Res
HD1295
C2W55

Questions fiscales dans l'agriculture

Document d'étude

Émis par
L'honorable Michael Wilson
Ministre des Finances

Janvier 1985

Canada

HD1295
C2W55

Questions fiscales dans l'agriculture

Document d'étude

Émis par
L'honorable Michael Wilson
Ministre des Finances

Janvier 1985

Ministère des Finances Canada
Department of Finance Canada

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
1. POPULATION, REVENUS ET TAUX D'IMPOSITION DANS L'AGRICULTURE	2
Nombres d'exploitations et d'exploitants agricoles	2
Répartition des exploitations agricoles par taille	4
Revenus des agriculteurs	7
Composition des recettes agricoles	9
Taux de rendement dans l'agriculture	12
Faillites commerciales dans l'agriculture	14
Dispositions fiscales et taux d'imposition dans l'agriculture	16
Comptabilité de caisse	16
Déduction totale des frais de détention des terres	19
Valeur des dispositions fiscales	19
2. QUESTION DES PERTES AGRICOLES RESTREINTES POUR LES AGRICULTEURS À TEMPS PARTIEL	22
Historique de la disposition	23
Profil statistique des agriculteurs à temps partiel	26
Effet de l'article 31	33
Expérience aux États-Unis	34
Préoccupations soulevées par les règles canadiennes existantes	39
Questions fondamentales de politique	41

3. QUESTION DE L'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL SUR LES TERRES AGRICOLES 45

Exonération fiscale des gains en capital agricoles .. 50

Définition des terres agricoles admissibles 50

Régime des gains non relatifs au fond de terre .. 51

Régime des personnes pratiquant l'agriculture à temps partiel ou comme loisir 51

Régime des terres agricoles détenues par des sociétés 52

Régime des pertes et des frais d'emprunt 52

Régime des gains déjà courus 53

Effet sur le prix des terres 54

Effet sur l'exploitation agricole familiale 54

Manque à gagner 55

Modifications possibles 55

4. QUESTION DES AGRO-OBLIGATIONS 58

Propositions récentes 58

Choix du mécanisme approprié 59

Efficacité du programme 60

Ampleur du programme 62

Application et observation 63

Valeur des biens agricoles 63

Effet sur les marchés de capitaux 64

Caractère temporaire ou permanent du programme 65

Interaction avec les programmes existants 65

Résumé 66

CONCLUSIONS 67

ANNEXE 68

Dispositions fiscales touchant les agriculteurs 68

INTRODUCTION

L'agriculture est un élément fondamental de l'économie canadienne. Elle répond aux besoins alimentaires de la nation, assure la prospérité et la croissance de nombreuses localités et est un important secteur d'exportation.

L'aide fédérale et provinciale à l'agriculture comprend des subventions directes, des mécanismes de stabilisation des prix, une assistance en matière de crédit, la gestion de l'offre, des activités de recherche et divers allégement fiscaux. Bien que ces mesures continuent d'apporter un soutien appréciable, les milieux agricoles ont demandé qu'une aide supplémentaire leur soit fournie afin d'améliorer leur situation financière et de stimuler leur vigueur à long terme, notamment en raison des taux élevés d'intérêt actuels et des prix déprimés des produits agricoles. En réponse, le gouvernement fédéral a déjà annoncé une ristourne destinée à compenser la taxe de vente sur l'essence et la hausse du prélèvement d'indemnisation pétrolière et l'inscription des frais d'intérêt sur les prêts à plus de cinq ans consentis par la Société de crédit agricole. L'exposé économique et financier du 8 novembre 1984 mentionnait trois autres questions fiscales intéressant le monde agricole qui devaient faire l'objet d'un examen plus approfondi: (1) la limitation de la déductibilité des pertes agricoles des agriculteurs à temps partiel à l'égard de leur revenu non agricole, (2) l'exonération fiscale des gains en capital agricoles et (3) la réduction des frais d'emprunt des agriculteurs au moyen des agro-obligations.

Ce document présente des renseignements ainsi qu'une analyse qui favoriseront la consultation sur ces questions. Il décrit d'abord le contexte économique dans lequel la politique fiscale doit être envisagée, avant de traiter les trois sujets susmentionnés.

1. POPULATION, REVENUS ET TAUX D'IMPOSITION DANS L'AGRICULTURE

L'imposition des revenus agricoles doit être étudiée dans le contexte du profil de revenu des agriculteurs, de la conjoncture économique et d'autres paramètres influant sur les questions fiscales particulières à examiner. Les données présentées ici sont les plus récentes dont on dispose. Les délais dont souffre la publication de certains chiffres amènent naturellement à s'interroger sur la fidélité avec laquelle ces derniers reflètent la situation actuelle des agriculteurs. Aussi a-t-ont essayé de compléter, dans la mesure du possible, les chiffres annuels par une analyse des tendances observées sur un certain nombre d'années ainsi que par l'utilisation d'autres sources de renseignements à l'égard de la période récente.

Le régime fiscal s'applique nécessairement à des situations générales plutôt qu'à des cas particuliers. C'est la raison pour laquelle divers aspects de l'agriculture qui, pour l'exploitant, sont bien distincts sont regroupés ici dans des chiffres globaux. Cette méthode est préférable lorsqu'on étudie la politique fiscale du fait que cette dernière s'applique à l'ensemble du secteur agricole et, généralement, à long terme. En raison de leur caractère général, les mesures fiscales ne sont pas toujours le meilleur moyen de corriger les problèmes qui touchent des éléments particuliers de l'industrie ou qui peuvent être réglés autrement, avec le temps. En conséquence, il est souhaitable de centrer l'analyse sur les tendances et la situation générales dans l'agriculture, par opposition à celles qui règnent dans tel secteur particulier.

Nombres d'exploitations et d'exploitants agricoles

Le recensement de 1981 de l'agriculture dénombrait 318,361 exploitations agricoles. Les données fiscales de la même années montraient cependant que 452,404 particuliers et 15,339 sociétés d'exploitation agricole avaient déclaré un revenu tiré de l'agriculture. Même si l'on tient compte des déclarations d'impôt multiples produites par les participants à des sociétés agricoles de personnes et à d'autres co-entreprises

agricoles, il y a environ 100,000 personnes de plus qui déclarent une activité agricole au fisc qu'il y a d'exploitations agricoles recensées. Étant donné que le recensement de l'agriculture vise toutes les exploitations agricoles dont les ventes agricoles brutes dépassent $250, on évite difficilement comment expliquer cet écart autrement que par la possibilité que le recensement oublie de nombreux exploitants de petites fermes qui produisent une déclaration d'impôt. La définition du revenu agricole pour le fisc est un peu plus complète que la définition du recensement, principalement parce qu'elle inclut les courses de chevaux, mais cette différence a un effet négligeable sur la comparabilité des deux sources de renseignements. Le chiffre du recensement peut être considéré comme une indication maximale des exploitations agricoles commerciales actives puisqu'il comprend un grand nombre de petites fermes, tandis que le nombre des contribuables agricoles est beaucoup plus important.

En raison de la prolifération d'exploitations agricoles à temps partiel de très petite taille, le nombre de contribuables agricoles est en hausse, tandis que celui des exploitations agricoles recensées diminue. Par exemple, entre 1966 et 1981, le nombre de fermes recensées a diminué de quelque 112,000 tandis que le nombre de contribuables agricoles augmentait de plus de 100,000.

On notera que la population des déclarants agricoles en puissance est même supérieure à ce qu'illustrent les données fiscales, lesquelles ne comprennent pas les petits exploitations agricoles à temps partiel déclarant occasionnellement un revenu agricole au fisc, mais non pour une année donnée. L'analyse porte à croire qu'il existe au moins 100,000 personnes qui ne déclarent une activité agricole que de manière sporadique et ne sont donc pas incluses dans le nombre des contribuables agricoles pour une année donnée.

Les entreprises agricoles sont en très grande majorité non constituées en société et gérées par des familles. Les exploitations agricoles constituées en société ne représentent que de 3 à 4 pour cent des fermes recensées ainsi que des contribuables agricoles, et 90 pour cent d'entre

elles sont contrôlées par des familles. Malgré leur nombre relativement restreint, les sociétés d'exploitation agricole représentent 19 pour cent des ventes agricoles et 11 pour cent de la valeur des terres et des bâtiments agricoles.

Répartition des exploitations agricoles par taille

Le tableau 1 présente la répartition des exploitations agricoles au Canada en fonction du chiffre d'affaire. Il fait ressortir la répartition inégale des exploitations et des ventes agricoles selon la catégorie de chiffre d'affaires.

Tableau 1

Répartition de l'activité agricole en fonction des ventes, 1981

Chiffre d'affaires	Répartition procentuelle des Exploitations agricoles	Ventes agricoles
Moins de $10,000	34.1	2.4
$ 10,000 - $ 25,000	18.8	6.2
$ 25,000 - $ 50,000	18.6	13.4
$ 50,000 - $100,000	17.1	23.9
$100,000 et plus	11.4	54.0
	100	100

Source: Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 1981.

On remarque la forte proportion des très petites exploitations. En 1981, 53 pour cent des exploitations agricoles avaient un chiffre d'affaires annuel inférieur à $25,000, ce qui est généralement considéré comme un seuil minimal de viabilité. Comme on le verra plus loin, la plupart de ces petites exploitations déclarent des pertes fiscales. Le tableau 1 montre aussi que la majeure partie de la production est assurée par les grandes exploitations. Plus de 90 pour cent proviennent d'exploitations dont le chiffre d'affaires dépasse $25,000.

Le tableau 2 montre l'importance du capital dans le secteur de l'agriculture. La première colonne montre que le capital agricole est supérieur à $100,000 dans plus de 80 pour cent des exploitations. La valeur en capital moyenne des exploitations en 1981 était de $409,000. Si l'on exclut les exploitations marginales, la haute intensité du capital agricole ressort encore plus. Les exploitations ayant un chiffre d'affaires d'au moins $25,000, la valeur en capital moyenne s'établissait à $654,000. Par contre, la valeur en capital moyenne était de $830,000 pour les exportations dont le chiffre d'affaires s'établissait à $50,000 (toujours une exploitation relativement modeste).

Tableau 2

Répartition de l'activité agricole en fonction de la valeur totale du capital, 1981

Valeur totale du capital	Répartition procentuelle des		
	Exploitations agricoles (nombre)	Capitaux agricoles* (valeur)	Terres agricoles (superficie)
Moins de $50,000	5.8	0.5	1.2%
$ 50,000 - $100,000	13.3	2.5	4.0
$100,000 - $200,000	23.6	8.4	10.8
$200,000 - $500,000	34.1	26.6	29.6
$500,000 et plus	23.3	62.2	54.4
	100	100	100

Source: Statistique Canada, Recensement de l'agriculture, 1981.

* Comprend les terres et bâtiments agricoles, les machines et l'équipement aratoires, ainsi que tout le bétail et la volaille, mais non la valeur des contingents de production agricole.

Les colonnes 2 et 3 du tableau 2 montrent que le stock total de capital agricole, y compris les terres, est concentré dans les exploitations les plus importantes. Quatre-vingt neuf pour cent du capital agricole en valeur et 84 pour cent des terres agricoles en superficie sont détenus par des exploitations dont la valeur en capital dépasse $200,000. On peut notamment relever, en ce qui concerne l'impôt sur les gains en

capital, que 90 pour cent de l'ensemble des terres et des bâtiments agricoles en valeur se trouvent dans des exploitations dont la valeur en capital est d'au moins $200,000. Les terres et bâtiments agricoles représentent, et de loin, l'élément le plus important de capital agricole; en 1981, ils comptaient pour environ 79 pour cent de la valeur totale du capital.

Le tableau 3 présente la répartition régionale de l'actif agricole moyen y compris tout le capital agricole et les contingents de production agricole. Les données reflètent les valeurs en janvier 1984, et donc la situation actuelle dans l'agriculture, y compris la baisse récente de la valeur des terres.

Tableau 3

Répartition régionale de l'actif et du capital investi moyens par exploitation agricole, 1984

	Actif total moyen	Capital investi moyen
	(dollars)	
Canada	508,469	416,945
Provinces de l'Atlantique	323,276	261,862
Québec	298,913	224,185
Ontario	406,017	324,814
Manitoba	451,041	369,854
Saskatchewan	596,669	507,169
Alberta	689,837	579,463
Colombie-Britannique	523,556	424,080

Source: Société du crédit agricole, Sondage agricole, de 1984.

À l'heure actuelle, l'actif total moyen par exploitation agricole dépasse $500,000. Cet actif correspond pour 82 pour cent au capital investi, qui s'élève à $417,000 en moyenne par ferme. Cela se compare à une valeur nette moyenne légèrement inférieure à $47,000 par famille canadienne en 1977, année la plus récente pour laquelle les données sont disponibles. Comme on peut s'y attendre, les exploitations réalisant les plus gros chiffres d'affaires ont un actif nettement plus important. Par exemple, le tiers supérieur des exploitations agricoles d'après le

chiffre d'affaires annuel a un actif moyen de $891,000. Ces exploitations sont l'épine dorsale de l'agriculture canadienne, réalisant environ les trois quarts des ventes agricoles. Le capital investi constitue 78 pour cent, en moyenne, de l'actif total de ces grandes exploitations.

Revenus des agriculteurs

Le tableau 4 compare le revenu total moyen déclaré au fisc par différentes catégories de contribuables pour les sept dernières années à l'égard desquelles on dispose de données. Pour compiler des données fiscales, Revenu Canada classe les particuliers d'après l'activité qui constitue leur principale source de revenu. Chaque fois qu'il est question de données fiscales dans ce document, l'expression «agriculteur à temps plein» s'entend des personnes dont la principale source de revenu est constituée par des ventes agricoles brutes. Les «agriculteurs à temps partiel» sont toutes les autres personnes pour lesquelles les ventes agricoles brutes sont inférieures aux autres sources de revenu. Il convient de noter que cette définition n'est employée qu'à des fins statistiques et quelle ne coïncide pas avec celle qu'utilise Revenu Canada pour appliquer le plafond de déductibilité des pertes agricoles. Comme on le verra plus loin, beaucoup de personnes classées comme agriculteurs à temps partiel à des fins statistiques dans ce document ont été autorisées à déduire leurs pertes agricoles en totalité, sans limitation. De même, la catégorie des comprend ceux qui sont en réalité des agriculteurs à temps partiel, mais dont le revenu agricole brut est suffisamment élevé pour dépasser leur revenu non agricole. Si le critère employé ici pour distinguer les agriculteurs à temps partiel et à temps plein ne reflète pas de façon précise le statut actuel des individus dans tous les cas, il est en général suffisamment adéquat aux fins de l'analyse des questions fiscales à l'étude dans ce document.

Le tableau 4 porte à croire que les agriculteurs ont généralement déclaré des revenus moyens supérieurs à ceux des autres groupes pendant la période considérée. Leur revenu a augmenté régulièrement, sauf en 1982 où il ont accusé une légère baisse, comme celui des autres entreprises individuelles.

Tableau 4

Revenu total moyen* par contribuable déclaré par diverses catégories de contribuables, 1976-1982

	Agriculteurs à temps plein	Pêcheurs	Entrepreneurs individuels**	Ensemble des contribuables non agricoles
		(dollars)		
1976	10,355	8,400	10,132	10,132
1977	10,371	9,919	10,488	10,488
1978	11,139	12,285	10,899	10,899
1979	13,148	12,774	11,648	11,648
1980	13,884	10,854	12,333	12,333
1981	16,964	12,729	12,961	15,382
1982	16,080	13,008	12,560	16,732

Source: Revenu Canada, Statistiques fiscales, 1976-1982.

* Le revenu comprend le total des gains en capital réalisés.

** Les «entrepreneurs individuels» ne comprennent pas les agriculteurs, les pêcheurs et les membres de professions libérales travaillant pour leur compte.

Dans tous les cas, les chiffres présentent le revenu déclaré aux fins d'imposition. Ils tendent à sous-évaluer le revenu des agriculteurs en raison de la comptabilité de caisse et d'autres avantages fiscaux incitatives dont ils bénéficient. Des encouragements fiscaux sont également offerts aux autres contribuables, mais ils n'ont pas la même importance que pour les agriculteurs et n'influent pas autant sur la mesure du revenu. Ainsi, au cours de la période récente, le revenu agricole net global mesuré aux fins de l'impôt n'a été que d'environ la moitié, en moyenne, du revenu agricole net mesuré par Statistique Canada dans les comptes nationaux.

