

RAPPORT DE RECHERCHE DE L'IREC



La fiscalité foncière agricole au Québec : maîtriser l'évaluation et la vocation des terres agricoles

Renaud Gignac

François L'Italien

JANVIER 2016

Notices biographiques

Renaud Gignac. Chargé de projet pour l'IRÉC, il est avocat et économiste. Il détient un baccalauréat en droit (Université Laval) et une maîtrise en sciences économiques (UQAM).

François L'Italien. Chercheur à l'IRÉC, il détient un doctorat en sociologie de l'Université Laval, où il est professeur associé. Il a réalisé un stage d'études doctorales en économie des institutions à l'Université de Toulouse-I. Il est membre du Groupe de recherche en économie de la forêt (GRÉFOR) et membre du Collectif d'analyse de la financiarisation du capitalisme avancé (CAFCA).

Remerciements

Les auteurs remercient François Servant-Millette et Robert Laplante pour leurs apports respectifs à la réalisation de ce rapport de recherche.

Ce rapport de recherche a été réalisé pour le compte de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA)

© Institut de recherche en économie contemporaine
978-2-923203-53-9

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2016

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Canada, 2016

IRÉC, 1030, rue Beaubien Est, bureau 103, Montréal, Québec H2S 1T4

Faits saillants

1. Étude et analyse de la fiscalité foncière agricole

■ Les politiques fiscales touchant le foncier agricole au Québec font partie d'un arrangement institutionnel qui a explicitement visé le développement d'une économie agricole basée sur les fermes de petite et moyenne taille, associées à l'agriculture familiale. Mis en place en 1991, le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) est le navire amiral de ces politiques fiscales. Il a été institué afin de diminuer l'exposition des producteurs aux variations rapides du prix des actifs immobiliers situés en zone agricole, lesquelles sont susceptibles d'entraîner des effets déstabilisateurs sur les finances des établissements;

■ Par le PCTFA, les producteurs ont bénéficié d'une mesure fiscale leur permettant de stabiliser la part des coûts de l'impôt foncier dans leur feuille de bilan. Dans un secteur où les marges financières sont souvent minces, où la valeur des actifs requis pour générer un dollar de revenu est plus élevée que dans les autres secteurs économiques et où les revenus tirés de la terre dépendent de sa valeur agronomique à long terme, ce Programme a joué un rôle financier important au cours des dernières années pour les producteurs de métier;

■ De plus, le PCTFA a aussi vraisemblablement facilité l'établissement de la relève. Grâce à ce programme, les producteurs nouvellement installés ont pu bénéficier pendant des années « critiques » d'un mécanisme fiscal de stabilisation des coûts d'exploitation, qui a pu dans certains cas contribuer à la viabilité économique du projet d'établissement. Il s'agit d'une fonction importante qu'a assumée le cadre fiscal régissant le foncier agricole au Québec;

■ Cependant, des facteurs tels que l'augmentation rapide de la valeur moyenne des terres agricoles dans certaines régions en périphérie des grands centres, ainsi que les pressions exercées sur les finances municipales par le transfert de nouvelles responsabilités aux autorités locales, ont mis l'efficacité du PCTFA à rude épreuve. Ces transformations ont aussi induit une augmentation des coûts du Programme, qui compromet aujourd'hui sa viabilité financière à terme. Ainsi, une révision d'ensemble s'impose.

2. Propositions pour la réforme du cadre fiscal du foncier agricole au Québec

■ Une revue des politiques foncières agricoles aux États-Unis, en Europe et dans le reste du Canada a montré que, malgré la diversité des arrangements institutionnels particuliers, le traitement préférentiel des propriétés agricoles aux fins de la taxation foncière est généralisé. Ce traitement préférentiel porte tantôt sur l'assiette fiscale avec comme mesure phare l'évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique, tantôt sur le taux de taxation lui-même, tantôt sur les deux à la fois. Même au Québec, il existe une certaine forme de traitement préférentiel sur l'assiette fiscale (évaluation foncière limitée à 375 \$/ha) en matière de taxation scolaire.

■ En nous appuyant sur une revue de la littérature, sur l'examen des politiques de fiscalité foncière agricole dans plusieurs pays et provinces, ainsi que sur les principales recommandations du

rapport Dufour déposé en 2005, le rapport énonce six propositions visant à réformer le cadre fiscal régissant le foncier agricole. Ces propositions sont guidées par deux principes directeurs :

- Ce cadre doit tenir compte de la spécificité de l'actif foncier lorsqu'il est utilisé à des fins agricoles;
- Il ne doit pas être un frein à la compétitivité des établissements agricoles au Québec, en particulier aux fermes de petite et moyenne taille qui sont susceptibles de consacrer une part plus grande de leurs revenus aux prélèvements fiscaux municipaux.

■ Les six propositions sont les suivantes :

1. Afin de limiter à la source l'inflation du prix des terres, le mode d'évaluation foncière des terres agricoles devrait être revu et remplacé par une évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique;
2. Dans l'hypothèse où le PCTFA serait aboli, nous suggérons d'appliquer les recommandations suivantes inspirées du rapport Dufour, soit :
 - 2.1 L'imposition d'un taux de taxation préférentiel pour les propriétés agricoles, selon un taux net global de taxation de 25 % du taux résidentiel ou moins;
 - 2.2 L'application d'une compensation financière aux municipalités et aux commissions scolaires. La compensation aux municipalités sera indexée soit sur la base de l'IPC ou de la hausse annuelle moyenne des dépenses des municipalités;
 - 2.3 Dans le cas où la proposition 1 concernant le mode d'évaluation agronomique des terres ne serait pas retenue, l'introduction dans le régime fiscal municipal d'un plafond de valeur foncière à l'hectare permettrait de mitiger la surévaluation des immeubles agricoles par rapport aux immeubles résidentiels;
3. Une pénalité pour conversion devrait être instaurée afin de renforcer les incitatifs financiers pour le maintien de la vocation des terres agricoles;
4. Dans l'hypothèse où le PCTFA serait maintenu, il faudrait qu'y soit introduit un élément de progressivité afin que le crédit soit calculé non plus selon une proportion des taxes payables, mais plutôt selon la superficie. Les terres agricoles dont la superficie se situe dans la moyenne ne devraient donc pas être pénalisées;
5. Le domicile au Québec du propriétaire terrien devrait être retenu comme critère d'admissibilité au traitement préférentiel;
6. Envisager un renforcement de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles ainsi que de son application.

Table des matières

Introduction	1
CHAPITRE 1	
Contexte économique et institutionnel de la fiscalité foncière agricole au Québec .	3
1.1 Mesures de soutien à l'agriculture et fiscalité foncière agricole : un système cohérent .	3
1.2 Évolution récente du foncier agricole : deux dynamiques socio-économiques majeures.	6
1.2.1 Transactions sur le foncier et augmentation de la valeur moyenne des terres.	6
1.2.2 Fiscalité municipale et évaluation foncière.....	7
1.3 Les orientations gouvernementales récentes en matière de soutien à l'agriculture .	9
1.3.1 Le rapport Dufour (2005)	9
1.3.2 Le rapport Pronovost (2008)	10
1.3.3 Le rapport Saint-Pierre (2009).....	10
1.3.4 Les rapports Godbout et Robillard (2015).....	11
1.4 Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA)	12
1.4.1 Conditions d'admissibilité au programme	13
1.4.2 Écoconditionnalité	13
1.4.3 Base de calcul.....	14
1.4.4 Détermination des montants	14
1.4.5 La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles.....	16
CHAPITRE 2	
Revue de la littérature sur la fiscalité foncière agricole	19
2.1 Déterminants de la valeur de la terre agricole	19
2.1.1 L'anticipation de développements non-agricoles futurs.....	19
2.1.2 Les transferts gouvernementaux.....	20
2.1.3 La spéculation	20
2.1.4 Les agréments naturels.....	21
2.2 Caractéristiques des programmes de fiscalité foncière préférentielle	13
2.2.1 Évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique	22
2.2.2 Conditions d'admissibilité au programme.....	23
2.2.3 Pénalités de conversion	23
CHAPITRE 3	
Comparaisons internationales	25

3.1 États-Unis	26
3.1.1 Le crédit de taxe foncière	26
3.2 Union européenne	29
3.2.1 Le crédit de taxe foncière	29
3.3 Canada	30
3.3.1 Description sommaire du soutien à l'agriculture	30
3.3.2 Ontario	31
3.3.3 Alberta	32
3.3.4 Colombie-Britannique	33
CHAPITRE 4	
Propositions en vue d'améliorer la fiscalité foncière agricole	35
4.1 Principes directeurs	35
4.2 Scénario 1 : Réformer l'évaluation foncière et le calcul du crédit de taxes foncières	35
4.2.1 L'évaluation foncière selon la valeur d'usage ou agronomique	35
4.2.2 Un crédit de taxes progressif	36
4.3 Scénario 2 : Remplacement du crédit de taxes foncière	39
4.3.1 L'évaluation foncière selon la valeur d'usage ou agronomique	39
4.3.2 À défaut, l'instauration d'un plafond de taxation	39
4.4 Propositions transversales	42
4.4.1 Envisager un taux réduit pour les terres agricoles	42
4.4.2 Instaurer une pénalité de conversion	42
4.4.3 Le lieu de résidence comme critère d'admissibilité aux mesures préférentielles	43
4.4.4 Renforcer la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et son application	44
Conclusion	45
Bibliographie	47
Annexe 1 Typologie des politiques de soutien agricole	55
Annexe 2 Politiques de soutien agricole aux États-Unis	61
Annexe 3 Tableau des modalités de la fiscalité foncière agricole préférentielle aux États-Unis	65
Annexe 4 Politiques de soutien agricole de l'Union européenne	79

Introduction

Le régime fiscal régissant le foncier agricole fait partie d'un arrangement institutionnel spécifique mis en place au cours des dernières décennies pour structurer un modèle agricole propre au Québec. Ce régime fiscal a constitué l'une des pierres d'assises de ce modèle en permettant aux établissements agricoles de bénéficier de règles équitables adaptées à leurs réalités économiques et susceptibles de maintenir ou d'accroître leur compétitivité. En tenant compte de la spécificité économique de la terre comme actif enchâssé au cœur de l'exploitation, mais aussi de l'étroitesse des marges financières moyennes dont bénéficient les fermes familiales, ce régime fiscal a ainsi contribué à procurer au modèle agricole québécois les moyens de se tailler une place enviable à l'échelle de l'Amérique du Nord et, surtout, de s'en démarquer sous plusieurs aspects.

Au Québec, le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA) constitue la mesure phare de ce système fiscal. Mis en place en 1991 afin de donner aux producteurs la capacité de faire face aux aléas des dynamiques d'évaluation foncière susceptibles de déstabiliser les finances de leurs entreprises agricoles, ce programme est venu occuper une place importante dans l'ensemble des dispositifs de soutien au développement de l'agriculture québécoise.

Ce Programme a connu d'importantes modifications dès 2007. Principalement destinées à alléger la gestion et les frais d'exploitation du programme, ces modifications n'ont manifestement pas suffi à le garder en phase avec les transformations de l'environnement économique qui ont directement affecté le secteur agricole. L'évolution rapide du marché des terres dans certaines régions en périphérie des grands centres, conjuguée aux pressions exercées sur les finances municipales par le transfert de nouvelles responsabilités aux autorités locales, a en effet mis l'efficacité du Programme à rude épreuve. Devant les insatisfactions et questionnements que soulèvent ces écarts entre le programme - même corrigé -, sa viabilité financière et les fonctions de soutien qu'il devait assumer, une révision d'ensemble semble s'imposer.

Si une réflexion stratégique s'avère nécessaire pour faire le point et avancer des propositions qui viendront combler les lacunes, il importe de garder cette réflexion bien arrimée sur les objectifs initiaux et les ambitions poursuivis par le programme, qui se voulaient un moyen d'assurer la reproduction et la consolidation d'un modèle basé sur l'équité et la compétitivité des mesures de soutien aux fermes québécoises.

Les caractéristiques économiques de ce modèle ne sont pas clairement saisies et comprises qu'en adaptant une approche capable de situer ces mesures dans le contexte global où elles s'inscrivent et produisent leurs effets. À ce titre, les études économiques basées sur des comparaisons internationales négligeant de situer ces mesures dans le cadre institutionnel spécifique où elles s'inscrivent et qui font abstraction des effets structurants qu'elles ont générés pour l'ensemble de l'économie québécoise donnent une mesure imparfaite de leur efficacité. Pour obtenir un portrait économique rigoureux et faire une évaluation adéquate de la portée de ces mesures, il est nécessaire de les situer dans l'univers des choix et arbitrages qui leur ont donné forme et force d'application. C'est de cette manière que les analyses des politiques publiques peuvent réellement permettre de faire la part des choses entre les nécessaires adaptations aux transformations économiques et le recours aux solutions plus ou moins plaquées sur un modèle sans en respecter la logique ou les finalités.

Le rapport de recherche

Le présent rapport souhaite contribuer à cette réflexion sur les mesures de fiscalité foncière agricole au Québec, en approfondissant l'analyse de ses déterminants économiques, mais aussi en se penchant sur des innovations institutionnelles adaptées aux réalités de l'agriculture québécoise. Le rapport est structuré en quatre chapitres qui visent à alimenter le débat en présentant les principaux faits économiques relatifs à cette question ainsi qu'en esquissant des scénarios de réforme. Les chapitres sont les suivants :

Le premier chapitre présente de manière générale le PCTFA et son contexte économique d'insertion. L'objectif est de comprendre les spécificités de cette mesure, autant sur le plan des coûts de programmes que dans ses aspects techniques, ainsi que les interrelations avec son environnement institutionnel.

Dans un second chapitre, une revue de littérature sur la fiscalité foncière agricole est présentée afin de relever les enjeux sous-jacents à cette dimension importante de l'économie agricole.

Le troisième chapitre porte sur des exemples internationaux qui permettront de repérer les innovations institutionnelles qu'ont privilégiées certains États vis-à-vis leur foncier agricole.

Enfin, nous soumettons dans le quatrième chapitre quelques recommandations pour innover en matière de fiscalité foncière agricole. Ces recommandations constituent des pistes à explorer afin de donner au modèle agricole québécois les moyens d'assurer l'équité et la compétitivité des établissements agricoles en matière de fiscalité foncière.

Contexte économique et institutionnel de la fiscalité foncière agricole au Québec

1.1 Mesures de soutien à l'agriculture et fiscalité foncière agricole : un système cohérent

Les politiques fiscales touchant l'agriculture au Québec font partie d'un ensemble de mesures de régulation qui ont explicitement visé le développement maîtrisé d'une économie agricole basée sur les fermes de petite et moyenne taille, associées à l'agriculture familiale¹. Forgées à partir des années 1950 et 1960, ces mesures ont structuré un système agricole « mixte » où les logiques de marché ont été encadrées par des instances de régulation qui tenaient compte des spécificités économiques du secteur agricole. Au regard des asymétries traversant ce secteur depuis déjà plusieurs décennies, asymétries générées notamment par l'existence d'une forte tendance à la concentration oligopolistique des firmes agroalimentaires, ces instances ont visé à un rééquilibrage des forces économiques en donnant aux fermes détenues par des propriétaires exploitants un cadre institutionnel qui serait à la fois équitable et compétitif dans le contexte nord-américain.

C'est ainsi que des mécanismes de stabilisation et de sécurité de revenu des producteurs ont d'abord été conçus et mis en place pour assurer le développement à long terme de ces fermes dans toutes les régions du Québec. D'une part, la Loi sur la mise en marché collective des produits agricoles, instituée en 1956, a permis de corriger les excès du marché en déployant un mécanisme de négociation collective, où les prix des denrées allaient être régulés en fonction de leur coût de production. D'autre part, la politique de la gestion de l'offre, mise en place par le Québec et le Canada dans les années qui ont suivi, a permis de stabiliser, voire de relever, le prix des commodités agricoles qui diminuait constamment depuis les années d'après-guerre, à la faveur de la modernisation et de la concentration accélérée de l'agriculture nord-américaine.

Enfin, la Loi sur l'assurance stabilisation du revenu agricole promulguée par l'Assemblée nationale en 1975, a permis d'offrir une sécurité de revenu aux producteurs agricoles dans certains secteurs de production, sécurité offerte par un mécanisme de compensation déclenché là où le prix obtenu sur le marché est inférieur au coût stabilisé. Cette compensation assure donc une stabilité de revenu tout en diminuant l'exposition des agriculteurs aux facteurs de risque avec lesquels ils doivent composer².

Ces trois principaux piliers du modèle agricole québécois ont permis ensemble de procurer aux producteurs de métier un environnement institutionnel favorable au développement et à la diversification de leurs fermes. Ainsi, si le Québec présente un profil de production aussi varié et dynamique, dont la présence est assurée sur l'ensemble du territoire agricole, et si le secteur agroalimentaire représente une part substantielle du PIB au Québec, cela est dû aux mesures de régulation

1. Dupont, David (2009), Une brève histoire de l'agriculture au Québec, Montréal, Fides.

2. L'Italien, F., Nantel, L. et C. Bélanger Bishinga (2014), L'endettement des fermes au Québec : un portrait contrasté, Institut de recherche en économie contemporaine, p. 5 et suiv.

et de stabilisation du revenu des producteurs de métier. Ce fait a été soulevé à plusieurs reprises au cours des exercices de consultation publique portant sur l'avenir du secteur agricole.

Complétant cet arrangement institutionnel, les mesures fiscales touchant le foncier agricole ont été conçues pour les mêmes finalités. La principale mesure, le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA), a en effet visé dès le tout début à permettre aux producteurs de bénéficier d'un mécanisme de compensation financière permettant d'atténuer les effets économiques désstructurant des dynamiques du marché foncier. Institué en 1991³, le Programme a été institué afin de diminuer l'exposition des producteurs aux variations rapides du prix des actifs immobiliers situés en zone agricole, lesquelles sont susceptibles d'entraîner des effets déstabilisateurs sur les finances des établissements. Évoluant dans un secteur où les marges financières sont souvent minces, et où les revenus tirés de la terre dépendent de sa valeur agronomique à long terme, les producteurs ont bénéficié d'une mesure fiscale leur permettant de stabiliser la part des coûts de l'impôt foncier dans leur feuille de bilan. Le tableau suivant illustre bien cette spécificité économique de l'agriculture, où la capacité à générer 1 \$ de revenu à partir des actifs détenus est déjà limitée :

TABLEAU 1
Moyenne trimestrielle des actifs détenus et revenus
d'exploitation, Canada, 2014 (en millions de dollars)

	Total de l'actif	Revenus d'exploitation	Ratio actif/revenus
Agriculture	127,665	16,156	8,0
Construction	293,731	82,108	3,6
Commerce de gros	341,810	163,672	2,1
Commerce de détail	259,557	136,343	1,9

Source : Publication 61-008-X - Statistiques financières trimestrielles des entreprises, Statistique Canada, 2015. <http://www.statcan.gc.ca/pub/61-008-x/2015001/tablesectlist-listetableauxsect-fra.htm>

Ainsi, en 2014, alors qu'il fallait détenir un peu plus de 2 \$ d'actif en moyenne pour générer 1 \$ de revenus dans le commerce de gros, ce ratio montait à 8 \$ d'actifs en moyenne pour générer 1 \$ de revenus en agriculture. Nul besoin d'insister sur le fait que la capacité de générer des revenus par les entreprises agricoles peut être sévèrement compromise lorsque survient un phénomène d'inflation rapide de la valeur des actifs, en particulier de la terre, puisque cela se traduit par une hausse substantielle du niveau de taxation foncière.

Ce phénomène, qui a été constaté au cours des dernières années au Québec, est devenu problématique à plus d'un titre. Si cette tendance se maintient, en effet, des entreprises agricoles situées dans les régions les plus affectées par cette augmentation de la valeur des terres et du niveau de taxation foncière pourraient vraisemblablement franchir des seuils de non-rentabilité économique.

De plus, le PCTFA a aussi constitué un dispositif important pour assurer la reproduction du modèle agricole en facilitant l'établissement de la relève. Grâce à ce programme, les producteurs nouvellement installés ont pu bénéficier pendant des années « critiques » d'un mécanisme

3. Loi modifiant la Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et diverses dispositions législatives, Projet de loi 142, 1991, c. 29.

fiscal de stabilisation des coûts d'exploitation, qui a pu dans certains cas contribuer à la viabilité économique du projet d'établissement. Or, ici encore, la hausse importante de la valeur des terres au cours des dernières années a accru le niveau de difficulté d'établissement de la relève, ce que le PTCEFA n'a pu contenir à lui seul. Dans certains secteurs de production et certaines régions, il est devenu pratiquement impossible pour un candidat de la relève d'acquérir une terre agricole et de s'établir sans un important soutien financier d'un cédant⁴. Cette réalité fait partie des défis qui motivent une réforme raisonnée des mesures de fiscalité foncière agricole.

Depuis leur mise en place, ces mesures institutionnelles ont globalement montré leur efficacité et ont atteint l'un de leurs buts principaux : le Québec agricole est, encore en 2015, majoritairement composé de fermes de petite et moyenne taille présentes dans tous les secteurs de production et jouant un rôle de premier plan dans les économies régionales. Ainsi, ces mesures ont concouru à atténuer la tendance à la consolidation des fermes qui s'observe à l'échelle nord-américaine depuis plusieurs décennies. Cette tendance, qui s'est accélérée au cours des dernières années, a été moins marquée au Québec qu'ailleurs. Cela se constate notamment par le fait que le nombre de fermes au Québec a diminué plus lentement que dans les provinces canadiennes : rappelons en effet que de 2001 à 2011, le Québec a en effet perdu 8 % de ses établissements agricoles, alors que la moyenne canadienne de ces établissements affichait une baisse de 17 %⁵.

Or, en dépit de leur efficacité et des effets structurants pour l'économie et les territoires agricoles qu'elles ont générés, ces mesures de régulation ont fait l'objet ces dernières années de critiques frontales, principalement inspirées des approches libérales de régulation de l'économie et de l'agriculture. Un fil rouge traverse ces remises en cause des mesures de régulation : elles partagent toutes l'idée selon laquelle les institutions visant à soutenir le secteur agricole ne sont pas assez ouvertes aux mécanismes de marché qui seraient « naturellement » dotés d'une efficacité supérieure.

Cependant, rien n'est moins sûr. L'expérience et les faits économiques ont montré que le secteur agricole présente des caractéristiques spécifiques qui ont historiquement justifié la mise en place de mesures de régulation et de soutien aux producteurs, ce que l'on a appelé l'« exception agricole ». Ces mesures d'encadrement et d'optimisation ont permis aux États, mais aussi aux parties prenantes du monde agricole, de chercher à tirer le meilleur des mécanismes de marché en agriculture en en régissant les principales variables. Au Québec, cette formule a non seulement démontré son efficacité économique, elle a aussi été structurante pour des collectivités et des régions entières.

Les transformations macro-économiques récentes, mais aussi l'évolution du secteur agricole rend nécessaire le réaménagement des mesures de soutien et de régulation du domaine agricole, comme le PCTFA. Pour qu'il puisse être cohérent, équitable et efficace, ce réaménagement doit cependant être conçu comme un renforcement des mesures, de telle manière qu'elles puissent être adaptées aux défis économiques qui pointent au 21^e siècle.

4. Fédération de la relève agricole du Québec (2015), Les aspirations et les besoins des jeunes qui nourriront le Québec de demain. Analyse multisectorielle de l'établissement en agriculture, Mémoire présenté au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, p.40 et suiv.

5. Statistique Canada, tableau 004-0014, données compilées dans : L'Italien, F., Nantel, L. et C. Bélanger Bishinga (2014), op.cit. note 2, p.7.

