

DE : Monsieur André Lamontagne
Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de
l'Alimentation

Le 27 février 2025

Madame Andrée Laforest
Ministre des Affaires municipales

TITRE : Projet de règlement modifiant le Règlement sur la valeur imposable maximale du terrain de toute exploitation agricole visé à l'article 231.3.1 de la Loi sur la fiscalité municipale

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

En raison des investissements fonciers importants que nécessitent les activités agricoles par rapport aux autres secteurs de l'économie, toutes les provinces disposent de mesures visant à réduire le fardeau foncier des entreprises agricoles. Le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick ont des taux d'aide moyens comparables et parmi les plus élevés au Canada.

Au Québec, l'évaluation et l'imposition foncière de tous les immeubles, dont les immeubles agricoles, sont encadrées par la Loi sur la fiscalité municipale (chapitre F-2.1) et par la Loi sur l'instruction publique (chapitre I-13.3).

Depuis plusieurs années, le milieu agricole souhaite une révision de fond de la fiscalité municipale agricole, afin, notamment, de remplacer la méthode d'évaluation foncière agricole, qui s'appuie actuellement sur la valeur marchande, par des méthodes s'appuyant sur la valeur agronomique.

La Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles (2020, chapitre 7) (ci-après « Loi ») est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

Parmi les mesures mises en place, un plafond d'imposition des terres agricoles a été introduit au niveau municipal. Ainsi, la valeur foncière à l'hectare dépassant le plafond est exempte de taxes foncières municipales. Cette mesure vise à protéger le coût du capital foncier agricole contre les valeurs et les augmentations extrêmes, en plus de contribuer à une meilleure prévisibilité financière et à une tranquillité d'esprit pour les producteurs agricoles.

Le 7 juillet 2021, le Règlement sur la valeur imposable maximale du terrain de toute exploitation agricole visé à l'article 231.3.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (ci-après « Règlement ») est entré en vigueur.

Le Règlement fixe les modalités d'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles, selon les deux grands principes suivants :

1. Les plafonds correspondent au 90^e rang centile de la valeur foncière à l'hectare des terres agricoles au Québec.
2. Afin de rendre l'impact prévisible pour le gouvernement et les milieux municipal et agricole, ceux-ci sont fixés tous les trois ans et, entre ces périodes, ils sont indexés en fonction de la croissance de la valeur des terres agricoles au Québec, déterminée par Financement agricole Canada (ci-après « FAC »).

Le Règlement prévoit également, dans ses dispositions transitoires et finales, que ses dispositions sont évaluées par le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation trois ans après leur entrée en vigueur sur la base de l'évolution des conditions des marchés immobiliers. Cette disposition a été introduite afin d'évaluer, après un premier cycle triennal, la méthode retenue.

Le milieu agricole est présentement confronté à plusieurs défis. En plus de la hausse des taux d'intérêt et du coût des intrants, la saison de culture 2023 a été marquée par plusieurs enjeux climatiques affectant les rendements et la rentabilité des entreprises dans plusieurs secteurs de production. Dans l'attente du rapport d'évaluation de la méthode d'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles, le gouvernement a voulu envoyer un signal d'ouverture au milieu agricole. Ainsi, le 29 mai 2024, est entré en vigueur le Règlement modifiant Règlement sur la valeur imposable maximale du terrain de toute exploitation agricole visé à l'article 231.3.1 de la Loi sur la fiscalité municipale, afin de ramener sur une base annuelle, plutôt que triennale, la publication des plafonds d'imposition des terres agricoles. La méthode d'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles n'a cependant pas été modifiée.

Au Québec, les rôles d'évaluation foncière ont une durée de trois ans. Lors de leur confection, les valeurs y étant inscrites doivent faire l'objet d'une équilibration, une opération qui consiste à mettre à jour les valeurs gelées depuis trois ans. Les municipalités de moins de 5 000 habitants ont toutefois la possibilité de procéder à une reconduction de leur rôle pour un second cycle triennal, et d'en faire l'équilibration tous les six ans. Les dépôts de rôles se font en alternance entre les municipalités. Chaque année, environ le tiers des municipalités dépose un nouveau rôle. Il s'est formé trois groupes de municipalités qui procèdent au dépôt de leur rôle à une année d'intervalle. Les plafonds s'appliquent pour la durée d'équilibration du rôle (trois ou six ans). Ainsi, pour une année donnée, six plafonds coexistent.