Ces chiffres, constituant des moyennes applicables aux contribuables de chaque catégorie, appellent plusieurs autres nuances. Par exemple, les données relatives aux agriculteurs à temps plein de même qu'aux entrepreneurs individuels ne comprennent pas le revenu tiré d'une exploitation agricole ou d'une autre entreprise constituée en société. Le revenu distribué par ces dernières entreprises prend la forme de dividendes ou de salaires, et n'apparaît pas comme revenu d'entreprise. Les chiffres

de la dernière colonne, relatifs à l'ensemble des contribuables non agricoles, subissent l'influence des personnes qui produisent une déclaration d'impôt uniquement pour réclamer le crédit d'impôt pour enfant et divers crédits d'impôt provinciaux. Plusieurs redressements ont été apportés afin d'éliminer ces distorsions et de donner un profil plus exact du revenu des membres actif de chaque catégorie. Bien que le revenu absolu soit généralement plus élevé après ces redressements, la situation relative des différents secteurs présentés au tableau 4 ne s'en trouve pas modifiée.

Composition des recettes agricoles

Les recettes agricoles comprend trois éléments: le revenu d'exploitation, le revenu en nature et la hausse de valeur de l'actif. Le tableau 5 illustre l'importance relative de ces différentes sources de gains.

Il ressort du tableau 5 que, dans le passé, le revenu d'exploitation net et le revenu en nature consommé dans les fermes ont été de loin inférieurs à la hausse de valeur du capital agricole. Au cours des 12 années considérés, la plus-value sur les terres et bâtiments agricoles a représenté à peine moins de 70 pour cent des recettes agricoles globales. Les biens immeubles ont certes augmenté de manière appréciable pendant les années 60, mais leur hausse n'a pas représenté une proportion aussi importante du rendement total de l'agriculture. Entre 1960 et 1971 par exemple, la hausse de valeur du capital n'a constitué que 35 pour cent des recettes agricoles totales. Si l'on passe des proportions aux chiffres absolus, la hausse totale des biens immeubles a été d'environ $85 milliards dans l'agriculture entre 1972 et 1983.

L'augmentation du capital présentée au tableau 5 comprend la hausse de valeur des biens immeubles agricoles résultant des investissements nets. Les chiffres de Statistique Canada montrent toutefois que les investissements nets représentaient moins de 5 pour cent de la hausse totale des biens immeubles agricoles entre 1960 et 1983.

Tableau 5

Composantes des recettes agricoles globales, 1972-1983

	Revenu net d'exploitation*	Aliments produits et consommés à la ferme	Hausse nominale de valeur des terres et bâtiments**
	(pourcentage des recettes globales)		
1972	37.8	2.7	60.1
1973	30.0	2.1	68.0
1974	31.4	1.5	67.1
1975	33.0	1.4	65.6
1976	29.3	1.9	68.8
1977	20.6	1.7	77.7
1978	18.9	1.4	79.6
1979	16.0	1.3	82.8
1980	17.1	1.5	81.4
1981	42.0	3.1	55.0
1982	92.7	7.3	***
1983	92.8	7.2	***

Source: Statistique Canada, Série de la valeur des terres et bâtiments agricoles et Recueil du revenu agricole net.

* Ne comprend pas les variations de la valeur des stocks.

** Les chiffres compilés par Statistique Canada relativement à la valeur des terres et bâtiments agricoles sont arrêtés le 3 juin chaque année. Dans ce tableau, les chiffres ont été ajustés en fonction de l'année civile pour coïncider avec les autres chiffres du même tableau. Les données reflètent les hausses de valeur cumulatives dont une bonne partie n'a pas encore été réalisée.

*** La valeur nominale des terres et bâtiments a accusé un déclin au cours de ces deux années. Les déclins se sont élevés à 76.5 et 58.5 pour cent respectivement du revenu positif provenant des deux autres sources en 1982 et 1983.

L'effet de la baisse récente de valeur des terres agricoles commence à apparaître aux deux dernières lignes du tableau 5. L'accroissement marqué du revenu d'exploitation, en importance relative, en 1982 et 1983 résulte d'un déclin de la valeur des terres agricoles. Selon des estimations tirées à la fois de la série de Statistique Canada sur la valeur en capital des terres et bâtiments agricoles, ainsi que du Sondage agricole de 1984 qui vient d'être publié par la Société du crédit agricole, la valeur des propriétés agricoles est maintenant inférieure d'environ 4 pour cent à son niveau de 1981-1982.

Tableau 6

Hausse de la valeur par acre des terres et bâtiments agricoles, 1960-1983

	Valeur par acre des biens immeubles agricoles	Indice des prix à la consommation	Indice des 300-B.T.
	(hausse en pourcentage sur l'ensemble de la période)		
Canada	1183.8	29.5	359.8
Terre-Neuve	*		
Île-du-Prince-Édouard	1079.6		
Nouvelle-Écosse	1191.6		
Nouveau-Brunswick	828.8		
Québec	901.3		
Ontario	1111.8		
Manitoba	861.6		
Saskatchewan	1365.2		
Alberta	1606.6		
Colombie-Britannique	1081.0		

Sources: Statistique Canada, Série de la valeur en capital des terres et bâtiments agricoles; et Fact Book de la bourse de Toronto.

* Les données relatives à Terre-Neuve ne sont disponibles que depuis 1976; la hausse entre 1976 et 1985 a été de 304.6 pour cent.

Le tableau 6 montre l'importance de l'augmentation de valeur des terres et des bâtiments agricoles.

Pendant les 24 années allant de 1960 à 1983, la valeur des biens immeubles agricoles par acre a été multipliée par près de 13. Même si l'on tient compte des derniers chiffres disponibles indiquant un fléchissement du prix des terres agricoles, la hausse de valeur des biens immeubles agricoles a été de loin supérieure à l'inflation ainsi qu'au taux de croissance de l'indice des 300 titres de la bourse de Toronto. L'augmentation absolue varie considérablement selon les régions du pays, mais une très forte progression réelle a été enregistrée dans toutes les provinces. Sur l'ensemble des 24 années, le taux réel composé moyen de hausse des biens immeubles agricoles par acre a été d'environ 5 pour cent dans tout le Canada.

Taux de rendement dans l'agriculture

Le tableau 7 présente le taux de rendement du capital et des fonds investis dans l'agriculture de 1975 à 1983. Il s'agit de taux nominaux non corrigés de l'inflation.

Tableau 7

Taux de rendement nominal du capital total et du capital investi dans l'agriculture, 1975-1983

	Taux nominal de rendement du capital total		Taux nominal de rendement du capital investi		
	Non c. hausse terres & bât.	Y c. hausse terres & bât.	Non c. hausse terres & bât.	Y c. hausse terres & bât.	Taux de rendement des obligations à long terme du gouv. du Canada
	(pour cent)				
1975	6.9	22.7	7.0	26.2	9.0
1976	4.6	16.7	4.0	18.8	9.2
1977	2.9	16.4	2.1	18.6	8.7
1978	3.2	19.7	2.4	22.5	9.3
1979	3.4	22.4	2.3	25.5	10.2
1980	2.7	15.8	1.5	17.4	12.5
1981	3.6	7.1	2.1	6.3	15.2
1982	2.3	-0.3	0.8	-2.4	14.3
1983	1.5	-0.4	0	-2.3	11.8

Source: Taux calculés à partir des données du Recueil du revenu agricole net, de la série sur la valeur en capital des terres et bâtiments agricoles et de La population active de Statistique Canada.

Remarque: Il a été tenu compte de la valeur du travail fourni par les agriculteurs dans le calcul des taux de rendement. Il n'est fait aucune déduction de l'intérêt sur l'endettement au titre de frais aux fins du calcul des taux de rendement/capital total.

De 1975 à 1981, les taux de rendement ont été relativement élevés dans l'agriculture si l'on tient compte de la hausse de valeur des biens immeubles agricoles. Le taux moyen de rendement du capital total dans l'agriculture, sur les sept années considérés, a été de 17.3 pour cent, tandis que le taux moyen de rendement du capital investi s'élevait à 19.3 pour cent. Ces chiffres se comparent à un rendement moyen de 10.6 pour cent sur les obligations du gouvernement du Canada au cours de cette période. Les taux réels de rendement -- c'est-à-dire les taux nominaux corrigés de la hausse du niveau général des prix -- ont eux aussi été assez élevés. Après correction de l'inflation, le taux réel moyen de rendement du capital agricole s'établissait à plus de 10 pour cent pour la période. Les taux réels de rendement dans l'agriculture ont été nettement plus élevés que dans de nombreuses autres industries.

Les taux de rendement totaux ont chuté considérablement depuis 1981, et sont de fait devenus négatifs. Cela est principalement dû au déclin des valeurs des terres agricoles, sans augmentation correspondante du rendement de l'exploitation courante.

Le tableau 7 montre également la diminution marquée du taux de rendement de l'exploitation de l'agriculture (c'est-à-dire après élimination de la hausse de valeur des terres et bâtiments agricoles). La baisse générale du taux de rendement de l'exploitation de l'agriculture est due à l'accroissement de la valeur des biens immeubles qui entre dans le calcul des taux de rendement. Autrement dit, si la hausse des biens immeubles agricoles a considérablement accru le rendement total de l'agriculture, elle a aussi ramené le rendement de l'exploitation courante à une très faible proportion de la valeur marchande du capital. L'exploitant agricole établi, qui a acheté sa ferme il y a des années à des prix beaucoup plus bas, n'est pas menacé par cette évolution. Par contre, ceux qui se lancent dans l'agriculture ont souvent beaucoup de mal à avoir une exploitation agricole rentable à cause du coût très élevé du capital. Aussi faut-il étudier avec attention les effets qu'une modification de la politique fiscale pourrait avoir sur le prix des terres agricoles. Tout changement qui ferait monter le prix des terres agricoles quoiqu'il

pourrait apporter des gains fortuits aux agriculteurs établis qui ont acquis leurs terres agricoles à des prix moins élevés, aurait un effet négatif sur les nouveaux agriculteurs. Quoique les chutes récentes de la valeur des terres agricoles puissent quelque peu aider les nouveaux agriculteurs, le prix des terres demeure malgré tout très élevé en termes absolus. Ainsi, le rendement de l'exploitation courante demeure très inférieur en pourcentage du capital agricole. La baisse de la valeur des actifs et la persistance de rendement d'exploitation courante réduit semblent constituer un facteur important dans les difficultés financières des grandes exploitations agricoles.

Faillites commerciales dans l'agriculture

le tableau 8 présente les taux de faillite dans l'agriculture de 1979 à 1984.

Tableau 8

Faillites agricoles, 1979-1984

	Nombre de faillites agricoles	Faillites en pourcentage des fermes recensées
		(pourcentage)
1979	124	0.04
1980	221	0.07
1981	261	0.08
1982	410	0.13
1983	488	0.15
1984 (janv.-nov.)	522	-

Source: Les chiffres de faillites ont été fournis par Consommation et Corporation Canada.

Même si le taux des faillites agricoles est en hausse depuis 1979, il reste relativement peu élevé. Même en 1984, si les faillites ont continué au rythme des 11 premiers mois, leur nombre aura été inférieur à 2 millièmes du nombre total d'exploitations agricoles recensées. Ce chiffre est inférieur à un cinquième du taux de faillite des entreprises non agricoles.

Le taux des faillites agricoles ne reflète certainement pas toutes les difficultés que connaissent les agriculteurs. D'abord, d'après la Loi sur la faillite, les agriculteurs ne peuvent être mis en faillite à la requête d'un créancier tel qu'une banque. Le fait est aussi que les prêteurs laissent peut-être les exploitations agricoles accumuler des arrérages plus importants sur leurs prêts que les autres entreprises. Étant donné que les fermes sont plus regroupées dans des zones géographiques déterminées, les prêteurs ne veulent peut-être pas saisir leurs avoirs ou déclencher une vente forcée parce que cela ferait baisser la valeur des fermes. Enfin, on dit que les agriculteurs seraient plus réticents que d'autres à subir le «déshonneur» de la faillite. En raison de ces facteurs, des ventes involontaires de terres agricoles constitueraient peut-être un meilleur indicateur de difficulté financière pour ce secteur. Cependant, ces ventes ne sont documentées par aucune donnée.

Même s'il n'existe aucune indication précise des difficultés financières rencontrées actuellement par les agriculteurs, des statistiques financières choisies tirées du Sondage agricole de 1984 de la SCA jettent quelque lumière sur ce sujet. On considère généralement que les exploitations agricoles où le capital investi dépasse 50 pour cent de l'actif total sont en relativement bonne situation. D'après l'enquête de la SCA, environ 91 pour cent des fermes sont dans cette catégorie. Une proportion évaluée à 3.2 pour cent des exploitations agricoles a un capital investi de 25 pour cent au moins tandis que 5.9 pour cent ont un capital investi situé entre 25 et 50 pour cent. Dans ces deux catégories, on compte environ 7,500 agriculteurs pour lesquels les frais d'intérêt dépassent 40 pour cent des ventes, seuil considéré comme sérieux par les créanciers pour évaluer les difficultés financières. Il n'existe aucune donnée comparable qui permettrait de déterminer le degré de difficulté financière rencontré actuellement par les exploitations non agricoles.

Dispositions fiscales et taux d'imposition dans l'agriculture

Les agriculteurs sont assujettis comme tous les autres Canadiens à l'impôt sur leurs revenus de toutes provenances. Ils ont droit aux encouragements fiscaux et aux autres mesures généralement offerts aux entreprises et aux particuliers, tels que le crédit d'impôt à l'investissement, l'amortissement accéléré, le taux réduit d'imposition de la petite entreprise et les déductions pour revenus de placement et de pension. La Loi de l'impôt sur le revenu comporte en outre plusieurs dispositions applicables uniquement à l'agriculture. Celles qui ont un effet appréciable sur l'imposition des revenus agricoles apparaissent dans le tableau qui suit.

Ces dispositions sont décrites brièvement dans l'annexe. Deux d'entre elles -- la comptabilité de caisse et la déduction totale des frais de détention des terres -- sont décrites plus en détail en raison de leur importance pour les questions fiscales étudiées.

Comptabilité de caisse:

D'après les principes comptables généralement admis, les dépenses d'entreprises sont déductibles dans le calcul du revenu uniquement si leur contrepartie est consommée dans l'année par l'entreprise. Ce principe, également appliqué par le fisc, oblige les entreprises à tenir une comptabilité d'exercice pour mesurer leur revenu. L'un des principaux buts de la comptabilité d'exercice est de faire correspondre les revenus et les dépenses de la période considérée.

DISPOSITIONS FISCALES TOUCHANT L'AGRICULTURE

Dispositions spéciales

Comptabilité de caisse

Évaluation souple du bétail

Étalement du revenu sur cinq ans

Roulement d'exploitations agricoles familiales: report de l'impôt sur les gains en capital lors des transferts d'exploitations aux enfants

Amortissement de la moitié de la valeur des contingents de production

Déductibilité immédiate de nombreux frais de défrichage et d'amélioration des terres et régime des gains en capital pour la hausse de valeur résultante

Amortissement accéléré de certains bâtiments agricoles

Report du revenu relatif aux grains vendus grâce aux bons de paiement au comptant

Possibilité de réserve sur 10 ans pour la vente à tempérament d'une exploitation agricole aux enfants

Report du revenu sur la destruction d'animaux

Déduction immédiate des dépenses de préproduction (pour les arbres et arbustes vivaces à récolte annuelle)

Règles administratives spéciales de déduction d'une partie des dépenses domestiques comme frais d'entreprise agricole

Dispense des acomptes provisionnels d'impôt à verser chaque trimestre

Disposition sur les pertes agricoles restreintes à $5,000 pour les agriculteurs à temps partiel.

Dispositions générales

Déductibilité totale des frais de détention des terres agricoles

Droit aux obligations pour le développement de la petite entreprise, pour les agriculteurs en difficulté financière

Droit au taux réduit d'imposition de la petite entreprise, pour les agriculteurs constitués en société

Étalement du revenu minimise l'incidence des taux marginaux plus élevés sur le revenus agricoles irréguliers

Possibilité de déduire les salaires versés au conjoint permettant ainsi de répartir le revenu aux fins d'impôt

Droit au crédit d'impôt à l'investissement

Droit au roulement des biens de remplacement (biens d'entreprises) pour les agriculteurs qui déménagement ou regroupent leurs activités agricoles

La moitié seulement des gains en capital agricoles assujettis à l'impôt.

La comptabilité de caisse, permise aux agriculteurs et aux pêcheurs, s'écarte de ce principe, d'où deux avantages. En premier lieu, au lieu de déclarer le revenu lorsqu'il est gagné et les dépenses lorsque leur contrepartie est utilisée par l'entreprise, les agriculteurs déclarent le revenu lorsqu'ils le reçoivent et déduisent les dépenses lorsqu'ils les font. Ainsi, les ventes faites à crédit ne sont pas comprises dans le revenu avant que le produit de la vente ne soit perçu et les dépenses sont déduites lorsqu'elles sont effectuées, même si elles se rapportent aux années futures. Le deuxième avantage, et le plus important, tient au fait que les achats de stocks sont entièrement déductibles dans l'année. En comptabilité d'exercice, le coût des stocks ne peut en fait être déduit que dans l'année où la marchandise est vendue, du fait que l'augmentation des stocks ne représente qu'un changement de composition de l'actif, du poste «caisse» au poste «matières», sans variation de l'actif net.

