

FQM
porte-parole
DES RÉGIONS

Commentaires sur le projet de loi 48

Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles

5 février 2020



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS



FÉDÉRATION
QUÉBÉCOISE DES
MUNICIPALITÉS

LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES MUNICIPALITÉS

Fondée en 1944, la Fédération québécoise des municipalités (FQM) s'est établie comme un acteur incontournable qui, par ses actions, vise constamment à défendre l'autonomie du milieu municipal et à favoriser le développement de l'ensemble des régions du Québec.

Comptant plus de 1 000 municipalités locales et MRC membres, la FQM s'appuie sur une force de 7 000 élus. Ses structures décisionnelles et consultatives, dont son conseil d'administration, ses six commissions permanentes et son assemblée des MRC, lui permettent de prendre des positions visant le développement durable du territoire québécois.

MISSION

- Représenter les intérêts des municipalités locales et régionales en assumant un leadership politique et stratégique.
- Soutenir les municipalités dans leurs champs de compétence actuels et futurs.
- Conjuguer les forces des territoires ruraux et urbains pour assurer le développement durable des régions du Québec.

VISION

- La Fédération québécoise des municipalités est le leader politique et stratégique des municipalités locales et régionales, la source de référence et l'interlocuteur incontournable en matière de questions municipales, et ce, en cohésion avec les intérêts de ses membres et la diversité des territoires.

VALEURS

- La concertation dans l'action
- Le respect de la diversité des territoires
- La qualité des interventions et des services

TABLE DES MATIÈRES

<i>La Fédération québécoise des municipalités</i>	2
<i>Table des matières</i>	3
<i>Introduction</i>	4
1 <i>Commentaire général</i>	5
2 <i>Une atteinte aux principes régissant la gestion des gouvernements de proximité</i>	8
3 <i>Un problème mal posé, une réforme inadaptée.....</i>	13
4 <i>Compensation.....</i>	21
5 <i>Recommandations et conclusion</i>	22

INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) et la fiscalité agricole en général font l'objet de contestations soutenues par le milieu agricole.

Institué en 1991, cet outil a subi quelques modifications au fil des ans, notamment en 2007 avec le passage d'un programme de remboursement à un programme de crédit à la source. En 2016, une réforme du PCTFA a été annoncée par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation de l'époque, M. Pierre Paradis. Cette réforme se voulait une réponse au rapport de la Commission de révision permanente des programmes de 2014 concluant que le programme était trop complexe et nécessitait une révision complète. La forte contestation du milieu agricole a toutefois eu raison de la réforme qui fut annulée en 2017.

Lors de la campagne électorale de 2018, l'actuel gouvernement prenait à son tour l'engagement de réformer la fiscalité agricole pour contrôler les coûts du programme et ramener à un niveau compétitif le coût de la taxe foncière agricole, qui a connu une forte croissance en raison de l'augmentation du prix des terres.

La proposition de réforme de la fiscalité agricole a fait l'objet de nombreuses discussions au sein des différentes instances de la Fédération québécoise des municipalités (FQM). Une rencontre de consultation auprès des membres a d'ailleurs été organisée le 3 juillet 2019 à Saint-Sébastien, en Montérégie. Plusieurs interrogations ont été soulevées sur la proposition de réforme et ses impacts potentiels.

La FQM a rencontré le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) à plusieurs reprises pour exprimer son désaccord avec la réforme et expliquer ses impacts négatifs sur la fiscalité locale. La FQM a, en particulier, dénoncé l'intention du ministre de modifier le système d'évaluation foncière sans tenir compte des impacts réels et futurs. Une rencontre a notamment eu lieu entre le président de la Fédération et le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour discuter de la réforme et de ses conséquences sur les municipalités.

Le 5 novembre 2019, le ministre a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 48, *Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricole*.

En tant que porte-parole des régions, la Fédération transmet au ministre de l'Agriculture, ainsi qu'aux membres de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles les présents commentaires sur le projet de loi qui font suite aux discussions menées au sein de ses instances : commission permanente, assemblée des MRC et conseil d'administration.

1 COMMENTAIRE GÉNÉRAL

Au Québec, les politiques fiscales touchant les propriétés agricoles furent mises en place afin de favoriser le développement d'une économie agricole de type familiale, basée sur des fermes de petites et moyennes tailles. Elles visent à diminuer l'exposition des producteurs aux variations du prix des actifs immobiliers en zone agricole. En stabilisant les coûts d'exploitation, le PCTFA joue un rôle financier important pour les producteurs.

Depuis plusieurs années, le milieu agricole demande une révision en profondeur de la fiscalité municipale agricole. L'augmentation substantielle de la valeur des terres agricoles et des taxes foncières dans certaines régions a induit une augmentation importante des coûts du PCTFA, remettant en question sa pérennité. Les porte-paroles des agriculteurs craignent que la pression créée sur le programme de crédit foncier pousse éventuellement le gouvernement à couper dans les remboursements.

Rappelons toutefois que l'augmentation du prix des terres agricoles n'est pas un phénomène nouveau ni circonscrit au Québec. Par ailleurs, le processus d'évaluation est basé sur la valeur marchande des immeubles fonciers. Il est donc objectif et sa méthodologie est transparente et reconnue. Bien que perfectible, il offre une référence commune pour l'ensemble des immeubles fonciers. Les municipalités peuvent ainsi se targuer d'offrir un traitement équitable à toutes les classes de contribuables au moment d'établir leur niveau de taxation municipale.

Selon le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le projet de loi 48 vise à simplifier le programme pour les producteurs agricoles et le MAPAQ, à renforcer la compétitivité des entreprises agricoles sur le plan de la fiscalité foncière et à contrôler la croissance du coût du programme.

