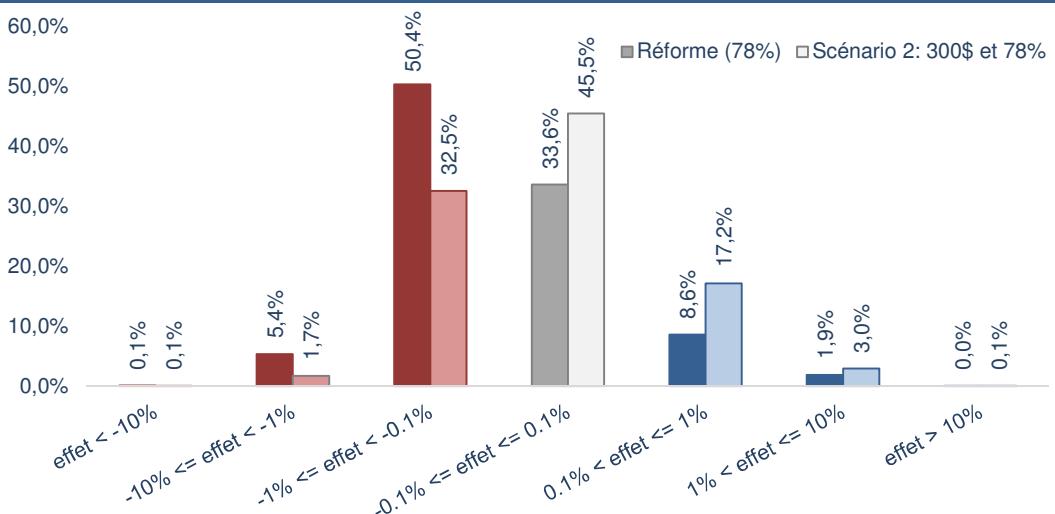
GRAPHIQUE 20

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire de la réforme abandonnée et du scénario 2, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



GRAPHIQUE 21

Répartition des entreprises selon l'impact en pourcentage du revenu brut agricole de la réforme abandonnée et du scénario 2, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



◆ Analyse du scénario 3 : taux unique (84 %) permettant un meilleur équilibre entre les gagnants et les perdants

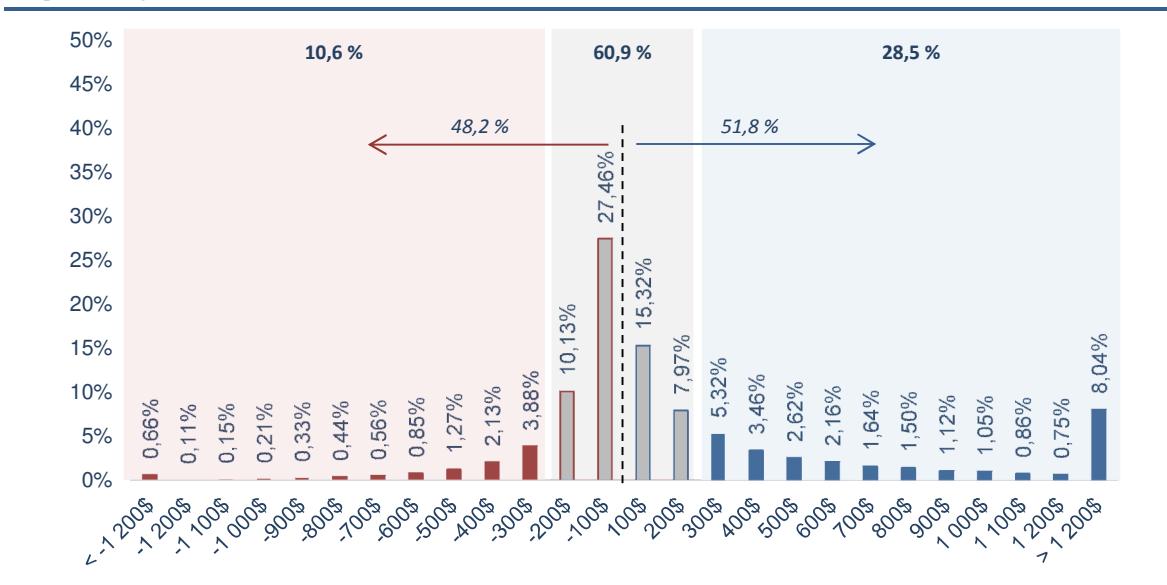
Par rapport aux scénarios 1 et 2, le scénario 3 aurait permis d'augmenter le nombre de bénéficiaires déjà admissibles qualifiés d'indifférents à la suite de la réforme.

- Environ 61 % des producteurs déjà admissibles auraient vu leurs aides varier de moins de 200 \$ à la hausse ou à la baisse.
- Les producteurs perdant plus de 200 \$ auraient représenté à peine plus de 10 % des producteurs déjà admissibles.
- Inversement, les producteurs gagnant plus de 200 \$ en raison de la réforme abandonnée auraient représenté près de 29 % des producteurs déjà admissibles.

Par rapport à leur revenu brut, plus de 50 % des producteurs déjà admissibles auraient eu un effet de 0,1 % à la hausse ou à la baisse. Un peu moins de 2 % des producteurs déjà admissibles auraient eu un effet à la baisse de leur revenu brut supérieur à 1 %.