1.2 L'évolution récente du foncier agricole : deux dynamiques socio-économiques majeures

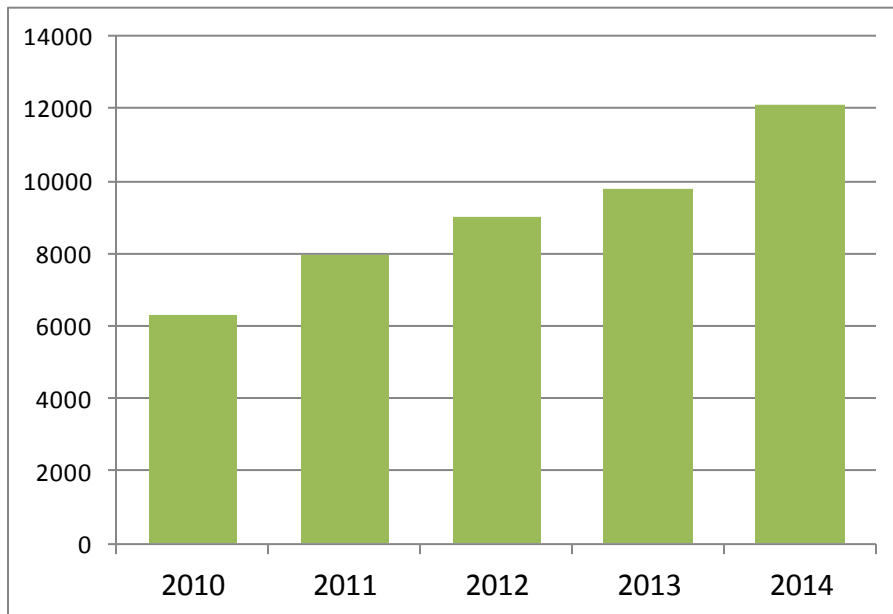
Avant d'aborder la pierre angulaire de l'institution de la fiscalité foncière agricole québécoise qu'est le PCTFA, il convient de porter attention à deux dynamiques socio-économiques récentes, qui ont pu affecter les paramètres de la fiscalité foncière agricole en agriculture. Ces dynamiques sont au cœur d'une recomposition en cours des logiques fiscales et économiques qui agissent directement sur les modalités d'évaluation des actifs détenus par les producteurs agricoles, et qui sont susceptibles de déstabiliser leurs bilans.

1.2.1 Transactions sur le foncier et augmentation de la valeur moyenne des terres

L'un des faits économiques ayant le plus marqué l'évolution du foncier agricole au cours des dernières années est la hausse importante de la valeur moyenne des terres. Phénomène touchant l'ensemble de l'Amérique du Nord, cette hausse est causée par la conjonction de plusieurs facteurs dont l'augmentation marquée du prix de certaines grandes cultures, dont le maïs-grain, l'intérêt croissant manifesté par des investisseurs de tout acabit pour les terres agricoles et une offre (sur) abondante de crédit agricole par des institutions prêteuses permettant de financer à bas coûts l'achat de terres.

Cette conjonction de facteurs s'est aussi concrétisée au Québec, qui n'a pas été épargné par cette hausse importante. Comme l'indique la figure 1 à la page suivante, le prix des terres n'a eu de cesse d'augmenter au cours des dernières années : ainsi, de 2010 à 2014, la valeur des terres agricoles a littéralement explosé avec une augmentation moyenne de près de 92 %. Cette augmentation relève principalement des transactions réalisées dans les régions du Québec dont les conditions agroclimatiques sont plus propices aux cultures commerciales, régions qui sont aussi situées en périphérie du principal foyer d'habitation du Québec, soit la grande région de Montréal.

FIGURE 1
Valeur moyenne des terres agricoles transigées au Québec, 2010-2014 (en dollars/hectare)



Source : Financière agricole du Québec, Bulletin Transacterre, 2015

Si elle semble conjoncturelle, cette hausse importante s'inscrit cependant au cœur d'une tendance lourde concernant la valeur de la terre au Québec : contrairement aux provinces canadiennes, la valeur du prix des terres agricoles au Québec n'a pratiquement jamais reculé en près de trente ans. Cette tendance repose sur plusieurs facteurs, notamment sur le fait que les programmes de soutien au revenu des producteurs agricoles contribuent à stabiliser la structure financière des établissements et permettent d'élaborer des stratégies d'investissement à long terme dans le foncier agricole.

Dans ce contexte, il semble avéré que les conditions d'emprunt pour procéder à ces investissements ont été élargies, les institutions financières voyant dans les terres agricoles un actif productif assorti d'excellentes garanties, en plus de bénéficier d'une bonne prime à la liquidité associée à l'évolution récente du marché des terres au Québec.

Cette augmentation de la valeur moyenne du prix des terres agricoles a évidemment eu un impact fiscal important, qui s'est répercuté sur la dynamique financière des fermes. En effet, cette hausse de la valeur foncière a vraisemblablement généré des effets déstabilisateurs sur les établissements de petite et moyenne taille situés dans les régions affectées par cette augmentation, en creusant le fossé entre les valeurs financière et agronomique de la terre. La part des marges consacrées à l'impôt foncier n'a eu de cesse de s'accroître dans certaines régions, touchant davantage les fermes indépendantes de taille modeste.

1.2.2 Fiscalité municipale et évaluation foncière

En outre, une seconde dynamique socio-économique a probablement contribué à modifier les paramètres de la fiscalité foncière agricole dans certaines régions, soit le redécoupage des responsabilités et de la fiscalité dans le domaine municipal. Au cours des deux dernières décennies,

en effet, les municipalités se sont vues transférer de nouvelles responsabilités, touchant aussi bien l'intendance des infrastructures, la gestion de certains programmes sociaux et divers services de première ligne aux personnes. Créant de véritables « gouvernements de proximité », l'arrivée de ces nouvelles fonctions a engendré des pressions financières importantes au sein des administrations municipales, puisque l'augmentation des coûts associés à ces responsabilités n'a été accompagnée d'aucune réforme des outils fiscaux et économiques des municipalités pour planifier ce changement de cadre.

Confrontées à une augmentation de leurs frais d'exploitation, les municipalités et les villes du Québec ont été contraintes de rationaliser leurs dépenses et de lever des revenus supplémentaires, malgré une palette restreinte d'instruments fiscaux. Il faut en effet rappeler qu'au Québec, l'impôt foncier constitue la principale source de revenus des municipalités et des villes, source représentant, selon les estimations, jusqu'à 65 % de leurs revenus autonomes (UMQ, 2014).

Ces nouvelles fonctions dévolues aux municipalités, couplées à cette forte dépendance des administrations municipales à l'égard de l'impôt foncier, ont évidemment contribué à mettre davantage de pression sur l'évaluation foncière des propriétés situées dans le périmètre des municipalités, y compris les propriétés agricoles. Parce qu'elle a pu se traduire par une hausse accélérée du rôle d'évaluation foncière dans certaines localités, il est raisonnable de penser que cette pression ait pu toucher davantage les propriétés agricoles, présentant généralement des superficies plus importantes que les autres types de propriétés immobilières.

De plus, comme ce type de propriétés ne jouit pas, règle générale, des mêmes services offerts aux propriétés résidentielles et qui sont financés par l'impôt foncier, il apparaît clair que cette pression a pu se traduire par l'apparition – voire le creusement – d'importantes iniquités entre les propriétaires d'immeubles agricoles et les autres catégories de contribuables municipaux.

En outre, il est vraisemblable que cette situation ait aussi pu provoquer des distorsions significatives dans la mise en œuvre du PCTFA. En effet, parce que la réforme de 2007, sur laquelle nous reviendrons plus loin, a sanctionné le principe d'un crédit appliqué directement par la municipalité à l'évaluation foncière agricole, les municipalités dotées d'importantes superficies agricoles ont pu trouver là une source stabilisée de revenus prenant la forme de transferts issus du Programme géré par le MAPAQ. En fait, contrairement à l'ancienne version du Programme, où le remboursement de taxes était demandé et encaissé par les producteurs eux-mêmes, la nouvelle version permet aux municipalités de comptabiliser le niveau des transferts issus du MAPAQ dus aux effets des modifications apportées au rôle d'évaluation foncière.

La signature d'un nouveau pacte fiscal, à l'automne 2015, entre les représentants des municipalités et le gouvernement du Québec, ne s'est traduite par aucune modification structurelle de la fiscalité municipale, par laquelle une diversification des sources de revenus fiscaux aurait pu être instituée. Outre l'élargissement de l'autonomie des municipalités, principalement en ce qui concerne la fixation des conditions de travail des employés municipaux, ce pacte ne contenait aucune disposition susceptible de modifier de manière substantielle la pression exercée sur l'évaluation foncière, et plus particulièrement sur l'évaluation foncière des immeubles agricoles. À cet effet, bien que les principaux représentants du milieu municipal aient accueilli favorablement ces nouveaux pouvoirs en matière de conditions de travail, pouvoirs les habilitant à limiter les coûts du travail et des régimes de retraite, ils ont simultanément pris connaissance du fait que les compressions annuelles de 300 millions \$, annoncées l'année dernière comme « transitoires », allaient devenir récurrentes jusqu'en 2019. Ainsi, les pressions financières exercées sur le rôle d'évaluation

foncière au cours des dernières années risquent fort bien de se maintenir encore à court et moyen terme, accroissant du même coup les risques d'un transfert de coûts des services municipaux aux producteurs agricoles.

1.3 Les orientations gouvernementales récentes en matière de soutien à l'agriculture

La volonté du gouvernement du Québec de réformer le soutien public à l'agriculture n'est pas nouvelle. À cet effet, divers groupes de travail et commissions ont été formés au cours des dernières années afin d'établir des constats et de formuler des propositions visant la refonte de programmes particuliers. Ces exercices, il faut le dire, ont la plupart du temps procédé à l'identification des entraves particulières soulevées par l'arrangement institutionnel du modèle agricole québécois, plutôt que de proposer un cadre d'ensemble susceptible de relancer le modèle en tirant profit des avancées réalisées au cours des dernières décennies. En l'absence de ce cadre d'ensemble, l'économie générale des mesures de soutien aux producteurs, dont fait partie le PCTFA, n'a manifestement pu être analysée de manière approfondie.

Ceci dit, il convient cependant de revenir sur l'historique récent des principales propositions de réformes du soutien public en agriculture, de manière à dégager les idées qui ont marqué le débat public en cette matière.

1.3.1 Le rapport Dufour (2005)

Le 21 septembre 2005, le Conseil des ministres confiait au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation le soin de soumettre à comité interministériel élargi le mandat d'élaborer une solution à long terme équilibrée, applicable à compter de 2006, à la problématique de la fiscalité agricole municipale⁶.

Déposé en novembre 2005, le rapport final des travaux ouverts par ce mandat proposait trois mesures principales :

Réduction à la source des comptes de taxes municipales et scolaires des exploitations agricoles selon un taux net global de taxation de 25 % du taux résidentiel ou moins avec application d'une compensation financière aux municipalités et aux commissions scolaires. La compensation aux municipalités sera indexée soit sur la base de l'IPC ou de la hausse annuelle moyenne des dépenses des municipalités;

Introduction dans le régime fiscal municipal d'un taux varié obligatoire s'appliquant aux immeubles agricoles, qui neutraliserait le cas échéant le déplacement fiscal découlant d'une hausse de la valeur des immeubles agricoles plus élevée que celle des immeubles résidentiels;

Instauration d'un mécanisme de report de l'impôt foncier de l'exploitation agricole, impliquant la récupération d'une partie des exonérations d'impôt foncier accordées aux agriculteurs au moment de la réalisation de la plus-value, c'est-à-dire lors du démantèlement de l'exploitation agricole.⁷

6. Dufour, Jean-Claude (2005), Rapport final du Comité interministériel élargi sur la fiscalité agricole municipale (Rapport Dufour), 10 p.

7. Id., p. 7.

Les propositions du présent rapport (voir chapitre 4) s'inspirent en partie de ces recommandations, qui sont le fruit d'un travail important de conciliation entre les principaux acteurs du monde agricole.

1.3.2 Le rapport Pronovost (2008)

En mai 2006, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ) a été instituée afin notamment de «faire des recommandations [au gouvernement] en tenant compte des défis de la compétitivité et des revenus agricoles, des attentes sociétales et de la mise en valeur des potentiels régionaux»⁸. De la CAAAQ ont découlé le rapport Pronovost en 2008, puis le rapport Saint-Pierre en 2009, intitulé «Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture».

Le rapport Pronovost établit certains constats sur le secteur agricole québécois : on parle de «sérieuse difficulté» du secteur, voire de «crise»⁹. On évoque la difficulté éprouvée par une portion substantielle des entreprises agricoles à couvrir leurs dépenses, de même que l'augmentation du ratio d'endettement entre 2001 et 2005¹⁰.

Le rapport Pronovost n'a pas remis en cause l'aide en matière de fiscalité foncière municipale et ne traite donc pas du PCTFA. Sans juger ici de la pertinence des différentes propositions émises par la Commission, il faut tout de même souligner qu'elle réitère que «l'aide des gouvernements est indispensable au maintien et au développement de l'agriculture au Québec» et, quelle que soit la forme que prendra la réforme, elle ne devrait pas se traduire par «[une réduction du] niveau actuel de l'aide financière à la production agricole»¹¹. Enfin, si un changement significatif du soutien agricole devait avoir lieu, la Commission insiste sur la nécessité d'une «importante phase de transition» afin de permettre aux producteurs de s'adapter sans subir de stress financier excessif¹².

1.3.3 Le rapport Saint-Pierre (2009)

Le mandat confié en mai 2008 à Michel R. Saint-Pierre par le gouvernement du Québec était de «redéfinir les modes d'intervention en matière de sécurité du revenu, principalement celles qui se réalisent actuellement par l'ASRA, et de conclure une nouvelle convention avec La Financière agricole du Québec, en 2009.»¹³

Dans cette perspective, le rapport Saint-Pierre ne fait pas mention de la fiscalité foncière agricole.

8. Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (CAAAQ), <<http://www.caaaq.gouv.qc.ca/>> (page consultée le 5 octobre 2015).

9. Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (Rapport Pronovost), p. 47. <http://www.caaaq.gouv.qc.ca/documentation/rapportfinal.fr.html> (page consultée le 5 octobre 2015)

10. Id., p. 48.

11. Id., p. 63.

12. Ibid.

13. Saint-Pierre, Michel R., « Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture » (Rapport Saint-Pierre), p.5. <<http://www.mapaq.gouv.qc.ca/fr/Publications/nouvellegeneration.pdf>> (page consultée le 5 octobre 2015)

1.3.4 Les rapports Godbout et Robillard (2015)

Plus récemment, le gouvernement a constitué la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (Commission Godbout), ayant notamment le mandat « d'effectuer un examen sur [sic] la fiscalité du Québec afin d'accroître l'efficacité, l'équité et la compétitivité du régime fiscal tout en assurant le financement des services publics »¹⁴. Bien que plusieurs mesures fiscales évaluées par la Commission aient un impact indirect sur le secteur agricole, le rapport Godbout ne traite pas spécifiquement de la fiscalité foncière agricole¹⁵.

Puis, la Commission de révision permanente des programmes (Commission Robillard), qui a été chargée de la mission, notamment, de « s'assurer que les programmes répondent à un besoin prioritaire des citoyennes et des citoyens et qu'ils relèvent de la mission de l'État »¹⁶, a rendu public son rapport en deux volumes.

Déposé en novembre 2014, le premier volume est le premier rapport gouvernemental de l'époque récente à avoir traité directement du PCTFA. À ce propos, la Commission attribue au programme les problèmes suivants :

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 pouvoir bénéficier du programme.¹⁷

Plus loin, la Commission affirme « [s'interroger] sur la pertinence d'un tel programme » et soumet que « [des] études plus approfondies devront être effectuées afin d'évaluer dans quelle mesure les producteurs agricoles assument des coûts de production plus élevés que les entreprises d'autres secteurs économiques »¹⁸.

La Commission poursuit sa réflexion sur le PCTFA dans son deuxième volume. Remettant en cause l'importance de la superficie foncière dans les activités agricoles comparativement à d'autres secteurs comme le secteur industriel et la vente au détail, la Commission recommande :

■ d'examiner le PCTFA dans le contexte de l'ensemble de l'aide accordée aux agriculteurs ;

■ de modifier le programme pour qu'il s'accompagne de conditions de nature structurante ;

■ de retirer l'obligation pour les agriculteurs de cotiser à l'Union des producteurs agricoles comme critère d'admissibilité pour pouvoir bénéficier du programme.¹⁹

14. Commission d'examen sur la fiscalité québécoise, « Mandat », <<http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/mandat/>> (page consultée le 5 octobre 2015).

15. Cela n'a toutefois pas empêché des groupes comme l'UPA de se prononcer par anticipation sur cette question dans leur mémoire déposé dans le cadre de la Commission Godbout : <<http://www.upa.qc.ca/content/uploads/2015/09/memoire-commission-finances-publiques-rapport-godbout-sept-20152.pdf>> (page consultée le 5 octobre 2015), aux pp.10-12.

16. Commission de révision permanente des programmes (Commission Robillard), « Commission », <<https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/commission/>> (page consultée le 5 octobre 2015).

17. Commission de révision permanente des programmes (Commission Robillard), Volume 1, novembre 2014, Québec, p. 72.

18. *Ibid.*

19. Commission de révision permanente des programmes (Commission Robillard), Cap sur la performance, Volume 2, juin 2015, Québec, p. 72

Dans un article publié le 2 septembre dernier (version en ligne), le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), Pierre Paradis, confirmait la volonté gouvernementale non pas d'« arrêter le remboursement des taxes », mais de rendre le programme « plus intelligent »²⁰. On apprenait par ailleurs que le MAPAQ analyserait en profondeur le scénario en application en Ontario, dont nous traitons plus loin dans le présent rapport²¹.

Enfin, signe qu'une intervention gouvernementale est bel et bien amorcée, un appel de services a été publié par le gouvernement le 5 octobre dernier afin de « recueillir et compiler l'information sur les transactions foncières agricoles au Québec ».

1.4 Le Programme de crédit de taxes foncières agricoles (PCTFA)

Au Québec, le PCTFA constitue le navire amiral des mesures fiscales en agriculture. Institué en 1991, le programme a pour objectif officiel « d'aider financièrement les propriétaires d'exploitations agricoles enregistrées afin de compenser les investissements importants que les activités agricoles exigent par rapport aux autres secteurs de l'économie »²². Lorsqu'on prend en compte la valeur des actifs agricoles requis pour générer un dollar de revenu (Voir tableau 1 à la page suivante), on comprend que ce besoin, auquel vise à répondre prioritairement ce programme, est encore tout à fait présent.

En 2007, ce Programme a connu une nouvelle mouture, dont les principales modifications sont les suivantes :

Le MAPAQ n'envoie plus de chèques aux producteurs, mais rembourse plutôt directement la municipalité, qui applique directement le crédit de taxes au compte des producteurs enregistrés ;

La croissance des coûts du Programme est plafonnée (5 % à compter de 2009) ;

Les municipalités ont le pouvoir d'appliquer un taux varié de taxation aux immeubles agricoles.

Les coûts de ce programme sont imposants : le gouvernement a réservé un budget de 137 M\$ pour ce programme en 2015, comparativement à 128 M\$ en 2014, soit un bond de 9 M\$. L'évolution des coûts du PCTFA est présentée à la figure 2 à la page suivante. L'on constate que les coûts de programme ont connu une augmentation annuelle moyenne de 2,7 % en dollars de 2014, soit une croissance plus rapide que l'évolution des recettes agricoles²³.

C'est en raison de l'importance de ces coûts, mais aussi de leur croissance au cours des dernières années, que le gouvernement du Québec cherche aujourd'hui à réviser cette mesure fiscale, qui a fait l'objet d'une recommandation dans le second rapport Robillard.

20. Proulx, D., « Fin du remboursement de taxes municipales : le milieu agricole furieux », Argent, 2 septembre 2015, <<http://argent.canoe.ca/nouvelles/fin-du-remboursement-de-taxes-municipales-le-milieu-agricole-furieux-2092015>> (page consultée le 5 octobre 2015).

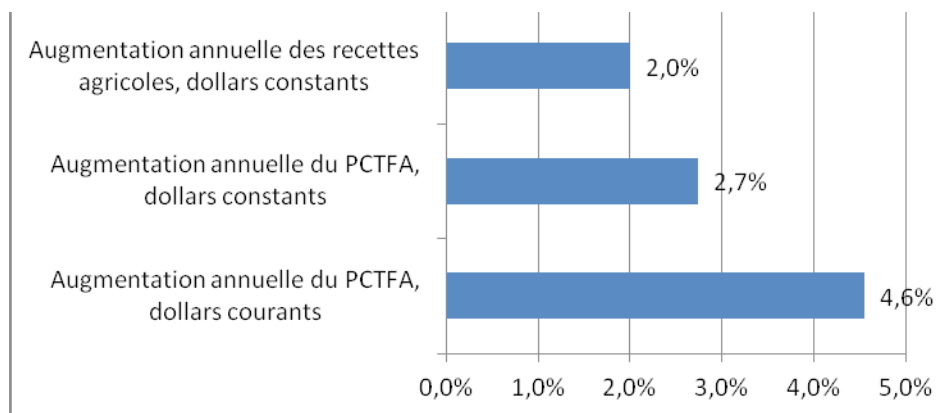
21. Ibid.

22. MAPAQ (2013), « Programme de crédit de taxes foncières agricoles - Guide de l'exploitant agricole et du propriétaire non exploitant », p. 7.

23. Une demande d'accès à l'information a été formulée au MAPAQ en août 2015 afin d'obtenir des données détaillées sur l'application du PCTFA et sur l'évolution de certains indicateurs économiques du secteur agricole. Cette demande était toujours sans réponse au moment de la rédaction de la présente étude.

FIGURE 2

Augmentation annuelle moyenne des coût du PCTFA et des recettes agricoles, selon différentes mesures (2002-2014)



Sources : Ministère des Finances du Québec, Institut de la statistique du Québec.

1.4.1 Conditions d'admissibilité au programme

Pour pouvoir bénéficier du programme, les producteurs agricoles doivent répondre aux critères suivants :

- Générer un revenu brut annuel d'au moins 5 000 \$²⁴ ;
- Générer un revenu brut d'au moins 8 \$ par 100 \$ de valeur foncière admissible²⁵ ;
- Avoir acquitté la cotisation annuelle à l'Union des producteurs agricoles²⁶.

D'autre part, il est à noter qu'un producteur sera exempté de l'exigence de revenu dans certains cas, comme lorsque des travaux de mise en valeur sont entrepris ou advenant une conjoncture défavorable du marché²⁷.

1.4.2 Écoconditionnalité

Au cours de la dernière décennie, de nombreux pays ont apporté des modifications aux modalités d'octroi du soutien aux agriculteurs, en subordonnant les aides financières au respect de certaines conditions relatives à l'environnement, au bien-être des animaux ou encore à la préservation de la santé publique²⁸. L'on regroupe ces mécanismes sous le terme de « écoconditionnalité ».

Au Québec, l'admissibilité au PCFTA est conditionnelle à des exigences environnementales liées au bilan de phosphore. En effet, chaque exploitant agricole doit déposer un bilan annuel

24. Règlement sur l'enregistrement des exploitations agricoles et le paiement des taxes foncières et des compensations, R.Q., chap. M-14, r.1, art. 9. Le revenu brut inclut les indemnités d'assurance-récolte et d'assurance stabilisation des revenus agricoles.

25. Id., art. 10.

26. Id., art. 13.

27. MAPAQ (2013), « Programme de crédit de taxes foncières agricoles - Guide de l'exploitant agricole et du propriétaire non exploitant », p. 12-14.

28. Legg, W. et D. Diajosavvas (2010), « Écoconditionnalité dans le secteur agricole », OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture, 7 p.

équilibré de phosphore au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques (MDDELCC)²⁹.

1.4.3 Base de calcul

En vertu de la Loi sur la fiscalité municipale, les terres agricoles sont évaluées selon leur «valeur réelle», c'est-à-dire leur valeur d'échange sur un marché libre et ouvert à la concurrence, soit le prix le plus probable qui peut être payé lors d'une vente de gré à gré³⁰. Par opposition à la valeur selon la valeur d'usage ou valeur agronomique, qui est la valeur productive de la terre agricole, la valeur réelle implique la prise en compte d'utilisations alternatives d'une terre agricole, comme par exemple de transformer la terre agricole en développement résidentiel, commercial ou industriel (dans le respect, bien entendu, des dispositions de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles).

Les bâtiments agricoles sont également évalués selon leur valeur réelle, en utilisant la méthode du coût³¹.

Toutefois, le calcul des taxes scolaires est fait ni en fonction de la valeur de marché, ni en fonction de la valeur agronomique des terres agricoles, mais plutôt selon une valeur fondée sur la superficie, soit un montant correspondant à 375 \$ l'hectare³².