La comptabilité de caisse permet au contribuable qui déclare un revenu agricole de différer l'impôt pendant une période prolongé. L'impôt peut être différé grâce à l'achat de stocks agricoles avant la fin de l'année. Ces règles, qui avaient été instaurées au profit des agriculteurs à temps plein, peuvent aussi fournit un avantage fiscal appréciable aux agriculteurs à temps partiel qui ont un revenu non agricole élevé. Par exemple, une personne ayant d'autres revenus peut investir dans du bétail et déduire ce coût de ses autres revenus. Ainsi, bien que la personne détienne toujours le bétail acheté, elle subit une perte agricole aux fins de l'impôt. Une disposition connexe permet aux agriculteurs d'évaluer leur stock d'animaux à la fin de chaque année à un montant quelconque situé entre zéro et leur juste valeur marchande et d'ajouter ce montant au revenu pour fins d'impôt. Cette disposition, couplée à la comptabilité de caisse et aux dispositions de report prolongé antérieur et postérieur des pertes, donne aussi aux agriculteurs une marge de manoeuvre considérable pour étaler leur revenu. Ils peuvent ainsi bénéficier au maximum de leur exemptions et crédits d'impôt personnels chaque année et différer l'impôt pendant une période prolongée.

Déduction totale des frais de détention des terres:

En général, les contribuables peuvent déduire l'intérêt sur les fonds empruntés à des fins d'entreprise, notamment pour acheter des éléments d'actifs tels que des machines, de l'outillage et des bâtiments. Cela est conforme au principe comptable généralement admis pour la mesure des bénéfices. Cependant, lorsqu'une dette est contractée afin d'acquérir un bien de placement dont le rendement prend en totalité ou presque la forme d'une hausse de valeur, la déductibilité totale et immédiate de l'intérêt peut entraîner un manque de correspondance important entre les revenus et les dépenses. Le revenu tiré du bien est différé jusqu'à la vente de ce dernier et n'est alors imposable qu'à 50 pour cent à titre de gain en capital, tandis que les frais d'intérêt sont entièrement déductible chaque année. Comme il a été indiqué, les terres agricoles ont pris beaucoup de valeur ces dernières années et bien des gens en achètent surtout comme placement, plutôt que dans le but d'exercer l'agriculture à temps plein. La déductibilité immédiate et totale des frais de détention des terres a alors un effet fiscal appréciable pour les investisseurs et la valeur des déductions fiscales peut en théorie dépasser l'impôt à payer sur le revenu du bien. Il importe de souligner que l'intérêt est une dépense légitime déductible par toute entreprise. Cette disposition revêt une importance particulière pour l'entreprise agricole en raison de la prédominance des terres sur l'ensemble des biens agricoles ainsi que la part historiquement considérable que représente l'appréciation de la valeur de celles-ci dans les recettes agricoles totales.

Valeur des dispositions fiscales:

Les statistiques fiscales existantes ne permettent pas de déterminer la valeur particulière de chacune des dispositions fiscales touchant l'agriculture énumérées précédemment. Leur effet cumulatif est cependant révélé par une comparaison des taux effectifs d'imposition dans l'agriculture et les autres secteurs de l'économie. Le tableau 9 présente ces renseignements en montrant le taux moyen d'impôts fédéral et provincial applicables aux revenus agricoles, aux revenus salariaux et aux revenus

d'une entreprise non agricole des particuliers (à l'exclusion de toutes les entreprises agricoles et non agricoles constitués en société). Les chiffres sont des moyennes des années d'imposition 1980 et 1981.

Tableau 9

Impôts fédéral et provincial sur les revenus agricoles et non agricoles des particuliers

	Revenu net d'exploitation agricole	Revenus salariaux	Revenus d'entreprises non agricoles
Revenu d'après les Comptes nationaux ($ millions)	3,790	182,680	11,420
Revenu déclaré au fisc ($ millions)	1,920	161,790	8,110
Impôts fédéral et provincial sur le revenu ($ millions)	152	28,562	1,706
Taux effectif moyen d'imposition	4.0%	15.6%	14.9%

Source: Chiffres élaborés à partir des données fiscales de Revenu Canada et des Comptes nationaux du revenu et des dépenses.

Remarques: Les chiffres sont des moyennes des années d'imposition 1980 et 1981. Ils ne comprennent pas les données fiscales relatives aux entreprises agricoles et autres constituées en société. Les données fiscales relatives aux sociétés, bien que suffisamment détaillées pour permettre de classer les entreprises par source principale de revenu, n'indiquent pas l'ordre de grandeur des divers éléments de revenu tirés par une société de divers genres d'activités commerciales. Cette omission n'a toutefois guère d'importance puisque 3.8 pour cent seulement des exploitations agricoles sont constituées en société.

Le revenu d'entreprises agricole et non agricole ne comprend pas ici les gains en capital.

Il ressort du tableau 9 que le taux effectif moyen d'imposition des revenus agricoles est relativement faible. La moyenne des impôts totaux, fédéral et provinciaux, versés sur les revenus agricoles en 1980 et 1981 n'était que de $152 millions, ce qui donnait un taux effectif

moyen d'imposition de 4 pour cent, soit un peu plus du quart du taux moyen d'imposition frappant les revenus salariaux et les revenus d'entreprises non agricoles.

Ce faible taux résulte principalement des dispositions fiscales applicables au revenu agricole. En raison surtout de la comptabilité de caisse et de l'amortissement accéléré, le revenu agricole déclaré au fisc n'était que d'environ la moitié du revenu agricole estimé par Statistique Canada. L'écart entre le revenu déclaré au fisc et le revenu estimé par Statistique Canada est beaucoup plus faible dans les autres secteurs car ils ne bénéficient pas de dispositions fiscales analogues. Les pertes agricoles, dont celles déclarées par des particuliers qui ont des chiffres d'affaires agricoles bruts peu élevés, tendent également à réduire le taux moyen d'imposition sur le revenu agricole net. De nombreux déclarants agricoles ont pu réduire leurs impôts à zéro. Ils représentent une proportion importante des particuliers à revenu élevé et non imposables qui pourraient être touchés par un impôt minimum présentement à l'étude.

Les sections qui suivent seront consacrées à des questions fiscales particulières, et en premier lieu aux pertes déductibles pour les agriculteurs à temps partiel.

2. QUESTION DES PERTES AGRICOLES RESTREINTES POUR LES AGRICULTEURS À TEMPS PARTIEL

Les règles limitant la déductibilité des pertes agricoles sur le revenu non agricole des agriculteurs à temps partiel figurent à l'article 31 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Lorsque le revenu d'un contribuable ne provient principalement ni de l'agriculture ni d'une combinaison de l'agriculture et de quelque autre source, les pertes agricoles déductibles des revenus d'autres sources ne peuvent dépasser $2,500, plus la moitié de l'excédent de la perte agricole sur $2,500, à concurrence de $5,000. Toute perte agricole dépassant ce plafond est la «perte agricole restreinte» du contribuable pour l'année. Elle peut être reportée aux dix années qui suivent ou aux trois années antérieures afin d'être déduite du revenu agricole. Dans la mesure où une perte agricole restreinte comprend des frais d'intérêt ou des taxes municipales sur des terres agricoles, le contribuable peut renoncer à leur déduction afin, en contrepartie, d'en ajouter le montant au prix de base rajusté du fonds de terre, réduisant ainsi le gain en capital éventuel lors de la vente des terres.

L'article 31 établit une distinction entre les agriculteurs à temps plein et à temps partiel qui exploitent une entreprise agricole. Une activité est ou n'est pas une entreprise selon un complément de facteurs déterminants. Mais, pour constituer une entreprise, il est essentiel que l'activité offre une perspective raisonnable de bénéfices. C'est le cas de toute activité et constitue le facteur de base qui permet de distinguer une entreprise d'une activité ou d'un loisir personnels. Si aucune perspective de bénéfices n'est offerte dans le cadre d'une activité, aucune portion des pertes découlant de l'activité ne peut être déduite aux fins d'impôt. L'article 31 n'a pas pour objet d'établir si l'exploitation agricole offre une perspective raisonnable de profit. Cet article ne s'applique que lorsque l'activité agricole du contribuable offre une perspective raisonnable de profit et sert à restreindre les pertes agricoles admissibles de ceux qui exploitent à temps partiel une entreprise agricole.

Historique de la disposition

Pour comprendre l'objet et le sens de la disposition qui limite la déductibilité des pertes agricoles pour les agriculteurs à temps partiel, il est utile d'en retracer brièvement l'historique.

Deux ans après l'adoption de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu de 1917, on y ajouta une disposition selon laquelle un contribuable, aux fins du calcul de son revenu imposable, ne pouvait déduire une perte d'entreprise du revenu de son «principal emploi, métier ou commerce, ou de sa principale occupation ou profession». Cette disposition interdisait en fait au contribuable de déduire du revenu de son activité principale les pertes que lui occasionnaient des activités secondaires. Bien que cette disposition fût formulée en termes généraux, la déclaration suivante du ministre des Finances de l'époque, Sir Thomas White, permet de croire principalement qu'il était préoccupé par les agriculteurs à temps partiel:

> «On m'a signalé récemment le cas d'un homme ayant un revenu élevé qui s'était mis en tête de devenir un agriculteur prospère. On dit qu'une personne qui pratique l'agriculture comme passe-temps est un «agriculteur du dimanche» par opposition à celui qui travaille réellement à sa ferme et en tire un revenu. L'«agriculteur du dimanche» perd presque toujours de l'argent et nous n'avons pas l'intention de le laisser établir une perte à ce titre. Nous l'imposerons sur son revenu. Nous ne voulons pas le dissuader de se lancer dans l'agriculture, mais nous ne pensons pas qu'il devrait établir des pertes agricoles, déductibles d'un revenu considérable gagné à la ville.» (traduction)

En 1948 fut instaurée une modification qui remplaçait l'expression «principal emploi, métier ou commerce, ou principale occupation ou profession» par les termes «source principale de revenu». Cette modification faisant entrer les revenus de placements passifs dans le champ

d'application des restrictions dans la mesure où ils peuvent être considérés comme la source principale de revenu du contribuable. Cela a eu pour effet restreindre l'application de la déduction pour les pertes agricoles, ou provenant de toute autre activité, aux seules sources secondaires de revenu.

En 1951 furent ajoutés des paragraphes qui, pour la première fois, distinguaient explicitement les activités agricoles des autres activités pour leur appliquer un régime distinct. La nouvelle disposition était formulée de manière comparable à l'actuel article 31, stipulant que, lorsque «le revenu d'un contribuable, pour une année d'imposition, ne provient principalement, ni de l'agriculture ni d'une combinaison de l'agriculture et de quelque autre source», la perte agricole admissible pouvant être déduite de toutes les autres sources de revenu était la moitié de la perte agricole pour l'année ou $5,000, le moindre des deux étant retenu. La restriction générale de la déductibilité des autres pertes d'entreprise restait en vigueur.

Jusqu'à la date de cette modification, bien que les pertes d'entreprise, y compris les pertes agricoles, n'ont pu être déduites de la source principale de revenu du contribuable, elles pouvaient être déduites sans restriction des sources secondaires telles que les revenus de placement ou les revenus locatifs. Cela était dû au fait que les dispositions initiales prévoyaient seulement que le revenu global du contribuable aux fins d'imposition ne pouvait être inférieur à sa source principale de revenu. Les pertes pouvaient donc être déduites sans restriction des sources secondaires de revenus. Après les modifications de 1951, cela continuait d'être le cas pour tous les genres de pertes provenant d'une entreprise à temps partiel sauf les pertes agricoles à temps partiel, dont la déduction était désormais limitée à $5,000 à l'égard de toutes les sources de revenus. Le ministre des Finances de l'époque, Douglas Abbott, expliquait dans la citation suivante la logique de la déduction de la moitié des pertes agricoles, à concurrence de $5,000:

> «...cet article a pour objet de fournir un allégement à ceux que l'on appelle communément «gentlemen farmers», dont la principale occupation n'est pas l'agriculture. Cela vient une

> fois encore confirmer une pratique administrative de très longue date selon laquelle la direction générale de l'impôt admettait la déduction de 50 pour cent des pertes de caisse encourues dans ce type d'opération agricole, soit une source secondaire de revenu; et par pertes de caisse, on entendait sans déduction de l'amortissement. Il s'agissait d'une règle qui, au fur et à mesure qu'elle évoluait, n'était probablement pas justifiée aux termes de la Loi.» (traduction)

En 1952, la disposition générale interdisant au contribuable de déduire les pertes d'entreprises secondaires de sa source principale de revenu fut abrogée. Les changements de 1952 permettaient au contribuable de faire la somme des revenu et pertes provenant de toutes ses activités et de ne payer l'impôt que sur le résultat net. Les seules exceptions à cette règle étaient les contribuables qui subissaient une perte au titre d'une activité agricole à temps partiel. Prenant la défense de cette disposition, le ministre des Finances de l'époque, Douglas Abbott, déclara:

> «...les gentlemen-farmers ne gagnent jamais d'argent avec leurs fermes. Ils en perdent toujours et peuvent déduire cette perte de leurs autres revenus, tels un salaire ou un revenu de placement. L'article instauré l'an dernier visait bien entendu à limiter cette déduction au moindre des deux chiffres mentionnés.» (traduction)

La disposition est demeurée la même pour l'essentiel depuis 1952, à ceci près qu'en 1958 la première tranche de $2,500 de pertes agricoles à temps partiel est devenue entièrement déductible au lieu que seule la moitié le soit. La déduction maximale est restée limitée à $5,000.

Bien que cela fasse maintenant trois décennies que la disposition actuelle figure dans la Loi de l'impôt sur le revenu, le sens de l'expression «source principale de revenu» a fait l'objet d'opinions divergentes jusqu'au jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans

l'affaire Moldowan c. La Reine, qui a fourni une orientation dans ce domaine en 1977. Ce jugement classait les agriculteurs dans trois catégories:

(i) ceux dans le cas desquels on peut raisonnablement s'attendre à ce que l'agriculture fournisse le gros du revenu ou constitue le travail principal;

(ii) ceux qui n'attendent pas de l'agriculture, ou de l'agriculture et d'une source accessoire de revenu, qu'elle assure leur subsistance, mais qui pratiquent l'agriculture à titre d'activité secondaire;

(iii) ceux qui n'attendent pas de l'agriculture, ou de l'agriculture et d'une source accessoire de revenu, qu'elle assure leur subsistance et qui pratiquent l'agriculture comme loisir.

D'après la Cour, la restriction prévue à l'article 31 s'applique uniquement à la deuxième catégorie. Les agriculteurs de la première catégorie peuvent déduire entièrement les pertes agricoles de leur revenu non agricole, tandis que ceux de la troisième catégorie ne peuvent déduire aucune perte agricole parce qu'ils ne répondent pas au critère d'entreprise.

Profil statistique des agriculteurs à temps partiel

Les statistiques qui suivent donnent un aperçu de la situation actuelle des pertes agricoles à temps partiel. Ainsi que mentionné plus tôt, les particuliers sont classés dans les catégories temps plein et temps partiel en fonction d'une comparaison des recettes agricoles brutes au revenu non agricole. Si ce critère n'illustre pas avec exactitude le degré d'activité agricole dans tous les cas pris individuellement, il est utile pour souligner les principales questions fiscales liées à la déductibilité des pertes agricoles. Il a pour résultat de regrouper 94 pour cent des particuliers ayant des pertes restreintes dans la catégorie des agriculteurs à temps partiel.

Tableau 10

Profil des personnes déclarant des pertes agricoles nettes, 1981

	Agriculteurs à temps plein	Agriculteurs à temps partiel	Total
Nombre de personnes dans la catégorie	277,604	174,800	452,404
Nombre de personnes déclarant une perte	48,605	124,074	172,679
Pourcentage des membres de la catégorie déclarant une perte	17.5%	71.0%	38.2%
Pertes totales ($ millions)	$423.1	$618.8	$1,041.9
Montant restreint ($ millions)			$86.8
Nombre de personnes ayant une perte restreinte			34,471

Source: Revenu Canada, données fiscales.