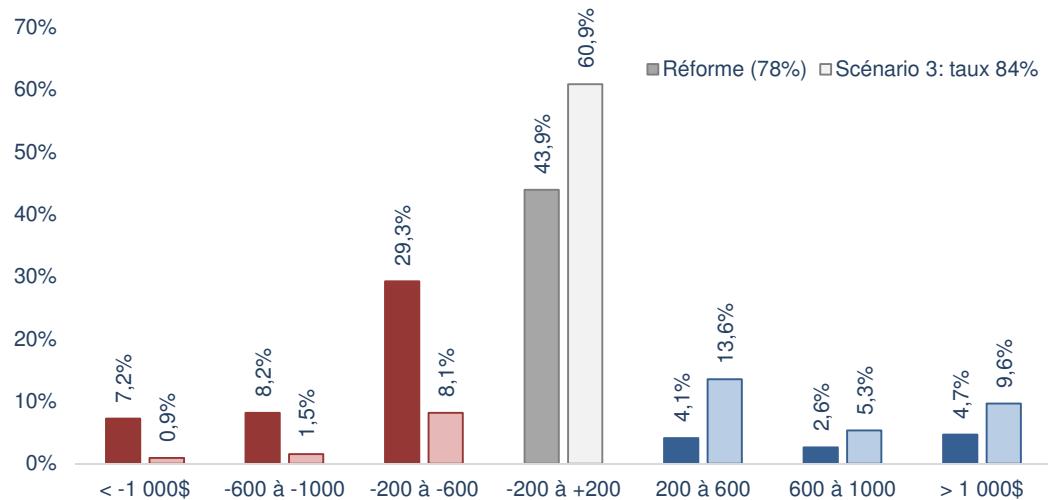
GRAPHIQUE 22

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait le scénario 3, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017) (en pourcentage)



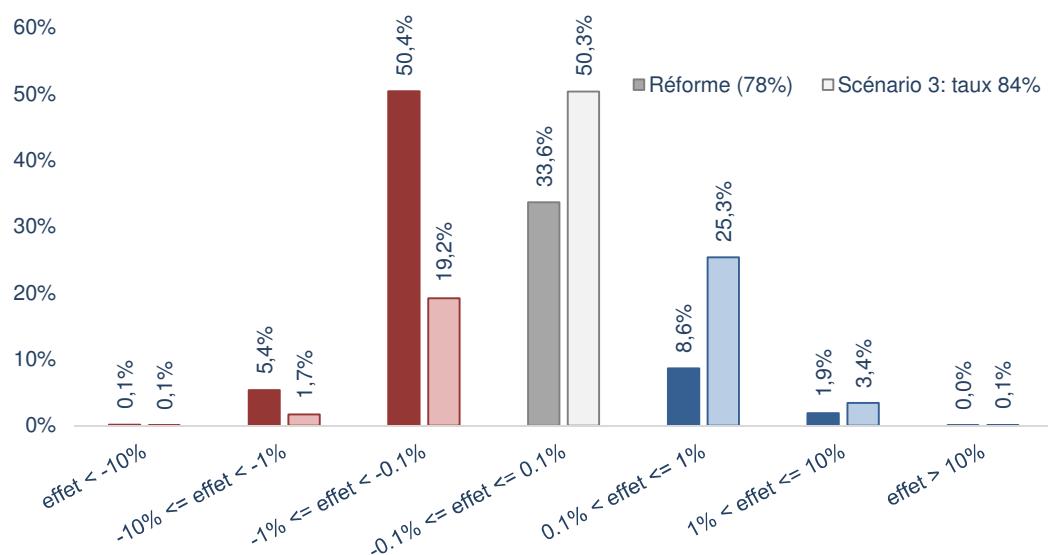
GRAPHIQUE 23

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire de la réforme abandonnée et du scénario 3, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



GRAPHIQUE 24

Répartition des entreprises selon l'impact en pourcentage du revenu brut agricole de la réforme abandonnée et du scénario 3, entreprises déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en pourcentage)



◆ Les facteurs expliquant les gagnants et les perdants dans les trois scénarios

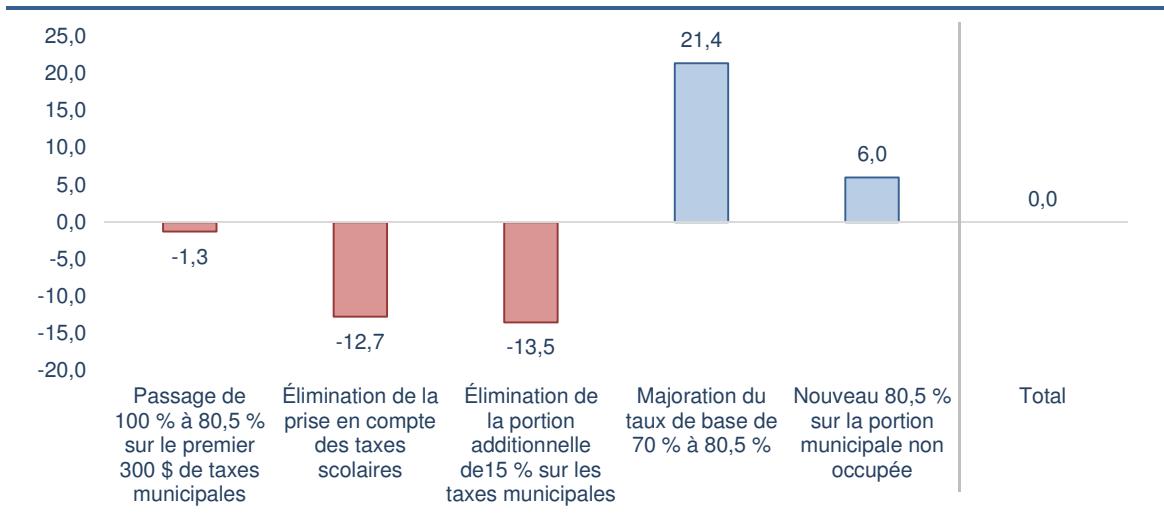
Comme pour la réforme abandonnée⁵², plusieurs facteurs créent simultanément les gagnants et les perdants apparaissant dans les trois scénarios. Ces facteurs et leur ampleur varient cependant d'un scénario à l'autre.