Tous les trois ans sont calculés les plafonds d'imposition des terres agricoles applicables aux rôles d'évaluation foncière qui entreront en vigueur au cours des trois années suivantes selon la méthode suivante :

1. *Détermination d'une liste de base des valeurs foncières à l'hectare servant aux fins de l'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles*

Sont retenus, les rôles entrés en vigueur l'année du calcul et ayant fait l'objet d'une équilibration, ceci afin de refléter le plus fidèlement possible les conditions du marché immobilier qui serviront à établir les plafonds. Ainsi, seuls les rôles équilibrés d'un des trois groupes de municipalités sont utilisés pour déterminer la liste de base.

2. *Détermination d'une liste finale, épurée*

Une épuration statique permet d'éliminer les valeurs extrêmes. Les valeurs foncières à l'hectare au-dessus et en deçà du deuxième écart-type médian sont retirées de la liste de base.

3. *Détermination d'un montant de base*

Le montant de base correspond au 90^e rang centile des valeurs foncières à l'hectare de la liste finale. Le 90^e rang centile est arrondi à la centaine inférieure.

4. *Détermination d'un facteur d'indexation du montant de base*

L'indexation du montant de base vise à refléter le plus fidèlement possible les conditions du marché immobilier qui serviront à établir les plafonds. Le taux d'indexation correspond à la croissance de la valeur des terres agricoles au Québec déterminée par FAC pour l'année qui précède l'année du calcul.

5. *Établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles*

Pour chacune des trois prochaines années, le montant de base est indexé selon le facteur d'indexation et arrondi à la centaine inférieure. Le même facteur est appliqué lors de chaque indexation.

6. *Publication des plafonds d'imposition des terres agricoles*

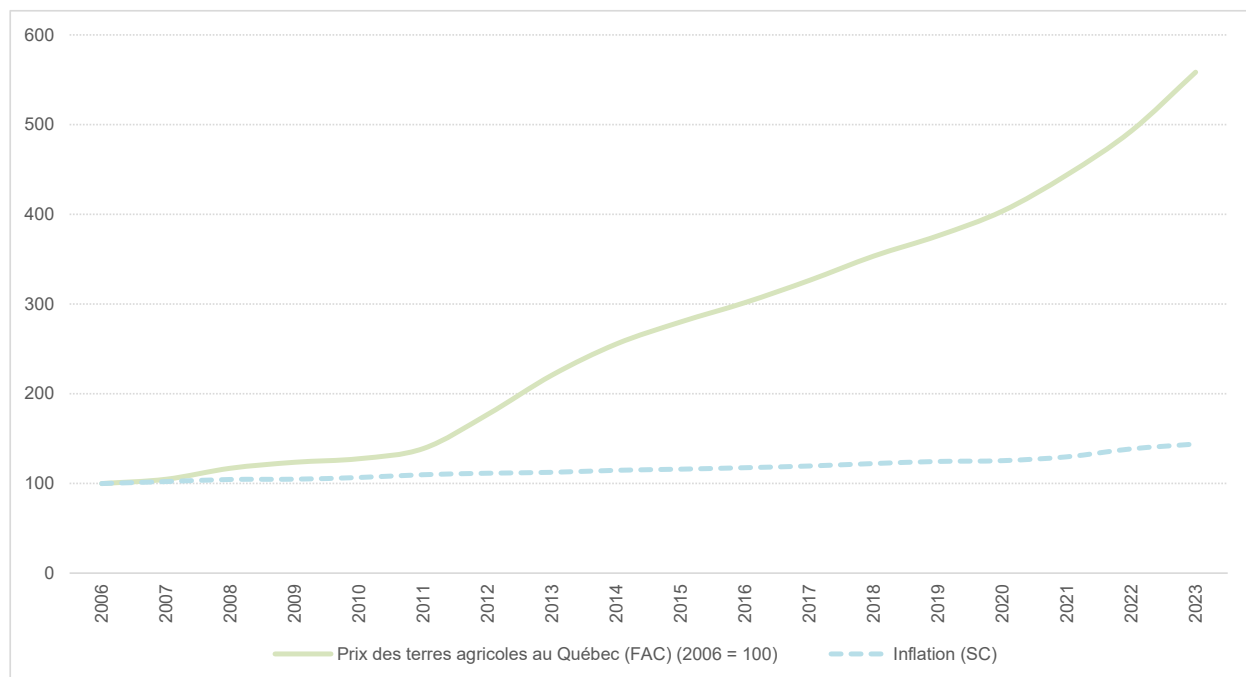
Chaque plafond est rendu public au moyen d'un avis à la *Gazette officielle du Québec* au plus tard le 1^{er} juin de l'année qui précède l'année d'entrée en vigueur du rôle pour lequel il s'applique.