1.4.4 Détermination des montants

Le crédit s'applique autant pour les taxes foncières générales que les autres taxes et tarifications municipales (taxes de secteur, frais perçus pour les compteurs d'eau).

En ce qui a trait aux terres agricoles, les producteurs bénéficient de l'échelle de réduction suivante :

- 100 % des premiers 300 \$ de taxes municipales et scolaires; plus
- 70 % sur l'excédent;
- plus 15 % des taxes municipales sur la proportion de la valeur des terres agricoles excédant 1 793,40 \$ l'hectare (indexé annuellement)³³.

La figure 3 illustre la détermination du montant du crédit, en proportion des taxes foncières payables avant la prise en compte dudit crédit. Lorsque le montant des taxes foncières est de 300 \$ ou moins, 100 % des taxes foncières sont couvertes par le crédit. Par conséquent, aucune taxe foncière n'est payable.

29. MAPAQ (2013), op.cit. note 30, p. 16-17.

30. Loi sur la fiscalité municipale, L.Q., chapitre F-2.1, art. 43.

31. Manuel d'évaluation foncière du Québec, Vol. 5 Méthode du coût - bâtiments résidentiels et agricoles.

32. Loi sur la fiscalité municipale, L.Q. chap. F-2.1, art. 231.3. Ce mode de détermination de l'assiette fiscale, applicable aux taxes scolaires, a été institué en 1991 par la Loi modifiant la loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et diverses dispositions législatives, L.Q. 1991 chap. 29, art. 19.

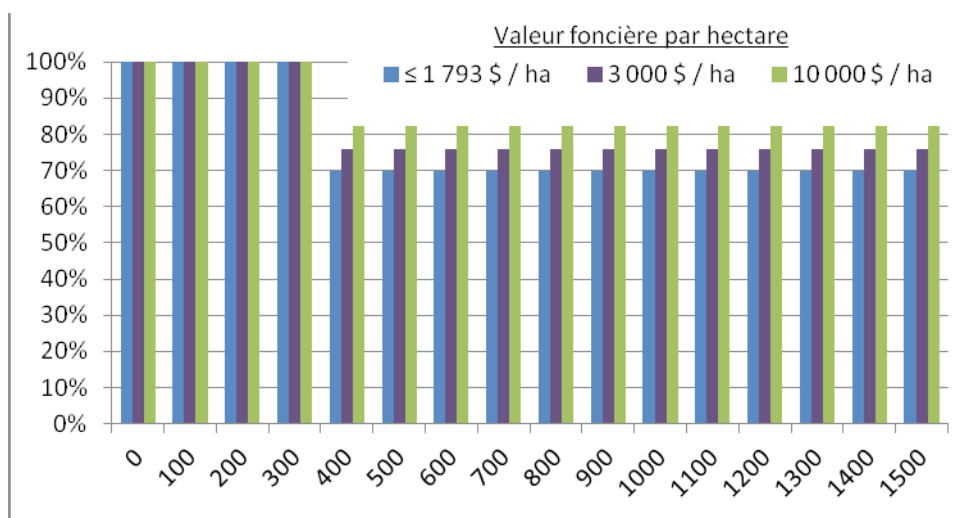
33. *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*, L.Q., chap. M-14, art. 36.4. Le montant de 1 793,40 \$ est indexé pour l'année 2015 : avis d'indexation (2015) 147 G.O. 1, 259.

Au-delà d'un montant de taxes foncières de 300 \$, la détermination du crédit dépend de la valeur foncière de la terre. Le crédit de base est un remboursement correspondant à 70 % des taxes foncières payables, ce qui est applicable lorsque la valeur foncière est de 1 793,40 \$ l'hectare ou moins (ce montant est indexé annuellement). Puis, le montant du crédit augmente progressivement avec la valeur foncière des terres.

Pour une terre de 3 000 \$ l'hectare, le montant du crédit sera de 300 \$ plus un montant correspondant à 76 % des taxes foncières payables. Pour une terre de 10 000 \$ l'hectare, le montant du crédit sera établi à 300 \$ plus un montant correspondant à 82 % des taxes foncières payables. Pour une valeur foncière de 3 000 \$ l'hectare : $70 \% * (1\,793,40/3\,000) + 85 \% * ([3\,000 - 1\,783,40]/3\,000) = 76 \%$. Pour 10 000 \$ l'hectare : $70 \% * (1\,793,40/10\,000) + 85 \% * ([10\,000 - 1\,783,40]/10\,000) = 82 \%$.

Il faut noter que même si le taux de crédit de taxe (82 %) est supérieur pour cette terre, le montant net des taxes à l'hectare y sera probablement beaucoup plus élevé que pour une terre évaluée à 3 000 \$.

FIGURE 3
Détermination du montant du crédit (en % des taxes foncières avant crédit)



Source : Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation.

Pour ce qui est des bâtiments agricoles, l'échelle de réduction est identique, à l'exception près que le troisième barème de 15 % additionnels n'est pas applicable.

Les taux de taxation sont déterminés par les municipalités. Comme mentionné ci-haut, depuis 2007, certaines municipalités peuvent établir un taux différencié pour les immeubles agricoles. Cependant, le taux applicable aux immeubles agricoles ne peut être supérieur au taux de base³⁴.

Selon le rapport de 2008 du Comité de suivi pour l'application d'un taux de taxe distinct aux immeubles agricoles, un peu moins de la moitié des municipalités du Québec ont le pouvoir, en vertu de la loi, d'établir un taux distinct aux immeubles agricoles. Toutefois, selon les données

34. Loi sur la fiscalité municipale, L.Q. chap. F-2.1, art. 244.49.0.1.

présentées dans ce rapport, très peu de municipalités ont effectivement appliqué un taux distinct, soit environ dix municipalités³⁵.

1.4.5 La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles

Outre les mesures fiscales telles le PCTFA, il est difficile de passer sous silence certaines normes juridiques qui ont sur le milieu agricole des effets stabilisateurs analogues, comme la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA)³⁶. En effet, l'objectif de la LPTAA est « d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles en zone agricole dans une perspective à long terme »³⁷.

En vertu de cette loi, lorsqu'un lot est classé agricole, toute utilisation de ce lot à une fin autre que l'agriculture est en principe interdite³⁸. Une personne qui souhaiterait implanter une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture dans une zone agricole doit démontrer qu'il n'existe aucun autre espace existant pour cette utilisation dans le territoire de la municipalité concernée³⁹.

Seule une municipalité peut demander le dézonage agricole. Dans le cas d'une telle demande, la municipalité devra elle aussi établir qu'il n'existe pas d'espaces appropriées disponibles hors de la zone agricole pour les fins recherchées⁴⁰.

La CPTAQ fondera sa décision d'accepter ou non un usage dérogatoire sur les facteurs suivants :

« 1° le potentiel agricole du lot et des lots avoisinants ;

2° les possibilités d'utilisation du lot à des fins d'agriculture ;

3° les conséquences d'une autorisation sur les activités agricoles existantes et sur le développement de ces activités agricoles ainsi que sur les possibilités d'utilisation agricole des lots avoisinants notamment, compte tenu des normes visant à atténuer les inconvénients reliés aux odeurs inhérentes aux activités agricoles découlant de l'exercice des pouvoirs prévus au paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 113 de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (chapitre A-19.1) ;

4° les contraintes et les effets résultant de l'application des lois et règlements, notamment en matière d'environnement et plus particulièrement pour les établissements de production animale ;

5° la disponibilité d'autres emplacements de nature à éliminer ou réduire les contraintes sur l'agriculture, particulièrement lorsque la demande porte sur un lot compris dans une agglomération de recensement ou une région métropolitaine de recensement telle que définie par Statistique Canada ou sur un lot compris dans le territoire d'une communauté ;

35. Comité de suivi pour l'application d'un taux de taxe distinct aux immeubles agricoles (2008), Rapport annuel, 9 p.

36. L.Q., chap. P-41.1.

37. Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) (1999), « Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (en bref) », <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/loi_en_bref.pdf>.

38. Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, L.Q., chap. P-41.1, art. 26.

39. CPTAQ (2001), « Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, modifications législatives du 21 juin 2001 », <<http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/Modifi.pdf>>, p. 2.

40. Id., p. 3.

6° l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles ;

7° l'effet sur la préservation pour l'agriculture des ressources eau et sol sur le territoire de la municipalité locale et dans la région ;

8° la constitution de propriétés foncières dont la superficie est suffisante pour y pratiquer l'agriculture ;

9° l'effet sur le développement économique de la région sur preuve soumise par une municipalité, une communauté, un organisme public ou un organisme fournissant des services d'utilité publique ;

10° les conditions socio-économiques nécessaires à la viabilité d'une collectivité lorsque la faible densité d'occupation du territoire le justifie. »⁴¹

Avec le PCTFA, la LPTAA et les autres régimes décrits plus haut telles l'ASRA, l'on peut affirmer que le Québec fait du soutien au secteur agricole une priorité. Cette volonté s'est traduite par la mise en place d'outils politiques, fiscaux et juridiques concrets, dont l'effet bénéfique sur le secteur agricole québécois n'est plus à démontrer.

La préoccupation de maintenir un secteur agricole fort et stable n'est toutefois pas l'apanage unique du Québec. Voyons les politiques mises en place par d'autres juridictions pour soutenir le secteur agricole.

41. LPTAA, art. 62.

Revue de la littérature sur la fiscalité foncière agricole

Bien que les politiques foncières visant à soutenir l'agriculture peuvent présenter une diversité importante dans leurs modalités, les études évaluant de manière exhaustive l'efficacité de tel ou tel arrangement fiscal ne foisonnent pas. Nous avons tout de même recensé certaines publications clé sur la question provenant entre autres du Lincoln Institute of Land Policy et du George Washington Institute of Public Policy, des instituts ayant développé une expertise particulière sur les questions de fiscalité foncière.

Mais avant tout, étant donné l'importance de la question de la spéculation foncière, il importe de bien cerner quels facteurs sont à l'œuvre dans l'appréciation de la valeur des terres agricoles.

2.1 Déterminants de la valeur de la terre agricole

L'analyse des déterminants de la valeur des terres agricoles permet d'établir les sources du problème puis leurs solutions possibles. Le présent rapport n'a pas la prétention d'offrir une revue de littérature exhaustive des déterminants de la valeur des terres agricoles. Cependant, elle offre un échantillon juste des différentes conclusions qu'on y retrouve.

Du point de vue économique, les différents déterminants représentent des facteurs influençant l'offre et la demande de terre agricole. Au-delà des déterminants liés à la production agricole, nous identifions quatre facteurs capitalisés dans cette valeur, expliquant l'écart entre la valeur d'usage, ou valeur agronomique, et la valeur du marché : l'anticipation de développements non agricoles futurs, la capitalisation des interventions gouvernementales, la spéculation concernant ces facteurs et les agréments du paysage environnant la terre.

2.1.1 L'anticipation de développements non agricoles futurs

L'anticipation est importante pour décrire la valeur de la terre : elle représente la capitalisation des revenus futurs provenant de la vente de cette terre. Alors que l'anticipation n'est pas concrètement observable, les chercheurs utilisent quelques intermédiaires afin de l'évaluer quantitativement. Certains utilisent la proximité des régions urbaines, tandis que le zonage agricole dont la finalité est de figer le rôle agricole de la terre dans le temps est parmi les plus utilisés et intéressants de ces intermédiaires. Il permet d'évincer toute anticipation de changement du rôle, l'ampleur de cette éviction étant conditionnelle la rigidité de la législation.

Les études ayant pour objet ce « proxy » concluent que le zonage agricole réduit significativement la valeur des terres. Liu et Lynch⁴² en font une revue de littérature exhaustive, appuyée par le

42. Liu, X. et L. Lynch (2011), « Do Zoning Regulations Rob Rural Landowners' Equity? », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 93, no.1, pp.1-25.

cas de la ceinture verte ontarienne⁴³. Dans ce cas précis plus près de nous, l'étude, publiée en 2015, porte sur 500 transactions de la région du Grand Toronto ayant eu lieu entre 2002 et 2009. Ils concluent que le prix des terres à l'intérieur de la ceinture verte a tendance à croître plus lentement que les terres agricoles de la zone périurbaine situées à l'extérieur de cette ceinture verte.

2.1.2 Les transferts gouvernementaux

Comme que discuté précédemment, les interventions de l'État ont plusieurs objectifs qui ont, comme répercussions, d'augmenter ou stabiliser le revenu de l'agriculteur. Selon les recherches effectuées sur le sujet⁴⁴, cet effet est cristallisé dans la valeur de la terre, augmentant celle-ci. La capitalisation des interventions gouvernementale a été observée au Canada⁴⁵. L'étude de Vyn, R. J. et coll. de 2012 estime que l'intervention, au Canada, est bien capitalisée dans les terres canadiennes⁴⁶. De plus, selon les auteurs, le découplage des paiements canadiens n'influence pas cette capitalisation et par ricochet la valeur des terres.

De plus, alors qu'il peut sembler plus évident qu'un transfert monétaire soit capitalisé dans la valeur de la terre, la littérature nous enseigne que nous retrouvons ce même phénomène lorsqu'il s'agit de transferts non monétaires⁴⁷, tels ceux précédemment discutés.

Ainsi, l'efficacité des programmes de fiscalité foncière préférentielle se trouve en partie neutralisée par la pression haussière qu'ils exercent sur la valeur foncière des terres⁴⁸. Cet élément est d'ailleurs mentionné dans le rapport Dufour du 8 novembre 2005 (Comité interministériel élargi sur la fiscalité agricole municipale) :

« L'exonération partielle de l'impôt foncier combinée avec les subventions à l'intérêt et l'exonération sur le gain en capital à la vente ne peuvent que stimuler la demande de terres agricoles [...] dans un contexte où les risques financiers et bioclimatiques sont assumés en bonne partie par l'État. »⁴⁹

2.1.3 La spéculation

Il est important de distinguer la spéculation, un investissement effectué dans l'espoir de l'appréciation de la valeur de l'objet de l'investissement, qu'une intégration légitime des rendements futurs, tel qu'abordé au point précédent. Un tel phénomène fut observé en Saskatchewan dans les années 1970, poussé par une rapide augmentation du prix du grain, d'une telle ampleur qu'il

43. Deaton, B. J. et R. J. Vyn (2015), « The Effect of Ontario's Greenbelt on the Price of Vacant Farmland », *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroéconomie*, vol. 63, no. 2, pp. 185-208.

44. Voir : Ciaian, P. et al. (2014), « The Impact of the 2013 Reform of the Common Agricultural Policy on Land Capitalization In the European Union », *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 36, no. 4, pp. 643-673.

45. Vyn, R. J. et al. (2012), « The Influence of Market Returns and Government Payments on Canadian Farmland Values », *Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 37, no. 2, pp.199-212.

46. Latruffe, L. et C. Le Mouél (2009), « Capitalization of government support in agricultural land prices : what do we know? », *Journal of Economic Surveys*, vol. 23, no. 4, pp. 659-691.

47. Ibid.

48. Anderson, John E. (2005), « Taxes and Fees as Forms of Land Use Regulation, » *Journal of Real Estate Finance and Economics* 31, no. 4, pp. 413-427 ; Hickman, C., and K. Crowther (1991), « Economic Impacts of Current-Use Assessment of Rural Land in the East Texas Pineywoods Region », U.S. Forest Service, Southern Forest Experimental Station. Research Report SO-261. Cités dans : England, R. W. (2011), « Preferential Assessment of Rural Land in the United States: A Literature Review and Reform Proposals », Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, WP11RE1, p. 12-13, 21.

49. Rapport Dufour, op.cit. note 6, p. 3.

nécessita l'intervention de l'État⁵⁰. Afin d'y mettre un frein, le gouvernement de la province restreignait alors l'acquisition des terres par les non-résidents avec le Saskatchewan Farm Security Act. Selon les auteurs, la diminution fut de l'ordre de 4 \$ US à 34 \$ US l'acre.

Il va par ailleurs de soi que l'augmentation continue de la valeur des terres, dans le contexte actuel des rendements boursiers et obligataires, attire des spéculateurs qui y voient des occasions de rendement. Cela est d'ailleurs confirmé par l'augmentation du nombre d'investisseurs observé ces dernières années dans le marché des terres agricoles au Québec.

2.1.4 Les agréments naturels

Il est important de mentionner l'importance de l'influence de la disposition des lieux lorsqu'il est temps d'évaluer la valeur de marché d'une terre⁵¹. En effet, le paysage que l'on peut apercevoir à partir d'une terre agricole sera capitalisé dans la valeur de la terre, selon l'appréciation du décor.

Alors qu'il n'est pas souhaitable pour l'État d'intervenir afin d'inverser la tendance en ce qui concerne la capitalisation des beaux paysages et que toute forme d'intervention visant à aider l'agriculteur sera capitalisée dans la valeur de sa terre, il reste à l'État deux possibilités intéressantes :

- contraindre l'inflation ;
- empêcher les changements de rôle de la terre.

Selon l'expérience, la politique à adopter est explicite : diminuer la demande en restreignant l'accès à la propriété de ces terres et en raffermissant l'inflexibilité en ce qui concerne les changements de zonage et de vocation.

Nous estimons par ailleurs qu'un aspect spécifique de la méthode d'évaluation des terres agricoles, soit l'exclusion des transferts entre personnes liées, mériterait d'être examiné de plus près. Si cette manière de faire est logique en matière d'évaluation résidentielle, elle pose le problème dans le secteur agricole d'exclure une bonne proportion des transactions, lesquelles se font certainement à une valeur plus proche de la réelle valeur agronomique que la méthode d'évaluation actuelle établie selon la valeur du marché.

2.2 Caractéristiques des programmes de fiscalité foncière préférentielle

Les diverses modalités rattachées aux programmes de fiscalité foncière préférentielle pour les producteurs agricoles ont non seulement une influence sur les revenus des agriculteurs, mais également sur la décision de ceux-ci de procéder ou non à la vente en vue d'une conversion de leur terre à un autre usage. Nous examinons tour à tour le mode d'évaluation foncière, les pénalités pour changement d'usage, puis certains autres facteurs.

50. Ferguson, S. et al., (2006), « The political economy of farmland ownership regulations and land prices », *Agricultural Economics*, vol., 35 no. 1, pp. 59-65.

51. Borchers, A. et al. (2014), « Linking the Price of Agricultural Land to Use Values and Amenities », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 96, no. 5, pp. 1307-1320.

2.2.1 Évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique

Toujours en gardant en tête les deux objectifs principaux des politiques de soutien agricole dans les pays développés, soit le maintien des terres agricoles et le soutien aux revenus des agriculteurs, le mode d'évaluation foncière est un facteur structurant à plusieurs points de vue.

La littérature identifie deux grandes catégories de mode d'évaluation foncière des terres agricoles : la méthode fondée sur la valeur de marché (généralement établie d'après les ventes pour des propriétés similaires) et la méthode fondée sur la valeur d'usage ou agronomique (établie selon des données sur la valeur productive du sol et le potentiel de revenus).

Un certain nombre d'études empiriques ont été réalisées sur l'évaluation selon la valeur d'usage dans le domaine agricole. D'après l'étude de Morris (1998) réalisée sur des terres agricoles aux États-Unis, l'évaluation préférentielle des propriétés agricoles permet de retarder la décision de convertir des terres agricoles en d'autres types de propriétés⁵². L'auteure estime qu'après la mise en œuvre d'une telle politique pendant 20 ans, le résultat est environ 10 % de terres agricoles de plus que sans politique.

De manière similaire, Polyakov et Zhang (2008) ont évalué l'effet de l'évaluation foncière selon la valeur d'usage dans l'État de la Louisiane de 1982 à 1997. Simulant l'élimination complète du programme à partir de 1992, ils trouvent que cette mesure aurait fait tripler les taxes foncières payables par les agriculteurs. Les résultats de leur modélisation les portent également à conclure que la Louisiane aurait perdu 65 000 hectares de terres agricoles de plus si l'élimination du programme était réellement survenue⁵³.

Deux facteurs ont pour effet d'augmenter l'efficacité d'une politique d'évaluation selon la valeur d'usage :

- la différence entre la valeur de marché et la valeur d'usage ;
- le taux de taxation foncière.

Plus la différence entre la valeur de marché et la valeur d'usage est élevée, plus la politique repoussera la conversion des terres agricoles. De la même manière, plus le niveau de taxation foncière est élevé, plus l'efficacité de la politique sera significative⁵⁴.

L'évaluation selon la valeur d'usage a tout de même ses critiques. En premier lieu, dans leur étude portant sur la Ceinture verte du Tennessee (« Tennessee's Greenbelt Program »), Williams et coll. (2004) indiquent que le programme a comme faiblesse de ne pas viser exclusivement les terres qui sont susceptibles de faire l'objet d'un développement immobilier⁵⁵. Ainsi, dans l'optique où l'on ne considère que l'objectif de freiner la conversion des terres agricoles, le programme n'utili-

52. Morris, Adele (1998), « Property Tax Treatment of Farmland: Does Tax Relief Delay Land Development ? » dans : Helen F. Ladd, ed., *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States*, pp. 144-167. Cheltenham, UK, Edward Elgar. Cité dans : England (2011), op.cit., note 52, p. 16.

53. Polyakov, M. et D. Zhang (2008), « Property Tax Policy and Land-Use Change, » *Land Economics*, 84, no. 3, pp.396-408. Cité dans : England (2011), op.cit. note 52, p. 17.

54. Morris, A. (1998), op.cit. note 52 ; Anderson, John E. (1993), « Use-Value Property Tax Assessment : Effects on Land Development », *Land Economics*, 69, no. 3, pp. 263-269. Cités dans : England (2011), op.cit. note 52, p. 10-11, 16.

55. Williams, E. D., Gottfried, R., Brockett, C. et J. Evans (2004), « An Integrated Analysis of the Effectiveness of Tennessee's Forest Greenbelt Program », *Landscape and Urban Planning*, 69, nos. 2-3 (August), pp. 287-297. Cité dans : England (2011), op.cit. note 52, p. 22.

serait pas les fonds publics de manière optimale⁵⁶. Une solution serait de modifier les programmes de fiscalité foncière préférentielle afin de concentrer les avantages vers les terres qui se trouvent directement visées par le développement urbain.

Une deuxième critique des programmes d'évaluation selon la valeur d'usage est que les formules utilisées pour évaluer lesdites valeurs d'usage peuvent parfois être biaisées. En effet, comme la valeur d'usage est en principe établie d'après une moyenne historique des prix et de la productivité, cela présuppose que ces données resteront stables dans les années à venir⁵⁷. Or, il est possible, voire probable, que le rendement des terres s'améliore avec le temps, ce qui signifierait que l'évaluation selon la valeur d'usage aurait tendance à sous-estimer la valeur agronomique réelle des terres.

Malgré ses imperfections, l'évaluation selon la valeur d'usage est largement répandue dans les juridictions nord-américaines, telle que mentionnée au chapitre 3.

2.2.2 Conditions d'admissibilité au programme

Des cas ont été répertoriés où des propriétaires fonciers, qui n'étaient pas des agriculteurs de métier, ont usé de stratagèmes afin de bénéficier indûment du régime préférentiel de taxes foncières. Par exemple, Youngman (2005) recense des exemples aux États-Unis où, dans des juridictions n'imposant que de faibles activités agricoles comme critères d'admissibilité aux programmes, des entrepreneurs non agricoles ont pu réduire le montant de leurs taxes payables en maintenant des cultures minimales sur des terres en phase de préconstruction, que ce soit en louant une portion de celles-ci à des producteurs agricoles ou en embauchant des travailleurs pour réaliser cette production minimale⁵⁸.

Ce stratagème est parfois désigné sous l'appellation « rent-a-cow », en raison de développeurs qui prévoient sur leur terre un maigre espace pour installer quelques vaches ou réaliser de très mauvaises cultures⁵⁹.

Une manière d'éviter ces abus est évidemment d'instaurer des conditions d'admissibilité aux programmes, qui doivent correspondre à un niveau de production normal, mesuré le plus souvent par les revenus de production ou la superficie des terres cultivées. Des exceptions peuvent être prévues de manière à ne pas disqualifier les producteurs agricoles en cas de circonstances exceptionnelles comme des aléas météorologiques par exemple.