- Dans les scénarios 1 et 3, les facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée sont semblables à ceux identifiés pour la réforme abandonnée. L'importance des variations est cependant liée au niveau du taux de crédit de taxes fixé dans chacun de ces scénarios.
- Dans le scénario 2, on remarque un effet différent lié au fait que le premier 300 \$ de taxes demeure couvert à 100 % comme dans le programme actuel (contrairement à la réforme abandonnée et aux deux autres scénarios) et que ce premier 300 \$ est accordé à chaque unité d'évaluation plutôt qu'à chaque producteur.

Contrairement à la réforme abandonnée, on observe que les scénarios 1 et 2 totalisent zéro, ces derniers étant conçus pour que l'enveloppe accordée aux bénéficiaires déjà admissibles soit la même qu'avec le programme actuel. Dans le cas du scénario 3, le total montre que cette enveloppe est bonifiée.

GRAPHIQUE 25

Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée selon le scénario 1 par rapport au programme sans réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en millions de dollars)

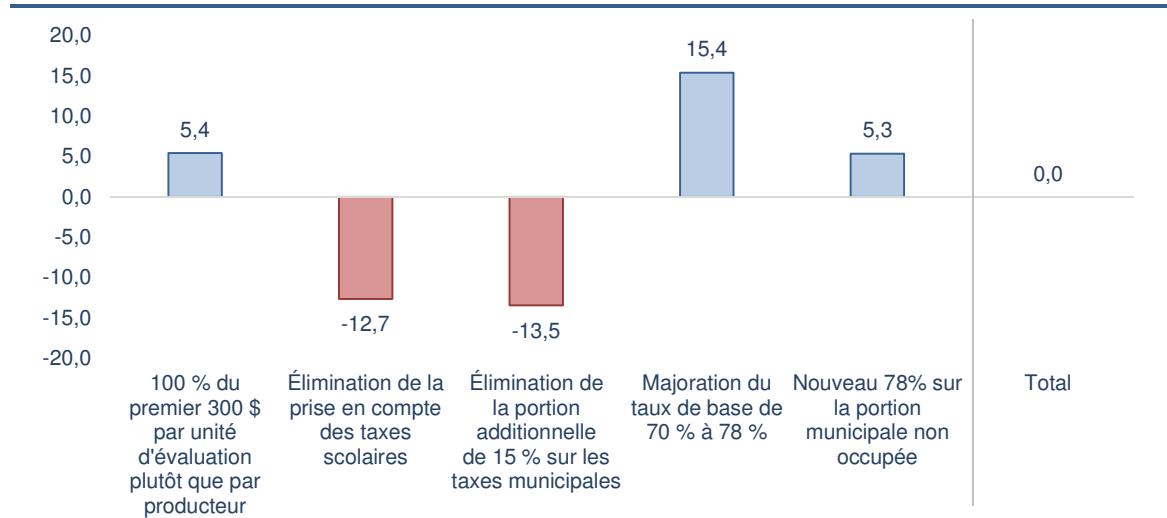


Note : Avec répartition de l'effet du plafonnement du programme.

⁵² Voir le graphique 14 de la page 88.

GRAPHIQUE 26

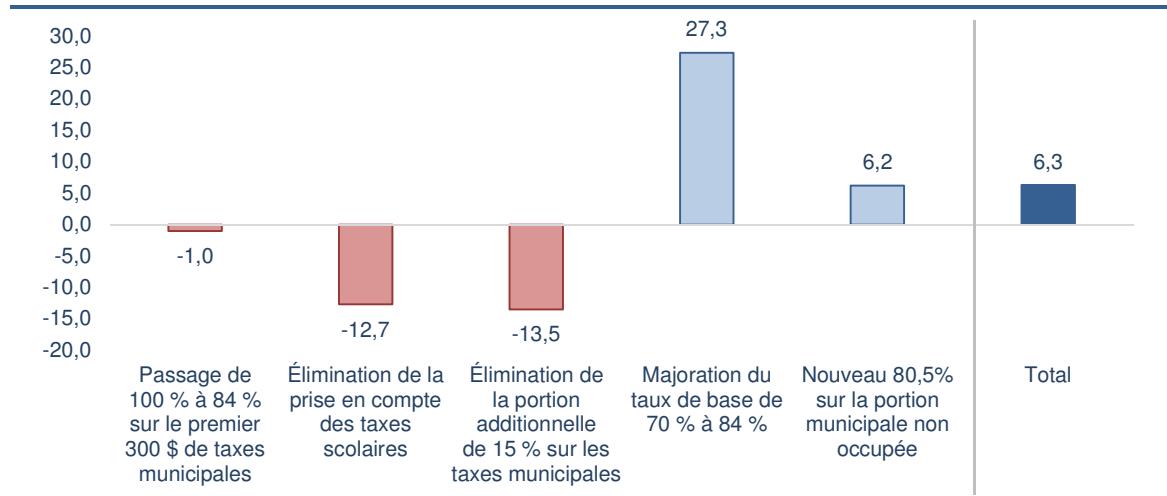
Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée selon le scénario 2 par rapport au programme sans réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en millions de dollars)



Note : Avec répartition de l'effet du plafonnement du programme.

GRAPHIQUE 27

Facteurs expliquant la variation de l'aide totale versée selon le scénario 3 par rapport au programme sans réforme, bénéficiaires déjà admissibles – comparaison à année constante (2017)
(en millions de dollars)



Note : Avec répartition de l'effet du plafonnement du programme.

◆ Le résultat global des trois scénarios

Comme on a pu le constater, avec les ajustements proposés par le scénario 1 ou 2, une majorité des bénéficiaires déjà admissibles seraient devenus pratiquement indifférents à la réforme.

Le scénario 3 aurait encore augmenté le nombre de bénéficiaires indifférents, en plus d'équilibrer le nombre global de gagnants et de perdants, ce résultat étant cependant atteint au prix d'une aide globale plus importante.