Ce projet de loi modifie la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* afin de remplacer les modalités d'enregistrement des exploitations agricoles ainsi que celles portant sur le paiement des taxes foncières. Il modifie également cette loi notamment pour permettre la délégation des pouvoirs et fonctions du ministre.

Le projet de loi apporte des modifications à *la Loi sur la fiscalité municipale* afin de donner au gouvernement le pouvoir de déterminer par règlement la valeur imposable maximale d'un terrain d'une exploitation agricole qui est enregistrée et qui est comprise dans une zone agricole, et afin d'introduire une nouvelle catégorie d'immeubles forestiers.

Enfin, le projet de loi modifie la *Loi sur La Financière agricole du Québec* afin de faciliter l'échange de renseignements, y compris des renseignements personnels, nécessaires à l'application de la *Loi sur le*

ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, de ses règlements ou de la Loi sur La Financière agricole du Québec.

En résumé les éléments suivants sont mis de l'avant par cette réforme :

- Maintien de l'enregistrement au MAPAQ, de la cotisation à l'UPA et de la présentation d'un bilan phosphore équilibré comme conditions d'admissibilité au programme.

Le retrait des conditions de 500 \$ de revenu agricole brut et de 5 \$ de revenu par 100 \$ d'évaluation permettra à de petits producteurs d'accéder au programme ce qui est bienvenu. Il faut cependant s'assurer que l'objectif du programme de bénéficier aux agriculteurs soit rempli.

- 70 % de remboursement de taxe foncière applicable aux niveaux municipal et scolaire aux terrains et aux bâtiments.

La FQM salue le maintien d'un crédit au niveau actuel. Le retrait du remboursement à 100 % des premiers 300 \$ de taxe foncière est cependant un recul pour les petits producteurs.

- 15 % de remboursement additionnel applicable au niveau municipal aux terrains au-delà de 1 911 \$/ha (indexable annuellement).

Le maintien de ce remboursement est bénéfique pour les producteurs, mais est un élément régressif, c'est-à-dire qu'il bonifie le remboursement pour les terres de plus grande valeur.

- Abolition du plafond de croissance du programme de 5 %.

Cet élément est la confirmation d'une pratique déjà existante puisque, comme démontré plus bas, le plafond de 5 % n'a pas été respecté dans le passé.

- Instauration d'un plafonnement de l'évaluation foncière agricole au 90^e percentile à l'hectare.

Cet élément est problématique pour le monde municipal et fait l'objet d'un commentaire détaillé dans le cadre de ce mémoire.

- Création obligatoire d'une catégorie d'immeubles forestiers.

La création d'un immeuble forestier obligatoire permettra aux municipalités d'adapter leur stratégie de taxation à la réalité de cette clientèle. La FQM met cependant le gouvernement en garde contre la tentation de multiplier les catégories de contribuables et ainsi complexifier davantage le travail des conseils municipaux et du personnel municipal et induire un élément arbitraire dans un processus décisionnel qui se doit d'être objectif et équitable.

- Élargissement du bassin des comparables pour l'évaluation foncière agricole.

A priori, la FQM voit d'un bon œil l'élargissement du bassin des comparables à des fins d'évaluation.

Une réforme inadaptée

Bien que consciente de la nécessité de trouver des solutions pour pérenniser et développer l'agriculture au Québec, la FQM souhaite signifier son désaccord avec le projet de loi. La réforme proposée est inadaptée et ne contient aucune avancée significative pour les communautés et les régions du Québec. Au contraire, le projet du ministre risque de poser plusieurs problèmes.

De façon générale, et plus spécifiquement par le plafonnement de l'évaluation foncière agricole, elle pose les questions du respect de l'autonomie municipale, de l'équité entre les différentes classes de contribuables, ainsi que de l'occupation et de la vitalité du territoire.

De l'avis de la FQM, le choix des objectifs poursuivis par le gouvernement rend la démarche trop restreinte et peut donc, à terme, causer d'autres problèmes.

Un choix d'objectifs plus larges visant une agriculture pérenne, une relève dynamique et une occupation réelle du territoire permettrait de déboucher sur une situation plus viable sur le long terme.

La volonté du ministère d'assumer les coûts liés à l'adaptation des systèmes informatiques et éventuellement à la création d'une nouvelle catégorie obligatoire d'immeubles forestiers est bien reçue, mais constituerait un gain périphérique. Les mêmes irritants demeurent, notamment le fardeau administratif et financier lié au programme et à la gestion du crédit foncier.

L'ensemble de ces éléments rend la réforme difficilement acceptable.

2 UNE ATTEINTE AUX PRINCIPES RÉGISSANT LA GESTION DES GOUVERNEMENTS DE PROXIMITÉ

La Fédération québécoise des municipalités représente 1 000 membres situés dans toutes les régions du Québec. Elle est, à ce titre, la porte-parole des régions et défend les intérêts des municipalités du Québec et les principes qui guident l'action des élu.e.s au quotidien sur tout le territoire. Citons parmi ces principes :

- Le respect de l'autonomie municipale;
- L'équité entre les contribuables;
- L'occupation et la vitalité des territoires.

La FQM est d'avis que le projet de loi, et plus spécifiquement le plafonnement de l'évaluation foncière agricole au 90^e percentile à l'hectare, est une atteinte aux principes régissant la gestion des gouvernements de proximité.

Respect de l'autonomie municipale

L'autonomie municipale, c'est-à-dire la capacité des municipalités à décider pour les responsabilités qui leur incombent, repose sur un certain nombre de conditions. Parmi celles-ci, des outils de taxation efficaces, cohérents et simples. Ces outils doivent s'appuyer sur un processus d'évaluation objectif et reconnu pour permettre une comparaison entre les différentes catégories d'immeubles fonciers.