2- Raison d'être de l'intervention

La perception générale du milieu est que les plafonds d'imposition des terres agricoles ont eu des effets mitigés sur la baisse du fardeau fiscal municipal agricole et le contrôle des coûts du Programme de crédit de taxes foncières agricoles (ci-après « PCTFA »).

Comme le montre la figure 1, l'augmentation du prix des terres agricoles, comparée à l'inflation, n'est pas un phénomène nouveau, pas plus qu'il n'est propre au Québec. Selon Statistique Canada, la valeur moyenne des terres et des bâtiments par hectare au Québec se place au troisième rang derrière l'Ontario et la Colombie-Britannique. Selon FAC, depuis les trois dernières années, le prix des terres agricoles a augmenté de 38,3 %, soit 11,4 % en moyenne par année.

Figure 1 : Évolution du prix des terres agricoles au Québec comparée à l'inflation entre 2006 et 2023



Comme le montre le tableau 1, suivant les augmentations récentes du prix de terres agricoles, les plafonds d'imposition des terres agricoles ont connu une croissance rapide.

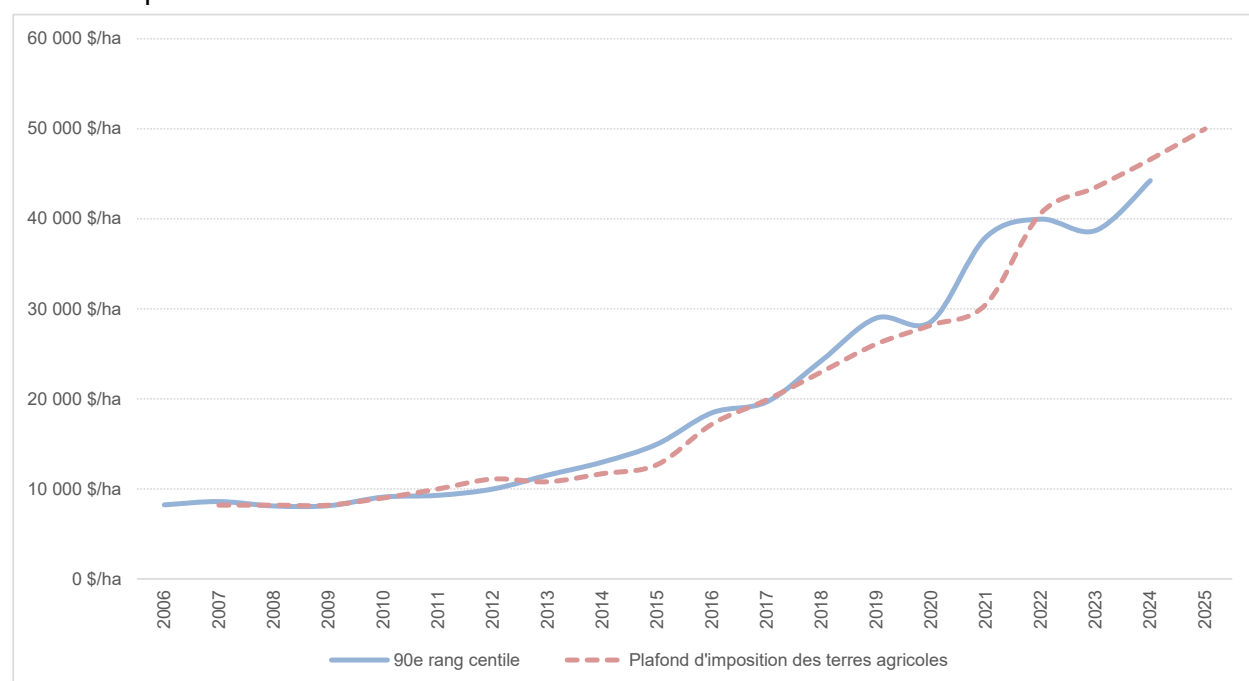
Tableau 1 : Plafonds d'imposition des terres agricoles applicables, selon le rôle d'évaluation foncière et la dernière équilibration de ce dernier