On note cependant que, quel que soit le scénario retenu, le nombre de perdants parmi les entreprises déjà admissibles reste important – soit au minimum environ la moitié, dans le scénario 3. Il semble donc ainsi difficile de réduire significativement le nombre de perdants tout en maintenant les modalités de simplifications retenues dans la réforme maintenant abandonnée, et cela sans augmenter de façon significative l'enveloppe totale du programme.

On observe beaucoup de petits perdants. Il est en fait difficile de contrecarrer les impacts individuels de plusieurs changements – en particulier le 100 %, le 15 % et la taxe scolaire – par un seul outil, soit la majoration du taux unique.

2. DE NOUVELLES FAÇONS DE SIMPLIFIER OU DE MIEUX CIBLER LE PROGRAMME

La réforme étant abandonnée, le problème de la complexité du programme et de sa lourdeur administrative reste entier. Ce problème est même aggravé par l'ajout d'une compensation transitoire pour les entreprises qui auraient nouvellement bénéficié du programme, dans le cadre de la réforme.

Par ailleurs, on a vu que ce programme semble le seul compromis possible entre deux visions difficilement conciliaires de la fiscalité foncière agricole – celle du milieu agricole, et celle du milieu municipal.

Les voies de simplification privilégiées avec la réforme faisaient un trop grand nombre de perdants, ce qui explique l'opposition rencontrée.

- Dans le cadre du présent rapport, on a identifié trois pistes de solution permettant d'atteindre le même objectif de simplification du programme, sans provoquer autant d'impacts négatifs auprès des bénéficiaires.
- La quatrième solution ne simplifierait pas le programme, mais permettrait de mieux cibler les bénéficiaires, dans un contexte de plafonnement de l'enveloppe.

Dans tous les cas, les modifications devraient être mises en œuvre en conservant le programme sous la responsabilité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. En effet, il n'est pas certain que ces modifications soient suffisantes pour rendre toujours intéressant le transfert de l'administration du programme à Revenu Québec.

◆ Trois façons de simplifier le programme

Les trois façons de simplifier le programme identifiées ici consisteraient à :

- déterminer l'aide sur les informations de l'année précédente;
- remplacer le plafond du programme par un mécanisme de lissage des taux;
- modifier la façon de définir la première tranche de 300 \$ de taxes admissibles remboursée à 100 %.

❖ Une première source de simplification : déterminer l'aide sur les informations de l'année précédente

Un premier élément de la réforme abandonnée permettant de simplifier grandement le suivi administratif venait du fait que le taux unique de 78 % était appliqué par les municipalités directement à l'encontre du compte de taxes municipales à payer.

Dans le programme actuel, il faut établir un taux estimé pour chaque terre agricole, cette estimation conduisant à des révisions en cours d'année.

◆ La complexité actuelle

L'une des sources de la complexité du programme provient ainsi des révisions effectuées après un premier calcul du crédit applicable. Même si le programme est construit à partir d'une grille à trois taux, l'aide est agrégée par unité d'évaluation sur la base des informations de l'année précédente, puis convertie en taux moyen.

Des ajustements sont donc requis, au fur et à mesure que les informations réelles de l'année en cours sont rendues disponibles au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec. Comme on l'a vu, ces changements affectent en moyenne 90 % des bénéficiaires.

◆ La simplification possible

Même en conservant les paramètres actuels, la simplification proposée consisterait à ce que pour les entreprises admissibles en exploitation, le taux déterminé soit calculé une seule fois par année, sur la base des informations de l'année précédente.

Il ne s'agirait pas d'un précédent, puisque plusieurs programmes gouvernementaux sont établis à partir des renseignements de l'année précédente. C'est le cas par exemple du soutien aux enfants.

❖ Une deuxième source de simplification : remplacer le plafond du programme par un mécanisme de lissage des taux

Un deuxième élément de la réforme abandonnée méritant d'être considéré consisterait à remplacer le plafond applicable à l'enveloppe de l'aide en vertu de la Loi du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation par un mécanisme d'ajustement automatique des taux, ce remplacement étant effectué en même temps que les autres simplifications proposées dans le présent rapport.

◆ La complexité actuelle

L'application effective du plafonnement du programme constitue une source additionnelle de complexité. Une fois le plafond dépassé, les ajustements risquent de s'appliquer chaque année, entraînant ainsi d'un à deux ajustements additionnels.

◆ La simplification possible

La réforme abandonnée proposait un mécanisme simple de lissage automatique. Il est proposé de développer un mécanisme de lissage similaire à l'intérieur du programme actuel.

Pour les prochains exercices financiers, le taux général de 70 % applicable à la portion de taxes foncières pourrait être ajusté en fonction du taux de croissance observé du coût du programme, l'année précédente.

Ainsi, le taux appliqué une année donnée correspondrait essentiellement au moins élevé de :

— 70 %,

ou

— le taux appliqué l'année précédente (année de référence) multiplié par 1,05 et divisé par le coût du programme pour cette année de référence en proportion de son coût pour l'année qui la précède.

Le taux pourrait ainsi varier d'une année à l'autre.

— Si le coût du programme augmentait de plus de 5 % une année donnée, le taux serait réduit l'année suivante.

— Si le coût augmentait de moins de 5 %, le taux serait alors augmenté l'année suivante, mais sans dépasser 70 %.

❖ **Une troisième source de simplification : modifier la façon de définir la première tranche de 300 \$ de taxes admissibles remboursée à 100 %**

Un troisième élément de réflexion touche à la manière d'octroyer le taux de 100 % sur le premier 300 \$ de taxes admissibles par producteur.

❖ **La complexité actuelle**

L'exemple présenté précédemment⁵³ illustre bien la répartition complexe de cette portion de l'aide entre plusieurs propriétaires de terres agricoles exploitées par un même producteur.