L'entrée en vigueur en 1980 de *la Loi sur la fiscalité municipale (LFM)* vient concrétiser une réforme financière et fiscale importante pour les municipalités en consacrant l'autonomie financière de chaque municipalité avec des pouvoirs de décision et de taxation lui permettant d'assumer ses responsabilités. Cette loi intègre les dispositions retenues aux fins de la réforme de la fiscalité municipale et celles régissant l'évaluation foncière. Avec cette réforme, l'objectif fixé d'autonomie financière des municipalités est atteint considérant l'augmentation significative de leur part des revenus publics.

Au Québec, la taxation foncière est la principale source de revenus pour le financement du coût de la prestation des services locaux. La législation exige que les évaluations foncières soient établies sur la base de la valeur réelle des immeubles. Elle confie cette responsabilité aux municipalités régionales de comté et à certaines villes exerçant la compétence en cette matière. Quant aux taux de taxation, ils

sont déterminés par chaque municipalité locale. En 2018, ce sont environ 11,6 G\$¹ qui ont été prélevés par les municipalités au moyen de ce régime fiscal. Pour leur part, les commissions scolaires perçoivent aussi des revenus sur la base foncière avec la taxe scolaire.

Avec le projet de loi 48, via le plafonnement de l'évaluation foncière agricole, le gouvernement porte atteinte à l'intégrité du processus d'évaluation et donc à l'autonomie des municipalités.

Il propose l'instauration d'un plafonnement de l'évaluation agricole au 90^e percentile à l'échelle du Québec pour une période de trois ans pour tous les nouveaux rôles déposés dans cette période qui se situeraient à 32 100 \$/hectare au moment de son entrée en vigueur. Le plafonnement serait indexé pour chaque année de son application. De plus, les rôles reconduits seraient sujets à leur plafonnement en vigueur. Six plafonds différents pourraient donc avoir cours en même temps à l'échelle du Québec.

Le plafonnement de l'évaluation foncière agricole est une atteinte à l'autonomie municipale. C'est l'une des prérogatives principales des conseils municipaux que de déterminer le niveau de taxation des contribuables. Cela doit se faire en s'appuyant sur un processus d'évaluation des valeurs foncières objectif et cohérent. L'acceptabilité des décisions prises par les conseils peut ainsi être garantie.

Par ailleurs, la création en 2007 d'un taux distinct agricole facultatif a donné la latitude nécessaire aux conseils municipaux pour déterminer une stratégie pour faire face aux enjeux agricoles particuliers de leur territoire, rendant inutile la présente atteinte à leur autonomie.

La réforme proposée complexifierait le travail des municipalités en les obligeant à intégrer ce plafonnement dans leurs décisions. De surcroît, elle entraînerait un problème de prévisibilité budgétaire pour les municipalités dont le prix des terres à l'hectare se situe près du seuil du plafonnement, ne sachant pas si celui-ci s'appliquerait ou non pour elles.

Équité entre les contribuables

Les municipalités du Québec doivent maintenir un équilibre entre les contributions au financement des services municipaux de chaque classe de contribuables. Cet équilibre est garant de l'acceptabilité des décisions des conseils municipaux par les citoyens et d'un climat serein dans les communautés. Les élus doivent pouvoir défendre leurs décisions en s'appuyant sur un processus clair et des critères objectifs.

¹ MAMH. Rapports financiers des municipalités locales 2018.

En imposant un plafond sur la valeur imposable des terres agricoles, le gouvernement créerait un manque à gagner pour les municipalités, estimé entre 3 M\$ et 5 M\$ annuellement par le MAPAQ, lequel devrait nécessairement être récupéré sur l'ensemble des contribuables de la municipalité. D'ailleurs, dans son analyse d'impact réglementaire sur le projet de loi 48, le gouvernement prévoit la mise sur pied d'un « programme compensatoire pour les municipalités, transitoire et dégressif jusqu'à ce que les municipalités augmentent les taux d'imposition à la hausse pour que les autres contribuables absorbent le manque à gagner »².

Ainsi, les contribuables qui résident dans les municipalités agricoles devront assumer une plus grande part du financement de l'agriculture qui profite pourtant à l'ensemble des Québécois.

On peut se poser la question de l'équité avec les autres classes de contribuables. Pourquoi plafonner l'évaluation pour l'agricole dans le but d'assurer la pérennité du programme, dans un contexte de diminution des revenus agricoles, et ne pas le faire pour les autres classes de contribuables? En effet, les autres classes de contribuables font aussi face à des défis économiques et pourraient aussi faire valoir cet argument pour plafonner leur évaluation. Les commerçants de proximité en milieu dévitalisé ont un excellent argumentaire pour un congé fiscal. Comment devra-t-on réagir s'ils demandent un traitement différent après l'adoption d'une telle loi?

De plus, nous constatons que de plus petites terres, présentes dans des régions moins agricoles, probablement utilisées pour des activités intensives, telle la viticulture, seraient aussi sujettes au plafonnement de leur évaluation compte tenu de leur haute valeur à l'hectare.

Cela est problématique bien que bénéfique pour les propriétaires : compte tenu du caractère lucratif de ces terres, pourquoi doit-on favoriser ces producteurs au détriment d'autres producteurs comme des producteurs maraîchers par exemple?

Occupation et vitalité des territoires

En sa qualité de porte-parole des régions, la FQM défend une agriculture dynamique, à échelle familiale qui puissent assurer l'occupation et la vitalité du territoire. La dévitalisation de certaines communautés agricoles est indissociable de l'intégration qui a cours depuis plusieurs années dans le secteur agricole.

² MAPAQ. Analyse d'impact réglementaire, Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles, p. 5.

Le principe d’occupation et de vitalité des territoires est remis en cause par la réforme. Les mesures principales d’aide financière du gouvernement favorisent déjà l’agriculture de plus grande taille. Cela est contraire au soutien à une agriculture familiale et présente sur tout le territoire.