Le tableau 10 révèle qu'en 1981 452,404 personnes déclaraient un revenu agricole (positif ou négatif). Sur ce total, 277,604 étaient classées comme agriculteurs à temps plein et 174,800 comme agriculteurs à temps partiel. Parmi ces derniers, 124,074 (soit 71 pour cent) déclaraient des pertes agricoles; parmi les agriculteurs à temps partiel, 17.5 pour cent seulement déclaraient des pertes. Les agriculteurs à temps partiel représentaient 72 pour cent de toutes les personnes déclarant des pertes agricoles.

Les agriculteurs à temps partiel étaient également ceux qui déclaraient les pertes les plus élevées. Le total des pertes agricoles déclarées en 1981 dépassait $1 milliard, dont $618.8 millions (59.4 pour cent) pour les agriculteurs à temps partiel. Cependant, seulement $86.8 millions de ces pertes étaient limités cette année là. Cela est dû en partie au fait que la définition des agriculteurs à temps partiel employée ici à des fins statistiques ne coïncide pas avec celle qu'utilise Revenu Canada pour établir les cotisations d'impôt. Nombre de personnes ayant des ventes agricoles brutes inférieures à leur revenu d'autres sources ont déduit entièrement leurs pertes.

Il apparaît également que nombre d'agriculteurs à temps partiel pratiquent l'«autorestriction» en limitant l'usage qu'ils font des encouragements fiscaux pour ainsi maintenir leurs pertes déclarées en-deçà des plafonds permis. Le chiffre des pertes restreintes au tableau 10 peut donc donner une idée nettement inférieure à la réalité de l'augmentation effective des pertes admissibles qui serait entraînée par une abolition ou un relèvement appréciable des plafonds de l'article 31. Par exemple, environ 80 pour cent de tous les agriculteurs à temps partiel ayant des pertes déclarent des pertes inférieures à $5,000 et seraient en mesure de dégager des pertes plus importantes pour bénéficier d'un plafond plus élevé.

Le tableau 11 répartit, en fonction des ventes agricoles brutes, les personnes ayant des pertes agricoles restreintes, les agriculteurs à temps partiel ayant des pertes et les agriculteurs à temps plein ayant des pertes.

Tableau 11

Répartition des personnes ayant des pertes agricoles en fonction des ventes agricoles brutes, 1981

Ventes agricoles brutes	Personnes ayant des pertes agricoles restreintes	Agriculteurs à temps partiel ayant des pertes	Agriculteurs à temps plein ayant des pertes	Ensemble des agriculteurs à temps plein
	(Pourcentage du total dans chaque catégorie)			
Moins de $ 5,000	57.6	54.9	4.8	2.5
$ 5,001 - $ 10,000	20.3	21.5	9.0	5.1
$10,001 - $ 25,000	15.2	18.0	31.6	20.9
$25,001 - $ 50,000	5.2	5.1	24.2	29.2
$50,001 - $100,000	.3	.3	17.8	28.1
Plus de $100,000	1.5	.1	12.7	14.2
	100	100	100	100
Nombre des personnes ayant une perte	34,471	124,074	48,605	277,604

Source: Revenu Canada, données fiscales.

Remarque: Les agriculteurs à temps partiel comprennent toutes les personnes ne pratiquant pas l'agriculture à temps plein qui ont des pertes, qu'il s'agisse ou non de pertes restreintes.

Les chiffres montrent que la répartition en fonction des ventes, que ce soit pour les personnes ayant des pertes restreintes ou pour des agriculteurs à temps partiel ayant des pertes en général, est assez différente de celle des agriculteurs à temps plein (avec ou sans pertes). Soixante-dix-huit pour cent des personnes ayant des pertes restreintes et 76 pour cent de tous les agriculteurs à temps partiel ayant des pertes ont déclaré des ventes agricoles brutes inférieures à $10,000 -- contre seulement 14 pour cent des agriculteurs à temps partiel ayant une perte. En fait, 74 pour cent de l'ensemble des agriculteurs à temps partiel, à la fois ceux ayant des pertes et ceux qui faisaient des profits, ont déclaré des ventes agricoles brutes de moins de $10,000 -- comparativement à 7.6 pour cent seulement pour l'ensemble des agriculteurs à temps plein.

Les données révèlent que les agriculteurs à temps partiel ont une activité limitée par rapport à la production totale du secteur. En 1981, les 174,800 agriculteurs à temps partiel ne représentaient que 8.1 pour cent de l'ensemble des ventes agricoles. En fait, pour les 90,000 et plus agriculteurs à temps partiel dont les ventes n'atteignaient pas $5,000, les pertes nettes déclarées au fisc étaient sensiblement supérieures aux ventes.

Les pertes sont-elles déclarées de façon régulière, année après année, ou seulement à l'occasion? On a étudié les données sur les déclarants pour treize années, de 1967 à 1979. Le tableau 12 montre la proportion des particuliers, par catégorie de revenu non agricole, qui déclaraient des pertes agricoles pendant au moins 50 pour cent ou 100 pour cent des années où ils avaient déclaré une activité agricole.

Le tableau 12 fait ressortir le fait que, parmi les déclarants agricoles, ceux qui ont un revenu non agricole relativement élevé réclament des pertes agricoles plus souvent que les autres. Parmi ceux dont le revenu non agricole moyen dépasse $50,000 en dollars de 1979, par exemple, 91.3 pour cent déclaraient des pertes agricoles pendant au moins la moitié des années considérées et 56.5 pour cent pendant toutes les

Tableau 12

Revenu non agricole et fréquence des pertes agricoles des contribuables déclarant une activité agricole, 1967-1979

Revenu non agricole annuel moyen en dollars constants de 1979	Pourcentage des personnes déclarant des pertes agricoles	
	Au moins la moitié des années	Toutes les années
$ 5,000 et moins	12.1	5.0
$ 5,001 - $10,000	38.9	15.0
$10,001 - $20,000	66.2	40.4
$20,001 - $50,000	76.7	56.2
Plus de $50,000	91.3	56.5

Source: Revenu Canada, données fiscales longitudinales.

Remarque: De nombreux particuliers figurant au dossier n'ont pas fait rapport d'activité agricole au cours de toute la période considérée.

années en question. Parmi les personnes ayant un revenu non agricole moyen de $5,000 ou moins, 12.1 pour cent seulement déclaraient des pertes agricoles pendant au moins la moitié des années et 5 pour cent pendant toutes les années.

L'ampleur moyenne des pertes agricoles augmente régulièrement avec le revenu non agricole, comme le montre le tableau 13 pour les agriculteurs à temps partiel.

Le tableau 13 montre que le revenu moyen avant pertes agricoles, pour les agriculteurs à temps partiel, allait d'un bas niveau de $23,415 pour la catégorie des pertes les plus faibles à $406,486 pour la catégorie des pertes les plus fortes. La troisième colonne du tableau montre que la perte agricole moyenne augmentait régulièrement avec le revenu non agricole, passant d'un bas niveau de $1,190 pour le groupe de revenu le plus faible à un sommet de $187,019 pour la catégorie de revenu supérieur. Cette relation est conforme à ce qu'on pourrait prévoir, étant donné que l'économie d'impôt procurée par une perte agricole aux contribuables ayant le plus haut revenu et soumis à un taux marginal

Tableau 13

Revenu agricole et non agricole des agriculteurs à temps partiel déclarant des pertes agricoles*, 1981

Perte agricole	Nombre de déclarations	Revenu non agricole moyen ($)	Perte agricole moyenne ($)	Revenu total moyen après perte agricole ($)	Ventes agricoles brutes moyennes ($)
Plus de $100,000	105	406,486	-187,019	219,4167	120,610
$50,001 - $100,000	507	-72,623	-72,623	176,241	41,203
$25,001 - $50,000	1,031	-31,769	-31,769	74,843	21,712
$10,001 - $25,000	6,611	-14,976	-14,976	27,293	13,143
$ 5,001 - $10,000	12,496	-7,054	-7,054	20,366	8,641
$ 2,501 - $ 5,000	52,306	-3,882	-3,882	30,520	6,727
$ 0 - $ 2,500	49,698	-1,1990	-1,190	22,227	6,664

Source: Revenu Canada, données fiscales.,

* Le tableau ne comprend pas les 1,320 personnes qui avaient une perte reportée d'une année antérieure mais ne déclaraient pas de ventes agricoles en 1981.

d'imposition élevé est beaucoup plus importante que pour les groupes à revenu plus faible. Pour les quatre groupes ayant les pertes les plus fortes, la perte agricole moyenne dépasse les ventes agricoles brutes moyennes. Les ventes agricoles brutes sont faibles pour la plupart des catégories de pertes. On ne suppose pas là que tous les agriculteurs à temps partiel exploitent des petites entreprises agricoles. Un bon nombre parmi ces derniers déclarent des ventes agricoles brutes comparables à celles des agriculteurs à temps plein. Le revenu moyen après perte agricole est toujours fortement positif pour chaque catégorie d'agriculteurs à temps partiel, ce qui permet de penser que les pertes agricoles représentent peut-être non des pertes économiques réelles, mais des pertes fiscales produites par la comptabilité de caisse.

Le tableau 14 présente des chiffres comparables à ceux du tableau 13, dans le cas cette fois-ci des agriculteurs à temps plein.

Tableau 14

Revenu agricole et non agricole des agriculteurs à temps plein déclarant des pertes agricoles*, 1981

Perte agricole	Nombre de déclarations	Revenu non agricole moyen ($)	Perte agricole moyenne ($)	Revenu total moyen après perte agricole ($)	Ventes agricoles brutes moyennes ($)
Plus de $100,000	206	124,174	-198,563	-87,651	620,767
$50,001 - $100,000	896	79,413	-65,243	12,308	213,276
$25,001 - $50,000	2,420	33,518	-35,122	-3,598	105,668
$10,001 - $25,000	6,447	18,332	-16,167	1,102	70,672
$ 5,001 - $10,000	9,293	14,214	-7,221	6,320	41,488
$ 2,501 - $ 5,000	9,818	12,170	-3,946	7,549	49,528
$ 1 - $ 2,500	18,851	9,426	-1,176	7,701	31,489

Source: Revenu Canada, données fiscales.

* Le tableau ne comprend pas les 674 personnes qui avaient une perte reportée d'une année antérieure, mais ne déclaraient pas de ventes agricoles en 1981.

Si le revenu non agricole et l'importance de la perte agricole présentent un rapport positif tant pour les agriculteurs à temps partiel que pour les agriculteurs à temps plein, la situation est nettement différente pour ces derniers, et ce sur des points importants. En premier lieu, les ventes agricoles brutes moyennes dans chaque catégorie de perte sont beaucoup plus élevées pour les agriculteurs à temps plein que pour les agriculteurs à temps partiel et ne sont jamais inférieures à la perte agricole moyenne. En deuxième lieu, le revenu non agricole moyen est beaucoup plus faible dans le cas des agriculteurs à temps plein. En troisième lieu, le revenu des agriculteurs à temps plein après perte agricole est extrêmement faible, et même négatif dans deux catégories, ce qui fait supposer que les pertes ont une valeur fiscale nulle ou très faible. Cela incite à penser que les pertes agricoles déclarées par les agriculteurs à temps plein sont des pertes bien réelles et non des pertes produites par la comptabilité de caisse dans le but de différer l'impôt. Enfin, même si le tableau n'illustre pas le cas, les trois quarts du revenu non agricole des agriculteurs à temps plein sont des revenus de placements passifs, tandis que plus de 60 pour cent du revenu non agricole des agriculteurs à temps partiel est tiré d'une autre source d'entreprise ou d'emploi.

Effet de l'article 31

À la lumière de cet historique et d'autres faits pertinents, on peut considérer que la restriction de la déductibilité des pertes agricoles répond à trois fins.

En premier lieu, elle empêche qu'on abuse d'une disposition fiscale destinée aux agriculteurs à temps plein. Comme il a été indiqué, la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit pour ces derniers des dispositions spéciales qui ne s'appliquent pas aux autres entreprises ni aux particuliers. Ces dispositions permettent un report appréciable de l'impôt. Sans cette restriction de la déductibilité des pertes agricoles dans le cas des agriculteurs à temps partiel, le coût fiscal de l'État entraîné par ces dispositions serait sensiblement plus élevé. Les avantages offerts par les encouragements fiscaux spéciaux à l'agriculture pourraient être utilisés sans limite pour réduire le revenu imposable provenant d'activités non agricoles que les encouragements ne visent pas à faire bénéficier.

En second lieu, la disposition sur les pertes restreintes influe sur la situation concurrentielle des agriculteurs à temps plein vis-à-vis ceux à temps partiel. Les encouragements fiscaux ont une valeur plus grande pour les agriculteurs à temps partiel qui ont un autre revenu que pour les agriculteurs à temps plein dont le revenu non agricole est limité. De plus, si les agriculteurs à temps partiel pouvaient déduire sans restriction les frais de détention de leur terres agricoles, (tout en différant l'imposition du gain en capital éventuel) et reporter l'impôt sur leurs autres revenus grâce à la comptabilité de caisse, on pourrait s'attendre à une spéculation plus vive sur les terres agricoles. Cela ferait monter la valeur des terres, d'où des besoins financiers accrus pour les nouveaux agriculteurs et ceux qui veulent s'étendre. On remarquera, toutefois, que même parmi les agriculteurs à temps plein, il existe de grands écarts entre les revenus non agricoles. Les agriculteurs à temps plein à revenu élevé bénéficient présentement des mêmes avantages auxquels auraient droit les agriculteurs à temps partiel si ce n'était de l'article 31.

En troisième lieu, la disposition sur les pertes agricoles restreintes limite les pertes de recettes fiscales qu'offre une interprétation généreuse à savoir si une activité agricole offre des perspectives raisonnables de profit. Autrement dit, la disposition de restriction des pertes établit une situation intermédiaire entre les agriculteurs à temps plein et ceux qui pratiquent l'agriculture sans perspective de profit. Comme il n'est pas toujours facile de déterminer la perspective de profit, cette situation intermédiaire réduit la nécessité d'appliquer ce critère de manière rigoureuse et limite ainsi les conflits éventuels entre Revenu Canada et les contribuables, en particulier sur des pertes de faible montant. Les dispositions de report prolongé des pertes permettent à une exploitation agricole qui dégage en fait un bénéfice à long terme de déduire ses pertes dans la mesure de ses profits.

Expérience aux États-Unis

À la différence du Canada, les États-Unis n'imposent aucune restriction générale aux agriculteurs à temps partiel pour la déduction de leurs pertes agricoles. Il s'agit là d'un sujet de débat permanent chez les agriculteurs et autres parties intéressées des É.-U. et, pour cette raison, un bref aperçu de leur situation serait peut-être utile à l'évaluation des choix d'orientation politique qui s'ouvrent au Canada.

Les organisations agricoles dans ce pays se sont généralement opposées à ce que des investisseurs de l'extérieur puissent recourir à l'agriculture pour des fins d'abri fiscal, à cause des effets négatifs que pourrait avoir cette pratique pour l'agriculture. Par la même occasion, ils ont fait valoir que toute mesure restrictive à cet égard ne devrait pas comporter d'effets adverses pour les agriculteurs à temps plein et pour les investisseurs agricoles. Les citations qui suivent, tirées des dépositions de diverses organisations agricoles américaines devant le Congrès, donnent un échantillon de leurs points de vue sur cette question.

National Farmers Organization: ... Il semble particulièrement inopportun d'autoriser soit les conglomérats, soit les personnes à la recherche d'un abri fiscal, d'exercer des pressions accrues à la baisse des prix agricoles en employant des méthodes qui visent à créer délibérément une perte d'exploitation afin d'économiser de l'impôt sur le revenu gagné dans des entreprises ou des activités non agricoles plus rentables ... Lorsqu'il y a un afflux important de capitaux nouveaux ... les enchères font grimper le prix des terres agricoles ... (traduction)

National Livestock Tax Committee: Ainsi qu'avancé par le département du Trésor ... la proposition de limitation des pertes artificielles (LAL) telle qu'elle s'applique à l'industrie du bétail, causerait des difficultés à bon nombre de ces entreprises légitimes. En outre, cela compliquerait indûment la loi, et en rendrait tant l'observation que l'administration difficile. Par ailleurs, il n'est nullement nécessaire de recourir aux LAL pour enrayer les abus perpétrés par quelques profiteurs du fisc dans cette industrie ... (traduction)

Farm Bureau Federation: Nous préconisons l'adoption de mesures législatives qui limiteraient les pertes agricoles susceptibles d'être imputées à des revenus non agricoles aux fins de l'impôt fédéral sur le revenu, sauf dans le cas des contribuables qui déclarent un revenu agricole dans le cadre de la comptabilité d'exercice. (traduction)

National Catholic Rural Life Conference: Ce qui attire les conglomérats et les particuliers ayant un revenu élevé non agricole dans l'agriculture n'est ni un intérêt véritable pour cette activité, ni la vie à la campagne. Il s'agit plutôt de dégager délibérément des pertes agricoles afin de réduire les impôts qui frappent leurs revenus non agricoles. Ainsi, des ressources financières, humaines et administratives non nécessaires sont injectées artificiellement dans le secteur de l'agriculture, déjà alourdi par une utilisation excessive de ces ressources. (traduction)

United Egg Producers: ... Nous ne pensons pas que les abris fiscaux qui servent à protéger des capitaux non agricoles servent au mieux les intérêts de l'agriculture et de notre régime fiscal ... Ces investissements ont ajouté des unités de production que la conjoncture économique ne justifiait pas. Un grand nombre de petits producteurs agricoles indépendants, ayant une exploitation de type familial, ont été obligés de cesser leurs activités au cours des dernières années. (traduction)

National Grange: La National Grange serait la dernière organisation à endosser un projet de loi qui empêcherait les gens de l'extérieur de faire leur entrée dans l'industrie agricole soit à titre d'agriculteurs à temps plein, soit à titre d'investisseurs fournissant des capitaux à ceux qui exploitent déjà une entreprise agricole. Nous avons toutefois insisté, et nous continuerons d'insister, sur la nécessité que les règles du jeu soient les mêmes ... (traduction)

À la suite inquiétudes ainsi soulevées, plusieurs tentatives ont été faites ces dernières années dans le but de limiter la déductibilité des pertes agricoles des agriculteurs à temps partiel aux États-Unis. En voici brièvement l'historique.