❖ **La simplification possible**

Il est proposé de passer de l'application du taux de crédit de 100 % sur le premier 300 \$ par producteur à une application de ce taux au premier 300 \$ par terre agricole.

C'est d'ailleurs cette simplification qui est introduite dans le scénario 2.⁵⁴

⁵³ Voir ci-dessus, pages 14 et 15.

⁵⁴ Voir ci-dessus, page 100.

◆ Une façon de mieux cibler les bénéficiaires : une révision des seuils d'admissibilité

Une façon de mieux cibler les bénéficiaires, dans un contexte de plafonnement de l'enveloppe, consisterait à revoir le seuil d'enregistrement ou le seuil d'admissibilité.

❖ La situation actuelle

Le seuil d'enregistrement des entreprises agricoles au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation⁵⁵ et le seuil d'admissibilité au Programme de crédits de taxes foncières agricoles n'ont pas été revus depuis longtemps.

Dans les deux cas, il s'agit d'avoir un revenu agricole brut d'au moins 5 000 \$ annuellement.

❖ La révision possible

Certains intervenants du milieu agricole soulèvent qu'un seuil faible pour bénéficier du programme peut conduire à offrir l'aide du programme à des *gentlemen-farmers*. Une telle ouverture a des effets sur l'ensemble des bénéficiaires en raison du plafonnement de l'enveloppe.

À titre illustratif, 20,7 % des bénéficiaires admissibles au programme ont un revenu brut inférieur à 25 000 \$ alors que 81,5 % des nouveaux bénéficiaires admissibles avec la réforme abandonnée ont un revenu brut inférieur à 25 000 \$.

Il est proposé d'augmenter le seuil d'enregistrement ou d'admissibilité. À titre de référence, le seuil défini en Ontario est de 7 000 \$⁵⁶.

TABLEAU 9

Répartition des bénéficiaires ayant un revenu brut inférieur à 25 000 \$ (en nombre)

	Entreprises déjà admissibles	Nouvelles entreprises admissibles
5 000 \$ ou moins (démarrage ou exemption)	2 258 (9,1 %)	1 458 (54,5 %)
Revenu brut entre 5 000 \$ et 25 000 \$	2 861 (11,6 %)	722 (27,0 %)
Total des entreprises	24 744	2 676

⁵⁵ Un changement au seuil d'enregistrement au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec aurait des conséquences sur d'autres programmes que le Programme de crédit de taxes foncières agricoles.

⁵⁶ L'article 2(1)(b) du Farm Registration and Farm Organizations Funding Act prescrit un revenu brut minimum pour se qualifier à l'enregistrement, lequel est fixé à 7 000 \$ par l'article 1(1) du Règlement 723/93 pris en vertu de cette loi.

CONCLUSION

Le présent rapport rappelle d'abord la raison d'être du Programme de crédit de taxes foncières agricoles et en explique les modalités actuelles comme celles découlant de la réforme abandonnée, ces modalités résultant d'une longue succession de modifications. En raison de ces modifications successives, le programme est devenu de plus en plus complexe, et donc de plus en plus lourd à administrer.

Il était essentiel de bien comprendre la nature des simplifications que le gouvernement voulait apporter avec la réforme, puisque ce sont ces simplifications qui ont fait apparaître un certain nombre de perdants.

◆ Deux constats principaux

Le présent rapport permet de faire ressortir deux principaux constats.

❖ Un grand nombre de perdants

Le premier constat de ce rapport a trait justement au grand nombre de perdants découlant de la réforme, mais également de la difficulté de diminuer ce nombre, même en bonifiant le taux de crédit de façon relativement significative.

Les différentes évaluations effectuées dans le rapport permettent de préciser et de nuancer ce constat.

On constate par ailleurs que ces évaluations confirment généralement les calculs réalisés par le gouvernement. Les évaluations de l'Union des producteurs agricoles en sont un peu plus éloignées, mais les écarts s'expliquent essentiellement par la nature des informations lui étant disponible.

❖ Un enjeu de fond sous-jacent au débat

Le deuxième constat concerne l'enjeu sous-jacent au débat entourant la tentative de réforme.

Dans le cadre des travaux effectués, il est vite apparu évident que la guerre de chiffres sur le Programme de taxes foncières agricoles recouvrail un enjeu de fond, soit l'application des règles de l'évaluation foncière municipale aux terres agricoles.

- Le milieu agricole remet en cause les règles de l'évaluation foncière appliquées par les municipalités, réclamant que lui soient appliquées d'autres règles, tenant compte de sa spécificité.
- Face à cette demande, le refus du milieu municipal est clair.

Du point de vue du gouvernement, ces deux visions doivent être traitées dans le respect de ses propres contraintes budgétaires.

Pour ce qui est de cet enjeu, les visions du milieu municipal et du milieu agricole semblent ainsi difficilement conciliables. Ce constat met en relief le compromis que constitue le Programme de crédit de taxes foncières agricoles et le rôle d'interface qu'il joue. Le gouvernement a élaboré et prend à sa charge un programme permettant de tenir compte de la spécificité des réalités agricoles, tout en respectant les principes de la fiscalité municipale.

◆ Une recommandation générale et des pistes concrètes à explorer

Ces deux constats amènent à une recommandation générale.

Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles joue un rôle stratégique, pour concilier les préoccupations du milieu agricole et le respect des règles de la fiscalité municipale. Les efforts doivent s'orienter sur les améliorations à apporter à ce programme, plutôt que sur une réforme de la fiscalité municipale pouvant difficilement satisfaire tous les partenaires en cause.

Ce programme reste plus que jamais lourd à administrer. Le rapport propose des pistes concrètes à explorer pour en simplifier les modalités et en réduire la charge.