Le plafonnement de l’évaluation foncière, en donnant un congé fiscal à ces mêmes propriétaires, ne ferait qu’accentuer la logique de consolidation que l’on observe depuis plusieurs années dans le monde agricole. À titre d’exemple, sur les données rendues disponibles par le MAPAQ, on constate que plusieurs propriétaires bénéficieront de congés fiscaux importants. En comparaison, les gains associés à l’abolition de la condition de revenu minimum (5 \$ par 100 \$ d’évaluation foncière) ne seront qu’un maigre 1 700 \$ (valeur médiane) pour environ 1 000 producteurs, pour un total de 2,5 M\$.

Tableau 1 Impacts financiers municipaux négatifs liés à un plafonnement de l’évaluation foncière en communauté métropolitaine (impact calculé à l’échelle municipale par propriétaire)

Municipalité	Impact financier
Québec	209 115 \$
Saint-Augustin-de-Desmaures	54 748 \$
Laval	37 104 \$
Québec	35 756 \$
Montréal	33 256 \$
Saint-Augustin-de-Desmaures	32 101 \$
Saint-Augustin-de-Desmaures	31 378 \$
Québec	21 203 \$
Deux-Montagnes et Saint-Eustache	19 123 \$
Saint-Augustin-de-Desmaures	14 757 \$
Mont-Saint-Hilaire	11 982 \$
L’Ancienne-Lorette	11 551 \$
Laval	10 636 \$

Source : MAPAQ

Tableau 2 Impacts financiers municipaux négatifs liés à un plafonnement de l'évaluation foncière hors communauté métropolitaine (impact calculé à l'échelle MRC par propriétaire)

MRC	Impact financier
Maria-Chapdelaine	23 876 \$
Montcalm	15 811 \$
Brome-Missisquoi et Le Haut-Richelieu	13 231 \$
Les Maskoutains	13 031 \$
Le Haut-Richelieu	12 526 \$
Le Haut-Richelieu et Les Jardins-de-Napierville	12 232 \$
Les Jardins-de-Napierville	12 432 \$
Le Haut-Richelieu	11 761 \$
Montcalm	11 432 \$
Les Maskoutains	11 006 \$
Les Maskoutains	10 658 \$
Le Haut-Richelieu	10 440 \$
La Vallée-du-Richelieu et Les Maskoutains	10 410 \$
Le Haut-Richelieu	10 381 \$
Le Haut-Richelieu	10 150 \$

Source : MAPAQ

L'ajout d'un tel congé fiscal pour des terres de taille importante dont la valeur foncière est sujette à la surenchère ou à la spéculation s'ajoute à une logique déjà bien présente d'aide aux grandes opérations qui est contre le principe d'occupation du territoire. Cela ne ferait qu'accentuer l'incitatif à la consolidation et donc à la dévitalisation des communautés.

Il y a une intégration soutenue des entreprises agricoles dans les régions où les terres valent le plus cher et où le plafond s'appliquerait. Des recherches menées auprès de multiples sources (professionnels, experts) dans ces régions confirment que ce sont bien des producteurs agricoles et non des fonds spéculatifs qui achètent des terres dans ces régions.

Par ailleurs, cette volonté d'aider les propriétaires agricoles via une compensation sur la taxe foncière a l'effet pernicieux de contribuer à accentuer la pression à la hausse sur le prix des terres. Plusieurs propriétaires sont engagés dans une logique d'investissement sur le long terme dans les terres pour générer des gains futurs. Il est démontré que l'aide gouvernementale sous forme de crédit foncier contribue à la capitalisation de ces montants et donc à accentuer la pression à la hausse sur la valeur et finalement sur les taxes payées.

Nous croyons donc que, dans un contexte qui favorise déjà largement l'intégration des entreprises agricoles, le plafonnement accentuera cette dynamique, bien que de façon minime, et va donc à

l'encontre du principe d'occupation et de vitalité des territoires en participant à la dévitalisation effective des communautés agricoles.

3 UN PROBLÈME MAL POSÉ, UNE RÉFORME INADAPTÉE

Nous avons démontré que le projet de loi est contraire aux principes centraux régissant le monde municipal et le monde régional. La présente section analyse les raisons qui poussent le gouvernement et le monde agricole à chercher une solution dans la taxation foncière et démontre en quoi une approche plus large permettrait d'en arriver à une solution viable sur le long terme.

Rappel du rôle de l'agriculture au Québec

« La finalité première de l'agriculture québécoise est de contribuer de manière significative à nourrir les Québécois et les Québécoises »

Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois

De façon générale, l'agriculture devrait servir à nourrir les Québécois et Québécoises. Cet objectif est admis par la plupart des intervenants et sert de base pour déterminer la pertinence des actions prises par le gouvernement. C'est d'ailleurs l'un des constats issus des travaux de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois.³

Une liste non exhaustive des attributs d'une telle agriculture devrait inclure : la diversité des cultures, la durabilité des pratiques et la qualité des produits. De plus, puisque les Québécois et Québécoises de toutes les régions doivent avoir accès à ces produits, l'agriculture doit servir à une occupation dynamique du territoire.

Une pression sur l'agriculture

Le contexte entourant l'agriculture est changeant et l'évolution de différents facteurs influençant la rentabilité des opérations agricoles impose une pression financière sur les producteurs.

Parmi les éléments ayant une influence directe sur la rentabilité de l'agriculture on peut noter : l'évolution du commerce international et les différents accords de libre-échange, l'évolution du coût des intrants agricoles, l'augmentation des standards environnementaux et l'augmentation des attentes des consommateurs concernant les produits de l'agriculture.