2.2.3 Pénalités de conversion

L'efficacité des pénalités de conversion pour maintenir les terres agricoles fait consensus. La littérature sur les pénalités de conversion porte surtout sur les différentes méthodes de calcul de la pénalité. À ce propos, une pénalité élevée freine le développement urbain. Toutefois, si la méthode

56. Ladd, Helen F. (1980), « The Considerations Underlying Preferential Tax Treatment of Open Space and Agricultural Land », dans : *Property Tax Preferences for Agricultural Land*, N. A. Roberts et H. J. Brown (eds.), Montclair, NJ, Allanheld, Osmun & Co. Cité dans : England (2011), op.cit. note 52, p. 22.

57. Giertz, J. F., et D. L. Chicoine (1984), « Tax Valuation of Farm Land : Non Neutrality With Respect to Inflation », *National Tax Journal*, 37, no. 2 (June), pp.253-258 ; Spahr, R. W., et M. Sunderman (1998), « Property Tax Inequities on Ranch and Farm Properties », *Land Economics*, 74, no. 3 (August), pp. 374-389. Cité dans : England (2011), op.cit. note 52, p. 22.

58. Youngman, J. M. (2005), « Taxing and Untaxing Land : Current Use Assessment of Farmland », *Tax Analysts, State Tax Notes*, p. 734.

59. Id., p. 732-733.

de calcul de la pénalité fait en sorte que cette dernière augmente avec le temps, alors il existe un incitatif contraire, soit de ne pas trop repousser dans le temps la décision de développer la terre agricole⁶⁰. Par exemple, dans un contexte où la valeur de marché d'une terre agricole tend à croître avec le temps, une pénalité qui serait établie selon un pourcentage de la valeur de marché au moment de la conversion générerait un tel incitatif contraire.

Il serait donc plus efficace de prévoir une pénalité de type correction à rebours («rollback penalty»), correspondant à la différence entre, d'une part, les taxes payées pendant quelques années selon l'évaluation selon la valeur d'usage, et, d'autre part, les taxes qui auraient été payées advenant une évaluation selon la valeur de marché. Le montant de cette pénalité pourrait être calculé pour une année précise, puis être simplement indexé selon l'inflation, ou même décroître avec le nombre d'années de participation au programme⁶¹.

60. England, R.W., et R. D. Mohr (2003), « Land Development and Current Use Assessment : A Theoretical Note », *Agricultural and Resource Economics Review* 32, no. 1 (April), pp. 46-52. Cité dans : England (2011), op.cit. note 52, p. 23.

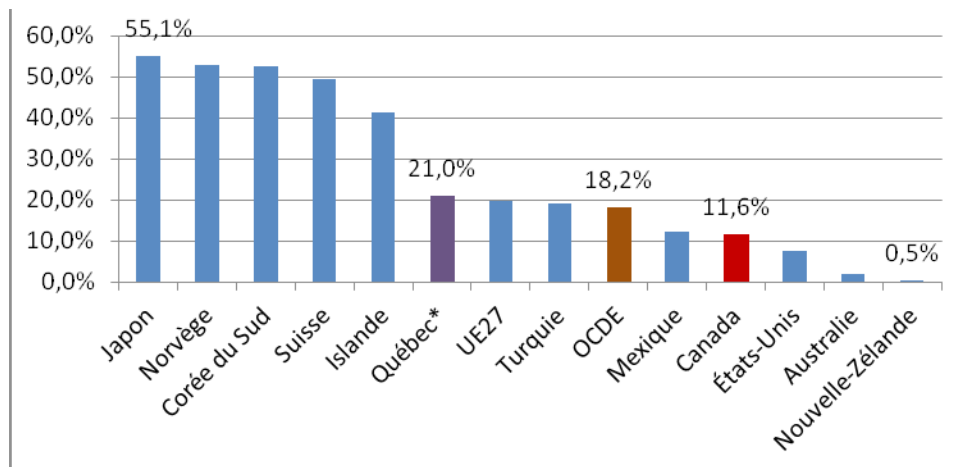
61. England R.W. (2011), op.cit. note 52, p. 23.

Comparaisons internationales

L'ampleur du soutien à l'agriculture présente une variation importante entre les pays de l'OCDE. Tel que l'illustre la figure 3, des pays comme le Japon, la Norvège, la Corée du Sud, la Suisse et l'Islande soutiennent très généreusement leur secteur agricole, avec des coefficients de soutien aux producteurs agricoles (ESP) de plus de 40 %. Le soutien aux producteurs agricoles du Québec est substantiellement plus modeste, avec un coefficient de 21 % pour 2013. Il faut cependant nuancer la valeur de ce coefficient, qui renvoie à des formes distinctes de soutien et dont le périmètre de comptabilisation des aides varie beaucoup d'un État à l'autre. Ainsi, au Québec, près de la moitié de la valeur de ce coefficient provient du soutien réglementaire que constitue la gestion de l'offre, soutien qui ne constitue pas une aide financière directe du gouvernement. Or, le coefficient agrège en quelque sorte ces deux formes de soutien, alors qu'il serait important de les distinguer.

De même, les transferts propres au PCFTA sont calculés dans cet indicateur, alors que les mesures visant un taux de taxe distinct ou une valeur agricole plafonnée ne sont pas comptabilisées dans l'ESP. C'est sur la base de ces nuances importantes que la figure suivante peut être lue : le PCFTA représentant une proportion importante du soutien aux producteurs au Québec, la donnée du Québec est donc surévaluée par rapport aux autres juridictions.

FIGURE 4
**Estimation du soutien aux producteurs par pays,
2013 (en % des recettes brutes)**



*Pour le Québec, l'estimation du soutien aux producteurs est représentée par l'indice «proxi-ESP» développé par la firme ÉcoRessources. Source : ÉcoRessources, 2014.

Bien que chaque État ait des objectifs distinctifs concernant l'orientation de son secteur agricole et qu'il existe un spectre large des approches de politiques de soutien à l'agriculture, un grand nombre de juridictions ont mis en place une forme ou une autre de fiscalité foncière préférentielle

pour l'agriculture. Afin de mettre en perspective la situation québécoise, nous présentons le traitement de la fiscalité foncière agricole aux États-Unis, dans certains pays de l'Union européenne, ainsi qu'en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique.

3.1 États-Unis

Avec des revenus agricoles bruts de 220 milliards de dollars US, les États-Unis disposent d'un très vaste marché intérieur et sont le plus grand pays exportateur de produits agricoles du monde⁶². Bien qu'élevé en absolu, le soutien public aux producteurs agricoles aux États-Unis se situe dans la moyenne inférieure des pays de l'OCDE, lorsque comparé aux recettes agricoles brutes.

La majeure partie du soutien public versé aux producteurs agricoles consiste en des paiements au titre de l'utilisation d'intrants (27 %), suivis des paiements directs non liés à la production ou découplés (23 %) et enfin les paiements au titre de la production des produits de base (19 %).

3.1.1 Le crédit de taxe foncière

C'est au cours des années 1960, en réponse aux charges foncières croissantes assumées par les producteurs agricoles après la Deuxième Guerre mondiale, qu'ont été mis en place les premiers régimes préférentiels de taxation foncière agricole municipale aux États-Unis⁶³. L'évaluation foncière préférentielle des terres agricoles a depuis ce temps été considérée comme un moyen :

- (1) de maintenir la viabilité économique des fermes ;
- (2) d'atteindre des objectifs d'aménagement territorial et de protection de l'environnement⁶⁴.

Aujourd'hui, la totalité des états des États-Unis a mis en place une forme ou l'autre de traitement préférentiel des terres agricoles aux fins de l'impôt foncier⁶⁵.

Description du programme

Comme c'est le cas au Canada avec les provinces, les programmes de crédit de taxe foncière pour les immeubles agricoles relèvent non pas du niveau national, mais des états. Par conséquent, les caractéristiques des arrangements institutionnels sont aussi diversifiées que le nombre d'états⁶⁶.

Il faut cependant dire d'emblée qu'aux États-Unis, le soutien foncier à l'agriculture est plus souvent orienté vers une réduction de l'assiette fiscale (évaluation foncière selon la valeur d'usage) plutôt que vers une réduction du taux de taxation, bien que plusieurs états cumulent les deux approches. L'évaluation foncière selon la valeur d'usage varie d'état en état en fonction de plusieurs

62. OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, p. 297.

63. Barlowe et al. (1973) ; Blase et Staub (1971) ; Gloudemans (1974) ; Rodgers et Williams (1983). Cités dans : England (2011), *op.cit.* note 52, p. 2-4.

64. Gloudemans (1974), cité dans : England (2011), *op.cit.* note 52, p. 2.

65. Yougman (2005), p.728.

66. Il existe tout de même un programme fédéral de remboursement de taxes foncières, le « Payment in Lieu of Taxes » (PILT ; paiement en compensation de taxes), qui permet aux municipalités de recevoir une compensation pour les revenus perdus en raison de l'exemption de taxes foncières dont bénéficient les parcs naturels nationaux et d'État (Olen et Wu (2014), p. 5). Le PILT ne s'applique toutefois pas aux terres agricoles.

modalités, comme les catégories de terres rurales admissibles, l'exigence d'inscription au programme ou non, la superficie des terres admissibles, la durée minimale d'exploitation avant de pouvoir bénéficier du programme, la méthode d'évaluation de la valeur actuelle, et l'imposition ou non de pénalités pour changement d'usage⁶⁷. Un tableau détaillé des politiques de chaque état est présenté à l'annexe 3.

Critères d'admissibilité des terres

Afin d'empêcher que les exemptions fiscales ne profitent à des non-agriculteurs ou encore à des agriculteurs qui ont déjà entrepris de convertir leur terre en un usage non agricole, la quasi-totalité des états impose aux participants au programme certains critères d'admissibilité⁶⁸. Parmi les critères d'admissibilité existants, les plus souvent retenus sont dans l'ordre :

- (1) la superficie des terres ;
- (2) les revenus de production ;
- (3) les usages antérieurs de la terre ;
- (4) un engagement sur plusieurs années ;
- (5) un plan d'aménagement ;
- (6) une désignation ou une certification préétablie.

Les trois quarts des états américains utilisent la superficie des terres parmi les critères d'admissibilité, et les deux tiers utilisent entre autres les revenus de production. Plusieurs états utilisent à la fois la superficie des terres et les revenus de production.

Type de traitement préférentiel

Comme mentionné précédemment, la méthode de traitement préférentiel la plus employée aux États-Unis est l'évaluation foncière selon l'utilisation actuelle ou valeur d'usage. Par exemple, la législation de la Caroline du Sud définit la valeur d'usage comme « la capacité de production fondée sur la capacité productive du sol, laquelle est déterminée par l'évaluation des rendements moyens ou par l'évaluation des revenus nets annuels moyens de terres similaires de la région [...] »⁶⁹.

Pénalités pour changement d'usage

Les pénalités pour changement d'usage constituent une mesure dont l'efficacité pour repousser à plus tard les décisions de convertir les terres agricoles a été reconnue par la littérature savante. Comme le fait valoir England, « si l'objectif des mesures de fiscalité préférentielle agricole est de

67. England (2011), op.cit. note 52, p. 8.

68. Seuls six états américains n'imposent aucun critère d'admissibilité pour avoir accès à l'imposition préférentielle : l'Arkansas, le Kansas, le Mississippi, le Missouri, l'Oklahoma, le Wisconsin et le District de Columbia (Lincoln Institute of Land Policy and George Washington Institute of Public Policy, « Significant Features of the Property Tax », Tax Treatment of Agricultural Property. Page consultée le 26 octobre 2015).

69. S.C. Code Ann. § 12-43-220, (2)(A).

décourager l'expansion des régions métropolitaines et non simplement de réduire les taxes foncières payées par les propriétaires, alors ces propriétaires doivent payer des pénalités s'ils soustraient leur terre des usages admissibles»⁷⁰.

Dans leur analyse des pénalités pour changement d'usage, le Lincoln Institute of Land Policy et le George Washington Institute of Public Policy montrent que 32 états américains sur 50 ont mis en place une telle mesure. Les deux types de pénalités les plus utilisées sont :

- (1) la pénalité de correction à rebours ou « rollback penalty » ;
- (2) et la pénalité en pourcentage de la valeur de marché.

Vingt-six états utilisent la pénalité de correction à rebours, où le propriétaire terrien doit payer la différence entre, d'une part, les taxes payées pendant quelques années selon l'évaluation selon la valeur d'usage, et, d'autre part, les taxes qui auraient été payées advenant une évaluation selon la valeur de marché (plus les intérêts accumulés dans quelques cas)⁷¹. La durée de prise en compte de la pénalité varie de 2 à 10 ans⁷².

Sept états imposent quant à eux la pénalité en pourcentage de la valeur de marché, où le propriétaire terrien paie un pourcentage fixe de la valeur marchande de sa terre pendant l'année où l'immeuble cesse de se qualifier comme terre agricole. Les pourcentages varient de 5 % au Maryland à 20 % au Vermont, dans le Maine, au Connecticut et au Rhode Island⁷³.

Finalement, le Wisconsin impose une pénalité de conversion fondée uniquement sur un montant fixe par hectare. Ce montant représente en moyenne 5 à 10 % de la différence entre l'évaluation selon la valeur d'usage et l'évaluation selon la valeur marchande⁷⁴.

Le cas type de la Californie

En Californie, les comtés et les villes ont le pouvoir, en vertu de la California Land Conservation Act (CLCA ; ou « Williamson Act »), de conclure des ententes d'impôt foncier préférentiel fondées sur la valeur d'usage avec les producteurs agricoles, en échange d'un engagement à ne pas changer la vocation de la terre⁷⁵.

Dans l'éventualité où un producteur agricole souhaiterait mettre fin à l'entente, alors le ratio d'évaluation foncière augmente selon une échelle progressive jusqu'à la fin de l'entente, neuf ans plus tard. Il est aussi possible de mettre fin immédiatement à une entente, mais dans ce cas le producteur devra acquitter une pénalité correspondant à 12,5 % de la valeur marchande du terrain.

Dans son étude de l'évolution des terres agricoles de 2000 à 2007, Kovacs (2009) analyse l'impact de la CLCA sur la conversion des terres. Il trouve qu'en présence d'un mode d'évaluation des terres agricoles fondé sur la valeur agronomique, une augmentation de 1 % du taux de la taxe

70. England, R. W. (2011), op.cit. note 52, p. 8.

71. Id., p. 7.

72. England, R. W. (2002). « Current-Use Property Assessment and Land Development : A Theoretical and Empirical Review of Development Penalties », Lincoln Institute of Land Policy, 9 p.

73. England, R.W. (2011), op.cit. note 52, p. 7.

74. Ibid.

75. Id., p. 5.

foncière générale (ce qui inclut le domaine agricole) réduit de manière statistiquement significative le risque de conversion des terres agricoles. Cela le porte à conclure que « les programmes de fiscalité foncière agricole préférentielle aident à réduire l'étalement urbain et ainsi présentent des avantages pour le public »⁷⁶.

3.2 Union européenne

En place depuis 1962, la Politique agricole commune (PAC) a pour objectif de permettre l'accès à un panier d'alimentation abordable tout en assurant aux agriculteurs de l'Union européenne (UE) un revenu décent. Depuis, plusieurs réformes ont eu lieu. Comme mentionné précédemment, il faut noter que la fiscalité foncière agricole à proprement parler relève de la juridiction des États membres.

Depuis la réforme de 1999, la PAC se fonde sur deux « piliers », c'est-à-dire deux enveloppes budgétaires distinctes couvrant chacune son lot de programmes. Accaparant 77 % du budget, le premier pilier englobe les différents paiements directs faits aux producteurs et finance les mesures de soutien des prix courants. Quant au second pilier, il contient des mesures concernant le développement rural, qui seront détaillées ultérieurement. Alors que l'UE vote les mesures, ce sont les États qui ont la tâche de distribuer ces budgets sur leur territoire. Nous présentons en détail le programme européen de soutien à l'agriculture à l'annexe 4.

3.2.1 Le crédit de taxe foncière

Bien que l'UE soit un acteur majeur dans la configuration de la politique agricole pour les États membres, elle est absente des politiques concernant l'impôt foncier agricole. En observant les politiques fiscales foncières agricoles nationales, de même que celles de quelques pays non membres de l'UE, nous pouvons tirer quelques conclusions intéressantes. Nous avons résumé nos observations au tableau 2 à la page suivante, lui-même inspiré d'une évaluation de l'OCDE⁷⁷.

Nous remarquons qu'un certain nombre d'États ont décidé de ne pas taxer les terres agricoles de leur territoire. La Finlande, les Pays-Bas, la Suède, l'Australie et le Japon font partie de cet ensemble. À ceux-ci nous pouvons ajouter que l'Italie, la Norvège et la Suisse ne taxent que partiellement ces terres, soit en offrant une exemption sur certains bâtiments (Italie), soit parce que la décision d'imposer cet impôt n'a pas été prise pour certaines régions de ces pays (Norvège et Suisse). Considérant que seulement six des seize États exigent un impôt foncier sur la totalité de ses terres, nous pouvons conclure que cette pratique ne concerne qu'une minorité des pays étudiés.

En ce qui concerne les méthodes d'évaluation, nous observons que leurs bases sont diverses. Alors qu'un nombre important d'États décentralisent le choix de la méthode, plusieurs imposent une méthode unique. Ainsi, l'Allemagne, le Danemark et la Suisse utilisent des méthodes fondées sur une comparaison avec la valeur de marché, bien que, en ce qui concerne l'Allemagne, cette valeur soit la même depuis 1964. L'Autriche, quant à elle, dicte la valeur de référence annuellement par décret, qui est, en comparaison de la valeur de marché, généralement en faveur des agriculteurs. L'Italie et la Suisse y vont plutôt de la valeur du rendement de la terre. Quant à la Pologne, l'État

76. Kovacs, Kent F. (2009), « The Timing of Rapid Farmland Conversion Events: Evidence from California's Differential Assessment Program. », Conférence présentée à l'Agricultural and Applied Economics Associations 2009 Joint Annual Meeting, Milwaukee, 26-28 juillet. Cité dans England (2011), op.cit. note 52, p. 17.

77. OCDE (2005), « Fiscalité et sécurité sociale - le secteur agricole », Éditions OCDE, Paris, 138 p.

établit la valeur de la terre selon la superficie en hectare de celle-ci, qu'elle multiplie par la valeur 2,5 quintaux (un quintal pesant 100 kilogrammes) de seigle.

TABLEAU 2

Politiques foncières agricoles de certains pays clés de l'OCDE

États (année)	Taux de taxation	Méthodes d'évaluation
Allemagne (2015)	Le taux agricole est plus élevé que le taux général.	La valeur économique, estimée sur la base de la valeur historique de 1964.
Autriche (2015)	Pas de taux préférentiel pour les terres agricoles.	Valeur des terres selon une valeur de référence établie par l'État, généralement sous la valeur du marché.
Danemark (2005)	Taux réduits dans les comtés.	Valeur du marché.
Finlande (2012)	Les terres affectées à la sylviculture ou à l'agriculture sont exonérées de l'impôt foncier.	
France (2015)	Les terres agricoles sont exemptées des taxes foncières locales.	
Irlande (2015)	Aucune taxe sur les terres.	
Italie (2015)	Exemptions de certaines propriétés agricoles.	Basé sur le revenu procurant la terre.
Pays-Bas (2005)	Taxe foncière municipale annuelle – les terres agricoles et les forêts en sont exemptées.	
Pologne (2015)	Le niveau de la taxe est déterminé par les localités.	La valeur de la terre est l'équivalent de 2,5 quintaux de seigles par hectare.
Royaume-Uni (2005)	Les biens immobiliers agricoles (et une partie des habitations associées) sont exemptés de la taxe foncière locale.	
Suède (2005)	Les bâtiments et terres agricoles, ainsi que les terrains boisés, sont exemptés de la taxe foncière.	

3.3 Canada

3.3.1 Description sommaire du soutien à l'agriculture

La principale initiative gouvernementale visant le soutien et le développement du secteur agricole au Canada est l'accord-cadre fédéral-provincial-territoires Cultivons l'avenir 2 (« Growing Forward 2 »), qui couvre la période 2013-2018.

Cultivons l'avenir 2 chapeaute un ensemble de programmes fédéraux-provinciaux à frais partagés orientés vers la « gestion des risques d'entreprise ».

Il n'y a donc pas d'intervention du gouvernement fédéral en matière de taxation foncière.

3.3.2 Ontario

Le Programme d'imposition foncière des biens agricoles de l'Ontario accorde aux propriétaires fonciers agricoles une réduction d'impôt foncier de 75 % par rapport au taux de l'impôt foncier résidentiel⁷⁸. Cette formule, entrée en vigueur en 1998, a remplacé le crédit de taxes foncières agricoles, abrogé par la réforme majeure « Réorganisation des services locaux »⁷⁹. Il n'y a donc pas, comme au Québec, d'échelle de remboursement modulée en fonction de la valeur foncière des terres.

En ce qui concerne le taux de taxation foncière comme tel, il appartient à chaque municipalité de le fixer. Si elles le souhaitent, les municipalités peuvent établir, pour les propriétés agricoles, un ratio inférieur à 25 % du taux de taxation résidentiel⁸⁰.

Pour pouvoir bénéficier des conditions préférentielles, les propriétés agricoles doivent engranger un revenu brut d'au moins 7 000 \$. De plus, les terres agricoles doivent être la propriété à une majorité d'un citoyen canadien ou d'un résident permanent du Canada. Dans le cas de partenariats entre agriculteurs ou de compagnies à capital-actions, une participation d'au moins 50 % de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada est exigée⁸¹.

Le régime foncier ontarien ne prévoit pas de pénalité pour la conversion d'une terre agricole en un autre usage.

En ce qui a trait à la méthode d'évaluation foncière, les terres agricoles sont évaluées selon leur valeur productive, c'est-à-dire leur capacité à produire des récoltes ou à subvenir aux besoins des troupeaux. Les taux de rendement sont établis en tenant compte de facteurs tels que la texture du sol, la topographie, le drainage et la profondeur de la roche-mère⁸². Le rendement est d'abord déterminé d'après les meilleures terres, puis des ajustements à la baisse sont effectués pour des sols sous-optimaux⁸³, tel qu'il appert du tableau 3 à la page suivante :

78. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario (2012), « Les pratiques agricoles et la loi », Fiche technique, <<http://www.omafra.gov.on.ca/french/engineer/facts/12-028.htm>>.

79. Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario (1999), « Local Services Realignment : A User's Guide », p. 27, <<http://www.mah.gov.on.ca/AssetFactory.aspx?did=4997>>.

80. Loi de 2001 sur les municipalités (Municipal Act, 2001), L.O. 2001, c. 25, art. 308.1(3).

81. Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, « Programme d'imposition foncière des biens fonds agricoles : Questions et réponses », <<http://www.omafra.gov.on.ca/french/policy/ftaxbac.htm>>.

82. Société d'évaluation foncière des municipalités (Ontario), Guide to Property Assessment in Ontario : Part II, <http://www.mpac.on.ca/property_owners/how/assessment_guide2.asp> ; Loi sur l'évaluation foncière (Ontario), L.R.O. 1990, chap. A.31, art. 19(5).

83. Bird, Slack et Tassonyi (2012), « A Tale of Two Taxes : Property Tax Reform in Ontario », Lincoln Institute of Land Policy, pp. 112-113.

TABLEAU 3

Évaluation foncière d'une propriété agricole en Ontario

Terres agricoles	Les terres agricoles sont évaluées selon leur valeur productive, c'est-à-dire leur capacité à produire des récoltes ou à subvenir aux besoins des troupeaux. Les taux de rendement sont établis en tenant compte de facteurs tels que la texture du sol, la topographie, le drainage et la profondeur de la roche-mère.
Résidence	Les résidences sont évaluées de façon semblable à celle des autres structures résidentielles.
Site de la résidence	Si une maison de ferme est occupée par la ou les personnes qui exploitent la propriété, une parcelle d'une acre est évaluée au taux de la terre agricole. Si la résidence est habitée par une personne autre que la ou les personnes qui exploitent la propriété, elle est considérée comme une résidence non agricole. Dans un tel cas, on évalue un acre de terre au taux résidentiel rural.
Dépendances de la propriété agricole	Une dépendance agricole consiste en une amélioration, autre qu'une résidence, utilisée pour les activités agricoles. Les dépendances sont évaluées selon leur conception et classées selon leur utilisation (par exemple, grange, silo, cellule à grain).
Autres bâtiments	Tous les autres bâtiments qui ne sont pas utilisés pour les activités agricoles sont évalués selon leur conception et classés selon leur utilisation (par exemple, garage).