- Trois de ces propositions, inspirées en partie de la réforme abandonnée, permettraient de simplifier le programme et d'en réduire les coûts d'administration.
- La quatrième piste, visant directement le seuil d'admissibilité, permettrait de mieux cibler les bénéficiaires, dans un contexte de plafonnement de l'enveloppe.

Quelle que soit la voie finalement choisie par le gouvernement, le principal enseignement de l'échec de la réforme annoncée en 2016 concerne l'impact sur les bénéficiaires du programme. Dans une réforme de cette nature, pour en faciliter l'acceptation, on doit limiter les effets négatifs sur les bénéficiaires et réduire le nombre de perdants.

Un autre enseignement a trait aux explications ayant accompagné la mise en place de la réforme. Le défi de communication était majeur, en raison de la complexité du programme et de la diversité des évaluations possibles. De toute évidence, l'abandon de la réforme confirme que ce défi n'a pas été relevé de façon satisfaisante.

ANNEXE 1 : L'EXPERT MANDATÉ

Le communiqué émis le 30 décembre 2016 par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec⁵⁷ afin de confier à M. Luc Godbout le mandat d'analyser l'impact de la réforme apportée au Programme de crédits de taxes foncières agricoles sur les entreprises agricoles québécoises présente un certain nombre d'informations sur l'expert retenu.

◆ Notes biographiques

Luc Godbout est professeur titulaire au Département de fiscalité de l'École de gestion et titulaire de la Chaire de recherche en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke.

Il a de nombreuses publications à son actif, notamment dans *L'Actualité économique*, le *Canadian Tax Journal*, le *Canadian Public Policy*, le *Tax Notes International* et la *Revue de planification fiscale et financière*.

Son savoir-faire l'a appelé à agir à titre d'expert en politique fiscale pour le Fonds monétaire international ainsi qu'à conseiller le gouvernement du Québec. Il a aussi participé aux travaux du Comité d'experts sur l'avenir des régimes de retraite et il a présidé la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise.

⁵⁷ MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC. *Programme de crédit de taxes foncières agricole – Le fiscaliste Luc Godbout nommé expert indépendant* [communiqué], Québec, 30 décembre 2016.

ANNEXE 2 : LISTE DES DOCUMENTS CONSULTÉS

On trouvera ci-après la liste des documents principalement consultés en vue de l'élaboration du présent rapport.

- Commission de révision permanente des programmes, Rapport, novembre 2014.
- Commission de révision permanente des programmes, *Cap sur la performance*, juin 2015.
- Coopérative pour l'agriculture de proximité écologique, lettre transmise le 17 février 2017.
- Fédération québécoise des municipalités et Union des municipalités du Québec, *Avis du monde municipal sur le rapport final du mandataire – Comité interministériel élargi sur la fiscalité agricole municipale*, novembre 2005.
- Financement agricole Canada, *Explication de la valeur des terres agricoles*, été 2015.
- Financement agricole Canada, *Historique de la valeur des terres agricoles – 1985 à 2015*, avril 2016.
- Forest Lavoie Conseil, *Revue des analyses et des impacts des changements proposés au programme de la fiscalité foncière*, juillet 2016, Étude réalisée pour la Coop fédérée.
- Gignac, Renaud et François L'Italien, *La fiscalité foncière agricole au Québec : maîtriser l'évaluation et la vocation des terres agricoles*, Institut de recherche en économie contemporaine, Janvier 2016.
- Gouvernement du Québec, *Réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles, caucus rural* [document interne], novembre 2016.
- La Financière agricole du Québec, *Bulletin Trasac-terres – édition 2016*.
- La Financière agricole du Québec, *Bulletin Trasac-terres – édition 2015*.
- La Financière agricole du Québec, *Bulletin Trasac-terres – édition 2014*.
- La Financière agricole du Québec, *Valeur des terres agricoles dans les régions du Québec – édition 2013*.
- La Financière agricole du Québec, *Valeur des terres agricoles dans les régions du Québec – édition 2012*.
- Ministère des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, *Rapport de suivi de l'application du taux de taxe distinct aux immeubles agricoles pour 2015* [document interne], janvier 2017.
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Description du régime d'évaluation et de taxation foncière des exploitations agricoles – fiche d'information pour le groupe de travail sur la fiscalité agricole*, mars 2014.
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Activité bioalimentaire au Québec – édition 2015, 2016*, pp. 12 et 13.

- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Déclaration du ministre Lessard – Le ministre Lessard annonce qu'il met un terme à l'application de la réforme de la taxation foncière visant les agriculteurs* [communiqué], février 2017.
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Demande d'informations de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles*, juin 2016.
- Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, *Programme de crédit de taxes foncières agricoles - Le fiscaliste Luc Godbout nommé expert indépendant* [Communiqué], décembre 2016.
- Ministère des Finances du Québec, *Annulation de la réforme du programme de crédit de taxes foncières agricoles*, bulletin d'information 2017-2, février 2017.
- Ministère des Finances du Québec, *Budget du Québec 2016-2017, Plan économique du Québec*, section A, mars 2016.
- Ministère des Finances du Québec, *Budget du Québec 2016-2017, Renseignements additionnels sur les mesures fiscales*, section A, mars 2016.
- Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, conférence au congrès de l'Union des producteurs agricoles (visionnement YouTube), décembre 2016.
- Organisation de coopération et de développement économiques et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, *Perspectives agricoles de l'OCDE et de la FAO 2016*, Paris, Éditions OCDE, mars 2016.
- Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport de validation de la projection des taxes payées par les producteurs agricoles – 2017 à 2019*, décembre 2016.
- Raymond Chabot Grant Thornton, *Rapport portant sur l'évaluation des impacts de la réforme du Programme de crédit de taxes foncières agricoles*, décembre 2016.
- Union des municipalités du Québec, *La fiscalité foncière agricole – perspectives municipales*, [document de travail], 25 janvier 2017, note remise par l'Union des municipalités du Québec lors des rencontres effectuées dans le cadre du présent rapport.
- Union des producteurs agricoles, *Présentation Taxes foncières agricoles : L'impact de la réforme sera beaucoup plus important que ne le prétend le ministre de l'Agriculture!* [communiqué], 20 décembre 2016.
- Union des producteurs agricoles, *Fiscalité foncière agricole : reporter la réforme et travailler sur des solutions durables*, janvier 2017.
- Union des producteurs agricoles, *Webdiffusion – dossier chaud, la réforme de la fiscalité foncière agricole*, 11 avril 2016.
- United States Department of Agriculture, Office of the Chief Economist, *USDA Agricultural Projections to 2025*, février 2016.