Années du rôle	Dernier rôle équilibré	Plafond applicable
21-22-23 (reconduction)	18-19-20	23 300\$/ha
21-22-23 (équilibration)	21-22-23	32 100\$/ha
22-23-24 (reconduction)	19-20-21	27 600\$/ha
22-23-24 (équilibration)	22-23-24	40 600\$/ha
23-24-25 (reconduction)	20-21-22	29 800\$/ha
23-24-25 (équilibration)	23-24-25	43 500\$/ha
24-25-26 (reconduction)	21-22-23	32 100\$/ha
24-25-26 (équilibration)	24-25-26	46 600\$/ha
25-26-27 (reconduction)	22-23-24	40 600\$/ha
25-26-27 (équilibration)	25-26-27	49 900\$/ha
26-27-28 (reconduction)	23-24-25	43 500\$/ha
26-27-28 (équilibration)	26-27-28	56 500\$/ha
27-28-29 (reconduction)	24-25-26	46 600\$/ha
27-28-29 (équilibration)	27-28-29	64 000\$/ha

Légende : Les lignes mauves représentent les plafonds résultant des dispositions transitoires de la Loi (17 mars 2020). Les lignes bleues représentent les plafonds résultant des premier (10 juillet 2021) et second (15 juin 2024) avis d'indexation. Les lignes orange représentent les plafonds qui résulteraient des troisième (1^{er} juin 2025) et quatrième (1^{er} juin 2026) avis d'indexation, selon les modalités actuelles.

En collaboration avec le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a produit un rapport d'évaluation de la méthode d'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles, comme le prévoit le Règlement. Le rapport met en lumière que la méthode actuelle s'appuie sur un calcul prospectif d'anticipation. Sur cette base, les plafonds établis seront toujours une approximation, comportant une marge d'erreur à la hausse ou à la baisse par rapport à la réalité. Malgré cela, le rapport conclut que les plafonds répliquent relativement bien dans les 90^e rangs centiles réels, comme le montre la figure 2.

Figure 2 : Comparaison historique entre les 90^e rangs centiles réels et les plafonds d'imposition des terres agricoles, calculés sur la période 2006 à 2023. Puisque les deux courbes sont proches l'une de l'autre, il est raisonnable de conclure en une relative bonne performance de la méthode actuelle



Le rapport propose d'introduire deux variantes à la méthode afin de minimiser les biais d'estimation :

1. Indexation selon l'année la plus récente

Actuellement, le même taux d'indexation est utilisé pour les trois années du calcul triennal. Il serait possible de revoir la méthode de façon à indexer annuellement les plafonds selon le taux de la croissance de la valeur des terres agricoles au Québec le plus récent.

2. Modification du référentiel servant à l'établissement du 90^e rang centile

Actuellement, le même groupe de municipalités (environ un tiers des municipalités) est utilisé pour calculer le 90^e rang centile applicable à l'ensemble du Québec. Or, la réalité du groupe de municipalités utilisées comme référentiel pour déterminer le 90^e rang centile peut différer substantiellement de celle des autres municipalités qui se voient appliquer ce même référentiel. Afin de mieux refléter la réalité de chaque groupe de municipalités, il serait possible de revoir la méthode, de façon à calculer annuellement pour chaque groupe de municipalités, leur 90^e rang centile.