Source : Société d'évaluation foncière des municipalités de l'Ontario.

En cas de désaccord d'un producteur agricole avec l'évaluation foncière de sa propriété, celui-ci pourra déposer une demande de réexamen à la Société d'évaluation foncière des municipalités de l'Ontario (SÉFM). S'il n'est toujours pas satisfait du réexamen effectué par la SÉFM, il pourra alors interjeter appel à la Commission de révision de l'évaluation foncière de l'Ontario, « un tribunal administratif dont la fonction principale est d'entendre des appels de personnes qui estiment que la valeur ou la classification de leur bien immeuble est erronée »⁸⁴.

3.3.3 Alberta

En ce qui a trait aux taxes foncières agricoles à proprement parler, pour pouvoir bénéficier du programme préférentiel, les propriétés agricoles de l'Alberta doivent être d'une superficie d'au moins une acre (0,4 hectare)⁸⁵. Aucune exigence de revenu minimum n'est prévue.

84. Tribunal de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario, « Commission de révision de l'évaluation foncière », <<http://elto.gov.on.ca/arb/?lang=fr>>; Tribunal de l'environnement et de l'aménagement du territoire Ontario, « Questions fréquentes », <<http://elto.gov.on.ca/arb/frequently-asked-questions/?lang=fr>>.

85. Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation, A.R. 220/2004, art. 4.

Les propriétés foncières agricoles sont évaluées d'après leur valeur agronomique, laquelle est ajustée pour chaque type de sol propre à chaque région et selon la topographie locale⁸⁶.

Ensuite, les bâtiments agricoles font l'objet d'une réduction d'évaluation foncière de 50 % en milieu urbain et de 100 % en milieu rural. En milieu rural, un bâtiment résidentiel situé sur une terre agricole est considéré comme un bâtiment agricole. En région urbaine, un bâtiment résidentiel ne bénéficie pas de réduction d'évaluation⁸⁷.

Chaque municipalité fixe son taux de taxation foncière. Il n'est pas rare que le taux de taxation agricole soit supérieur au taux général, signe que les municipalités ont trouvé le moyen de contourner la réduction fondée sur l'évaluation foncière agronomique (dans le cas des terres agricoles) et sur le taux de taxation (dans le cas des bâtiments agricoles et de la résidence située sur une terre agricole en milieu rural).

L'Association des municipalités urbaines de l'Alberta (AMUA) déplorait dans un rapport de 2009 la disparité de traitement entre les propriétés agricoles situées dans les municipalités reconnues et celles situées dans les régions rurales. En effet, l'exemption sur l'évaluation foncière des bâtiments agricoles est de 50 % dans les municipalités, comparativement à 100 % dans les régions rurales. L'AMUA soutient qu'une telle disparité de traitement pouvait se justifier à une époque où l'Alberta rurale était surtout occupée par des fermes familiales. Toutefois, les pratiques agricoles modernes d'aujourd'hui, qui nécessitent des investissements significatifs en infrastructures, ont changé la donne. En effet, l'AMUA relève un cas où un producteur paie jusqu'à 25 000 \$ en taxes foncières sur ses bâtiments agricoles, alors qu'un autre producteur situé à proximité ne paie aucune taxe à ce chapitre⁸⁸.

3.3.4 Colombie-Britannique

Le régime foncier agricole de la Colombie-Britannique offre parfois des réductions de taux de taxation, mais cela est à la discrétion des municipalités. Les avantages prévus à la loi provinciale sont surtout liés à la détermination de l'assiette fiscale.

Pour avoir accès aux avantages du régime, les propriétés agricoles doivent générer un revenu brut annuel d'au moins :

- 10 000 \$ pour les propriétés de moins de 0,8 hectare ;
- 2 500 \$ pour les propriétés de 0,8 à 4 hectares ; et

86. Government of Alberta – Municipal Affairs, « Guide to Property Assessment and Taxation in Alberta », <http://www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/as/AB_GuidePtyAssmt_finrev.pdf>; Government of Alberta -Municipal Affairs, « 1984 Alberta Assessment Manual (Farm Land) ».

87. Matters Relating to Assessment and Taxation Regulation, A.R. 220/2004, art. 6, 22; Municipal Government Act, R.S.A. 2000, c. M -26, art. 298(1) (y); Alberta Urban Municipalities Association, Property Assessment and Taxation Issues : A Report Prepared for The Alberta Urban Municipalities Association, Mai 2009, <http://www.assessor.ab.ca/forms_publications/download/AUMAPaper1PropertyAssessmentAndTaxationIssuesMay2009.pdf>, p. 6.

88. Alberta Urban Municipalities Association, « Property Assessment and Taxation Issues : A Report Prepared for The Alberta Urban Municipalities Association », Mai 2009, <http://www.assessor.ab.ca/forms_publications/download/AUMAPaper1PropertyAssessmentAndTaxationIssuesMay2009.pdf>.

■ 2 500 \$, plus 5 % de la valeur de la propriété, pour les propriétés de plus de quatre hectares⁸⁹.

L'évaluation des terres agricoles de la Colombie-Britannique est faite selon la valeur d'usage⁹⁰.

Tous les bâtiments agricoles, excluant la résidence de l'agriculteur, font l'objet d'une réduction d'évaluation foncière de 87,5 %, jusqu'à concurrence de 50 000 \$ de réduction⁹¹. Cependant, ces bâtiments sont taxés au taux résidentiel, qui est plus élevé⁹².

L'autre exemption notable a trait aux taxes scolaires et d'hôpital, auxquelles, en région rurale, aucun bâtiment se trouvant sur une terre agricole (incluant la résidence) n'est soumis. Le Crédit provincial de taxation des terres agricoles (« Provincial Farm Land Tax Credit ») offre par ailleurs une réduction de 50 % de l'évaluation foncière des terres agricoles aux fins de ces taxes. Il faut toutefois dire que cette mesure est dans les faits annulée en raison de taux de taxation scolaire beaucoup plus élevés pour les terres agricoles que pour les résidences (parfois trois fois plus élevé, comme à Vancouver où le taux résidentiel est de 0,15 %, mais où le taux agricole est de 0,69 %)⁹³.

89. Classification of Land as a Farm Regulation, art. 5 (4).

90. B.C. Assessment Act, art. 23 (4).

91. <<http://www.bcassessment.ca/public/Pages/What%27snewinFarmAssessment.aspx>>.

92. <<http://www.bcassessment.ca/public/Pages/ClassifyingFarmLand.aspx>>.

93. Gignac, Renaud, (2013), « Fiscalité municipale foncière dans le secteur agricole et forestier », Institut de recherche en économie contemporaine, Revue de littérature, 47 p.

Propositions en vue d'améliorer la fiscalité foncière agricole

4.1 Principes directeurs

Si l'objectif sous-tendant la démarche de réforme de la fiscalité foncière agricole est de réduire les dépenses de programmes, il conviendrait de s'attaquer à la source même de l'augmentation de ces coûts, c'est-à-dire la croissance des valeurs foncières. Le volume 1 du rapport Robillard fait d'ailleurs remarquer à juste titre que « c'est au Québec que l'on observe la plus forte croissance de la valeur des terrains et des bâtiments agricoles au Canada entre 1971 et 2011 »⁹⁴. Et comme le crédit ne couvre pas 100 % des taxes foncières payables, il importe de ne pas oublier que l'augmentation de la valeur foncière ne cause pas uniquement l'augmentation des coûts de programme, mais provoque également l'effritement des revenus nets des agriculteurs.

Ainsi, dans un souci de cohérence et d'efficacité, le cadre fiscal agricole :

- Doit tenir compte de la spécificité de l'actif foncier lorsqu'il est utilisé à des fins agricoles ;
- Ne doit pas être un frein à la compétitivité des établissements agricoles au Québec, en particulier aux fermes de petite et moyenne taille qui sont susceptibles de consacrer une part plus grande de leurs revenus aux prélèvements fiscaux municipaux.

Parce qu'elles s'inscrivent bien dans le contexte institutionnel québécois et qu'elles sont équilibrées, les propositions de réforme du soutien agricole formulées par le Comité interministériel élargi sur la fiscalité agricole municipale (rapport Dufour) constituent selon nous un excellent cadre de réforme. Il faut également tenir compte, selon nous, des constats émis par les différentes Commissions gouvernementales (voir le chapitre 1).

Si les propositions présentées ici peuvent être considérées isolément, nous pensons cependant qu'une mise en œuvre coordonnée et intégrée de ces mesures aurait davantage d'effets économiques positifs pour les différentes parties prenantes du domaine agricole.

4.2 Scénario 1 : Réformer l'évaluation foncière et le calcul du crédit de taxes foncières

4.2.1 L'évaluation foncière selon la valeur d'usage ou agronomique

La croissance des coûts du PCTFA et des montants d'impôt foncier payés par les producteurs agricoles est à notre avis principalement attribuable, dans un contexte où les terres agricoles sont

94. Commission Robillard, vol. 1, p. 61.

évaluées selon leur valeur de marché, à l'emballlement du marché foncier au cours des dernières années.

L'évaluation selon la valeur du marché, qui a présentement cours au Québec, implique que les possibilités de conversion d'une terre agricole en ensembles résidentiels ou autres sont incluses dans la valeur foncière de la terre. Particulièrement lorsque les terres agricoles sont situées en bordure des agglomérations urbaines, la valeur foncière des terres agricoles est fortement liée à la valeur du marché immobilier général.

En contrepartie, l'évaluation des terres agricoles selon leur valeur d'usage ou agronomique est un mode d'évaluation éprouvé, adopté non seulement aux États-Unis dans la quasi-totalité des états, mais également dans plusieurs pays européens et dans toutes les provinces canadiennes recensées, soit l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

L'instauration de l'évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique permet de détacher la valeur foncière agricole de la croissance générale du marché immobilier urbain et périurbain, ce qui entraîne une stabilisation des évaluations foncières. Cela permettrait vraisemblablement d'atténuer, voire de faire décroître progressivement, les coûts de programme.

4.2.2 Un crédit de taxes progressif

Il est bien établi que tout avantage financier stable dont bénéficient les agriculteurs sera au moins en partie capitalisé dans la valeur des terres agricoles⁹⁵. L'on fait ainsi face à un paradoxe, puisqu'au même moment où l'on cherche à alléger le fardeau fiscal des producteurs agricoles par des mesures d'aide, ces mêmes mesures contribuent également à faire croître le fardeau fiscal foncier.

D'autre part, comme le crédit de taxes foncières est établi d'après la valeur foncière, soit une variable sur laquelle les producteurs agricoles ont bien peu d'emprise, l'on ne pourrait qualifier cette mesure de « structurante ».

L'un des principes directeurs d'une éventuelle réforme est de favoriser le maintien des petites et moyennes exploitations. Nous constatons que la méthode actuelle de calcul du crédit de taxes foncières comprend un élément de progressivité, soit un crédit sur les premiers 300 \$ de taxes foncières, mais également un élément de régressivité favorisant les terres à forte valeur foncière par hectare, sous la forme d'une exemption additionnelle de 15 % sur la proportion de la valeur des terres excédant 1 793,40 \$ l'hectare (voir le chapitre 1 pour plus de détails sur le calcul du crédit).

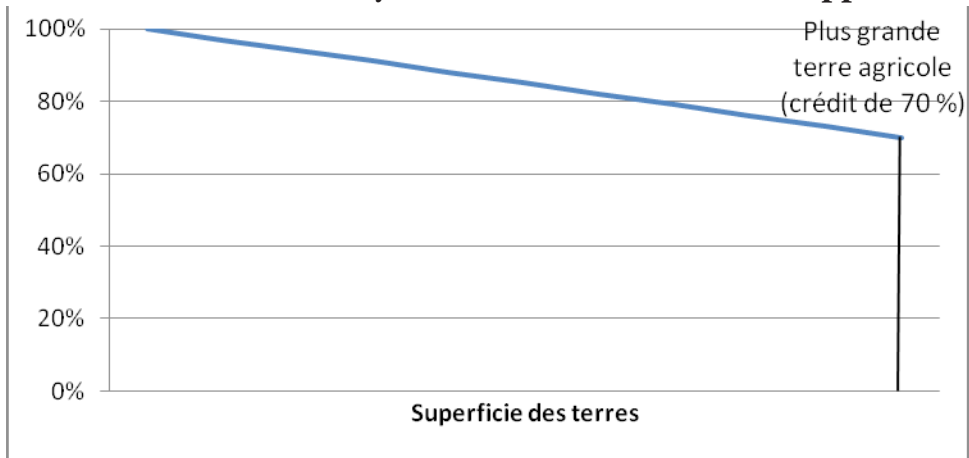
Ainsi, nous proposons que le crédit ne soit plus lié à la valeur des terres par hectare (valeur par hectare ou valeur totale), mais plutôt à la superficie des terres. Ainsi, il devient possible d'introduire un élément de progressivité fiscale en faveur des petits et moyens exploitants. Ce mécanisme est inspiré des paiements de superficie en vigueur dans l'Union européenne.

Le crédit de taxes foncières serait calculé selon une fonction décroissante selon la superficie. Le crédit commencerait à près de 100 % des taxes foncières pour les petites exploitations, et diminuerait progressivement pour s'établir à un minimum autour de 70 % pour les grandes exploitations. À noter que les terres agricoles dont la superficie se situe dans la moyenne ne devraient en aucun cas être pénalisées par rapport à la méthode actuelle, puisqu'il s'agit là d'un principe directeur.

95. Voir entre autres Vyn, R. J. et al. (2012), *op.cit.* note 49.

FIGURE 5

Montant du crédit octroyé (en % des taxes foncières applicables avant crédit)

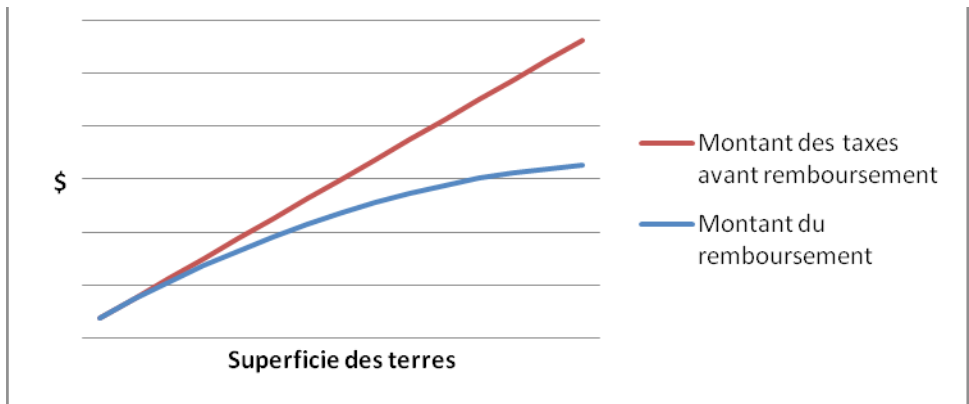


Source : Calculs des auteurs

Ainsi, le montant des taxes foncières et du crédit accordé varie de la manière suivante avec la superficie des terres :

FIGURE 6

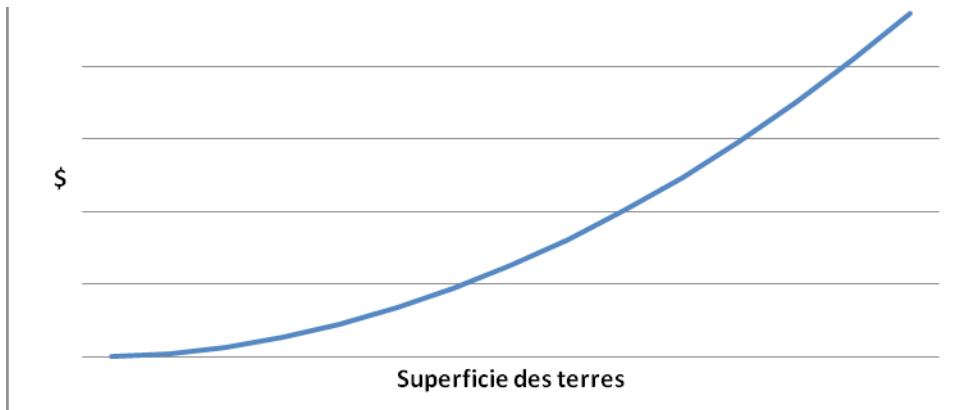
Montant des taxes foncières avant remboursement et montant du remboursement (\$)



Source : Calculs des auteurs

De la même façon, le montant net des taxes à payer varie donc selon une fonction croissante avec la superficie des terres (voir figure 7 à la page suivante) :

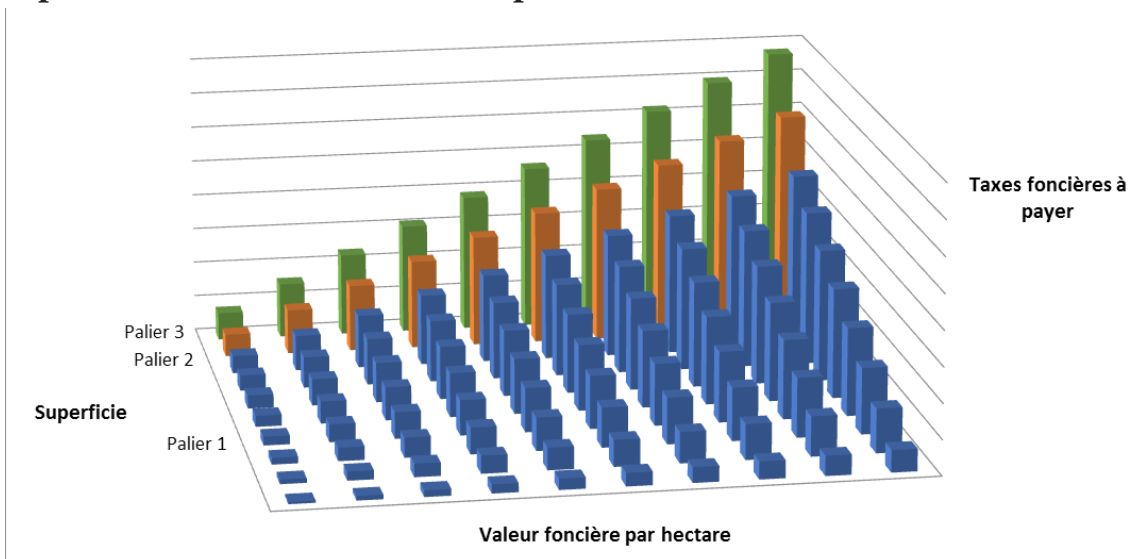
FIGURE 7
Montant des taxes foncières après crédit (\$)



Source : Calculs des auteurs

Afin de simplifier l'administration du régime, le crédit pourrait être calculé par paliers. En supposant que trois paliers sont établis, représentant chacun un niveau de remboursement des taxes foncières (par exemple, 85 % pour les terres de superficie inférieure à deux fois la superficie moyenne, 75 % pour les terres de superficie se situant entre deux fois et trois fois la superficie moyenne et 65 % pour les terres de superficie supérieure à trois fois la superficie moyenne), voici une représentation graphique du calcul des taxes foncières à payer, en fonction de la superficie et de la valeur foncière par hectare :

FIGURE 8
Montant des taxes foncières à payer en fonction de la superficie et de la valeur foncière par hectare



Source : Calculs des auteurs

Les colonnes de couleur bleue représentent un remboursement de 85 %, tandis que les colonnes de couleur orangée représentent un remboursement de 75 % et celles de couleur verte, un remboursement de 65 %.

Pour que le PCTFA continue de bénéficier en premier lieu aux agriculteurs de métier, le maintien des conditions d'admissibilité au programme, notamment les exigences de revenu brut minimum, doit se poursuivre. De plus, afin d'éviter le recours à des stratégies de morcellement des terres, le critère de contrôle effectif, bien connu des administrations fiscales, devrait continuer d'être appliqué.

Il ne nous a malheureusement pas été possible dans le cadre du présent rapport de réaliser des simulations sur les taxes foncières payables par les producteurs agricoles et les coûts de programme engendrés par ce nouvel arrangement fiscal. De telles simulations pourraient faire l'objet de travaux futurs.

Aux fins de comparaison afin d'obtenir une estimation approximative, posons l'hypothèse que les producteurs agricoles, selon la méthode actuelle d'évaluation foncière selon la valeur réelle, assument environ 25 % des taxes foncières calculées⁹⁶. Advenant que l'évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique diminue d'environ 40 % la valeur foncière (et donc la valeur agronomique est égale à approximativement 60 % de la valeur de marché), alors un crédit de 40 % correspond à un changement à coût nul pour l'exploitation agricole moyenne.

4.3 Scénario 2 : Remplacement du crédit de taxes foncières

Selon certaines informations, le gouvernement du Québec pourrait envisager ni plus ni moins que l'abolition du PCTFA. Si un tel scénario se concrétisait et qu'une réforme en profondeur était envisagée, par quoi conviendrait-il de remplacer le programme afin de maintenir un régime fiscal équitable et compétitif pour les producteurs agricoles ?

4.3.1 L'évaluation foncière selon la valeur d'usage ou agronomique

En premier lieu, une réforme de l'évaluation foncière aurait lieu au profit d'une évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique. Voir la section 4.2.1 pour plus de détails à ce propos.

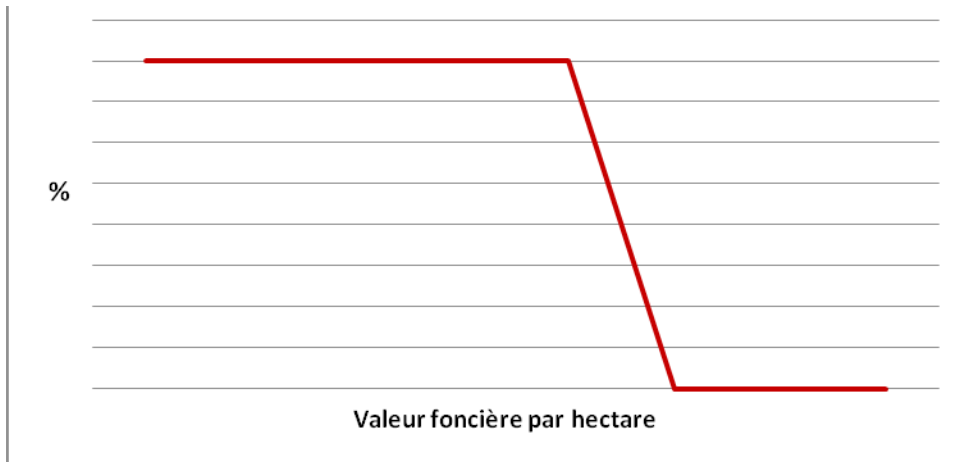
4.3.2 À défaut, l'instauration d'un plafond de taxation

Advenant le maintien de l'évaluation selon la valeur réelle ou de marché, une manière de limiter les taxes foncières payables pour les terres sujettes à la plus grande surévaluation serait d'imposer un plafond de taxation. En d'autres termes, au-delà d'un certain niveau de valeur foncière par hectare, le taux de taxation foncière tomberait à zéro, tel qu'illustré par la figure 9 à la page suivante qui représente le taux marginal de taxation :

96. Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, L.Q., chap. M-14, art. 36.4. Voir aussi : Union des producteurs agricoles (2004), « Fiscalité municipale des exploitations agricoles et forestières », 3 juin 2004, 8 p.