ANNEXE 3 : LISTE DES EXTRACTIONS DEMANDÉES

Le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation dispose de données exhaustives sur l’ensemble des producteurs agricoles visés par le programme de crédit de taxes foncières.

Le ministère a fourni un fichier complet concernant les taxes municipales et scolaires payées par les entreprises agricoles avec et sans réforme.

En sus, les extractions suivantes ont été demandées :

- Estimation de l’aide versée avec ou sans réforme et selon les trois scénarios – 2017
- Estimation de la perte moyenne pour les entreprises qui aurait vu leur aide diminuer de plus de 30 % – 2017 par rapport à 2016
- Estimation de la perte moyenne pour les entreprises qui aurait vu leur aide diminuer de plus de 30 % – comparaison à une année constante – 2017
- Estimation de la proportion des entreprises qui aurait vu leurs taxes nettes augmenter de plus de 30 % – 2017 par rapport à 2016
- Estimation de la proportion des entreprises qui aurait vu leurs taxes nettes augmenter de plus de 30 % – comparaison à une année constante – 2017
- Évolution du nombre de producteurs admissibles de 2007 à 2015
- Évolution des taxes municipales et scolaires en zone agricole, des taxes agricoles admissibles, crédit de PCTFA et taxes nettes de 2007 à 2017
- Évolution de l’aide versée par le Programme de crédit de taxes foncières agricoles de 2007 à 2017
- Évolution du coût du Programme de crédit de taxes foncières agricoles en 2016 et en 2017 pour les entreprises déjà admissibles et pour les nouvelles entreprises
- Facteurs expliquant la variation de l’aide versée avec ou sans la réforme – comparaison à une année constante – 2017
- Facteurs expliquant la variation de l’aide versée avec l’application d’un scénario où le taux unique passerait de 78 % à 80,5 % – comparaison à une année constante – 2017
- Facteurs expliquant la variation de l’aide versée avec l’application d’un scénario où une première tranche de couverture de 300 \$ aurait été entièrement remboursée par terre agricole et le taux unique de 78 % – comparaison à une année constante – 2017
- Facteurs expliquant la variation de l’aide versée avec l’application d’un scénario où il y aurait une meilleure répartition des gagnants et perdants – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition de l’aide moyenne selon la taille des entreprises déjà admissibles et des nouvelles entreprises admissibles – 2017.
- Répartition de l’impact monétaire qu’aurait eu la réforme pour les entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016

- Répartition de l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition de l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme pour les nouvelles entreprises admissibles – 2017
- Répartition de l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme pour l'ensemble des entreprises admissibles – 2017
- Répartition des entreprises selon l'impact qu'aurait eu la réforme en proportion des taxes nettes à payer pour les entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016
- Répartition des entreprises selon l'impact qu'aurait eu la réforme en proportion des taxes nettes à payer pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'impact qu'aurait eu la réforme en proportion de l'aide financière reçue pour les entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016
- Répartition des entreprises selon l'impact qu'aurait eu la réforme en proportion de l'aide financière reçue pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'impact qu'aurait eu la réforme en proportion du revenu brut pour les entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016
- Répartition des entreprises selon l'impact qu'aurait eu la réforme en proportion du revenu brut pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait un scénario où le taux unique passerait de 78 % à 80,5 % pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'effet en proportion du revenu brut qu'aurait un scénario où le taux unique passerait de 78 % à 80,5 % pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait un scénario où une première tranche de couverture de 300 \$ aurait été entièrement remboursée par terre agricole et le taux unique de 78 % pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'effet en proportion du revenu brut qu'aurait un scénario où une première tranche de couverture de 300 \$ aurait été entièrement remboursée par terre agricole et le taux unique de 78 % pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait un scénario où le taux unique permettant un meilleur équilibre entre les gagnants et les perdants pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017

- Répartition des entreprises selon l'effet en proportion du revenu brut qu'aurait un scénario où le taux unique permettant un meilleur équilibre entre les gagnants et les perdants pour les entreprises déjà admissibles – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition par type de production de l'aide versée avec ou sans la réforme – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition régionale de l'aide versée avec ou sans la réforme – comparaison à une année constante – 2017
- Répartition selon la taille des entreprises de l'aide versée avec ou sans la réforme – comparaison à une année constante – 2017