3- Objectifs poursuivis

Au Québec, pour le premier semestre de 2024, la valeur des terres agricoles cultivées a augmenté de 5,4 %, comparativement à 10,6 % pour la même période en 2023. Ramené sur une période annuelle entre juillet 2023 et juin 2024, le prix des terres agricoles a augmenté de 8,2 %, comparativement à 11,3 % pour la même période précédente, soit entre juillet 2022 et juin 2023.

Ainsi, à court terme, l'objectif est d'aider à ralentir l'augmentation des plafonds d'imposition des terres agricoles dans les prochaines années. À long terme, l'objectif est aussi de réduire un biais d'estimation dans la méthode actuelle, alors que celle-ci a plutôt un effet de lissage.

4- Proposition

Il est proposé de revoir la méthode d'indexation des plafonds d'imposition des terres agricoles en basant cette dernière sur le taux de croissance de la valeur des terres agricoles au Québec de l'année la plus récente connue, au lieu d'utiliser le même taux pour les trois années du calcul.

La méthode d'établissement du montant de base (90^e rang centile) demeurerait toutefois inchangée. Ainsi, ce dernier serait encore calculé une seule fois pour les trois années. Parallèlement, il est proposé de prévoir une disposition transitoire afin que la nouvelle méthode d'indexation s'insère dans le calcul triennal en cours, qui a débuté en 2024 pour les années 2025, 2026 et 2027. La proposition n'aurait donc pas pour effet d'interrompre le calcul triennal en cours et d'en commencer un nouveau.

Il est également proposé de retarder la publication du prochain avis d'indexation au 15 juin 2025.

Le tableau 2 compare la situation actuelle à celle proposée pour le calcul triennal en cours. Les cellules en rouge indiquent les changements proposés.

Tableau 2 : Comparaison entre la méthode actuelle et la méthode proposée, pour le calcul triennal en cours

Année plafond	Méthode actuelle			Méthode proposée		
	Année 90 ^e rang centile	Année indexation FAC	Date Publication	Année 90 ^e rang centile	Année indexation FAC	Date Publication
2025	2024	2023	15 juin 2024	2024	2023	15 juin 2024
2026	2024	2023	1 ^{er} juin 2025	2024	2024	15 juin 2025
2027	2024	2023	1 ^{er} juin 2026	2024	2025	1 ^{er} juin 2026

5- Autres options

Comme indiqué précédemment, deux propositions ont été formulées dans le cadre du rapport d'évaluation de la méthode d'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles, soit l'indexation selon l'année la plus récente et la modification du référentiel servant à l'établissement du 90^e rang centile.

La proposition retenue, soit l'indexation selon l'année la plus récente, découle d'un consensus entre le gouvernement et les milieux agricole et municipal.

Quant aux autres options possibles, notamment celle du milieu agricole de revoir la méthode d'évaluation, elles relèveraient d'un changement plus large de la Loi sur la fiscalité municipale et nécessiteraient des discussions avec le milieu municipal dans le cadre de l'entente de partenariat entre le gouvernement du Québec et les municipalités.

6- Évaluation intégrée des incidences

À court terme, la révision de la méthode d'indexation, basée sur l'année la plus récente connue, pourrait aider à ralentir l'augmentation des plafonds d'imposition des terres agricoles dans les prochaines années.

Dans une période où l'augmentation du prix des terres agricoles s'accélère, l'indexation selon l'année la plus récente (méthode proposée) accélère l'augmentation des plafonds d'imposition des terres agricoles, par rapport à l'indexation selon une année fixe (méthode actuelle). Inversement, dans une période où l'augmentation du prix des terres agricoles s'amenuise, l'indexation proposée ralentit l'augmentation des plafonds. Ainsi, à long terme, la proposition vise davantage à réduire un biais d'estimation dans la méthode actuelle, alors que la méthode actuelle a plutôt un effet de lissage.