FIGURE 9

Taux agricole de taxation foncière en fonction de la valeur foncière par hectare

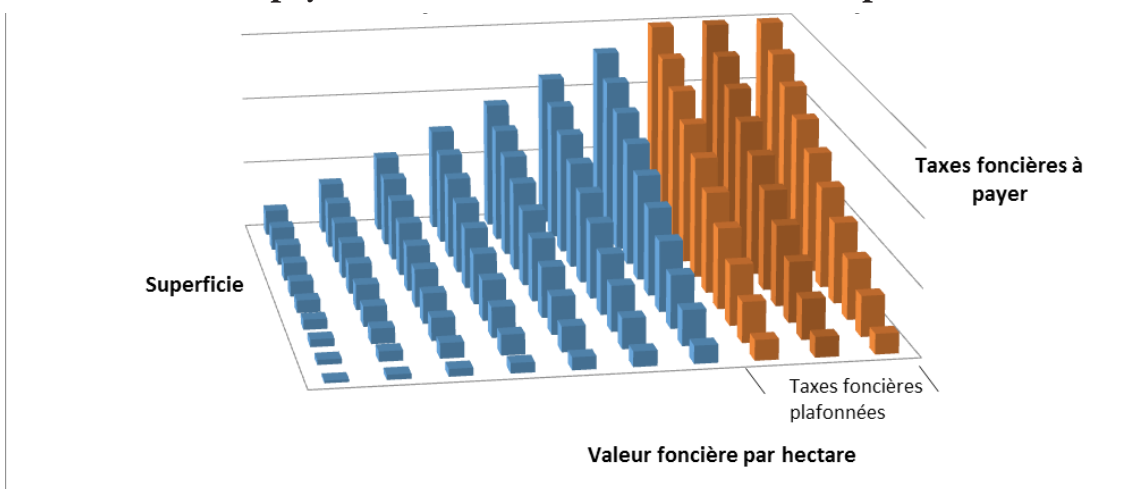


Source : Calculs des auteurs

Cela signifie qu'à partir d'une certaine valeur foncière par hectare, une terre pourrait s'apprécier selon la valeur du marché et cela ne ferait pas augmenter ses taxes foncières payables :

FIGURE 10

Taxes foncières à payer en fonction de la valeur foncière par hectare

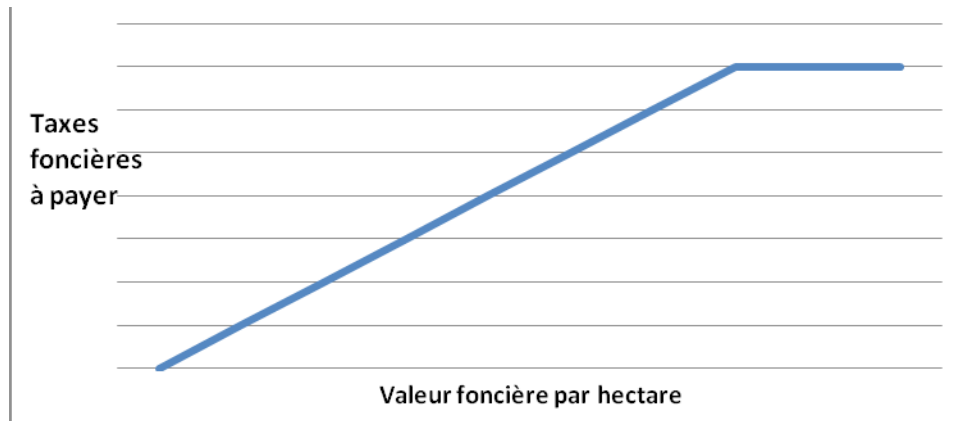


Source : Calculs des auteurs

La distribution des taxes foncières à payer en fonction de la superficie et de la valeur foncière par hectare peut être représentée par la figure suivante. L'on peut constater qu'au-delà du plafond de taxation, représenté par la première rangée de colonnes de couleur orangée, les taxes foncières payables ne sont plus influencées par la valeur foncière par hectare, mais uniquement par la superficie (voir la figure 11 à la page suivante) :

FIGURE 11

Taxes à payer en fonction de la valeur foncière par hectare

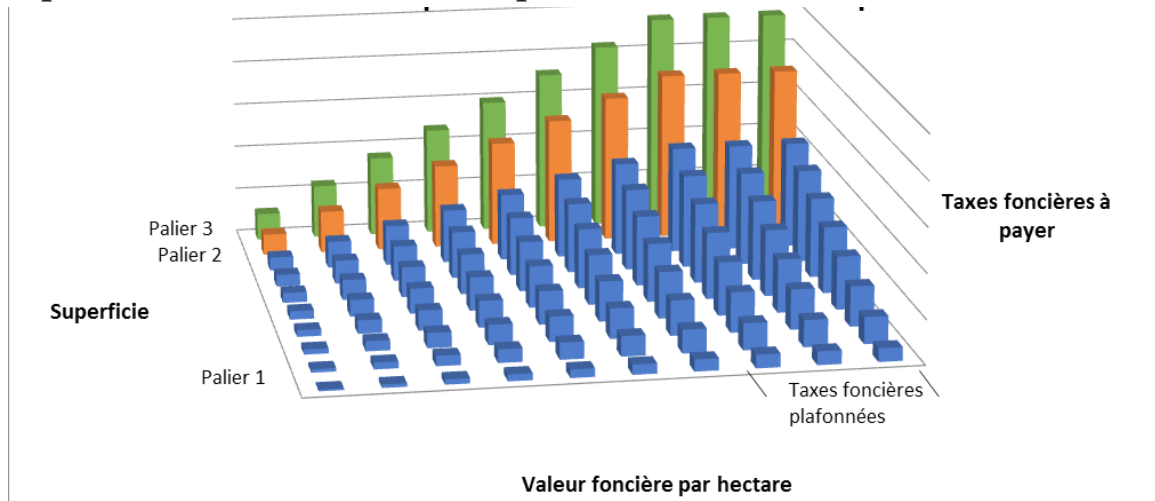


Source : Calculs des auteurs

D'autre part, une manière d'éviter que les très grandes exploitations profitent de manière disproportionnée des avantages fiscaux est d'introduire un élément de progressivité qui serait fondé non pas sur la valeur foncière par hectare (car nous souhaitons justement détacher les taxes payables de cet élément), mais plutôt sur la superficie. Par exemple, deux paliers d'imposition supérieurs pourraient s'appliquer à partir de superficies représentant deux ou trois fois la moyenne des exploitations agricoles. Les taxes foncières payables se feraient alors selon la répartition suivante :

FIGURE 12

Montant des taxes foncières à payer en fonction de la superficie et de la valeur foncière par hectare



Source : Calculs des auteurs

À noter que les trois rangées de colonnes situées les plus à droite sur la figure montrent bien que le plafond lié à la valeur foncière par hectare est maintenu.

Ensuite vient la question épineuse de déterminer comment les municipalités pareraient au manque à gagner de revenus fonciers provoqué par une éventuelle abolition du PCTFA. Une possibilité serait de remplacer la totalité ou une partie des coûts de programme présentement versés

aux municipalités par des versements indexés annuellement, lesquels seraient liés à la superficie en exploitation agricole dans chaque municipalité. Il s'agit là d'une proposition qui reprend, pour l'essentiel, l'une des mesures déjà proposées par le rapport Dufour, présenté plus haut. Cet arrangement pourrait être consigné au pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités.

Le gouvernement provincial pourrait également réutiliser la totalité ou une partie des sommes jusqu'alors engagées dans le PCTFA pour réaliser des investissements structurants dans des régions dévitalisées.

4.4 Propositions transversales

Les propositions suivantes ne sont pas expressément rattachées à l'un ou l'autre des scénarios présentés ci-haut. Elles gagneraient selon nous à être incluses au sein de toute réforme de la fiscalité foncière agricole, qu'elle consiste en une rénovation du PCTFA ou une refonte du régime lui-même.

4.4.1 Envisager un taux réduit pour les terres agricoles

Depuis 2007, les municipalités ont la possibilité d'appliquer un taux réduit de taxation foncière aux terres agricoles. Selon le rapport de suivi 2014 de l'application du taux de taxe distinct aux immeubles agricoles du MAPAQ, seulement 13 municipalités sur les 357 municipalités habilitées à utiliser un taux agricole distinct ont mis cette mesure en œuvre⁹⁷.

Considérant la faible propension des municipalités à se prévaloir de la nouvelle possibilité offerte par la réforme de 2007, il pourrait être envisagé d'imposer aux municipalités de prévoir un taux agricole inférieur, lequel pourrait s'exprimer en pourcentage du taux résidentiel par exemple. La détermination du taux agricole devrait se faire à la lumière des autres changements réglementaires envisagés, comme la révision du mode d'évaluation des terres agricoles et le mode de calcul du crédit⁹⁸.

Si l'on considère que le gouvernement avait à compenser les municipalités pour la différence de taxes foncières perçues sur les terres agricoles entre le taux général et le taux agricole, alors la modification du taux de taxation a un effet semblable à la modification du mode de calcul du crédit. La modification du mode de calcul du crédit rend toutefois plus aisée la modulation du soutien pour y intégrer, notamment, une composante de progressivité. En contrepartie, réduire le taux de taxation agricole a, toutes proportions gardées, un effet identique sur les exploitations agricoles, quelle que soit leur taille.

4.4.2 Instaurer une pénalité de conversion

La Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) établit déjà des balises qui limitent la conversion de terres agricoles en projets de développement de toutes sortes. Un instrument additionnel pouvant être mis à profit, qui pourrait s'ajouter à la protection de la LPTAA, est l'instauration d'un droit de changement d'usage.

97. MAMROT et MAPAQ (2015), « Suivi de l'application du taux de taxe distinct aux immeubles agricoles pour 2014 », Note d'information, 10 p.

98. À noter qu'en 2008, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec indiquaient privilégier le maintien du caractère facultatif pour les municipalités d'adopter ou non un taux distinct de l'agriculture, et une limite du taux agricole à 80 % : MAPAQ, Rapport du Comité de suivi 2008.

En vigueur dans plus de la moitié des États américains, les pénalités pour conversion de terres agricoles, qui sont assumées par les développeurs, diminuent l'incitatif à mettre fin à une production agricole viable pour laisser libre cours à d'autres productions non agricoles. Ces pénalités peuvent prendre différentes formes, comme une pénalité de correction à rebours (« rollback penalty »), une pénalité en pourcentage de la valeur de marché, ou encore une pénalité fondée sur un montant fixe par hectare.

Une proposition analogue avait été avancée dans le rapport Dufour de 2005, mais la pénalité s'appliquait non seulement à un changement de vocation, mais aussi à « la vente à une autre exploitation d'une partie de ses biens fonciers », ce qui peut expliquer l'hésitation de certains acteurs à l'appuyer⁹⁹. Ce « droit de récupération » devait correspondre à la totalité des sommes versées par le gouvernement au titre du PCTFA pour une terre agricole donnée, au cours des 30 dernières années.

Nous croyons qu'une telle pénalité de correction à rebours devrait être imposée, laquelle devrait toutefois couvrir une durée de moins de 30 ans. En effet, il est établi dans la littérature que lorsque la pénalité croît trop dans le temps, une tendance à devancer les projets de développement peut apparaître (car les acteurs savent que s'ils attendent trop longtemps, alors les coûts deviendront prohibitifs)¹⁰⁰.

Considérant que la durée de prise en compte des pénalités de correction à rebours varie de 2 à 10 ans aux États-Unis, une durée de prise en compte de 5 ans nous paraîtrait appropriée.

Du point de vue des finances publiques, la pénalité permettrait de générer des revenus qui pourraient être réinvestis dans le soutien aux agriculteurs, en particulier dans des régions agricoles affectées par des phénomènes ou encore peuvent financer toute autre fin publique.

4.4.3 Le lieu de résidence comme critère d'admissibilité aux mesures préférentielles

Le phénomène d'accaparement des terres est bien connu et son impact sur la valeur foncière des terres agricoles est réel¹⁰¹. Qui plus est, une étude récente de la Fondation David Suzuki montre que les changements climatiques pourraient amplifier l'intérêt des investisseurs, dont des investisseurs internationaux, pour les terres agricoles comme valeur financière refuge¹⁰².

L'Ontario impose comme critère d'admissibilité au taux de taxation préférentiel agricole (lequel correspond à 25 % du taux résidentiel) que la propriété doive appartenir à un citoyen canadien ou à un résident permanent du Canada¹⁰³. Dans le cas de partenariats entre agriculteurs ou de compagnies à capital-actions, une participation d'au moins 50 % de citoyens canadiens ou de résidents permanents du Canada est exigée.

99. Rapport Dufour, op.cit., p. 9.

100. England, W., et R. D. Mohr. (2003), op.cit. note 64.

101. Voir notamment : L'Italien, François (2012), « L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole : Les enjeux pour l'agriculture québécoise », Institut de recherche en économie contemporaine, 43 p.

102. Séguin, H. et J. Benoit (2015), « Climat d'accaparement : changements climatiques, financiarisation des terres agricoles et sécurité alimentaire au Québec », Fondation David Suzuki, 45 p.

103. Ontario Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, « The Farm Property Class Tax Rate Program Questions and Answers », <<http://www.omafra.gov.on.ca/english/policy/ftaxbac.htm>>.

L'imposition d'une telle condition d'admissibilité permet non seulement de réduire les coûts de programme, mais a également pour effet de diminuer à la marge l'attrait pour les investisseurs internationaux des terres agricoles du Québec, ce qui peut contribuer à soulager la demande. Cette condition s'ajoute aux mesures prévues par la Loi sur l'acquisition de terres par des non-résidents (LATANR)¹⁰⁴.

4.4.4 Renforcer la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles et son application

La revue de littérature réalisée dans le cadre du présent rapport montre que le premier déterminant de la valeur foncière des terres agricoles dans les juridictions étudiées est le régime de zonage agricole et les restrictions qui s'y rattachent. Comme indiqué chapitre 1, la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (LPTAA) prévoit un certain nombre de conditions dans lesquelles une personne ou une municipalité peut obtenir l'autorisation d'implanter sur une terre agricole une nouvelle utilisation à des fins autres que l'agriculture¹⁰⁵.

Dans le cadre du présent rapport, nous avons concentré notre attention sur le régime fiscal et n'avons donc malheureusement pas eu le loisir d'étudier en profondeur quelles mesures seraient à privilégier pour raffermir les protections contenues à la LPTAA. Compte tenu du haut potentiel d'efficacité d'une bonification de la LPTAA dans le cadre d'une politique de lutte à la spéculation foncière, il nous paraît pertinent de mener une analyse plus approfondie de cette piste d'action¹⁰⁶. Dans tous les cas, nous pensons que des mesures devraient être prises afin d'examiner si les dispositions actuelles contenues dans l'actuelle mouture de la LPTAA sont appliquées de manière cohérente et systématique.

104. L.Q., c. A-4.1

105. Voir en particulier l'art. 62, LPTAA.

106. Dans un rapport publié en 2012, l'IREC proposait la création d'une Société d'aménagement et de développement agricole du Québec. Voir : L'Italien, F., et R. Laplante (2012), « La Société d'aménagement et de développement agricole du Québec. Une mesure d'initiative pour renforcer la vocation et le contrôle du domaine agricole », Institut de recherche en économie contemporaine, 53 p.

Conclusion

Pour répondre aux difficultés spécifiques vécues par le monde agricole, telles que les risques agricoles, la rudesse des conditions de marché, l'étroitesse des marges et la prise en compte des externalités négatives, diverses mesures ont été mises en place dans le monde. Selon les pays, ces mesures de soutien se présentent tantôt sous une forme réglementaire, comme dans le cas de la gestion de l'offre, tantôt sous une forme financière, comme les aides à la gestion des risques, le soutien des prix de marché, les subventions aux intrants et au capital, les paiements directs et les paiements en nature.

Au Québec, le PCTFA permet de diminuer l'exposition des producteurs agricoles à la hausse de la valeur foncière des immeubles agricoles et de rétablir un certain équilibre avec les autres secteurs économiques compte tenu de la valeur beaucoup plus élevée des actifs requis en agriculture pour produire un dollar de revenu. À mesure que sont exacerbés certains phénomènes comme la spéculation foncière, le PCTFA joue naturellement un rôle stabilisateur de plus en plus grand, ce qui ne va pas sans accroître le prix de son succès et le « poids relatif » qu'il tient dans le budget et dans les équilibres des finances publiques du gouvernement du Québec.

Une revue des politiques foncières agricoles aux États-Unis, en Europe et dans le reste du Canada a montré que, malgré la diversité des arrangements institutionnels particuliers, le traitement préférentiel des propriétés agricoles aux fins de la taxation foncière est généralisé. Ce traitement préférentiel porte tantôt sur l'assiette fiscale (avec comme mesure phare l'évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique), tantôt sur le taux de taxation lui-même, tantôt sur les deux à la fois.

D'autres modalités des programmes de taxation préférentielle ont été recensées, comme l'imposition de conditions d'admissibilité (selon les recettes, la superficie exploitée et le lieu de résidence du propriétaire exploitant, l'écoconditionnalité) et les pénalités pour changement d'usage.

Toutes ces mesures visent à donner corps au principe de l'exception agricole en soulageant les producteurs agricoles des contraintes financières exceptionnelles qu'ils subissent, d'une part, et d'autre part, à favoriser le maintien de la vocation agricole des terres. Enfin, ces mesures visent à poursuivre des fins liées au développement durable.

L'analyse de la fiscalité du foncier agricole québécois à la lumière de la littérature économique et des exemples internationaux, nous mène à proposer les recommandations suivantes :

- Afin de limiter à la source l'inflation du prix des terres, le mode d'évaluation foncière des terres agricoles devrait être revu et remplacé par une évaluation selon la valeur d'usage ou agronomique ;

Dans l'hypothèse où le PCTFA serait aboli, appliquer les recommandations suivantes inspirées du rapport Dufour, soit :

- L'imposition d'un taux de taxation préférentiel pour les propriétés agricoles, selon un taux net global de taxation de 25 % du taux résidentiel ou moins ;

■ Application d'une compensation financière aux municipalités et aux commissions scolaires. La compensation aux municipalités sera indexée soit sur la base de l'IPC ou de la hausse annuelle moyenne des dépenses des municipalités;

Dans le cas où la proposition 1 concernant le mode d'évaluation agronomique des terres ne serait pas retenue :

■ introduction dans le régime fiscal municipal d'un plafond de valeur foncière à l'hectare qui permettrait de mitiger la surévaluation des immeubles agricoles par rapport aux immeubles résidentiels;

■ Une pénalité pour conversion devrait être instaurée afin de renforcer les incitatifs financiers en faveur du maintien de la vocation des terres agricoles;

Dans l'hypothèse où le PCTFA serait maintenu :

■ il faudrait qu'y soit introduit un élément de progressivité afin que le crédit soit non plus calculé selon une proportion des taxes payables, mais plutôt selon la superficie. Les terres agricoles dont la superficie se situe dans la moyenne ne devraient donc pas être pénalisées;

■ Le domicile au Québec du propriétaire terrien devrait être retenu comme critère d'admissibilité au traitement préférentiel;

■ Envisager un renforcement de la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles ainsi que de son application.

Des analyses plus approfondies seraient requises pour établir avec précision les effets des diverses mesures envisageables. Des simulations pourraient permettre de cerner l'effet de l'arrangement fiscal retenu sur l'évaluation foncière de terres agricoles, sur les dépenses de programme, sur le revenu disponible des agriculteurs et sur le maintien de la vocation agricole des terres.

Bibliographie

ALBERTA URBAN MUNICIPALITIES ASSOCIATION (2009). « Property Assessment and Taxation Issues », <http://www.municipalaffairs.alberta.ca/1538>.

ANDERSON, J. E. (1993). « Use-Value Property Tax Assessment: Effects on Land Development », *Land Economics* 69(3), p. 263.

ANDERSON, J. E. (2005). « Taxes and Fees as Forms of Land Use Regulation », *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 31, no. 4: pp. 413–427.

ANDERSON, J.E. et R. W. ENGLAND (2014). « Use-value assessment of rural land in the United States », Cambridge, Massachusetts : Lincoln Institute of Land Policy.

BARLOWE, Raleigh, James G. AHL, et Gordon BACHMAN (1973). « Use-Value Legislation in the United States », *Land Economics*, 49, no. 2 (Mai): pp. 206–212.

BC ASSESSMENT «Classifying Farm Land», <http://www.bcassessment.ca/Services-products/property-classes-and-exemptions/farm-land-assessment/farm-classification-in-british-columbia/Apply-for-farm-classification>.

BC ASSESSMENT « What's New in Farm Assessment? », <http://www.bcassessment.ca/Services-products/property-classes-and-exemptions/farm-land-assessment/whats-new-in-farm-assessment>.

BIRD, Richard M., Enid Slack et Almos Tassonyi (2012). « A Tale of Two Taxes : Property Tax Reform in Ontario », Lincoln Institute of Land Policy, 288 p.

BLASE, Melvin G. et William J. STAUB (1971). « Real Property Taxes in the Rural-Urban Fringe », *Land Economics*, 47, no. 2 (Mai): pp. 168–174.

BORCHERS, A., J. IFFT et T. KUETHE (2014). « Linking the Price of Agricultural Land to Use Values and Amenities », *American Journal of Agricultural Economics*, 96(5): pp. 1307–1320.

CIAIAN, P., D. KANCS et J. SWINNEN (2014). « The Impact of the 2013 Reform of the Common Agricultural Policy on Land Capitalization in the European Union », *Applied Economic Perspectives and Policy*, 36(4): pp. 643–673.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC (CPTAQ) (1999). «Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles (en bref) », http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/loi_en_bref.pdf.

COMMISSION DE PROTECTION DU TERRITOIRE AGRICOLE DU QUÉBEC (CPTAQ) (2001). «Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles, modifications législatives du 21 juin 2001 », <http://www.cptaq.gouv.qc.ca/fileadmin/fr/publications/publications/Modifi.pdf>.

COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES (COMMISSION ROBILLARD), « Commission », <https://revisiondesprogrammes.gouv.qc.ca/commission/>.

COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES (COMMISSION ROBILLARD) (2015a). *Cap sur la performance, Volume 2*, juin 2015, Québec.

COMMISSION DE RÉVISION PERMANENTE DES PROGRAMMES (COMMISSION ROBILLARD) (2015b), *Volume 1*, novembre 2014, Québec, p. 72.

COMMISSION D'EXAMEN SUR LA FISCALITÉ QUÉBÉCOISE, « Mandat », <http://www.examenfiscalite.gouv.qc.ca/mandat/>.

COMMISSION SUR L'AVENIR DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE QUÉBÉCOIS (CAAAQ), <http://www.caaaq.gouv.qc.ca/>.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE (2014). « La Commission n'a pas correctement supervisé le « processus de découplage » des aides agricoles de l'UE adopté lors du « bilan de santé » de la PAC en 2008, selon l'auditeur externe de l'UE », Communiqué de presse ECA/14/34, Luxembourg.

DEATON, B. J. et R. J. VYN (2015). « The Effect of Ontario's Greenbelt on the Price of Vacant Farmland », *Canadian Journal of Agricultural Economics/Revue canadienne d'agroeconomie*, 63(2): pp. 185–208.

DUFOUR, Jean-Claude (2005). « Rapport final », Comité interministériel élargi sur la fiscalité agricole municipale, Rapport Dufour, 8 novembre 2005, 10 p.

DUPONT, David. *Une brève histoire de l'agriculture au Québec*, Montréal, Fides, 2009.

ÉCORESSOURCES (2008). « Comment mettre en place une politique de multifonctionnalité et de reconnaissance de la production de biens et services environnementaux par le milieu agricole du Québec? », Rapport final présenté au ministère du Conseil exécutif, 66 p.

ÉCORESSOURCES (2014). « Le soutien agricole au Québec : Mise à jour du proxi-ESP pour le Québec et comparaison avec l'ESP dans d'autres régions », Rapport préparé pour l'Union des producteurs agricoles, 24 p.

ENGLAND, R. W. (2002). « Current-Use Property Assessment and Land Development : A Theoretical and Empirical Review of Development Penalties », *Lincoln Institute of Land Policy*: 9 p.

ENGLAND, R. W. (2011). « Preferential Assessment of Rural Land in the United States: A Literature Review and Reform Proposals », *Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper, WP11RE1*, 30 p.

ENGLAND, Richard W. et Robert D. MOHR (2003). « Land Development and Current Use Assessment: A Theoretical Note », *Agricultural and Resource Economics Review*, 32, no. 1 (Avril): pp. 46–52.

FÉDÉRATION DE LA RELÈVE AGRICOLE DU QUÉBEC (2015), Les aspirations et les besoins des jeunes qui nourriront le Québec de demain. Analyse multisectorielle de l'établissement en agriculture, Mémoire présenté au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec, 53 p.

FERGUSON, S., H. FURTAN et J. CARLBERG (2006). « The political economy of farmland ownership regulations and land prices », *Agricultural economics*, 35(1): pp. 59–65.

FINANCIÈRE AGRICOLE DU QUÉBEC (2015), Bulletin Transacterre.