ANNEXE 4 : IMPACT DE LA RÉFORME EN 2017 PAR RAPPORT À 2016

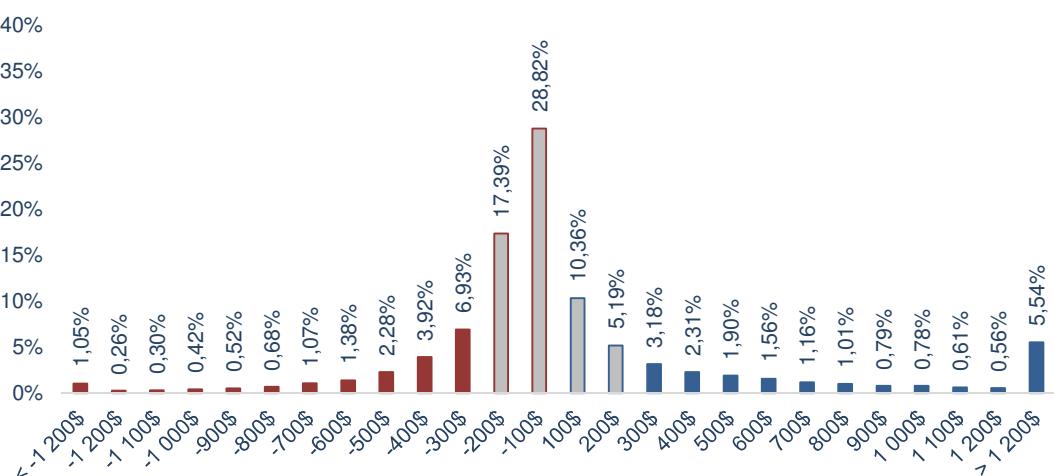
La présente annexe présente les impacts de la réforme abandonnée telle qu'elle aurait été appliquée en 2017, par rapport à l'année 2016 avec le programme selon les paramètres alors en place. Seuls les bénéficiaires déjà admissibles au programme en 2016 selon les règles alors en place sont pris en compte.

Trois graphiques sont présentés, correspondant respectivement à :

- l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme;
- l'impact de la réforme en pourcentage de l'aide reçue;
- l'impact de la réforme en pourcentage des taxes nettes payées.

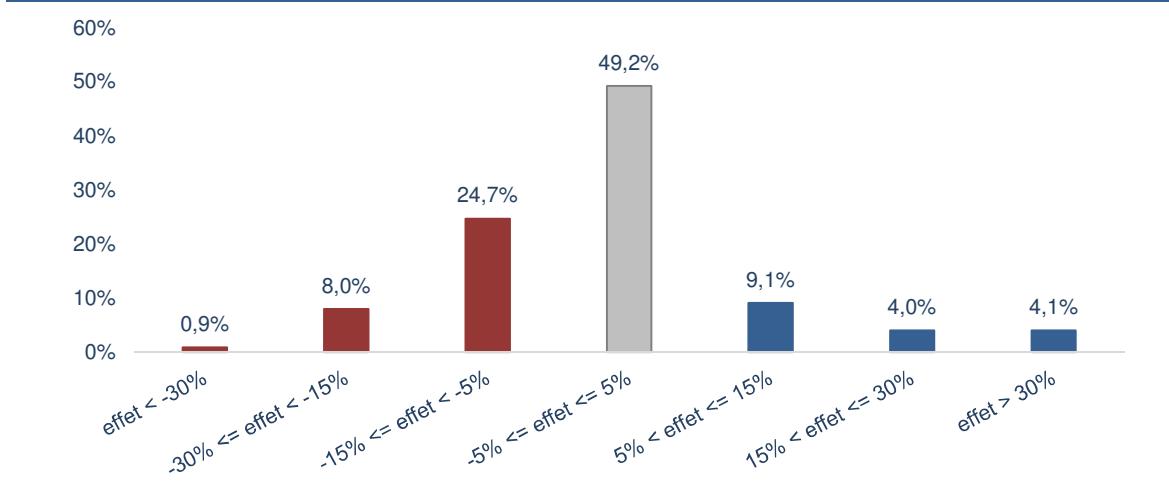
GRAPHIQUE 28

Répartition des entreprises selon l'impact monétaire qu'aurait eu la réforme, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016
(en pourcentage)



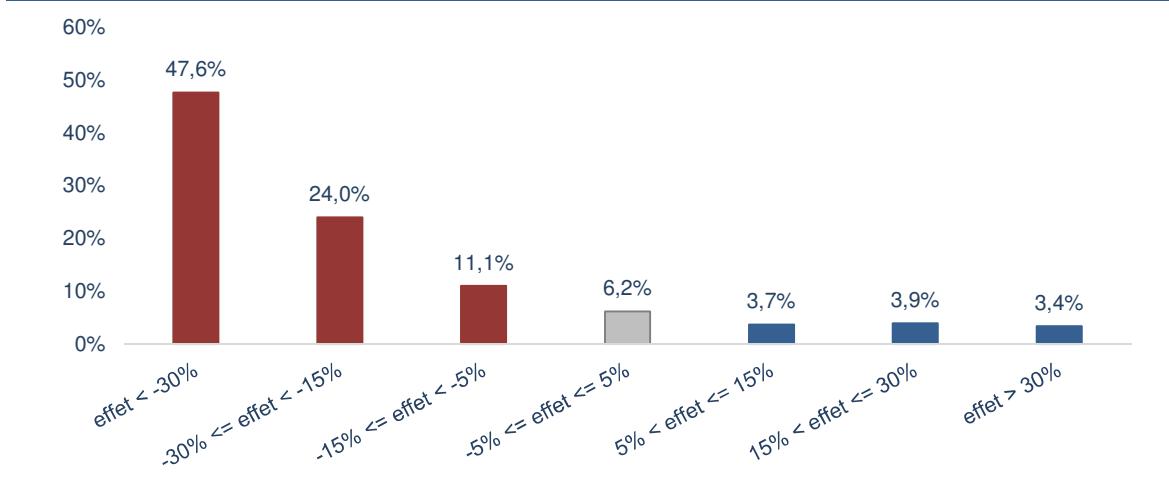
GRAPHIQUE 29

Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage de l'aide reçue, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016
(en pourcentage)



GRAPHIQUE 30

Répartition des entreprises selon l'impact de la réforme en pourcentage des taxes nettes payées, entreprises déjà admissibles – 2017 par rapport à 2016
(en pourcentage)



Note : Un effet négatif signifie une perte pour le producteur, donc une augmentation de ses taxes nettes à payer.