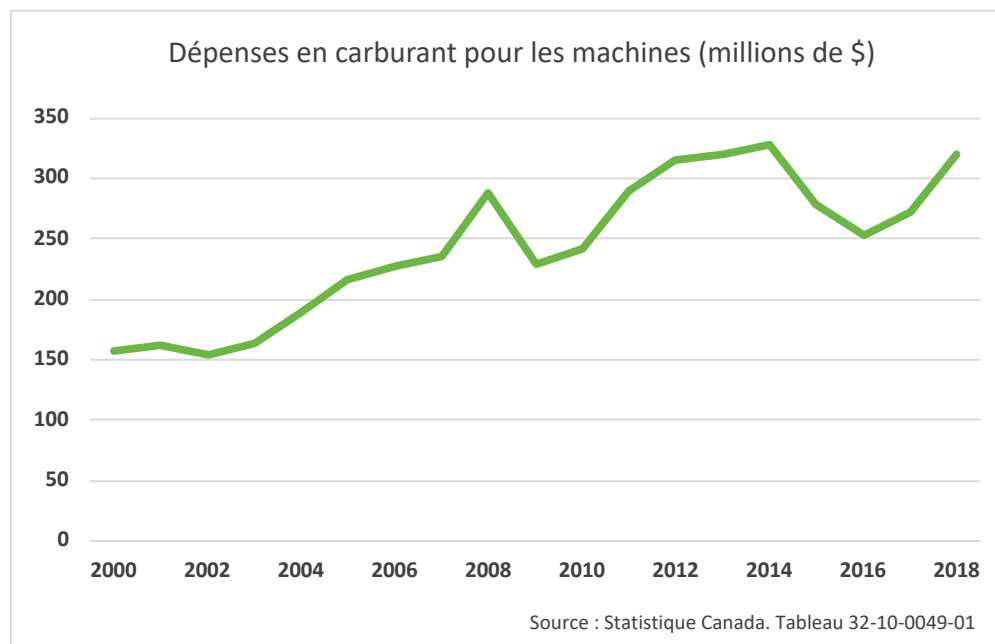
³ Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (Rapport Pronovost), p. 37.

Le commerce international et les différents accords de libre-échange ont eu un impact financier certain au cours des dernières décennies. Des exemples récents en sont la preuve. L'Accord économique et commercial global (AECG) de 2017 signé entre le Canada et l'Union européenne (UE) a accentué la concurrence pour les produits laitiers sur le marché québécois.

L'Accord États-Unis-Mexique-Canada (AEUMC) de 2019 (anciennement Accord de libre-échange nord-américain) a sérieusement remis en question le système de gestion de l'offre dans le secteur laitier au Canada.

Les coûts d'opération, eux, augmentent. Les dépenses totales en carburant pour les machines ont par exemple subi une augmentation soutenue au cours des vingt dernières années. De 156,4 M\$ en 2000, elles sont passées à 320,3 M\$⁴ en 2018 au Québec, pour une augmentation moyenne de 4,1 % annuellement.

Figure 1 Évolution des dépenses en carburant des exploitations agricoles au Québec



La nécessité de protéger l'environnement a aussi eu, au fil des ans, un impact sur les pratiques agricoles et leur rentabilité. Que ce soit dans le cadre d'ententes internationales ou suite à des initiatives législatives et réglementaires locales, les exigences régissant les pratiques agricoles ont

⁴ Statistique Canada. Tableau 32-10-0049-01 Dépenses d'exploitation agricoles et frais d'amortissement

été considérablement resserrées. Bien que ces exigences s’accompagnent souvent d’une aide financière, il n’en demeure pas moins que les pratiques s’en trouvent modifiées et la pression financière ou opérationnelle accrue.

La préoccupation du public pour une agriculture respectueuse de l’environnement et des produits de qualité s’est aussi accentuée. L’usage de pesticides, d’antibiotiques, d’hormones de croissance ou les organismes génétiquement modifiés sont de plus en plus scrutés par les consommateurs. Les gouvernements, les distributeurs et les producteurs ont dû répondre à ces préoccupations et s’assurer de normes et de pratiques satisfaisantes. La traçabilité, la certification et les différentes mesures de prévention sont autant d’actions prises par les acteurs publics et privés qui nécessitent du temps et des moyens financiers.

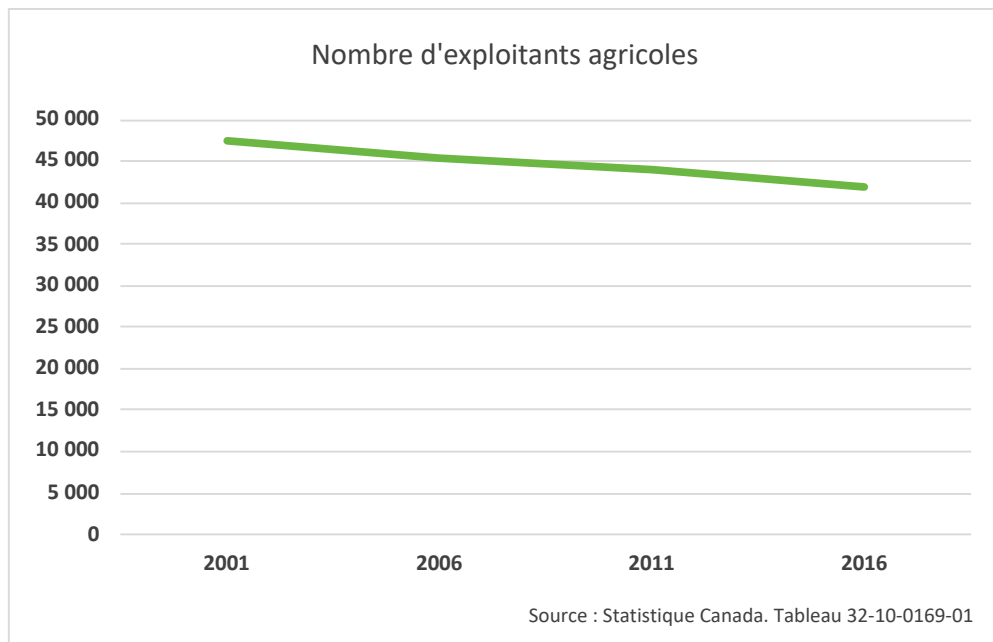
Ce contexte provoque une pression financière sur le monde agricole qui se traduit par une consolidation soutenue des fermes. Entre 2001 et 2016, le nombre d’exploitants agricoles au Québec a diminué de 5 390⁵ pour une diminution moyenne annuelle de 0,79 %, contribuant à la dévitalisation des communautés. Entre 2011 et 2016 seulement, c’est 518⁶ fermes qui ont disparu au Québec pour une attrition moyenne de 0,44 % annuellement.