Avant 1969

Avant la Tax Reform Act en 1969, il n'existait aucune règle spéciale sur les abris fiscaux dans le domaine agricole. Seule s'appliquait la règle générale relative aux pertes entraînées par un «passe-temps». Cette règle interdisait de déduire les pertes résultant d'une «entreprise» (business) au-delà de $50,000 si cette entreprise entraînait des pertes dépassant ce montant pendant au moins cinq années consécutives. Il était relativement facile, notamment aux personnes pratiquant l'agriculture à perte pour des fins fiscales, d'interrompre cette chaîne de cinq années déficitaires consécutives.

Règle proposée par le Trésor en 1969

Préoccupé par les effets de l'agriculture pratiquée à perte pour des fins fiscales, le Trésor proposa une règle visant à empêcher les non-agriculteurs de se prévaloir des encouragements fiscaux à l'agriculture. Essentiellement, les contribuables qui auraient appliqué les règles comptables normales (c'est-à-dire qui n'auraient pas utilisé, la comptabilité de caisse ou passé leurs immobilisations en dépenses) auraient pu continuer de déduire leurs pertes sans restriction. Par contre, le contribuable qui auraient employé des règles comptables spéciales pour l'agriculture n'aurait pu déduire au maximum que $15,000 de pertes de son revenu non agricole. Les déductions agricoles refusées en raison de cette proposition auraient pu être reportées de trois ans en arrière et de cinq ans à l'avenir afin de diminuer le revenu agricole net éventuel des années en question.

Règle adoptée en 1969: récupération des déductions agricoles excédentaires

Au lieu de la proposition du Trésor, les États-Unis adoptèrent en 1969 un système assez compliqué visant à limiter et à empêcher les déductions d'entreprises normales d'être converties en gains en capital au moment de la vente. Les règles visaient essentiellement à récupérer (au taux ordinaire de l'impôt sur le revenu) les pertes agricoles anormalement élevées subies par des contribuables ayant un important revenu non agricole. Elles obligeaient les contribuables dont le revenu non agricole brut corrigé dépassait $50,000 et les pertes agricoles nettes $25,000, à tenir un compte de déductions excédentaires ((«excess deductions accounts» ou EDA) donnant le relevé cumulatif de l'excédent de ces importantes pertes agricoles sur le revenu agricole net du contribuable. Au moment de la vente de l'exploitation agricole, le gain éventuel était récupéré à titre de revenu ordinaire, à concurrence du solde de l'EDA. Cette disposition ne s'appliquait pas aux contribuables employant la comptabilité d'exercice qui utilisaient leurs stocks et capitalisaient leurs dépenses agricoles conformément à la comptabilité fiscale normale, peu importe le niveau de leurs pertes agricoles ou de leur revenu non agricole. Ce système fut aboli en 1976.

Réformes proposées en 1976

En 1976 fut proposé un ensemble complet de règles applicables aux abris fiscaux. Ces règles, appelées limitations des pertes artificielles («limitations on artificial losses» ou LAL), stipulaient que la «déduction accélérée» ne pouvait dépasser le revenu net tiré par le contribuable de sources connexes pendant l'année d'imposition au cours de laquelle les déductions étaient subies. Tout excédent devait être reporté et inscrit à un compte de déductions différées. L'excédent aurait ensuite pu servir à diminuer le revenu connexe net obtenu les années suivantes ou les gains en capital réalisés à la vente du bien qui était à l'origine des dépenses.

Ainsi, les LAL auraient restreint l'utilisation des déductions accélérées résultant d'activités agricoles de manière qu'elles s'appliquent uniquement au revenu agricole. Une exception était proposée à cette règle pour tenir compte des agriculteurs qui jugeaient nécessaire de compléter leur revenu agricole. Essentiellement, une perte agricole produite par une déduction accélérée pouvait être déduite pendant la période courante (sans égard aux LAL) du revenu non agricole du contribuable, à concurrence de $20,000. Par exemple, une personne qui avait une perte agricole nette de $20,000 mais recevait un revenu non agricole de $20,000 pendant l'année d'imposition aurait été autorisée à déduire immédiatement toute sa perte. Si son revenu non agricole dépassait $20,000, la perte agricole résultant des déductions accélérées et imputable au revenu courant aurait été diminuée de l'excédent de son revenu non agricole sur $20,000. En raison de cette règle, une personne qui aurait reçu un revenu non agricole de $40,000 ou plus aurait été obligée de placer ses déductions accélérées agricoles dans un compte de déductions différées.

Régime actuel

Au lieu d'essayer d'adopter des mesures générales contre les abris fiscaux en 1976, le Congrès a tenté d'empêcher que les exploitations agricoles servent d'abris fiscaux en légiférant dans deux cas qui servaient fréquemment à cette fin:

Comptabilité d'exercice pour les sociétés agricoles: certaines sociétés et sociétés de personnes ayant une société comme associé, et qui s'engagent dans l'agriculture doivent utiliser la comptabilité d'exercice et capitaliser les dépenses de préproduction. Six catégories de sociétés sont dispensées de cette règle. Les principales sont les sociétés où au moins 50 pour cent des droits de vote de toutes les catégories d'actions assorties d'un droit de vote appartiennent aux membres d'une même famille et les sociétés qui ont des recettes brutes inférieures à $1,000,000 par an.

Dépenses des syndicats d'exploitation agricole: un syndicat d'exploitation agricole (toute entreprise agricole dans laquelle des intérêts ont été offerts au public) doit: (1) déduire les dépenses de provendes, de semences, d'engrais et de fournitures analogues au plus tôt pendant l'année où ces fournitures sont utilisées ou consommées; (2) capitaliser les frais relatifs à la volaille; et (3) capitaliser les dépenses de préproduction relatives aux vergers et vignobles.

Préoccupations soulevées par les règles canadiennes existantes

L'été dernier, la disposition visant les pertes agricoles restreintes a donné lieu a des consultations intensive entre les fonctionnaires et les principales organisations agricoles. Tout en reconnaissant la nécessité d'orienter les encouragements fiscaux à l'agriculture vers les agriculteurs à temps plein, ces organisations ont exprimé certaines craintes à l'égard de l'application de la disposition actuelle dans certaines circonstances.

Premièrement, la restriction prévue à l'article 31 pourrait s'appliquer de façon inappropriée aux nouveaux agriculteurs. Ils ont parfois besoin d'un revenu auxiliaire pendant leurs premières années et ne sont pas toujours en mesure de prouver leur intention de faire de l'agriculture leur principale source de revenu. Les interprétations judiciaires et les lignes directrices de Revenu Canada sont relativement larges, vont

bien au-delà de simples comparaisons monétaires et tiennent compte, en principe, du cas des agriculteurs qui débutent; cependant, il est peut-être difficile d'assurer une application claire et cohérente de la loi dans tous les cas.

Deuxièmement, la ligne de démarcation entre les activés agricoles permanentes à temps plein et à temps partiel suscite des préoccupations. Cette démarcation ne peut être déterminée avec précision dans tous les cas et exige un jugement discrétionnaire.

Des modifications ont été apportées récemment à l'application des règles, à la suite de la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Moldowan c. La Reine en 1977. Une personne est considérée comme un agriculteur à temps plein et, donc, non assujettie aux restrictions qui limitent la déductibilité des pertes quand sa principale occupation est l'agriculture, et ce, même si elle a d'autres sources de revenu comme des placements, une entreprise secondaire ou un emploi. Même si la comparaison directe du revenu agricole aux autres revenus entre en ligne de compte, ce n'est pas le seul facteur qui permet de déterminer si une personne est ou non agriculteur à temps plein. Les revenus agricoles nets et bruts, le capital investi dans l'exploitation, les ressources d'autofinancement provenant de l'agriculture et tout autre renseignement pertinent peuvent contribuer à déterminer la mesure dans laquelle une personne pratique l'agriculture. Pour les agriculteurs débutants, on tient dûment compte de la planification et du développement d'une activité agricole. Pour prendre en considération les fluctuations annuelles des revenus agricoles, on tient également compte des sources de revenu et des activités de la personne considérée au cours des années précédentes. Si cette façon d'envisager l'application de l'article 31 semble répondre à plusieurs des préoccupations exprimées antérieurement, certains cas tangents exigeant le recours aux tribunaux demeurent néanmoins.

Troisièmement, même lorsqu'il est clairement établi qu'une entreprise agricole est exploitée à temps partiel, il reste à déterminer s'il serait équitable de refuser la déduction de la totalité des pertes. Cela serait

perçu comme étant inéquitable, particulièrement si l'entreprise agricole est exploitée à grande échelle, tout comme le sont de nombreuses entreprises à temps plein. Par exemple, près de 3,000 personnes ayant des ventes agricoles brutes de plus de $100,000 pourraient être assujetties aux dispositions de l'article 31. Convient-il de refuser la déduction de la totalité des pertes agricoles à ces personnes, alors que des agriculteurs à temps plein ayant un revenu d'investissement passif appréciable ont droit de réclamer entièrement leurs pertes à ce titre?

Quatrièmement, de nombreux groupements agricoles ont fait valoir qu'un contrôle plus efficace de la déduction des pertes par les entreprises agricoles marginales s'impose. Par exemple, environ 130,000 personnes ayant des ventes agricoles brutes de moins de $10,000 ont déclaré pour $375 millions en pertes agricoles en 1981. De nombreux groupements agricoles ont exprimé la nécessité d'examiner de plus près ces exploitations agricoles dans le but de déterminer si elles offrent des possibilités raisonnables de profit. Ce problème n'est bien sûr pas unique à l'agriculture. La Loi de l'impôt sur le revenu ne peut définir le sens de l'expression «possibilité raisonnable de profit» parce que cela entendrait une évaluation d'un éventail de facteurs. Il pourrait être administrativement difficile d'établir des critères précis d'évaluation des exploitations agricoles marginales. La mesure existante de l'article 31 sert de compromis dans de nombreux cas limite.

Questions fondamentales de politique

La question fondamentale est de savoir si le régime fiscal canadien doit continuer à restreindre l'utilisation d'abris fiscaux agricoles par les agriculteurs à temps partiel. Dans l'affirmative, une seconde question est de savoir la forme que devrait prendre la limitation.

Les agriculteurs à temps partiel ont soutenu que la limitation actuelle est discriminatoire à leur endroit. Les pertes provenant d'autres entreprises peuvent être déduites sans restriction des autres revenus du contribuable, tandis que la déductibilité des pertes fiscales est limitée

pour les agriculteurs à temps partiel. Certains font remarquer aussi que cette restriction prive le secteur agricole de capitaux extérieurs lesquels constituent une source importante de financement de la croissance future. Les exploitations agricoles nécessitent des apports en capital considérables et il est souhaitable que toutes les sources valides de capital affluant dans le secteur agricole soient encouragées.

De nombreux agriculteurs à temps partiel apportent une contribution appréciable à l'agriculture. Cependant, lorsque des encouragements fiscaux généreux sont offerts, ceux dont l'activité touchée n'est pas la principale occupation posent des restrictions sous une forme ou une autre. La déduction pour amortissement des immeubles ou de l'équipement locatifs ou à crédit-bail, par exemple, ne peut généralement pas être imputée aux revenus non locatifs, à moins que la location ou le crédit-bail constituent la principale occupation du contribuable. La question fondamentale est donc la suivante: dans quelle mesure les personnes déclarant une activité agricole à temps partiel devraient-elles pouvoir bénéficier des dispositions fiscales agricoles spéciales, et particulièrement dans le contexte actuel des contraintes financières auxquelles est confronté le gouvernement fédéral.

Au cours des consultations avec les fonctionnaires, les organisations agricoles ont vanté l'avantage d'assurer la canalisation des encouragements agricoles vers les agriculteurs à temps plein. Bien qu'il n'y ait aucun consensus quant à l'orientation à prendre, étant donné leurs préoccupations à l'égard de l'application des règles actuelles, les organisations ont présenté et discuté des diverses façons de restreindre le recours aux encouragements fiscaux agricoles. Une première sorte de restriction pourrait permettre une déduction plus libérale des pertes strictement économiques, par opposition aux pertes résultant d'encouragements fiscaux. On pourrait par exemple supprimer les restrictions touchant les pertes mesurées avant déduction des achats de stocks, des intérêts sur les fonds empruntés afin d'acheter des terres et d'autres postes du même genre. Cette approche représenterait une forme de comptabilité d'exercice. Cela aiderait à établir la distinction entre

les pertes d'exploitation et celles engendrées par les recours aux encouragements fiscaux. Si on l'appliquait à tous les déclarants agricoles, cette solution éviterait d'avoir à faire la distinction entre les agriculteurs à temps partiel et à temps plein. Certains groupes ont suggéré que les agriculteurs débutants et à temps partiel puissent profiter, à leur gré, de la déductibilité des pertes d'exploitation sur une base de comptabilité d'exercice. Cette approche pourrait fournir une mesure d'allégement, mais elle exigerait le maintien de règles administratives qui serviraient à vérifier le statut d'agriculteur à temps plein de ceux qui continueraient de déclarer selon la méthode de comptabilité de caisse.

Une deuxième sorte de restriction consisterait à n'imposer les règles de limitation des pertes déductibles qu'aux personnes ayant un revenu non agricole appréciable. Les contribuables qui auraient un revenu non agricole limité -- par exemple $20,000 ou moins -- pourraient déduire entièrement leurs pertes agricoles, alors que des personnes qui auraient un revenu non agricole plus élevé se verraient réduire la déduction de un dollar, par exemple, par dollar de revenu non agricole au-delà du seuil. Cette approche, si elle était appliquée uniformément à tous les déclarants, éviterait d'avoir à faire une distinction entre agriculteurs à temps plein et à temps partiel. La plupart des agriculteurs à temps plein pourraient continuer de déduire leurs pertes agricoles en entier étant donné que leurs revenus non agricoles seraient inférieurs au seuil. Certains agriculteurs à temps plein ayant des revenus de placements non agricoles considérables pourraient ne plus pouvoir déduire entièrement leurs pertes agricoles. Cependant, la disposition répondraient aux inquiétudes quant aux inéquités entre les agriculteurs à temps plein et à temps partiel ayant des revenus non agricoles considérables. En limitant l'accès à la déduction pour pertes agricoles à ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil choisi, la disposition limiterait automatiquement le recours à l'agriculture pour des raisons purement de planification fiscale. La principale difficulté que présente cette option est qu'elle éliminerait effectivement la limite de déductibilité des pertes agricoles pour les agriculteurs à temps partiel

ayant des revenus inférieurs au seuil. Étant donné que, ces personnes représentent une proportion considérable des pertes agricoles provenant d'entreprises agricoles marginales, cette option pourrait occasionner un important manque à gagner. Le manque à gagner augmenterait dans le temps à mesure que le nombre de personnes établissant des entreprises agricoles marginales pour bénéficier de cette mesure augmenterait.

Une troisième option est de lier la limitation des pertes déductibles au degré d'activité agricole entreprise par cette personne. Une façon de mesurer l'activité agricole serait de prendre la valeur de la production agricole réduite des intrants achetés, communément appelés valeur ajoutée. Cette option est en partie motivée par le souci des organisations agricoles à l'égard des déductions pour pertes très considérables que réclament des entreprises agricoles marginales. En elle même, cette option constitue l'élimination de la restriction actuelle pour les agriculteurs à temps partiel qui dépassent le seuil choisi de valeur ajoutée/production agricole. Elle pourrait ainsi encourager davantage la planification fiscale et engendrer un manque à gagner considérable dans le temps. Cette option pourrait toutefois servir de complément utile à l'une ou à l'autre des deux premières options précitées.