GIERTZ, J. Fred, et David L. CHICOINE (1984). « Tax Valuation of Farm Land: Non-Neutrality With Respect to Inflation », *National Tax Journal*, 37, no. 2 (Juin): pp. 253–258.

GIGNAC, R. (2013). « Fiscalité municipale foncière dans le secteur agricole et forestier », Institut de recherche en économie contemporaine, *Revue de littérature*: 47 p.

GLOUDEMANS, Robert J. (1974). « Use-Value Farmland Assessments: Theory, Practice, and Impact », Chicago: International Association of Assessing Officers.

GOVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE. « Calculation Hints », Property Taxes : Annual Property Taxes, <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/annual-property-tax/understand/tax-notice/calculation-hints>.

GOVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE. « Reduce Your Taxes » <http://www2.gov.bc.ca/gov/content/taxes/property-taxes/annual-property-tax/reduce>.

GOVERNMENT OF ALBERTA – MUNICIPAL AFFAIRS (1984). 1984 Alberta Assessment Manual (Farm Land), 552 p.

GOVERNMENT OF ALBERTA – MUNICIPAL AFFAIRS (2010). Guide to Property Assessment and Taxation in Alberta, 46 p.

HICKMAN, Clifford A., et Kevin D. CROWTHER (1991). « Economic Impacts of Current-Use Assessment of Rural Land in the East Texas Pineywoods Region ». U.S. Forest Service, Southern Forest Experimental Station. Research Report SO-261.

INSTITUTE OF LAND POLICY & GEORGE WASHINGTON INSTITUTE OF PUBLIC POLICY, Significant Features of the Property Tax : Tax Treatment of Agricultural Property, https://www.lincolninst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/Report_Tax_Treatment_of_Agricultural_Property.aspx.

KOVACS, K. F. (2009). « The Timing of Rapid Farmland Conversion Events: Evidence from California's Differential Assessment Program », Agricultural and Applied Economics Associations 2009 Joint Annual Meeting, Milwaukee: 34 p.

LADD, Helen F. (1980). « The Considerations Underlying Preferential Tax Treatment of Open Space and Agricultural Land », dans Property Tax Preferences for Agricultural Land, Chapitre 2, Neal A. Roberts and H. James Brown. Montclair, NJ: Allanheld, Osmun & Co.

LATRUFFE, L. et C. L. MOUËL (2009). « Capitalization Of Government Support In Agricultural Land Prices: What Do We Know? », *Journal of Economic Surveys*, 23(4): pp. 659–691.

LEGG, W. et D. DIAJOSAVVAS (2010). « Écoconditionnalité dans le secteur agricole », OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture, 47 p.

L'ITALIEN, F., NANTEL, L. et C. BISHINGA (2014), L'endettement des fermes au Québec : un portrait contrasté, Institut de recherche en économie contemporaine, 55 p.

L'ITALIEN, F. (2012). « L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole: Les enjeux pour l'agriculture québécoise », Institut de recherche en économie contemporaine, 43 p.

L'ITALIEN, F. et R. LAPLANTE (2012). « La Société d'aménagement et de développement agricole du Québec : Une mesure d'initiative pour renforcer la vocation et le contrôle du domaine agricole », Institut de recherche en économie contemporaine, 53 p.

LIU, X. et L. LYNCH (2011). « Do Zoning Regulations Rob Rural Landowners' Equity? », *American Journal of Agricultural Economics*, 93(1): 1–25.

MATTHEWS, Alan (2015a). « Europe's agricultural policy and food poverty », Rapport soumis au Fabian Commission on Food Poverty, 10 mai 2015, 15 p.

MATTHEWS, Alan (2015b). « Scrap the crop diversification greening requirement and find a sensible replacement », CAP Reform, <http://capreform.eu/scrap-the-crop-diversification-greening-requirement-and-find-a-sensible-replacement/>.

MATTHEWS, Alan (2015c). « Two steps forward, one step back: coupled payments in the CAP », CAP Reform, <http://capreform.eu/two-steps-forward-one-step-back-coupled-payments-in-the-cap/>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DES AFFAIRES RURALES DE L'ONTARIO. Programme d'imposition foncière des biens fonds agricoles : Questions et réponses, <http://www.omafra.gov.on.ca/french/policy/ftaxbac.htm>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE DU CANADA (2015). Cultivons l'avenir 2 : Une initiative fédérale-provinciale-territoriale, <http://www.agr.gc.ca/fra/a-propos-de-nous/initiatives-ministerielles-importantes/cultivons-l-avenir-2/infographique-cultivons-l-avenir-2/?id=1437743857549>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (MAPAQ) (2009). Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture - Faits saillants, 6 p.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (MAPAQ) (2012), Manuel d'évaluation foncière du Québec, Vol. 5 Méthode du coût

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (MAPAQ) (2013). Programme de crédit de taxes foncières agricoles, Guide de l'exploitant agricole et du propriétaire non exploitant.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, ET DES AFFAIRES RURALES DE L'ONTARIO, Programme d'imposition foncière des biens fonds agricoles : Questions et réponses, <http://www.omafr.gov.on.ca/french/policy/ftaxbac.htm>.

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, ET DES AFFAIRES RURALES DE L'ONTARIO (2012). Les pratiques agricoles et la loi, Fiche technique, <http://www.omafr.gov.on.ca/french/engineer/facts/12-028.htm>.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DU LOGEMENT DE L'ONTARIO (1999). Local Services Realignment : A User's Guide, 182 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC (MAMROT) et MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (MAPAQ) (2008). Comité de suivi pour l'application d'un taux de taxe distinct aux immeubles agricoles, Rapport annuel, Québec, 9 p.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'OCCUPATION DU TERRITOIRE DU QUÉBEC (MAMROT) et MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION DU QUÉBEC (MAPAQ) (2015). Comité de suivi pour l'application d'un taux de taxe distinct aux immeubles agricoles, Note d'information, Québec, 10 p.

MORIN-RIVEST, Laurence, Daniel-Mercier GOUIN et Maurice DOYON (2010). «La notion de découplage revisitée», *Économie rurale*, 317, pp. 3-16.

MORRIS, A. C. (1998). « Property Tax Treatment of Farmland: Does Tax Relief Delay Land Development? Local Government Tax and Land Use Policies in the United States », W. E. Oates and H. F. Ladd, Edward Elgar Pub: pp. 144–167.

NANTEL, L. (2015). «Agriculture : Les limites du modèle agricole québécois», dans *Dépossession : Une histoire économique du Québec contemporaine*, Tome 1, Institut de recherche et d'informations socio-économiques, Montréal, Lux éditeur, pp. 25-68.

NANTEL, L. et F. L'ITALIEN (2015). «L'exception agricole à l'épreuve des politiques de libéralisation – Le découplage des mesures de soutien : un cheval de Troie», Note d'intervention no. 42, Institut de recherche en économie contemporaine.

OCDE (2001). «Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : Choix de mesures et approches par le marché», Paris, Éditions OCDE: 57 p.

OCDE (2003). «Le revenu des ménages agricoles: Problèmes et réponses», Paris, Éditions OCDE: 92 p.

OCDE (2005). «Fiscalité et sécurité sociale : Le secteur agricole», Paris, Éditions OCDE: 138 p.

OCDE (2010). «Gestion des risques dans l'agriculture : Une approche holistique», Paris, Éditions OCDE: 204 p.

OCDE (2015). « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Paris, Éditions OCDE: 309 p.

OLEN, Beau et JunJie WU (2014). « The 2014 Farm Bill : What Are the Major Reforms and How Do They Affect Western Agriculture? », Center for Agricultural & Environmental Policy at Oregon State University/University of California Agricultural Issues Center, (13) : 10 p.

PE'ER, G. et al. (2014). « EU agricultural reform fails on biodiversity », Science, vol. 334, no. 6188, pp. 1090–1092.

POLYAKOV, M. et D. ZHANG (2008). « Property Tax Policy and Land-Use Change », Land Economics, 84(3): pp. 396–408.

POULIOT, F. (2015). « Budget Québec 2015: l'année des craquements et des bonbons prématurés », Les Affaires.

PROULX, D., (2015). « Fin du remboursement de taxes municipales : le milieu agricole furieux », Argent, 2 septembre 2015.

RODGERS, Pamela H. et Gerry H. WILLIAMS (1983). « A Survey of Use-Value Assessment Laws in the South », Southern Rural Development Center, Mississippi State University. SRDC Series No. 53.

SAINT-PIERRE, Michel R. (2009). « Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture - Pour répondre aux besoins actuels et soutenir l'entrepreneuriat », Rapport Saint-Pierre, février 2009, 60 p.

SÉGUIN, H. et J. BENOÎT (2015). « Climat d'accaparement : changements climatiques, financiarisation des terres agricoles et sécurité alimentaire au Québec », Fondation David Suzuki: 45 p.

SOCIÉTÉ D'ÉVALUATION FONCIÈRE DES MUNICIPALITÉS, Guide de l'évaluation foncière en Ontario: Section II, <https://www.mpac.ca/fr/PropertyOwners/MPACsRole/GuideToPropertyAssessmentInOntarioPartII>.

SPAHR, Ronald W. et Mark A. SUNDERMAN (1998). « Property Tax Inequities on Ranch and Farm Properties », Land Economics 74, no. 3 (Août): pp. 374–389.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (2004). Fiscalité municipale des exploitations agricoles et forestières, 3 juin 2004, 8 p.

UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES (2015). « Commentaires sur le rapport de la Commission d'examen sur la fiscalité du Québec », Mémoire présenté à la Commission des finances publiques, 10 septembre 2015.

VYN, R. J., Z. U. HAQ, J. WEERAHEWA et K. D. MEILKE (2012). « The Influence of Market Returns and Government Payments on Canadian Farmland Values », Journal of Agricultural and Resource Economics, 37(2): pp. 199-2012.

WILLIAMS, E. Douglass, Robert R. GOTTFRIED, Charles D. BROCKETT, et Jonathan P. EVANS (2004). « An Integrated Analysis of the Effectiveness of Tennessee's Forest Greenbelt Program », *Landscape and Urban Planning*, 69, nos. 2–3(Août): pp. 287–297.

YOUNGMAN, J. M. (2005). « Taxing and Untaxing Land : Current Use Assessment of Farmland » *Tax Analysts, State Tax Notes*,: pp. 727–738.

Annexe 1

Typologie des politiques de soutien agricole

Nous présentons ici sommairement les différents types de programmes de soutien à l'agriculture que nous retrouvons parmi les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

1. Les objectifs : répondre aux problématiques du monde agricole

L'OCDE recense trois enjeux économiques majeurs concernant le secteur agricole¹⁰⁷ : la gestion du risque, le faible revenu des agriculteurs et les externalités négatives produites par les productions agricoles.

a. La gestion du risque

Le premier risque auquel sont soumis les agriculteurs est le risque de marché. Ce risque est associé à la commercialisation de la production, comme les problèmes de mise en marché, les taux de change, les coûts des intrants ou la prévision des ventes. Le second risque est le risque de production, qui a trait aux facteurs influençant la quantité et la qualité de la production, en particulier les conditions climatiques et les maladies. Il faut noter que, bien que ces risques touchent toutes les industries, ils sont distribués inégalement selon le type de production. Alors que les cultures sont plus sujettes aux aléas climatiques, les éleveurs sont pour leur part plus soucieux des risques de marché.

b. Le faible revenu des ménages agricoles

Le faible revenu des ménages agricoles est un sujet fréquemment abordé lorsqu'il est question de soutien au secteur. Comme l'observe l'OCDE, cet intérêt n'est pas sans fondement :

[...] la fréquence des bas revenus est plus élevée parmi les ménages agricoles que parmi les autres ménages et l'écart par rapport au seuil de bas revenu (écart entre le seuil de bas revenu et le revenu moyen de la population à bas revenu) est plus large pour les ménages agricoles que pour les autres ménages¹⁰⁸.

Les différentes juridictions y trouvent alors une importante motivation à soutenir équitablement le revenu des ménages agricoles, considérant l'importance du secteur dans nos sociétés.

107. OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, p. 31.

108. OCDE (2003), « Le revenu des ménages agricoles : problèmes et réponses », Éditions OCDE, Paris, p. 7.

c. Les externalités négatives de l'agriculture

Parce qu'elle utilise les ressources naturelles de multiples façons, l'agriculture influence l'environnement, que ce soit pour le mieux ou pour le pire. Nous observons que l'OCDE recense trois sources d'externalités négatives liés à la production agricole, soit :

- les sols, via l'érosion, la salinité et le bilan hydrique ;
- l'eau, via sa consommation, le lessivage de pesticides et de sédiments et la salinité ;
- l'air, via les émissions de poussières, d'odeurs, d'ammoniac et de gaz à effet de serre.¹⁰⁹

Considérant la place de plus en plus importante que prennent les enjeux environnementaux dans le débat public, il est peu surprenant que les décideurs mettent de l'avant diverses mesures pour améliorer le bilan environnemental de la production agricole.

d. Autres considérations

Plusieurs programmes de soutien aux agriculteurs tentent donc de répondre aux trois problèmes mentionnés précédemment. Pour certaines juridictions, le soutien agricole est plus qu'un moyen pour répondre à ces problèmes de production et des externalités : c'est un instrument de développement économique. C'est donc un moyen de maintenir l'emploi, de contribuer au développement rural, voire d'augmenter la production alimentaire nationale afin d'atteindre l'autosuffisance¹¹⁰.

2. Les modèles de soutien agricole gouvernemental

Les juridictions font preuve d'une grande créativité lorsqu'il s'agit de modéliser leurs programmes de soutien. L'OCDE catégorise ces modèles en cinq grandes catégories :

- L'aide à la gestion des risques de marché et de production ;
- Le soutien des prix de marché via le contrôle des prix internes et à la frontière ;
- La subvention des intrants et du capital ;
- Les paiements directs aux agriculteurs ;
- Les paiements en nature.

Le choix de la forme de ces différents modèles est tout aussi important que le choix du modèle en soi. Décrivons brièvement les cinq modèles mentionnés.

109. OCDE (2001), « Améliorer les performances environnementales de l'agriculture : Choix de mesures et approches par le marché », Éditions OCDE, Paris, p. 13.

110. OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, 307 p.

a. L'aide à la gestion des risques de marché et de production

Lors de la mise en place d'une politique d'aide à la gestion du risque, le législateur vise à réduire la variabilité des prix, des rendements et des revenus ou encore lisser la consommation de produits agricoles. Les moyens mis en place dans les pays de l'OCDE sont:

- Les mesures visant à la stabilisation des prix via le stockage public;
- Des interventions sur le marché;
- L'aide au stockage privé;
- Compensation pour la non-commercialisation.
- La réduction du risque de défaillance de production par le soutien aux techniques de production
- Subvention aux intrants;
- Aides à l'investissement;
- L'assistance et le conseil technique;
- La diminution du risque de commercialisation via l'inspection des produits agricoles et les mesures sanitaires.¹¹¹

Aux aides directes à la gestion du risque viennent s'ajouter des mesures complémentaires préventives telles que les paiements anticycliques, l'aide à l'accès aux marchés à terme, le lissage de l'imposition du revenu et le soutien à la diversification de la production.

Concernant les situations exceptionnelles, certains États ont mis en place des paiements pour compenser lors de catastrophes naturelles. De plus, d'ordre plus mineur, nous retrouvons, des services d'aide à l'exportation, d'allègement de l'endettement, de remplacement de la main-d'œuvre et de l'aide sociale transitoire.

b. Le soutien des prix de marché par le contrôle des prix internes et à la frontière

Ce type de soutien englobe les politiques ayant pour objectif de maintenir artificiellement les prix élevés, le support étant ainsi un transfert de richesse des consommateurs aux producteurs. Ce soutien est évalué selon la différence entre les prix internes et les prix « à la frontière », soit les prix mondiaux. Ces interventions sont à la fois internes et à la frontière. Les moyens les plus populaires sont :

- Les droits de douane;
- Les quotas d'importation;

111. OCDE (2009), « Gestion des risques dans l'agriculture : Une approche holistique », Éditions OCDE, Paris,

- L'imposition d'un prix plancher à la frontière;
- Les quotas de production;
- L'entreposage public et l'aide à l'entreposage privé;
- L'imposition d'un prix plancher sur le marché interne.

La gestion de l'offre n'est pas considérée dans la littérature comme une mesure à proprement parler, mais regroupe plusieurs de ces mesures. Par exemple, la gestion de l'offre au Canada inclut des quotas de production, des droits de douane et des prix plancher.

c. La subvention des intrants et du capital

La production agricole utilisant de nombreux intrants, leur subvention est une avenue qui peut être intéressante afin d'encourager la productivité. Par exemple, la subvention du coût du capital fixe est considérée par plusieurs comme un incitatif favorisant l'investissement et la productivité. Dans un même ordre d'idée, la subvention des engrais est un autre exemple de subvention d'intrant pouvant stimuler la production. Cependant, cette dernière peut s'avérer nocive pour l'environnement, incitant des comportements productifs pouvant causer des externalités négatives.

d. Les paiements directs aux agriculteurs

Les paiements directs consistent en des versements, parfois fiscaux, d'un montant à titre de complément financier ou ayant pour objectif de modifier le comportement du producteur. Dans cette seconde situation, le paiement sera conditionnel à l'atteinte d'un objectif, que ce soit en matière de production, de revenu ou d'objectifs environnementaux.

- Les types de paiements directs les plus retrouvés sont calculés en fonction de :
 - Une situation de fait antérieure (ex.: production passée);
 - La superficie de la terre;
 - Le type de production;
 - Les méthodes de production (santé et bien-être des animaux, type d'intrants utilisés, cycle des récoltes);
 - Les performances environnementales;
 - La participation de l'agriculteur à des programmes agroenvironnementaux spécifiques;
 - Le niveau de production de l'agriculteur;
 - Le revenu de l'agriculteur.

Bien que n'entrant pas expressément dans la catégorie des paiements directs aux agricultures, les programmes de crédit foncier agricole sont assimilables à des paiements directs et leur montant est déterminé par les conditions du marché foncier.

e. Les paiements en nature

Ce type d'intervention consiste à fournir des services et des infrastructures qui sont essentiels au développement à long terme de ce secteur. Ces aides peuvent être sous les formes :

- D'infrastructures de transport et de commercialisation ;
- D'infrastructures de transformation
- D'un système éducatif ;
- De services-conseils.
- Autres programmes

En parallèle, certains programmes dont les objectifs sont détachés des politiques de soutien peuvent finalement s'avérer être des alternatives considérables aux soutiens financiers pour les agriculteurs. Il s'agit :

- De l'intégration du secteur agricole au système national d'échange de droits d'émissions ;
- Du financement des projets ciblant la réduction des émissions.

Encore marginaux, ces programmes ont pour objectifs de répondre partiellement aux importants défis qu'impose le réchauffement climatique à nos sociétés.

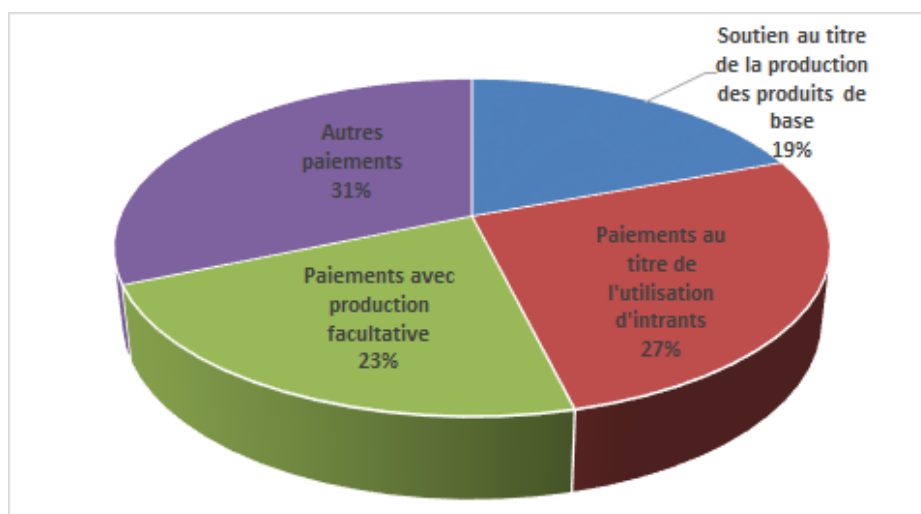
Annexe 2

Politiques de soutien agricole aux États-Unis

Les programmes de soutien aux producteurs agricoles aux États-Unis se répartissent de la manière suivante :

FIGURE 13

Composition de l'estimation du soutien aux producteurs agricoles, États-Unis, 2012-2014



Source : OCDE (2015)

La Loi agricole de 2014 a institué un changement d'orientation important dans le soutien à la production agricole. Cette loi est le principal instrument de politique publique pour l'agriculture, la nutrition et le développement rural aux États-Unis¹¹².

Avec cette loi, les paiements directs au titre du revenu ont été supprimés et ont été remplacés par de nouveaux paiements directs fondés sur la logique de l'assurance, soit l'assurance contre la diminution des prix (ADP) et l'assurance contre les risques agricoles (ARA)¹¹³. Auparavant, les paiements directs étaient versés aux producteurs de denrées sélectionnées, que ceux-ci aient ou non réalisé une production¹¹⁴. Les producteurs doivent opter pour l'un ou l'autre de ces programmes,

112. Olen, B. et J. Wu (2014), « The 2014 Farm Bill : What Are the Major Reforms and How Do They Affect Western Agriculture? », OreCal Issues Brief, No. 013, avril 2014, p. 1.

113. Ibid.; OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, p. 300.

114. Olen, B. et J. Wu (2014), op.cit. note 122, p. 2.

produit par produit, pour autant qu'ils respectent les superficies de référence en blé, céréales fourragères, riz, graines oléagineuses, arachides et légumineuses¹¹⁵.

Pour les producteurs qui choisissent l'ADP, les versements sont effectués lorsque les prix courants tombent sous le prix de référence. Pour ceux qui optent pour l'ARA, les versements sont effectués lorsque les revenus de production tombent sous un montant équivalant à 86 % du revenu de référence¹¹⁶.

La majorité des paiements de transfert fédéraux sont soumis à l'écoconditionnalité, et ce depuis 1985¹¹⁷. Les conditions environnementales sont principalement axées sur la prévention de l'érosion des terres, et dans une moindre mesure, sur la reconversion de certaines surfaces cultivées en zones humides. En effet, les agriculteurs exploitant une terre à haut potentiel d'érosion doivent, pour pouvoir bénéficier des mesures de soutien, faire approuver un plan d'aménagement détaillant les pratiques qu'ils entendent mettre en œuvre pour réduire l'érosion des sols¹¹⁸.

Divers autres programmes viennent compléter le soutien public aux producteurs, comme les aides d'urgence, le crédit agricole, l'appui à la culture biologique, les dépenses de recherche et développement, l'assistance technique et le soutien au secteur horticole¹¹⁹.

Critique et impacts des programmes

Bien que le soutien à la production agricole soit sous la moyenne de l'OCDE aux États-Unis, il faut toutefois nuancer ce portrait en raison du soutien important accordé aux consommateurs de produits alimentaires dans le cadre d'importants programmes de nutrition ciblant les ménages à faible revenu¹²⁰. Tel que le montre la figure 14 à la page suivante, les États-Unis se classent au tout premier rang des pays de l'OCDE pour ce qui est du soutien accordé aux consommateurs, qui est de l'ordre de 20 milliards USD¹²¹. Ainsi, les prix généralement plus élevés sur le marché intérieur sont amplement compensés par les grands programmes de nutrition.

115. Ibid.

116. Ibid.

117. OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, p. 300.

118. Olen, B. et J. Wu (2014), op.cit. note 122, p. 5; Legg, W. et D. Diajosavvas, (2010), « Écoconditionnalité dans le secteur agricole », OCDE, Direction des échanges et de l'agriculture, p. 18.