Ce phénomène diminue la capacité du Québec à maintenir une agriculture dynamique, à même d’assurer son autonomie alimentaire de façon générale et à l’échelle locale.

⁵ Statistique Canada. Tableau 32-10-0169-01 Nombre d’exploitants agricoles selon le sexe, l’âge et le travail rémunéré non agricole, données chronologiques.

⁶ Statistique Canada. Tableau 32-10-0440-01 Nombre total de fermes et d’exploitants agricoles.

Figure 2 Nombre total d'exploitants agricoles au Québec

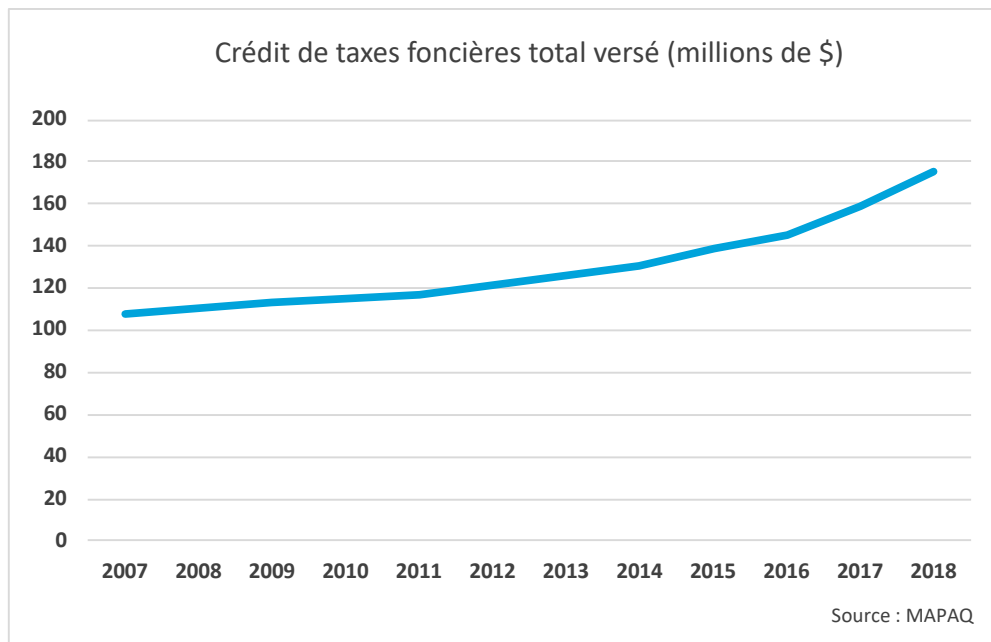


La taxation municipale montrée du doigt

Dans ce contexte, l'impôt foncier payé par les producteurs agricoles devient un irritant pour le monde agricole. Celui-ci se tourne à tort vers les municipalités pour trouver un allègement de leur fardeau financier. Le remboursement par le gouvernement d'une partie des taxes foncières, par l'entremise du PCTFA, est en effet une avenue attrayante pour alléger cette pression sur l'agriculture. Contrairement à d'autres types d'aide, ce remboursement n'est pas remis en question par les ententes de commerce internationales.

Bien que les dépenses totales du PCTFA ont crû constamment au fil des dernières années, coïncidant avec une croissance soutenue du prix des terres agricoles, et contrairement à ce qui est véhiculé, les municipalités n'ont pas cherché à transférer le fardeau fiscal vers l'agriculture.

Figure 3 Évolution des dépenses du Programme de crédit de taxes foncières agricoles



De prime abord, il est important de noter que les phénomènes de croissance foncière sont cycliques, les croissances résidentielle et agricole se sont alternées au Québec dans les dernières années. À titre d'exemple, sur la période de 2006 à 2016, la part de la valeur foncière agricole à l'échelle du Québec est passée de 3,3 % à 3 %⁷ du total. Pendant cette période, la part du résidentiel croissait de 57,5 % à 63,0 % du total, avec comme conséquence un transfert fiscal général vers le résidentiel.

Il est par ailleurs faux d'affirmer que le poids des taxes foncières agricoles est plus élevé au Québec qu'ailleurs. Selon Statistique Canada, c'est 3 360 \$ d'impôt foncier net par exploitation qui a été payé au Québec en 2018 contre 5 160 \$⁸ en Ontario. Bien que le niveau général des prix soit plus élevé en Ontario, cela démontre une pression fiscale foncière plus élevée en Ontario, contrairement à ce qui est véhiculé par l'Union des producteurs agricoles pour revendiquer des allègements plus importants.