Une autre catégorie de propositions vise à améliorer l'application des règles courantes relatives aux pertes restreintes. Certains ont prétendu que les règles sont valables sur le fond, mais que leur application manque parfois de cohérence. Ils proposent donc que Revenu Canada retienne les services d'agronomes, de professionnels de l'agriculture ou de comités consultatifs agricoles communautaires lors de la vérification des déclarants agricoles. Parmi d'autres suggestions, on peut mentionner une clarification de l'interprétation des dispositions et une notification plus rapide des changements de cotisation qui modifient le statut fiscal d'un agriculteur.

3. QUESTION DE L'IMPOSITION DES GAINS EN CAPITAL SUR LES TERRES AGRICOLES

L'imposition des gains en capital est critiquée par les agriculteurs de même que par d'autres groupes depuis 1972, date de son instauration. Les milieux agricoles ont fait remarquer que l'obligation de payer l'impôt sur les gains courus risquait d'imposer une lourde charge aux agriculteurs lorsqu'ils transféraient une exploitation à leurs enfants sans contrepartie en espèces. Ils ont fait valoir que les gains accumulés sur les terres agricoles constituaient la principale source de revenu de retraite des agriculteurs et que leur régime fiscal était moins favorable que celui prévu pour les cotisations d'épargne-retraite des autres particuliers. Ils ont également souligné que les gains sur les biens agricoles correspondaient en partie à l'inflation et étaient donc illusoires, ne représentant pas un accroissement de capacité contributive. Enfin, ils sont d'avis que le choix de l'année 1971 comme année de base pour l'évaluation des gains en capital imposables est injuste pour les agriculteurs du fait que, cette année-là, la valeur des terres agricoles était anormalement basse à cause du faible prix des produits agricoles.

Un certain nombre de dispositions ont été mises en place depuis 1972 pour répondre à certaines de ces préoccupations. Les agriculteurs peuvent maintenant différer l'impôt sur les gains en capital courus lorsqu'ils transfèrent leur exploitation à leurs enfants ou petits-enfants. Lorsqu'ils vendent leur exploitation agricole dans ces conditions et en reçoivent le produit par paiements échelonnés, l'impôt sur le gain peut être étalé sur dix ans, par la constitution d'une réserve de même durée. Le mécanisme d'étalement sur les années futures, bien que tenu pour moins généreux que les contrats de rente d'étalement du revenu qu'il a remplacés en 1981, bénéficie tout particulièrement aux agriculteurs qui encaissent leurs gains en capital courus au moment de la retraite. Les récentes modifications de la Loi sur l'impôt sur le revenu comportent une autre disposition permettant aux agriculteurs de verser à un REER jusqu'à $120,000 de gains en capital imposables sur les terres agricoles.

Pour faciliter l'examen des questions relevant de ce domaine, examinons quelques données plus générales.

La valeur des terres et bâtiments agricoles a augmenté de $87 milliards au total entre 1971 et 1982. Près de $60 à 70 milliards de cette somme demeurent courus mais non réalisés aux fins de l'impôt, même en tenant compte des récents déclins des prix de terres agricoles. La propriété des exploitations agricoles est stable -- 6 pour cent environ seulement d'entre elles changeant de mains chaque année. Les petites exploitations changent de propriétaire plus souvent que les grandes. Par exemple, les fermes vendant pour moins de $10,000 changent de mains tout les 10 à 15 ans en moyenne contre une fréquence de 30 à 35 ans pour les exploitations ayant plus de $25,000 de ventes. Une bonne partie du gain de valeur postérieur à 1971 qui n'a pas encore été réalisé aux fins de l'impôt est donc probablement concentré dans les grandes exploitations.

Le tableau 15 montre la répartition des gains en capital agricoles en fonction du revenu en 1981. Comme pour les gains en capital provenant d'autres sources, les gains en capital agricoles bénéficient de manière disproportionnés aux personnes à revenu supérieur. Par exemple, les contribuables dont le revenu dépasse $100,000 ne représentaient que sept millièmes des contribuables agricoles, mais comptaient pour 17.4 pour cent de l'ensemble des gains en capital. Le montant moyen de leurs gains, soit $89,500, était nettement plus élevé que les gains réalisés à des niveaux de revenu inférieurs. Cette part disproportionnée des gains en capital revenant aux contribuables à revenu supérieur était l'une des principales raisons de l'inclusion des gains en capital dans le revenu à partir de 1972.

Les gains en capital représentent une augmentation de la capacité contributive, tout comme les autres sources de revenu telles les revenus d'entreprise, les dividendes, les intérêts et les salaires. Comme ils sont réalisés plus fréquemment et en montants plus importants dans les catégories de revenu supérieur, il a été jugé, lors de la réforme fiscale de 1972, que leur exclusion du revenu déclarable entraînerait des

Tableau 15

Gains en capital déclarés par des particuliers pratiquant l'agriculture, 1981

Revenu total moyen (gains en capital exclus)	Proportion des individus	Proportion du revenu en gains en capital	Gain en capital moyen
	(pourcentage)	(pourcentage)	(dollars)
Moins de $30,000	81.5	52.0	11,477
$30,000 - $50,000	13.2	14.7	10,284
$50,000 - $100,000	4.5	15.9	22,160
Plus de $100,000	.7	17.4	89,500

Source: Revenu Canada, données fiscales.

inéquités. En outre, l'élargissement de l'assiette fiscale par l'inclusion des gains en capital dans le revenu a permis d'abaisser sensiblement le taux maximal d'imposition de 80 pour cent en 1971. Par contre, on a reconnu que la nature très particulière des gains en capital justifiait l'imposition de la moitié seulement du montant réalisé. Avec un taux marginal d'imposition d'au plus 50 pour cent à l'heure actuelle, l'impôt maximal sur les gains en capital est ainsi réduit à 25 pour cent.

Le tableau 16 présente les cotisations d'épargne-retraite versées par les agriculteurs et les non-agriculteurs à des REER et des régimes enregistrés de pension (REP).

La partie supérieure du tableau montre que les agriculteurs recourent aux REER dans une mesure analogue ou un peu plus marquée que les autres contribuables ou que les propriétaires d'entreprises individuelles non agricoles. Par exemple, la cotisation moyenne par agriculteur cotisant était de $2,693, contre une moyenne de $1,903 pour l'ensemble des autres cotisants. Les agriculteurs cotisent au niveau du plafond autorisé dans une proportion plus forte que les autres groupes, et les cotisations constituent un pourcentage plus élevé de leur revenu total. La partie inférieure du tableau 16 montre les cotisations combinées à des RER et REP des agriculteurs et des autres groupes. Les taux de cotisation

Tableau 16

Recours des agriculteurs et des non-agriculteurs aux REER et REP

Cotisations de REER, 1980	Agriculteurs*	Propriétaires d'entreprises individuelles non agricoles**	Ensemble des non-agriculteurs
	(pourcentage)		
Proportion des cotisants	15.4	15.6	13.0
Proportion cotisant au plafond admissible	6.8	5.3	4.4
Cotisations de REER en pourcentage du revenu total, gains en capital exclus	3.2	2.8	1.8
	(dollars)		
Cotisation moyenne de REER par cotisant	2,693	2,119	1,903
Cotisation moyenne de REER par contribuable	415	331	247

Cotisations combinées de REER et de REP en proportion du revenu total, gains en capital exclus, moyenne 1980-1981

- salariés	3.50%
- agriculteurs*	3.42%
- ensemble des non-agriculteurs	3.29%
- propriétaires d'entreprises individuelles non agricoles**	3.22%

Source: Revenu Canada, données fiscales.

* Agriculteurs à temps partiel exclus.

** Pêcheurs et professionnels à leur compte exclus.

sont analogues, les salariés versant à des REER et REP une proportion un peu plus élevée de leur revenu que les agriculteurs et ces derniers versant un pourcentage légèrement plus élevé que les autres groupes de contribuables. Les données ne tiennent toutefois pas compte des cotisations des employeurs aux REP; ces dernières sont plus importantes pour

les salariés que pour les agriculteurs et les autres personnes travaillant à leur compte. Il est probable que les cotisations totales des employés (y compris celles de l'employeur) soient supérieures à celles des agriculteurs et propriétaires d'entreprises non agricoles. Les plafonds de cotisation d'épargne-retraite applicables aux personnes travaillant pour leur compte (agriculteurs et autres) ne supportent pas la comparaison avec les plafonds dont peuvent se prévaloir les salariés grâce aux régimes de pension d'employeur. Le nouveau système de plafonds de cotisation proposé dans le budget de février 1984 et qui doit faire l'objet d'un débat plus approfondi vise à remédier à cette situation.

D'autres dispositions permettent également aux agriculteurs de se constituer une épargne en différant l'impôt applicable. Elles comprennent la mesure spéciale de 1984 qui autorise le versement à des RER de jusqu'à $120,000 de gains en capital agricoles. En outre, le report d'impôt que permet la comptabilité de caisse n'est limité par aucun plafond absolu. Il donne aux agriculteurs une grande liberté dans leur planification fiscale et leur permet d'investir leur épargne dans l'exploitation agricole qu'ils possèdent au lieu de l'immobiliser dans un placement passif tel qu'un REER. Les avantages du report de l'impôt sur les gains en capital courus mais non réalisés sur les biens agricoles sont analogues à ceux d'un REER. Les calculs montrent que l'accumulation de fonds en franchise d'impôt qui résulte du placement d'une somme donnée dans un REER est équivalente à un placement du même genre dans des terres agricoles conservées pendant 15 à 20 ans ou plus. Cela est dû au fait que, si un placement en REER, contrairement à un investissement en terre agricole, est déductible de revenu, tout rendement sur ce placement est entièrement imposable au moment du retrait du régime. Par contre, la moitié seulement du gain en capital réalisé sur une terre agricole est imposable. En outre, les frais de détention d'une terre agricole sont entièrement déductibles annuellement tels qu'encourus, alors qu'aucune déduction n'est permise au titre des frais de détention d'un placement en REER.

En résumé, les gains en capital courus depuis 1971 sont importants mais non réalisés encore pour la plupart, ni incorporés au revenu déclarable. Cela vaut tout particulièrement pour les exploitations agricoles relativement grandes, qui changent rarement de mains. Les contribuables à revenu supérieur représentent une part relativement plus élevée des gains en capital agricoles. Les agriculteurs recourent au REER dans la même proportion que les autres Canadiens. La comptabilité de caisse et d'autres dispositions offrent aux agriculteurs des possibilités de report d'impôt qui se comparent à celles fournies par les REER.

Exonération fiscale des gains en capital agricoles

Quelles questions soulèverait une exonération totale des gains en capital sur les terres agricoles? De prime abord, une telle disposition paraît simple. Par exemple, un agriculteur qui vendrait $500,000 à un autre agriculteur une propriété qui lui aurait coûté $100,000 réaliserait un gain en capital exonéré d'impôt de $400,000. Actuellement, il doit inclure $200,000 de son gain dans son revenu imposable. À y regarder de plus près, on voit que cette proposition soulève plusieurs questions d'orientation.

Définition des terres agricoles admissibles

Dans la plupart des cas où un fonds de terre a toujours servi à l'agriculture et continue d'y servir, la définition des terres agricoles ne causerait pas de problème. Des difficultés surgiraient cependant si cette terre était destinée à une opération de promotion immobilière. Quel régime accorder à une terre qui, après avoir été cultivée plusieurs années, serait en friche en attendant d'être lotie? Il serait injuste de refuser l'exonération du gain en capital à l'agriculteur du simple fait que la terre n'aurait pas servi à l'agriculture pendant une brève période précédant sa vente.

On pourrait soutenir qu'une exonération des gains en capital devant avoir pour but d'aider les agriculteurs, et qu'un avantage fiscal accordé pour une terre qui ne servirait plus à l'agriculture ne bénéficierait guère

aux agriculteurs. D'après ce raisonnement, il pourrait être souhaitable de subordonner l'exonération au maintien de l'utilisation agricole de la terre. Toute période prescrite d'utilisation agricole ininterrompue serait arbitraire, mais cela ne serait pas nécessairement un problème en soi. Cependant, si par la suite la condition n'était pas satisfaite, il pourrait être impossible de percevoir l'impôt dû. Il pourrait arriver que le vendeur n'ait plus l'argent nécessaire pour payer l'impôt ou ait quitté le pays. De toute façon, il ne conviendrait pas d'obliger le vendeur à payer l'impôt en raison des actes de l'acheteur sur lequel il n'aurait aucune influence. On ne pourrait cotiser l'acheteur puisqu'il ne connaîtrait pas la situation fiscale du vendeur. L'acheteur s'opposerait au paiement et pourrait ne rien avoir à faire avec le changement d'utilisation de la terre (par exemple en cas d'expropriation). Ainsi, une condition d'après laquelle le gain serait exonéré uniquement si la terre continuait de servir à des fins agricoles serait difficile à appliquer.

Régime des gains non relatifs au fond de terre

Les exploitations agricoles sont généralement vendues en bloc, mais elles comprennent des terres, des bâtiments, de l'équipement aratoire et des animaux. Si l'exonération des gains en capital ne s'appliquait qu'au fond de terre, il faudrait répartir le produit de la vente entre les différents éléments. À l'heure actuelle, les agriculteurs doivent certes répartir dans une certaine mesure le produit de la vente entre les divers biens aux fins de l'impôt, mais dans bien des cas aucune répartition n'est nécessaire et l'incitation à attribuer une part excessive aux terres agricoles n'est pas aussi forte que ce ne serait le cas dans un régime d'exonération totale.

Régime des personnes pratiquant l'agriculture à temps partiel ou comme loisir

Comme il a été indiqué, un nombre important et croissant de personnes déclarent un revenu agricole à temps partiel. Une exonération limitée aux agriculteurs à temps plein pourrait être tenue pour discriminatoire

et injuste par les agriculteurs à temps partiel et intensifierait les problèmes que pose actuellement la distinction entre les deux catégories. Une extension de l'exemption aux agriculteurs de loisirs et aux agriculteurs à temps partiel, par ailleurs, stimulerait les achats de terres agricoles dans un but spéculatif et détournerait des fonds susceptibles d'être placés en actions et en autres formes d'investissement.

Il se pourrait qu'une personne passe du statut d'agriculteur à temps plein à celui d'agriculteur à temps partiel, ou inversement, pendant qu'elle détient une terre. Si l'exonération se limitait aux agriculteurs à temps plein, il faudrait alors prévoir des règles pour déterminer la partie exonérée des gains.

Régime des terres agricoles détenues par des sociétés

L'exonération pourrait être étendue aux terres agricoles détenues par une société. Cependant, toute hausse de valeur se refléterait dans les actions de la société. Si cette dernière continuait de détenir le fond de terre et que l'agriculteur-actionnaire vende tout ou partie de ses actions, il ne bénéficierait pas de l'exonération puisque son gain serait réalisé sur des actions. La justice dicte d'offrir l'exonération également sur les gains relatifs aux actions, mais ces gains reflètent non seulement l'augmentation de valeur des terres agricoles, mais aussi celle des autres avoirs de la société et l'accumulation des bénéfices non distribués. Que des règles adéquates puissent être conçues de manière à déterminer la partie des gains sur les actions qui reflète les gains courus sur les terres agricoles est chose contestable.

Régime des pertes et des frais d'emprunt

En règle générale, si le revenu tiré d'un bien n'est pas imposable, les pertes ou dépenses relatives à ce bien dernier ne sont pas déductibles du revenu. Ainsi, par exemple, les pertes en capital et les intérêts hypothécaires relatifs à une résidence principale ne sont pas déductibles. Cette non-déductibilité devrait-elle s'appliquer aussi aux pertes en

capital sur les fermes et aux frais d'emprunt relatif aux terres agricoles dans l'éventualité où les gains en capital seraient exonérés d'impôt? Le principal problème tiendrait dans ce cas aux pertes en capital déjà courues mais non réalisées. Si l'on voulait que ces pertes demeurent déductibles, il faudrait les préciser à la date d'entrée en vigueur du nouveau régime.

Si l'intérêt sur les fonds empruntés pour acquérir des terres devenait non déductible, cela pourrait nuire aux nouveaux agriculteurs, en général relativement plus endettés que les autres. Ils bénéficieraient évidemment de la non imposition des gains en capital, mais seulement à la vente de leur ferme, tandis que les frais d'intérêt, eux, doivent être payés chaque année. La non-déductibilité des frais d'intérêt ne présenterait vraisemblablement qu'un intérêt limité pour les fermiers déjà établis, qui n'auraient sans doute plus de dettes et auraient déjà déduit entièrement leurs frais d'intérêt.