Le report au 15 juin 2025 de la publication du plafond d'imposition des terres agricoles visant les rôles d'évaluation foncière équilibrés qui entreront en vigueur en 2026 peut avoir un impact mineur sur le travail des évaluateurs fonciers. Ces derniers seront en pleine période de confection de rôles, lesquels doivent être déposés entre le 15 août et le 15 septembre 2025, en vertu de l'article 70 de Loi sur la fiscalité municipale.

La proposition n'a aucune autre incidence particulière, notamment sur les aînés, les Autochtones, les jeunes, les minorités, l'égalité entre les femmes et les hommes, la pauvreté, la culture, l'équité intergénérationnelle, les régions, les territoires ou les relations fédérales, provinciales ou internationales.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le rapport d'évaluation de la méthode d'établissement des plafonds d'imposition des terres agricoles a été soumis, pour commentaires, à l'Union des producteurs agricoles, à la Fédération québécoise des municipalités et à l'Union des municipalités du Québec. Les trois organisations se sont montrées favorables à la proposition de revoir la méthode d'indexation.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La proposition nécessite de modifier le Règlement et doit entrer en vigueur avant le 1^{er} juin 2025, date butoir de l'actuelle publication du plafond d'imposition des terres agricoles pour les rôles d'évaluation foncière équilibrés entrant en vigueur en 2026.

Un plan de communication a été élaboré. Il prévoit d'informer les clientèles cibles. La stratégie de communication en est une de relations de presse, d'utilisation de relayeurs d'information et de communications directes avec les clientèles cibles.

9- Implications financières

Le taux d'indexation ne sera connu qu'en mars 2025 pour l'année 2026. Selon les données préliminaires, il est toutefois estimé que la proposition pourrait, pour les premières années, engendrer une économie de quelques centaines de milliers de dollars, dont 85 % bénéficieront au gouvernement et 15 % aux producteurs agricoles. En effet, puisque le PCTFA rembourse 85 % des taxes foncières agricoles visées par les plafonds d'imposition des terres agricoles, toute réduction des plafonds entraîne une économie au gouvernement. Les économies induites pour le gouvernement et les producteurs agricoles se transforment en manque à gagner pour les municipalités, et vice versa, car le plafond d'imposition des terres agricoles est un vase communicant entre ces intervenants. Pour les municipalités, ce sera un manque à gagner équivalent à cette économie. Néanmoins, pour les contribuables fonciers de ces municipalités, la rééquilibrage des taux de taxes à la hausse devrait entraîner une hausse des taxes foncières de moins de 1 \$.

À long terme, les économies et les manques à gagner devraient toutefois s'équilibrer. La proposition vise essentiellement à se rapprocher des principes convenus avec les partenaires, soit refléter le plus possible le 90^e rang centile de la valeur foncière à l'hectare des terres agricoles au Québec.

10- Analyse comparative

L'instauration des plafonds d'imposition des terres agricoles découle des demandes historiques du milieu agricole de remplacer la méthode d'évaluation foncière agricole, qui s'appuie actuellement sur la valeur marchande, par des méthodes s'appuyant sur la valeur agronomique.

La plupart des provinces canadiennes et des états américains utilisent des méthodes s'appuyant sur la valeur marchande. L'Ontario, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard en sont de bons exemples. D'autres provinces cependant, comme l'Alberta, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, utilisent des méthodes s'appuyant sur la valeur agronomique.

L'introduction au Québec d'une méthode s'appuyant sur la valeur agronomique impliquerait une révision de fond du système en place avec des coûts majeurs, puisque de telles méthodes nécessitent des connaissances agronomiques pointues, ce que les évaluateurs fonciers ne possèdent pas. Elles nécessiteraient également la compilation et la centralisation d'un grand nombre de renseignements, ce qui est difficilement réalisable dans un système d'évaluation foncière décentralisé comme le nôtre.

Ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et
de l'Alimentation,

ANDRÉ LAMONTAGNE

Ministre des Affaires municipales,

ANDRÉE LAFOREST