De plus, depuis l'instauration du taux différencié agricole facultatif en 2007, ce sont 92 municipalités⁹ qui ont adopté cet outil. Sur la période de 2009 à 2018, la valeur des immeubles

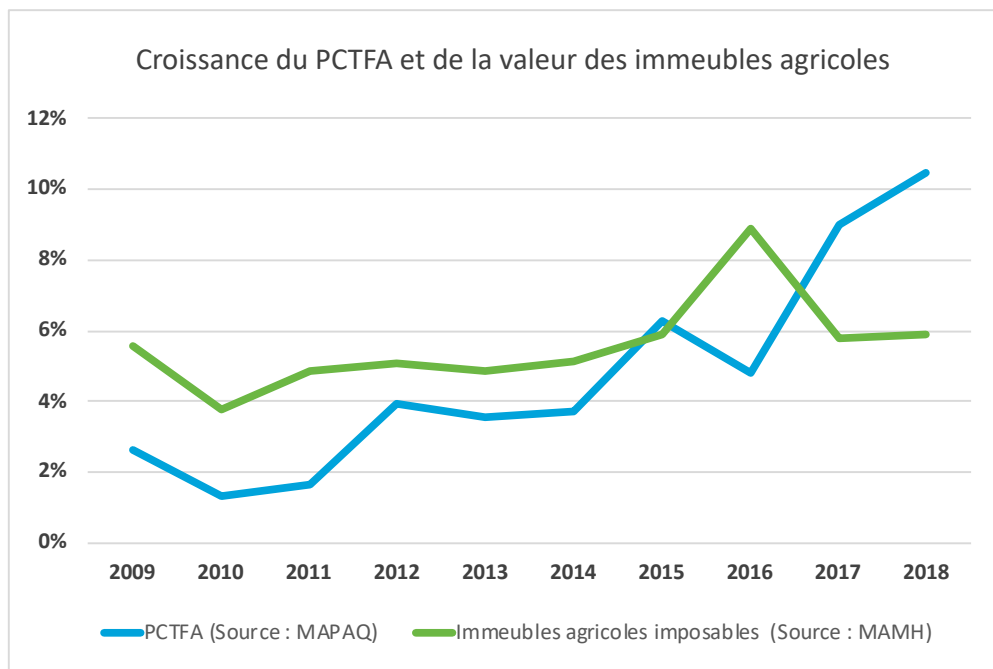
⁷ MAMOT. ÉVAsat 2016, Statistiques annuelles sur l'évaluation foncière municipale au Québec.

⁸ Statistique Canada. Tableau 32-10-0136-01 Revenus et dépenses d'exploitation des fermes, annuel.

⁹ MAMH. Rapports financiers des municipalités locales 2018.

agricoles imposables a crû en moyenne de 5,6 % annuellement au Québec contre 4,7 % annuellement pour le PCTFA. Cela indique une tendance des municipalités à diminuer le fardeau fiscal des producteurs agricoles pour maintenir une part constante des contributions de chacun.

Figure 4 Taux de croissance annuelle du PCTFA et de la valeur des immeubles agricoles

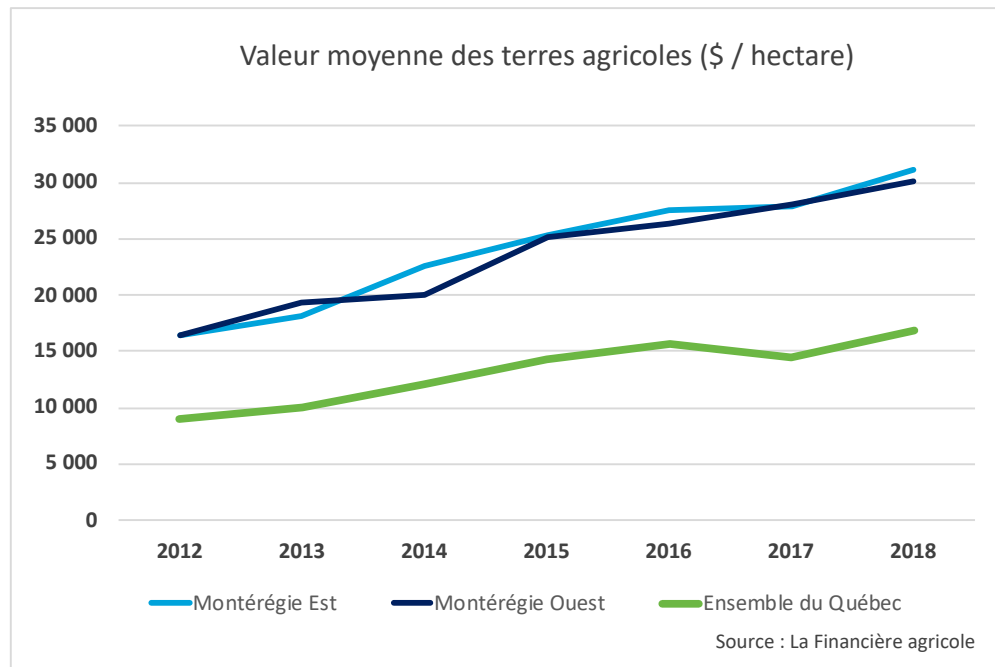


Finalement, le crédit d'impôt actuel favorise les plus grandes fermes, où les terres sont les plus valorisées. Le PCTFA, comme les principaux outils de financement de l'agriculture au Québec, sont « mur à mur ». Ils incluent des critères liés à la valeur des actifs ou au volume de l'activité, une partie importante des sommes va donc aux producteurs de plus grande taille. Cela crée une attente de la part de ces producteurs pour plus de financement et laisse les plus petits sans aide substantielle.

Le plafonnement de l'évaluation au 90^e percentile ne fait qu'accroître cette approche en donnant un congé fiscal aux propriétaires des terres les plus lucratives. Les terres en Montérégie se vendent largement plus cher que dans le reste du Québec. Il y a en plus un effet de capitalisation des remboursements de taxe foncière expliqué plus haut qui alimente davantage cette pression et l'aide nécessaire, créant une sorte de spirale vers le haut.