Si les intérêts restaient déductibles, cela ferait du financement de terres agricoles par l'emprunt un abri fiscal extrêmement intéressant pour les membres de professions libérales et autres personnes à revenu élevé. Si tout revenu provenant d'investissements en fond de terre serait exonéré, la déductibilité de l'intérêt permettrait aux investisseurs de réduire ou d'éliminer l'impôt sur les revenus d'autres sources. La hausse consécutive de la demande de terres agricoles d'abris fiscaux ferait monter leur prix. Il serait alors plus difficile aux véritables agriculteurs débutants de se lancer dans l'agriculture ou de rester en activité.

Régimes des gains déjà courus

Les gains courus sur les terres agricoles depuis 1971 mais non réalisés encore sont de l'ordre de $60 à 70 milliards. Une exonération de ces gains de même que des gains futurs entraînerait un manque à gagner appréciable et procurerait des gains imprévus aux propriétaires existants. Elle serait presque certainement qualifiée d'injuste par ceux qui auraient déjà vendu leur ferme, et donc payé l'impôt sur les gains réalisés. Une

limitation de l'exonération aux gains futurs nécessiterait une évaluation des terres agricoles à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. Cela assurerait une certaine équité entre ceux qui auraient vendu leur ferme avant et après cette date, mais entraînerait un régime complexe tant pour les contribuables que pour les autorités fiscales.

Effet sur le prix des terres

L'effet d'une exonération des gains en capital sur le prix des terres agricoles dépendrait des diverses caractéristiques du régime qui ont été évoquées. Dans l'ensemble, cependant, tout avantage fiscal ou subvention qui ferait des terres agricoles un placement plus intéressant en accroîtrait la demande et drainerait des fonds au détriment des autres secteurs. Comme l'offre de terres agricoles est relativement peu élastique, leur prix monterait. Cela bénéficierait aux agriculteurs établis, mais aurait des effets négatifs pour les nouveaux agriculteurs. Les capitaux dont ils auraient besoin pour se lancer dans l'agriculture seraient plus élevés. Sans augmentation correspondante des prix à la production, les agriculteurs débutants auraient de sérieuses difficultés de trésorerie.

Effet sur l'exploitation agricole familiale

L'exonération des gains en capital agricoles remplacerait le report actuel de l'impôt sur les gains en capital lorsqu'une exploitation est vendue à un membre de la même famille. Le «roulement» entre générations a été instauré parce qu'on estimait que l'exploitation agricole familiale servait un but non seulement économique mais aussi social, et qu'elle devrait être encouragée par le biais du régime fiscal. Une exonération complète, qui bénéficierait à toutes les catégories d'exploitations agricoles, éliminerait cet avantage fiscal consenti à l'exploitation familiale. Cet avantage serait-il encore nécessaire? Dans l'affirmative, quelles mesures fiscales ou non fiscales devraient remplacer le roulement?

Manque à gagner

Le manque à gagner entraîné par l'exonération dépend essentiellement des caractéristiques des mesures, par exemple de leur portée, de l'admissibilité des agriculteurs à temps partiel, du régime des gains déjà courus mais non réalisés et de la déductibilité des frais de détention des terres. Il dépendrait aussi de la mesure dans laquelle les agriculteurs se prévaudraient de la possibilité proposée de transférer jusqu'à $120,000 à un REER. Selon ses caractéristiques, cette disposition de roulement pourrait être remplacée par une exonération totale des gains en capital agricoles.

Le manque à gagner serait limité initialement si les exonérations ne s'appliquaient qu'aux gains futurs des agriculteurs à temps plein. Par contre, une exonération de tous les gains réalisés lors des ventes futures de terres agricoles entraînerait des pertes fiscales appréciables dans l'immédiat de même qu'à l'avenir. Les recettes fédérales et provinciales ainsi perdues pourraient être de l'ordre de $150 millions par an au début, pour passer à plus de $300 millions d'ici 1990. Cette hausse serait due en partie au fait que les exploitations agricoles vendues au cours des cinq à dix prochaines années auraient des gains accumulés pendant une période plus longue que celles vendues à l'heure actuelle.

Une exonération des gains en capital des agriculteurs inciterait inévitablement d'autres groupes de contribuables, tels les petites entreprises et les actionnaires individuels, à demander des mesures analogues. Ces dernières accroîtraient le manque à gagner et limiteraient la capacité du gouvernement d'aider les agriculteurs dans d'autres sphères d'activité.

Modifications possibles

On peut concevoir diverses façons de venir en aide au secteur agricole. On ne peut apprécier la validité de ces moyens possibles qu'après avoir bien défini l'objectif des allégements ou les domaines faisant problème. Le gouvernement est prêt à accueillir toute suggestion nouvelle des groupements agricoles et du grand public sur ces questions.

Les associations agricoles ont souvent fait valoir deux préoccupations: d'abord, que les agriculteurs ne sont pas autorisés à différer l'impôt sur les gains en capital reçus qui servent à satisfaire leurs besoins de revenu de retraite, ensuite que l'exonération de la moitié des gains n'est pas suffisante pour annuler l'impôt sur les gains illusoires créés par l'inflation.

Le gouvernement a déjà décidé de donner suite à la proposition permettant aux agriculteurs de verser à un REER jusqu'à $120,000 de gains en capital agricoles imposables. Cela permettrait le report d'impôt sur jusqu'à $240,000 de gains totaux. Ce plafond permet aux agriculteurs de différer l'impôt sur jusqu'à 60-70 pour cent des gains en capital agricoles imposables qui sont actuellement déclarés aux fins de l'impôt. Pour la majorité des petites et moyennes exploitations agricoles, le plafond est suffisamment élevé pour que tous les gains puissent être transférés à un REER. Un nouveau système de plafond de cotisation d'épargne-retraite proposé en février 1982 et toujours étudié par le gouvernement prévoit aussi des déductions nettement plus importantes pour les agriculteurs, les petits entrepreneurs et les autres Canadiens travaillant pour leur compte. Le gouvernement invite tous les intéressés à lui faire part de leur opinion sur la validité de ces propositions pour répondre aux besoins de retraite des agriculteurs, de même que sur la façon de les améliorer.

Le gouvernement est conscient que l'inflation fausse la mesure du revenu et que notre régime fiscal devrait en tenir compte. La difficulté consiste à trouver des solutions qui n'accroissent pas indûment la complexité déjà trop grande du système et nécessitent pas une armée de comptables pour déterminer la correction à apporter au titre de l'inflation. On pourrait se demander si le régime de placement en titres indexés (RPTI) ne pourrait pas être étendu aux terres agricoles, pour remplacer l'exonération actuelle de la moitié des gains. D'un côté, il serait préférable d'avoir une méthode commune de correction de l'inflation pour toutes les catégories d'avoirs, mais d'un autre côté on pourrait envisager d'instaurer un régime distinct, dans le genre du RPTI, pour les terres agricoles afin de réduire la nécessité de calculer annuellement les gains en capital courus.

La question de la déductibilité des frais d'intérêt surgit également lorsqu'on veut concevoir un mécanisme convenable de correction de l'inflation. Comme dans le RPTI, les intérêts payés pour acquérir un avoir ne doivent pas être déductibles si le revenu tiré de cet avoir est réduit par une correction de l'inflation. La non-déductibilité des intérêts risque de causer des difficultés aux nouveaux agriculteurs. Ces derniers pourraient toutefois choisir de ne pas demander de correction au titre de l'inflation pendant les premières années où ils doivent payer de gros intérêts pour acheter une terre. Autre solution, la correction de l'inflation pourrait s'appliquer uniquement à la partie du prix d'achat qui n'est pas financée par emprunt. Pour la plupart des agriculteurs établis, la non-déductibilité des intérêts ne devrait pas représenter un problème sérieux puisqu'une bonne partie de leurs terres n'est pas gravée par un emprunt.

Quel que soit le mécanisme que l'on choisisse pour alléger l'imposition des gains en capital, les représentants agricoles ont souligné le besoin d'assurer que celui-ci n'exercera pas davantage de pressions à la hausse sur les prix des fonds de terre. Bien que ces hausses bénéficient aux agriculteurs établis, elles dépriment les taux de rendement sur les nouveaux investissements agricoles et les rendent peu intéressants. On a fait remarquer que les hausses considérables des prix des terres agricoles qui se sont produites dans les années 70 ont eu un tel effet et sont en partie la cause des difficultés actuelles auxquelles sont confrontés les agriculteurs débutants. Les groupements agricoles ont exprimé la crainte que toute nouvelle majoration des prix des terres agricoles aggraverait la situation actuelle et desservirait les intérêts à plus long terme de l'agriculture en décourageant les nouveaux agriculteurs.

4. QUESTION DES AGRO-OBLIGATIONS

On a proposé un système d'agro-obligations pour réduire les frais d'intérêt des agriculteurs. L'une des principales questions à régler dans ce contexte est la nécessité de fournir une aide financière de ce genre. Il s'agit d'une question extrêmement vaste qui a fait l'objet d'un groupe de travail fédéral-provincial et qui amène à se demander si le secteur agricole, ou des composantes de ce secteur, ont besoin d'une aide particulière et, dans l'affirmative, jusqu'à quel point. Le besoin latent d'une telle aide émerge des importantes forces économiques qui ont influé sur l'industrie. Celles-ci comprennent notamment une concurrence internationale accrue au cours d'une période de demande globale relativement stable, un déclin de la valeur des biens agricoles lié au lourd endettement de certains agriculteurs, à des perspectives de croissance modérée des revenus agricoles d'ici 1990 et à une incertitude considérable quant aux tendances futures du marché. Toutes ces forces pourront nécessiter des rajustements en ce qui a trait à la forme ou au volume d'aide financière disponible. Il faut absolument se poser cette question générale, étant donné la situation financière actuelle du gouvernement et les autres emplois possibles de ses ressources limitées.

Cependant, l'exposé qui suit porte sur la question fiscale plus limitée mais importante de savoir si l'aide à accorder éventuellement pour le financement agricole doit prendre la forme, au moins en partie, de mesures fiscales ou un programme d'aide directe de l'État.

Propositions récentes

Pour orienter les débats, on peut partir d'une proposition largement diffusée qui a été faite par l'Ontario Federation of Agriculture (OFA) en 1982. D'après cette proposition, des agro-obligations seraient offertes à des investisseurs qui accepteraient un taux d'intérêt inférieur à celui du marché parce que le revenu d'intérêt sur les obligations serait imposé à un taux plus faible que les intérêts ordinaires. Ce taux d'intérêt moins élevé bénéficierait aux agriculteurs-emprunteurs. Dans sa proposition, l'OFA envisageait un volume total d'agro-obligations d'environ $1 milliard.

Les agro-obligations ont été étudiées dans plusieurs instances publiques. Le comité de la Chambre des communes sur le commerce, les finances et les questions économiques a tenu des audiences à ce sujet au printemps de 1984. Un rapport préliminaire avait été rédigé, mais sans pouvoir être déposé avant la dissolution de la Chambre.

La conférence fédérale-provinciale des ministres et sous-ministres de l'Agriculture sur le crédit agricole, tenue les 8 et 9 novembre 1984, a évoqué la question des agro-obligations. Le rapport du groupe de travail sur les finances des agriculteurs, rédigé par des fonctionnaires pour cette conférence, notait qu'on entendait couramment par agro-obligation un instrument financier permettant au secteur agricole d'obtenir des prêts à des taux d'intérêt inférieurs au taux du marché grâce aux avantages fiscaux concédés aux investisseurs. Une autre solution, pour obtenir des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché sur les obligations placées à des fins agricoles, consisterait à verser directement des subventions.

Choix du mécanisme approprié

Le document intitulé Une nouvelle direction pour le Canada - Un programme de renouveau économique, qui accompagnait l'Exposé économique et financier du 8 novembre 1984, posait la question générale de savoir dans quel cas il convient de recourir à des encouragements fiscaux plutôt qu'à des mécanismes d'aide directe. Le recours au régime fiscal présente plusieurs avantages. Les contribuables peuvent évaluer de manière indépendante leur admissibilité à une mesure fiscale donnée et établir leurs plans en conséquence. Par contre, un programme d'aide directe s'accompagne souvent d'incertitudes et de délais de demande et d'approbation. Il n'est cependant pas toujours indiqué de recourir au régime fiscal pour mettre en oeuvre les programmes souhaitables. Comme l'indique le document mentionné précédemment, «les encouragements fiscaux et les programmes de dépenses directes de l'État diffèrent considérablement par leur structure, leur administration et leurs effets sur l'industrie, de sorte qu'il existe des différences bien réelles entre les types d'avantage que peut offrir

chaque mécanisme. Les programmes de subventions accordent généralement une aide relativement importante (en proportion des coûts totaux) à des projets, après un examen de chaque cas d'espèce. Le régime fiscal offre un bon mécanisme pour accorder des réductions de taux ou des crédits d'impôt de large application.»

L'examen de l'aide financière à offrir éventuellement à l'agriculture, que ce soit par le régime fiscal ou par des programmes directs, fait intervenir toute une gamme de considérations. De plus, le choix du mécanisme peut influer sur l'efficacité de la mesure. La question importante à étudier ici est de savoir si un programme d'agro-obligations comportant un avantage fiscal serait plus efficace qu'un programme d'aide directe. Voici certains des points à prendre en considération dans le choix du mécanisme approprié.

Efficacité du programme

Dans un programme à soutien fiscal tel que celui décrit précédemment, l'acheminement des fonds jusqu'aux agriculteurs impliquerait trois parties. Il y aurait d'un côté les investisseurs admissibles à l'achat des agro-obligations et à la réduction d'impôt correspondante. Il y aurait de l'autre côté les agriculteurs admissibles au programme, qui pourraient emprunter à un taux d'intérêt réduit par l'avantage fiscal. Enfin, entre les deux, un intermédiaire financier ou un organisme recueillerait les fonds pour ensuite les prêter.

Le programme devrait être suffisamment intéressant pour inciter les investisseurs à choisir les agro-obligations plutôt que d'autres placements. Il faudrait que les intermédiaires financiers soient dédommagés de leurs frais de mise en oeuvre du programme (vérification de l'admissibilité). Les agro-obligations ayant pour objectif de réduire les frais de financement des agriculteurs, toute partie de la réduction fiscale qui ne servirait pas à réduire les frais d'emprunt constituerait une déperdition d'avantages pour le secteur agricole et une perte d'efficacité du programme.

Tout programme public, qu'il prenne la forme d'encouragement fiscal ou de dépense directe, entraînerait des fuites d'avantages. Il s'accompagnerait, à tout le moins, de frais d'administration ou d'observation. Cependant, des agro-obligations comportant un avantage fiscal pourraient entraîner d'autres déperditions. L'expérience a démontré que les systèmes de financement dans lesquels l'incitation à investir est une économie d'impôt pour les particuliers, sont parfois relativement inefficaces dans la transmission des avantages aux emprunteurs. Aux États-Unis par exemple, l'intérêt sur les obligations des municipalités et des États est exonéré d'impôt. Certaines estimations ont montré que les municipalités ou États bénéficiaient de moins de la moitié de l'avantage correspondant.

Dans le cas des États-Unis, la déperdition est accrue du fait que les acheteurs d'obligations ont des taux d'imposition qui diffèrent. Si la demande d'obligations est insuffisante de la part des contribuables imposées au taux le plus élevé, il faut relever les taux d'intérêt pour attirer les investisseurs imposés à un taux marginal plus faible. Les investisseurs situés dans la tranche supérieure bénéficient alors d'un rendement plus élevé qu'il n'est nécessaire pour les attirer sur ce marché. Certaines propositions d'agro-obligations, comme celle de l'OFA, visent à prévenir ce genre de problème en prévoyant un avantage sous forme de crédit d'impôt fixe, indépendant du taux d'imposition de l'investisseur.

La possibilité que les avantages liés aux agro-obligations reviennent en partie aux investisseurs pose des inquiétudes sérieuses. Les ressources financières de l'État sont limitées. Les avantages qui ne sont pas effectivement transmis au secteur agricole, réduiraient la capacité de l'État à apporter un soutien réel au financement du secteur agricole.

Un programme d'aide directe, par contre, éviterait que les «déperditions» bénéficient aux investisseurs. Les dépenses publiques soutiendraient directement les agriculteurs.

Ampleur du programme

Le manque à gagner gouvernemental que représente un programme d'agro-obligations est considérable. Une réduction de 4 points des frais de financement agricole entraînerait un coût direct de quelque $40 millions pour chaque milliard de dollars prêté en agro-obligations. Il y aurait de plus les frais d'administration du programme et les provisions pour pertes sur prêts. Si le programme entraînait une «déperdition» en faveur des investisseurs, son coût serait encore plus élevé pour l'État.