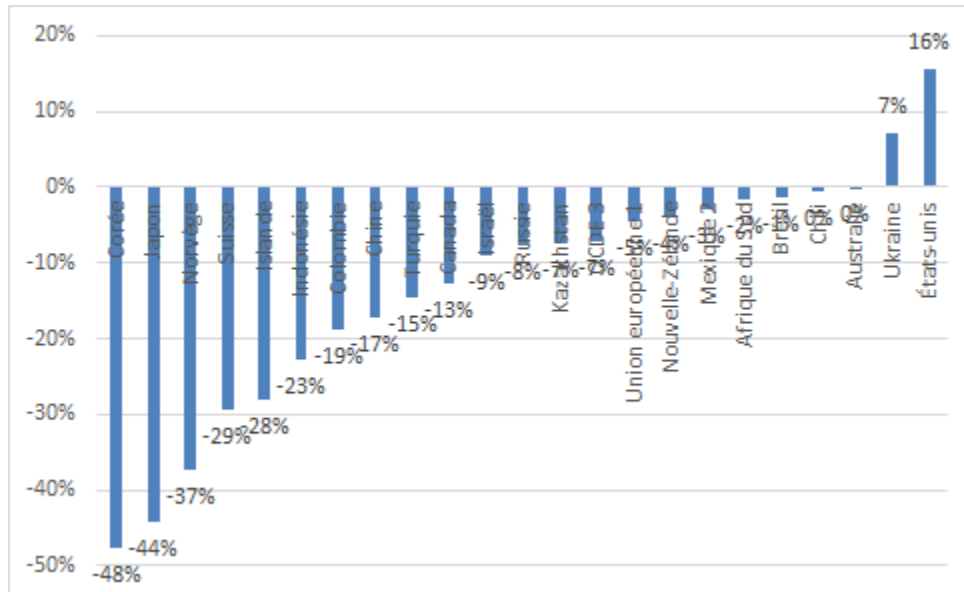
119. OCDE (2015), op.cit. note 127, p. 301 et s.

120. L'estimation du soutien aux consommateurs (ESC) correspond aux subventions à la consommation, desquelles sont soustraits les prix payés plus chers par les consommateurs en raison des politiques de soutien des prix (gestion de l'offre).

121. Sur un programme global d'aide à la nutrition de plus de 76 milliards USD en 2014, seule la partie considérée comme étant directement liée à la production agricole intérieure, 19,9 milliards USD, est incluse dans l'ESC. OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, p. 56-57.

FIGURE 14

Estimation du soutien alimentaire aux consommateurs par pays, 2012-2014



Source : OCDE (2015)

Ce soutien aux consommateurs est toutefois appelé à diminuer en raison de la Loi agricole de 2014, qui prévoit des réductions au Programme d'aide alimentaire supplémentaire de l'ordre de 8 milliards USD au cours de la prochaine décennie¹²².

Selon l'OCDE, les formes susceptibles de générer le plus de distorsions (soutien fondé sur la production et l'utilisation d'intrants variables - sans contraintes sur les intrants) ont reculé : elles représentaient 51 % de l'ESP en 1986-1988 et 27 % en 2012-2014.

Sur la question des programmes de paiements directs fondés sur l'assurance, il est difficile d'être en désaccord contre le principe d'apporter un soutien aux agriculteurs lorsque les conditions naturelles sont défavorables. Toutefois, d'après l'OCDE, un danger est de faire de ces mécanismes des instruments permanents de transfert de revenus, lesquels peuvent finir par bénéficier de manière disproportionnée aux grandes exploitations, qui peuvent se payer les plus hautes couvertures¹²³.

122. Olen, B. et J. Wu (2014), op.cit. note 122, p. 4.

123. OCDE (2015), « Politiques agricoles : suivi et évaluation 2015 », Éditions OCDE, Paris, p. 296.

Annexe 3

Tableau des modalités de la fiscalité foncière agricole préférentielle aux États-Unis

État	Nom du programme	Usages éligibles	Critères d'éligibilité	Type de traitement préférentiel	Pénalité pour changement d'usage?
ALABAMA	Agricultural and Timberland Use Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés • Valeur déterminée par l'État 	Oui
ALASKA	Farm Use Land Assessment Program	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Local Option Exemption for Farm Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non
ARIZONA	Agricultural Valuation	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Oui
ARKANSAS	Use Valuation of Agricultural, Pasture, and Timber Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Non

CALIFORNIE	Local Option Farmland and Open Space Program (Williamson Act)	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Fruit Trees, Nut Trees and Grape Vines Exemption	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non
COLORADO	Agricultural Valuation	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non
CONNECTICUT	Farmland Preservation (PA 490)	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Local Option Farm Abatement	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Oui
DELAWARE	Valuation of Agricultural, Horticultural and Forest Land Use	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
DISTRICT DE COLUMBIA	No agricultural assessment programs found	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 			

FLORIDE	Classified Use Value of Land Classified Agricultural	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non
	Environmentally Endangered Land and Conservation Easement	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Parcs/loisirs 	<ul style="list-style-type: none"> • Désignation ou certification préétablie • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Exemption for Conservation Easement in Perpetuity	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Désignation ou certification préétablie • Plan d'aménagement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non
GEORGIE	Conservation Use Valuation Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Désignation ou certification préétablie • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Preferential Assessment for Agricultural and Forestry Property	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Oui

HAWAII	Agricultural Use Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'imposition différenciés 	Oui
	Dedicated Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'imposition différenciés • Exemption complète ou partielle 	
	Honolulu County Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Désignation ou certification préétablie • Plan d'aménagement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Oui
IDAHO	Valuation of Agricultural Land (Speculative Value Exemption)	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Non
ILLINOIS	Farmland, Open Space, and Forestry Plan d'aménagement [Farmland]	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non
INDIANA	Agricultural Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non

IOWA	Assessment of Agricultural Property	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non
	Agricultural Land Credit for School Taxes	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Non
	Family Farm Tax Credit for School Taxes	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Oui
KANSAS	Assessment of Agricultural Property	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 		<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non
KENTUCKY	Agricultural Value Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non
LOUISIANE	Use Valuation for Agricultural, Timber, and Horticultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Oui

MAINE	Farmland Tax Law	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Oui
	Local Option Agricultural Conservation Easement	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Désignation ou certification préétablie • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non
MARYLAND	Agricultural Use Assessment Law	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Local Option Relief for Agricultural Land Preservation	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Non
MASSACHUSETTS	Recreation Land Tax Law	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Parcs/loisirs 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'imposition différenciés 	Oui
	Farm Land Tax Law	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'imposition différenciés 	Oui

MICHIGAN	Farmland Development Program	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Oui
MINNESOTA	Agricultural Property Tax (Green Acres)	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Oui
	Metropolitan Agricultural Preserves	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Désignation ou certification préétablie • Plan d'aménagement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés • Autre méthode 	Non
	Local Option Agricultural Land Preservation Program	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Emplacement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Non
MISSISSIPPI	Use Value of Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non
MISSOURI	Valuation of Agricultural and Horticultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non
MONTANA	Valuation of Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non

NEBRASKA	Valuation of Agricultural and Horticultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Emplacement 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non
NEVADA	Assessment of Agricultural Property	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
NEW HAMPSHIRE	Current Use Taxation Program	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Local Option Taxation of Farm Structures and Land Under Farm Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Oui
NEW JERSEY	Farmland Assessment Act	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
NEW MEXICO	Valuation of Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Oui

NEW YORK	Limited Use Agricultural Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non
	Agricultural Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Oui
	Local Option Exemption for Quarantined Lands	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Désignation ou certification préalable 	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non
	Farmers' School Tax Credit	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Oui
NORTH CAROLINA	Use Value for Agricultural, Horticultural and Forest Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
NORTH DAKOTA	Valuation of Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non
	Farm Residence and Structures Exemption	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Exemption complète ou partielle 	Non

OHIO	Current Agricultural Use Value (CAUV)	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Désignation ou certification préalable • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
OKLAHOMA	Agricultural Use Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non
OREGON	Farm Use Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Désignation ou certification préalable • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
PENNSYLVANIA	Preferential Assessment of Farmland and Forest Land under the Clean and Green Act	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui

RHODE ISLAND	Farmland Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Désignation ou certification préétablie • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
SOUTH CAROLINA	Agriculture Use Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Oui
SOUTH DAKOTA	Valuation of Agricultural Property	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'imposition différenciés 	Non
TENNESSEE	Greenbelt Law	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Oui
TEXAS	Agricultural Use Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Open Space Agricultural Use	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui

UTAH	Farmland Assessment Act (FAA) «Greenbelt» Law	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement • Usages antérieurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Valeur déterminée par l'État 	Oui
	Urban Farming Assessment Act	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Emplacement • Revenus de production • Usages antérieurs • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
VERMONT	Agricultural and Farm Buildings Program	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Exemption complète ou partielle 	Oui
	Local Option Contract with Land Owners for Fixed Value	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Non
VIRGINIA	Local Option Special Land Use Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui

WASHINGTON	Open Space Taxation Act - Farmland	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production • Plan d'aménagement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Local Option Public Benefit Rating System for Open Space	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Milieux naturels • Terres forestières • Patrimonial • Parcs/loisirs • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Désignation ou certification préétablie 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Exemption complète ou partielle 	Oui
WEST VIRGINIA	Valuation of Farmland and Structures	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Non
WISCONSIN	Agricultural Use Value Assessment	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	(Pas de critère)	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle 	Oui
	Farmland Preservation Credit	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'aménagement • Engagement sur plusieurs années 	<ul style="list-style-type: none"> • Autre méthode 	Oui
WYOMING	Valuation of Agricultural Land	<ul style="list-style-type: none"> • Terres agricoles • Terres forestières • Autres usages 	<ul style="list-style-type: none"> • Superficie des terres • Revenus de production 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation selon l'utilisation actuelle • Taux d'évaluation différenciés 	Non

Source : https://www.lincolnst.edu/subcenters/significant-features-property-tax/Report_Tax_Treatment_of_Agricultural_Property.aspx

Annexe 4

Politiques de soutien agricole de l'Union européenne

1. Évolution récente de la PAC

La nouvelle PAC, adoptée en 2013, se veut plus décentralisatrice. Les États membres ont maintenant la possibilité de transférer en partie leurs budgets d'un pilier à l'autre, voire d'un programme à l'autre, selon leurs besoins. Comme il fait partie des orientations de la PAC de minimiser les « distorsions de marché » causées par l'intervention publique, cette réforme vient mettre un terme aux subventions accordées en fonction de la production ou « couplées », bien qu'une exception soit toujours présente dans cette politique.

Nous notons une forte présence de prestations comportant des critères d'écoconditionnalité, en réponse aux nombreuses critiques exposant la faible participation de la PAC à la conservation de l'environnement. En parallèle, suite aux critiques concernant le faible apport de la PAC au développement durable, la Commission européenne a massivement réorienté ses politiques afin de favoriser un développement économique, social et environnemental des régions.

En ce qui concerne le soutien au marché, la suppression graduelle des quotas de lait présents depuis 1984, est arrivée à terme le 31 mars 2015. Accompagnée de la suppression des quotas de sucre, l'UE délaisse la gestion de l'offre comme vecteur d'aide pour les producteurs agricoles. L'UE garde cependant une marge de manœuvre en s'accordant la possibilité d'effectuer des interventions spontanées advenant une crise.

Ne perdant pas de vue l'objectif du présent rapport, qui est de proposer des améliorations ou des réformes au PCTFA, nous limiterons nos discussions aux programmes concernant les caractéristiques des terres.

Le premier pilier : les paiements directs liés à la superficie

Avec l'objectif de diminuer les distorsions qu'elle cause sur les marchés, la PAC remplace, depuis 1992, son soutien aux prix courants par une augmentation des paiements directs. Bien que ces paiements remplissent plusieurs objectifs souvent bien différents, ils ont en commun d'être déterminés selon la superficie de la terre de l'agriculteur.

Le paiement de base

Calqué sur le précédent régime de paiement unique (RPU), le nouveau régime de paiement de base (RPB) a pour objectif de progressivement consolider le RPU et le régime de paiement unique à la surface (RPUS), son régime alternatif.

Adopté lors de la réforme de 2003, le RPU se voulait une alternative aux précédentes prestations couplées à la production. Il s'agissait d'octroyer un paiement d'une valeur équivalente à la moyenne des paiements couplés obtenus lors des trois années précédentes, la superficie de la terre ou une version hybride de ces deux dernières. L'État distribue ensuite des droits au paiement selon la superficie de la terre, la totalité de ces droits représentant le paiement total. Cette nouvelle prestation avait la particularité d'être découplée de la production.

La réforme de 2013 prévoit qu'à compter de 2020, chacun des droits sera de même valeur au niveau national, achevant l'abandon des anciennes références. À la fin de cette convergence, ce soutien sera alors, en moyenne, de 196 € par droit au paiement à l'échelle européenne. Afin d'endiguer une distribution inégale des paiements, sauf exception, les PDB d'une valeur supérieure à 150 000 € doivent être diminués d'au moins 5 %, à la discrétion des États.

Quant au RPUS, il s'agit ici de diviser une enveloppe budgétaire d'une région par sa surface agricole totale, puis remettre le paiement ainsi calculé aux propriétaires de ces surfaces. À l'origine, cette version était offerte pour les nouveaux États membres, ceux-ci ne pouvant se baser sur les précédents paiements. Ainsi, chaque hectare se voit associé à une même subvention pour chacune des régions bénéficiant de cette méthode de calcul. Il est prévu que les États bénéficiant de ce modèle doivent adopter le PDB d'ici 2020.

L'admissibilité au PDB est nécessaire afin de pouvoir bénéficier des autres paiements directs que nous aborderons. De plus, elle est conditionnelle à l'exigence réglementaire prévue dans le règlement concernant la protection de l'environnement, de la santé publique, de la santé des animaux et des végétaux et le bien-être des animaux.

Le paiement redistributif

Afin d'assurer une certaine progressivité aux mesures, un paiement est offert aux 30 premiers hectares ou la taille moyenne des fermes de l'État membre, si cette moyenne est supérieure à 30 hectares. Afin de sanctionner les comportements indésirables, il est prévu à l'article 41 du règlement 1307/2013 que « Les États membres veillent à ce qu'aucun avantage prévu [...] ne soit accordé en faveur des agriculteurs pour lesquels il est établi [...] [qu'] ils ont divisé leur exploitation dans le seul objectif de bénéficier du régime du paiement redistributif. Cette disposition s'applique également aux agriculteurs dont les exploitations résultent de cette division ».

Paiement pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement

Un troisième paiement par hectare, familièrement appelé le paiement vert, est offert aux agriculteurs ayant des pratiques agricoles bénéfiques pour l'environnement. Bien que des équivalences soient acceptées, les pratiques envisagées sont les suivantes :

- La diversification des cultures ;
- Le maintien des prairies permanentes existantes ; et ;
- Disposer d'une surface d'intérêt écologique (SIE) sur la surface agricole.
- La première condition, la diversification des cultures, sera remplie dans le cas où :
- Les terres agricoles arables couvrent plus de 10 hectares ;

Celles-ci ne sont pas entièrement consacrées à des cultures sous eaux pendant une grande partie de l'année ou pendant une grande partie du cycle de culture ;

- La culture principale ne couvre pas plus de 75 % des dites terres arables ;
- Pour les terres de 30 hectares et moins, deux cultures au moins ont lieu ; et ;
- Pour les terres de plus de 30 hectares, trois cultures au moins ont lieu.

Afin de remplir la seconde condition concernant le maintien des prairies permanentes, les agriculteurs doivent s'assurer que le ratio des prairies permanentes ne diminue pas de plus de 5 %. Ce ratio est recalculé chaque année selon la surface déclarée par les agriculteurs.

Finalement, la troisième condition concerne exclusivement les terres étant de plus de quinze hectares. Pour ces terres, une surface équivalant à 5 % des dites terres doivent être couverte d'une SIE afin d'être admissible à la prestation. Il est prévu dix formes de SIE admissibles :

- les terres en jachère ;
- les terrasses ;
- certaines particularités topographiques ;
- les bandes tampons ;
- certains hectares en agroforesterie ;
- les bandes d'hectares admissibles bordant des forêts ;
- les surfaces plantées de taillis à courte rotation sans l'utilisation d'engrais minéraux et/ou de produits phytopharmaceutiques ;
- certaines surfaces boisées ;
- certaines surfaces portant des cultures dérobées ou à couverture végétale établies par la plantation et la germination de semences ; et ;
- les surfaces portant des plantes fixant l'azote.

Les États ont le loisir de sélectionner quelques formes de paiements. Ceux-ci peuvent être un paiement annuel par hectare pour la totalité de la terre ou pour un pourcentage précis des droits au paiement.

Paiement pour les zones soumises à des contraintes naturelles

Les terres situées entièrement ou partiellement dans des régions dites contraintes ont droit à un versement supplémentaire. Ces régions sont souvent soumises à des climats arides et des périodes de récoltes brèves, augmentant les coûts de production. L'État peut choisir de dédommager totalement ou partiellement la superficie contrainte selon la superficie à risque.

Paiement pour des jeunes agriculteurs

Pour un maximum de cinq années, les jeunes agriculteurs âgés d'au maximum 40 ans lors de la demande et exploitant une nouvelle ferme pour la première fois sont admissibles à cette prestation équivalente à 25 % du RPB.

Soutien couplé facultatif

Les États membres ont la possibilité d'allouer une partie de leur budget à un paiement modulé selon le niveau de production de l'agriculteur. Ce soutien est employé par 27 États et n'est cependant pas admissible pour certaines productions. Son objectif est clair : agir en tant qu'incitatif afin d'assurer le maintien d'un niveau déterminé de production. La Commission européenne résume son argument pour une telle mesure en spécifiant qu'elle est nécessaire au début de son règlement 1307/2013 :

« [...] [dans les] secteurs ou régions spécifiques qui connaissent des situations particulières, où des types d'agriculture spécifiques ou des secteurs agricoles spécifiques sont particulièrement importants pour des raisons économiques, environnementales et/ou sociales. »

L'ampleur du versement de la prestation doit être en accord avec l'article 6 du paragraphe 5 de l'Accord sur l'agriculture de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), aussi appelé « le critère bleu ».

Régime des petits agriculteurs

Les petites fermes ont la possibilité de remplacer la totalité des paiements que nous avons mentionnée par un seul, soit le paiement au titre du régime des petits agriculteurs. Les agriculteurs admissibles à cette prestation sont dispensés des écoconditionnalités propres à certains versements. Cette version du soutien a été mise en place afin de tenir compte du poids élevé que représenteraient les coûts administratifs et d'adaptation liés aux prestations. Le soutien annuel total est compris dans une fourchette allant de 500 € à 1 250 €.

Soutien déterminé

Depuis son instauration en 2009, il est prévu qu'un soutien déterminé suivant des conditions précises soit disponible. Celui-ci est octroyé pour :

- les types d'agriculture revêtant une importance en matière de protection ou d'amélioration de l'environnement ;
- améliorer la qualité des produits ;
- améliorer la commercialisation ;
- appliquer des normes plus élevées en matière de bien-être des animaux ;
- certaines activités agricoles comportant des avantages agroenvironnementaux supplémentaires ;
- pour compenser des désavantages spécifiques dont souffrent certains agriculteurs dans des zones vulnérables ;
- des zones soumises à des programmes de restructuration et/ou de développement ;

Ce soutien peut prendre plusieurs formes. Il peut être versé sous forme de paiement annuel, sous forme de contributions au paiement des primes d'assurance récolte, sous forme de contributions à des fonds de mutualisation ou en augmentant le nombre de droits au paiement de l'agriculteur ou leur valeur. Bien que ces formes soient envisagées dans les règlements, les États membres ont le loisir d'implanter les politiques qui les accomode.

c. Le premier pilier : le soutien aux prix courants

La seconde facette du premier pilier concerne le soutien aux prix courants. À la suite de l'abolition du dernier quota majeur, ce soutien se limite à être un filet de sécurité. Les mesures les plus importantes sont :

- des tarifs douaniers ;
- des quotas à l'importation ;
- des subventions à l'exportation ;
- des campagnes de commercialisation ;
- l'intervention publique sous la forme d'achat en cas de crise ;
- l'aide au stockage privé ;
- *☞ l'aide à la distribution et à la promotion auprès des enfants.

Il faut noter que ces mesures ne sont pas également appliquées pour tous les produits.

d. Le second pilier : le soutien pour le développement rural

Le second pilier, concernant exclusivement le développement rural, a pour mission de « [...] contribuer au développement d'un secteur agricole de l'Union plus équilibré d'un point de vue territorial et environnemental, plus respectueux du climat, plus résilient face au changement climatique, plus compétitif et plus innovant. Il contribue au développement des territoires ruraux. » Notons que le point concernant le climat est particulièrement important pour le second pilier : chaque État membre doit y consacrer au moins 25 % de son budget « développement rural ».

Cette mission s'articule autour des six priorités suivantes :

- soutenir le transfert de connaissances et l'innovation ;
- améliorer la compétitivité ;
- promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques ;
- rétablir, protéger et renforcer les écosystèmes ;
- promouvoir l'utilisation efficace des ressources et la transition vers une économie à faible intensité de carbone ;
- promouvoir l'intégration sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.

Les États peuvent appliquer un ou une série de programmes couvrant les priorités. À ces programmes, les États peuvent greffer des sous-programmes parmi la liste de thématiques suivantes :

- les jeunes agriculteurs ;
- les petites exploitations ;
- les zones de montagne ;
- les circuits d'approvisionnement courts ;
- les femmes dans l'espace rural ;
- l'atténuation des changements climatiques, l'adaptation à ces changements ainsi que la biodiversité.

Bien que ces mesures puissent être intéressantes pour l'agriculteur, bien peu ne se résument en un versement sonnante : la majorité de ces programmes concernent des versements en nature, s'il y en a. Les versements en espèces se résument à des subventions permettant de couvrir certains coûts liés aux programmes implantés.

Critique et impacts des programmes

L'économiste Alan Matthews, professeur au Trinity College de Dublin, est un commentateur et critique important de la PAC. Il remet en question la distribution inégale des paiements, arguant

que 80 % des prestations sont concentré dans 20 % des fermes de l'UE, alors qu'un des objectifs de la PAC est de permettre aux agriculteurs dans le besoin d'améliorer leur sort¹²⁴. Cette inégalité suggère, au contraire, qu'elle contribue majoritairement à une faible proportion de la population d'agriculteurs.

Les critiques les plus importantes concernent l'aspect « vert » de la PAC. Dans un article de la revue *Science* de juin 2014¹²⁵, les auteurs soulignent l'incapacité de la réforme de 2013 à remplir ses objectifs en ce qui concerne le maintien de la biodiversité. Ils dénoncent l'accroissement de la taille des terres à la suite de l'implantation de la nouvelle PAC, nuisant à la biodiversité, et l'utilisation supplémentaire d'intrants nocifs pour l'environnement. Au niveau du modèle, selon eux, les éco-conditionnalités ne sont pas assez exigeantes : le nombre de cultures minima devrait être de trois en tout temps et la SIE devrait être à 7 % au lieu de 5 %. Comme le fait remarquer Matthews¹²⁶, deux aspects seraient problématiques : l'administration et le contrôle seraient complexes et coûteux et ne seront appliqués qu'à 4 % des fermes commerciales. Finalement, cette mesure ne serait effective que sur 0,3 % des terres arables, alors que le coût de la mesure est de 6 milliards d'euros.

Matthews condamne la présence du soutien couplé facultatif, qui représenterait, selon lui, une exacerbation des « distorsions » de marché et un retour en arrière historique¹²⁷. Il met en évidence le côté arbitraire des critères d'admissibilité et le manque de contrôle de l'UE quant au contrôle de cette subvention. Cette critique est, en quelque sorte, appuyée par la Cour des comptes européenne, l'organisme d'audit officiel et indépendant, qui affirme qu'il y avait peu de justifications valables pour l'application de la mesure et que « [...] aucun élément probant ne permet de conclure que l'aide couplée est la forme la plus adaptée pour atteindre les différents objectifs poursuivis »¹²⁸.

124. Matthews, Alan (2015), « Europe's agricultural policy and food poverty », soumis au Fabian Commission on Food Poverty le 10 mai 2015, 15 p.

125. G. Pe'er, et al. (2014), « EU agricultural reform fails on biodiversity », *Science*, vol. 334, no. 6188, pp.1090-1092.

126. Matthews, Alan (2015), « Scrap the crop diversification greening requirement and find a sensible replacement », En ligne : <http://capreform.eu/scrap-the-crop-diversification-greening-requirement-and-find-a-sensible-replacement/>.

127. Matthews, Alan (2015), « Two steps forward, one step back: coupled payments in the CAP », En ligne : <http://capreform.eu/two-steps-forward-one-step-back-coupled-payments-in-the-cap/>.

128. Cour des comptes européenne (2014), Communiqué de presse ECA/14/34. Luxembourg.