Les endroits où les terres sont les plus chères sont par ailleurs ceux où les intégrateurs accaparent le plus les terres et contribuent à la dévitalisation des communautés.

Figure 5 Valeur moyenne des terres agricoles en Montérégie et pour l'ensemble du Québec



Une réforme inadaptée : nécessaire clarification des objectifs du gouvernement

À la lumière des éléments exposés ci-dessus, le milieu municipal n'est pas la source principale de pression financière sur les agriculteurs et constitue, en quelque sorte, une échappatoire pour « donner de l'air » aux producteurs.

Nous reconnaissons les enjeux auxquels font face les agriculteurs et, en tant que porte-parole des régions, nous savons à quel point l'agriculture est essentielle à l'autonomie alimentaire du Québec et à la vitalité des communautés. C'est d'ailleurs pourquoi la FQM questionne la réforme et ses objectifs.

Le gouvernement a fait du développement économique l'une de ses priorités. De plus, une saine gestion des finances publiques et une occupation dynamique du territoire sont parmi les principes centraux mis de l'avant par le gouvernement.

La réforme actuelle s'inscrit dans une approche essentiellement financière qui vise la viabilité du programme. Bien que cet objectif soit noble, s'en tenir exclusivement à celui-ci aurait des conséquences indues.

Nous suggérons au gouvernement d'élargir les objectifs de la réforme et de les arrimer à ses priorités de façon à éviter des conséquences involontaires.

Il est impératif que le financement gouvernemental soit destiné aux petites exploitations agricoles qui répondent aux besoins alimentaires et économiques du Québec. Ce recentrage des objectifs poursuivis par le gouvernement est essentiel pour assurer leur maintien dans les communautés et l'émergence d'une relève dynamique à même d'assurer une occupation durable du territoire.

La FQM a maintes fois tendu la main à l'Union des producteurs agricoles pour revoir la façon dont la fiscalité agricole est gérée au Québec. Cet exercice doit être global et réfléchi. Une réforme à la pièce, telle que celle proposée, ne peut déboucher sur un résultat viable. La FQM est ouverte à un processus visant une véritable réforme de la fiscalité agricole et de la façon dont les taxes agricoles sont déterminées.

4 COMPENSATION

Dans la perspective où le gouvernement choisirait d'aller de l'avant avec cette réforme inadaptée, il serait impératif que les municipalités soient entièrement compensées pour les pertes financières ou les dépenses encourues.

Compensation financière aux municipalités touchées par le plafonnement de l'évaluation foncière

Le MAPAQ évalue entre 3 M\$ et 5 M\$ les pertes qui seraient encourues par les municipalités en lien à un plafonnement de l'évaluation foncière agricole. Il serait impératif que ces municipalités soient intégralement compensées de façon permanente pour les pertes financières subies. Ces municipalités n'ont pas à subir les impacts des orientations proposées par le ministre.

Compensation financière pour l'adaptation des systèmes informatiques des municipalités liée à la création d'un nouvel immeuble forestier et au plafonnement de l'évaluation foncière

Dans l'état actuel des choses, le gouvernement semble sous-estimer les implications financières de l'adaptation des systèmes informatiques des municipalités liés à la création d'un nouvel immeuble forestier et au plafonnement de l'évaluation foncière. Le ministère prévoit une enveloppe de 5 M\$ et évalue que les coûts seront inférieurs à l'enveloppe. Selon la FQM, les coûts seront d'approximativement 7 M\$ en raison des frais d'honoraires élevés pour les services informatiques. Le ministre devra compenser entièrement les frais éventuels des municipalités et des MRC, celles-ci, encore une fois, ne devant pas subir le coût des orientations proposées par ce dernier.

Les dépenses liées à la modification des certificats d'évaluation par les évaluateurs pour le nouvel immeuble forestier devraient aussi être compensées entièrement.

5 RECOMMANDATIONS ET CONCLUSION

Le projet de loi 48 porte atteinte à l'intégrité du processus d'évaluation foncière, et est contraire aux principes d'autonomie municipale et d'équité entre les classes de contribuables. Par ailleurs, même si de petits producteurs bénéficieraient pour la première fois d'un modeste remboursement de taxes, il demeure que ce sont les intégrateurs, dont les terres sont les mieux valorisées et qui achètent les terres voisines, qui tireraient principalement profit d'un plafonnement de l'évaluation foncière. La FQM est convaincue que cela va dans le sens d'une aide accrue aux grands producteurs et d'un modèle qui favorise la consolidation. Cela est donc contraire au principe d'occupation dynamique du territoire.

Au regard des éléments exposés plus haut, la FQM considère que la réforme est inadaptée et qu'elle est une solution partielle à un problème plus large. L'absence d'une vision structurante, élaborée sur le long terme, ouvrirait la porte à des effets indirects plus graves. La FQM est, au demeurant, d'avis que cette réforme est une réponse directe à des intérêts particuliers et que cela contribue aussi sans doute à mal identifier ses objectifs.

Une solution viable et bénéfique pour tous serait le fruit d'une analyse commune, basée sur des constats solides. Cela n'est possible que si toutes les parties pertinentes participent à la réflexion. Il sera ainsi possible de déterminer les prochaines étapes avec assurance.

La FQM défend une occupation dynamique du territoire et veut favoriser l'augmentation des superficies cultivées pour le développement des communautés. Considérant que cette réforme inadaptée affecterait le développement des régions, la FQM invite donc le gouvernement à retirer son projet de loi et offre sa collaboration pour travailler sur des solutions visant à pérenniser et à développer l'agriculture au Québec, en assurant une relève dynamique et l'occupation et la vitalité de toutes les régions du Québec.