L'agriculture est un secteur important. Ses emprunts dépassent $20 milliards. Les emprunts à long terme sont de quelque $12.8 milliards. Un programme qui réduirait de 4 points les taux d'intérêt sur les emprunts à long terme uniquement coûterait éventuellement plus de $500 millions à l'État, sans compter les frais d'administration et les pertes éventuelles sur prêts. De toute évidence, seule une partie du secteur agricole formant une cible bien définie pourrait être admissible à un programme d'agro-obligations, étant donné les contraintes imposées par la situation financière de l'État.

Une première façon de respecter les limites qui viennent d'être exposées consisterait à définir parmi les exploitants agricoles un groupe admissible, par exemple les agriculteurs débutants ou les agriculteurs en difficulté financière. On pourrait aussi limiter les catégories de biens admissibles. Un critère de ce genre serait nécessaire aussi bien pour un programme à forme fiscale que pour un programme de dépenses directes.

Un autre aspect du contrôle de l'ampleur du programme, l'offre de fonds des investisseurs, se présente tout particulièrement dans le cas d'agro-obligations comportant un avantage fiscal. Le régime fiscal obéit à la demande. Bien que le coût possible du programme puisse être estimé d'avance, il n'existerait aucun plafond une fois les critères établis dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Il n'y aurait aucun mécanisme naturel de régulation du volume des fonds investis dans le programme, ce qui rendrait difficile le contrôle de son coût. De plus, il se pourrait

bien que l'offre de fonds ne corresponde pas aux besoins des emprunteurs admissibles. Par contre, un programme d'aide directe permet de contrôler les dépenses grâce à l'établissement d'un budget des sommes pouvant être prêtées et ne soulève pas le même problème d'harmonisation de l'offre et de la demande de fonds.

Application et observation

En général, l'un des principaux avantages du recours au régime fiscal pour mettre en oeuvre un programme est la réduction des délais et des frais d'observation. Le régime fiscal est considéré comme réduisant le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires et permettant aux activités de se dérouler d'après un ensemble de règles connues. Il se pourrait toutefois que cet avantage ne soit pas réalisé dans le cas d'un programme d'agro-obligations à forme fiscale.

Comme il a été indiqué, tout programme, à forme fiscale ou de dépenses directes, obligerait à déterminer l'admissibilité des bénéficiaires. Dans les deux cas, il faudrait un organisme pour faire ce travail. De plus, avec un programme à forme fiscale, des intermédiaires financiers seraient nécessaires pour acheminer les fonds recueillis jusqu'aux agriculteurs. Il en résulterait des frais supplémentaires.

Par conséquent, dans ce cas un programme à forme fiscale pourrait accroître plutôt que diminuer les frais de mise en oeuvre.

Valeur des biens agricoles

Les agro-obligations réduiraient le coût du financement des biens agricoles admissibles. Cela tendrait à accroître la demande de ces biens. Si le programme visait à financer l'achat de terres ou de biens connexes dont l'offre est relativement fixe, le prix des terres agricoles monterait selon toute probabilité. Cela bénéficierait aux agriculteurs établis lorsqu'ils vendraient leur fond de terre. Cependant, l'avantage à long terme d'un programme d'agro-obligations serait réduit dans la mesure où

les avantages fiscaux seraient capitalisés dans une valeur accrue des terres et d'autres biens agricoles. Les prix plus élevés qui devraient être payés par les agriculteurs débutants influeraient sur la compétitivité future de l'industrie. Dans la mesure où une proportion relativement faible seulement des exploitations serait admissible, l'effet à la hausse des prix serait réduit. Si, par contre, on rendait le programme sélectif en n'autorisant que certains genres d'avoirs admissibles mais que les agriculteurs admissibles soient soumis à peu de restrictions, une bonne partie de l'avantage pourrait être transférée aux vendeurs de ces avoirs. Cela réduirait la rentabilité du programme.

Dans la mesure où ces possibilités se matérialiseraient, le problème se poserait aussi bien avec un programme à forme fiscale qu'avec un programme d'aide directe.

Effet sur les marchés de capitaux

Un programme d'agro-obligations à forme fiscale ferait intervenir les marchés de capitaux; il soulèverait donc des questions d'affectation des ressources financières. Le volume des fonds acheminés vers les propriétés agricoles admissibles tendrait à augmenter -- et ce, aux dépens des secteurs non admissibles, tant agricoles que non agricoles, qui obtiendraient une proportion moindre de l'épargne disponible. Il en résulterait une perte de production, d'emplois et de recettes fiscales dans les secteurs exclus.

En 1982, un comité du secteur privé dirigé par M. Pierre Lortie, président de la bourse de Montréal, avait étudié un projet de prêts à terme indexés. De nombreuses caractéristiques structurelles distinguaient ce régime des agro-obligations. Les prêts auraient été offerts pour l'achat de résidences neuves ainsi que de matériel amortissable destiné à la pêche, à l'agriculture ou aux petites entreprises. Ils étaient toutefois comparables au programme d'agro-obligations par la proposition de recourir à un mécanisme fiscal pour réduire le taux d'intérêt sur certains prêts.

Le comité Lortie s'était prononcé contre le régime de prêts indexés, déclarant: «Nous nous appuyons, pour en arriver à cette conclusion, sur notre évaluation des distorsions économiques et de nombreux autres problèmes qui résulteraient de la mise en oeuvre des propositions. Ces problèmes découlent, dans une large mesure, du fait qu'elles étaient limitées à quelques secteurs particuliers dans un effort de stimulation à court terme.» L'ampleur du programme fait donc problème en raison des risques de distorsions économiques -- outre l'effet possible sur la valeur des biens agricoles.

Caractère temporaire ou permanent du programme

Le besoin d'aide en matière de financement peut être temporaire ou à long terme. La hausse du nombre des agriculteurs en difficulté financière peut tenir à une conjoncture exceptionnelle sur le marché des produits ou des capitaux. Par ailleurs, les difficultés rencontrées par les agriculteurs qui débutent ont peut-être un caractère à long terme, du fait que l'agriculture est une activité de capital qui nécessite un gros investissement initial. Il n'est toutefois pas certain qu'un bénéficiaire doive obtenir des avantages permanents par un financement à bon marché.

Les mesures doivent être adaptées aux circonstances. Il pourrait être souhaitable de prévenir une date d'expiration pour les programmes visant des situations à court terme. Les mesures fiscales qui survivent aux problèmes qu'elles visaient à régler risquent de compliquer le régime fiscal et de retarder l'adaptation économique aux réalités nouvelles.

Interaction avec les programmes existants

Des programmes fédéraux et provinciaux offrent déjà une aide ou un accès au financement aux nouveaux agriculteurs, aux agriculteurs en difficulté financière et à ceux qui portent leur exploitation à une taille viable. Par exemple, l'agriculture est le principal secteur bénéficiaire du programme d'obligations de la petite entreprise, qui vise à aider les petites entreprises et les exploitations agricoles en difficulté financière. Tout programme nouveau devrait être conçu de manière à compléter les mécanismes existants plutôt qu'à s'y superposer.

Résumé

Le document intitulé Un programme de renouveau économique a posé la question générale de savoir si le régime fiscal ou un programme d'aide directe est préférable pour mettre en oeuvre des mesures particulières. Dans le cas d'un programme d'agro-obligations à forme fiscale, plusieurs considérations portent à croire que le régime fiscal n'est peut-être pas le moyen approprié pour fournir une aide financière aux agriculteurs.

Plus particulièrement, un programme à forme fiscale, tout comme un programme d'aide directe, exigerait des services administratifs pour déterminer l'admissibilité des agriculteurs et se charger des autres tâches nécessaires dont la relation intermédiaire financier-agriculteur. Par conséquent, nombre des avantages que présente manifestement un programme à forme fiscale disparaîtraient. Des agro-obligations à forme fiscale nécessiteraient un deuxième appareil administratif pour s'occuper de la relation investisseur-intermédiaire financier.

L'efficacité d'un programme à forme fiscale serait diminuée par une déperdition d'avantages en faveur des investisseurs. Par conséquent, le secteur agricole recevrait une aide moins importante, par dollar de fonds publics, qu'avec un programme d'aide directe. Une déperdition d'avantages est inévitable avec des encouragements fiscaux de ce genre. Ces avantages sont peut-être appropriés lorsque que les investisseurs partagent un risque, mais cela ne seraient vraisemblablement pas le cas avec un système d'agro-obligations où ce serait les intermédiaires financiers ou l'État -- par sa garantie -- qui supporteraient le risque de défaut de paiement. Par conséquent, les agriculteurs ne bénéficieraient pas en totalité des fonds publics dépensés.

CONCLUSIONS

Ce document a exposé les questions générales à prendre en considération dans un examen du régime fiscal de l'agriculture. Les agriculteurs ont droit à des dispositions et à des encouragements fiscaux importants auxquels les autres contribuables n'ont généralement pas accès. Ils ont aussi droit à diverses mesures fiscales à caractère général dont plusieurs sont accessibles à tous les contribuables, mais bénéficient tout particulièrement au monde agricole. Ce document a montré que ces dispositions ramenaient le taux global d'imposition des agriculteurs à environ 4 pour cent du revenu agricole total. Le récent Exposé économique et financier a apporté une aide supplémentaire aux agriculteurs par la proposition de ristourne de la taxe de vente sur les carburants.

Ce document a passé en revue les questions posées par les restrictions actuelles de la déduction fiscale des pertes pour les agriculteurs à temps partiel, l'imposition des gains en capital et la proposition d'agro-obligations. Dans chaque cas, des propositions publiques de modifications des règles actuelles ont été formulées. Il est clair que tout changement soulève des questions sérieuses qui méritent un examen. Les règles actuellement applicables aux pertes sont motivées par le désir de réserver les encouragements fiscaux à l'agriculture principalement aux agriculteurs à temps plein, par suite du besoin d'en limiter les effets sur les recettes publiques et d'éviter des conséquences négatives possibles sur le prix des terres agricoles. Les modifications proposées du régime fiscal des gains en capital et le projet d'agro-obligations présentent des risques de concurrence injuste, de hausse du prix des terres agricoles et d'équité par rapport aux autres contribuables. Il y a aussi les questions posées par les effets possibles sur les marchés de capitaux et, dans le cas des agro-obligations, par l'opportunité de recourir au régime fiscal pour mettre en oeuvre l'aide qui pourrait être jugée appropriée.

Le gouvernement attend de tous les intéressés qu'ils lui fassent connaître leur point de vue sur ces questions de régime fiscal de l'agriculture, à la lumière de ce document et des principes exposés dans le Programme de renouveau économique.

ANNEXE

Dispositions fiscales touchant les agriculteurs

Comptabilité de caisse. Tous les agriculteurs ont le droit d'employer la comptabilité de caisse au lieu de la comptabilité d'exercice. Il pourrait en résulter un report considérable des impôts à payer.

Étalement sur cinq ans. Tous les agriculteurs à temps plein ont le droit d'établir la moyenne de leur revenu sur cinq ans. Cette méthode généreuse d'étalement leur est offerte pour compenser, d'une part, l'effet de rentrées massives que produit la comptabilité de caisse et, d'autre part, les fluctuations de revenu dues aux aléas du climat, de la nature et du marché.

Comptabilisation souple des stocks. Les agriculteurs qui appliquent la comptabilité de caisse peuvent s'en écarter en ajoutant à leur revenu d'une année une somme située entre zéro et la juste valeur marchande de leur bétail. Cette concession vise à empêcher que les pertes subies au début par un éleveur n'expirent pas à cause du nombre limite d'années pendant lesquelles les pertes peuvent être reportées. Cependant, elle sert également de mécanisme d'étalement général du revenu agricole.

Transfert en franchise entre générations. Si un agriculteur transfère son exploitation agricole à ses enfants par don ou legs, le gain en capital couru sur la propriété n'est pas pris en compte par le fisc au moment du transfert.

Disposition sur les pertes agricoles restreintes. Les agriculteurs à temps partiel ne peuvent déduire de leur revenu les pertes agricoles que jusqu'à $5,000. Pour préserver les encouragements à la recherche scientifique, les pertes créées par les déductions au titre de cette dernière ne sont pas limitées par la disposition sur les pertes agricoles restreintes.

Défrichement et amélioration des terres. Les dépenses engagées pour défricher une terre, la niveler ou y installer des tuyaux de drainage dans le but d'y pratiquer l'agriculture, bien qu'il s'agisse dans tous les cas de dépenses en capital (et même, généralement, de dépenses en capital non amortissables), sont déductibles à titre de dépenses courantes. Une disposition permettant explicitement de passer ces immobilisations en dépenses courantes a été ajoutée à la loi en 1965. (Avant cette date, les tuyaux de drainage, par exemple, ne pouvaient être amortis qu'au taux de 4 pour cent par an.) Revenu Canada a pour pratique administrative de permettre que d'autres dépenses en capital soient déduites dans l'année, par exemple le coût du forage ou du creusage de puits, y compris le coffrage et le boisage. Le fait d'autoriser la déduction de ces frais à titre de dépenses courantes au lieu qu'ils soient amortis au taux de 100 pour cent a ce résultat que, bien que ces travaux augmentent la valeur du fond de terre, lorsque celui-ci est vendu ce supplément de valeur, au lieu d'être récupéré comme un revenu ordinaire, mais est généralement imposé à titre de gain en capital.

Bâtiments agricoles. Les bâtiments acquis après le 31 décembre 1978 relèvent généralement de la catégorie 3 de l'annexe II aux fins de la déduction pour amortissement et ne peuvent être amortis qu'à un taux de 5 pour cent. Avant 1978, les édifices construits en pans de bois, en bois rond, en stuc, en tôle galvanisée ou en tôle ondulée tombaient dans la catégorie 6, qui donnait droit à un taux de 10 pour cent. À partir de 1979, ce taux plus élevé a été abrogé, sauf pour les bâtiments utilisés afin de tirer un revenu de l'agriculture ou de la pêche. Par conséquent, les bâtiments agricoles construits de cette façon continuent de donner droit au taux supérieur d'amortissement applicable aux biens de la catégorie 6.

Réserve sur dix ans. Un agriculteur qui vend sa ferme à un de ses enfants et reçoit le produit de la vente par versements échelonnés peut établir une réserve pendant une période allant jusqu'à 10 ans. La période maximale de réserve qui est généralement offerte en cas d'aliénation de biens en capital est de cinq ans.

Report de l'impôt sur les ventes de grains. Lorsqu'un agriculteur livre certains genres de grains à un élévateur primaire ou de conditionnement licencié et reçoit un bon de paiement au comptant, une disposition spéciale de la Loi lui permet de différer ce bon jusqu'à l'année suivante. Le bon de paiement différé au comptant est un moyen de règlement représentatif d'une dette de revenu qui, en l'absence de cette règle spéciale, devrait être inclus dans le revenu d'après l'article 76 de la Loi. Cet article avait apparemment pour but initial de stimuler les livraisons de grains. Autrement, les cultivateurs qui appliquent la comptabilité de caisse pourraient ne pas livrer leurs grains pendant les derniers mois de l'année afin d'être en meilleure situation fiscale l'année suivante. La raison pour laquelle les livraisons de grains dans l'Ouest canadien ont bénéficié d'un régime spécial tient au fait qu'elles sont régies par un système de contingents de livraison. Un producteur doit faire ses livraisons pendant certaines périodes, sous peine de perdre les droits de livraison correspondants. Ainsi, les agriculteurs dans cette situation sont souvent confrontés à des impératifs contradictoires en matière de ventes et de planification fiscale.

Report de l'impôt lors de la destruction d'animaux. En cas de destruction obligatoire d'animaux, le revenu reçu par suite de cette destruction forcée est réputé un revenu de l'année suivante. Cela diffère l'imposition de ce revenu, de sorte que ce dernier peut être compensé par la déduction du coût d'achat de nouveaux animaux, l'année suivante.

Résidence principale. Lorsqu'ils vendent leur ferme, les agriculteurs peuvent faire échapper à l'impôt la valeur de leur résidence principale ou, dans certaines conditions, choisir à la place d'exonérer de l'impôt $1,000 par année où ils ont été propriétaire de la ferme. Ce choix leur a été donné en grande partie à cause de la difficulté de répartir le produit de la vente entre la résidence principale et le reste de la ferme.

Contingents de production. Dans bien des systèmes de commercialisation des produits agricoles, l'agriculteur doit acheter un contingent ou droit de production qui lui permet de vendre une quantité et une qualité spécifiées de produits. Dans le mesure où ces contingents sont transférables entre agriculteurs, ils ont donné lieu à l'établissement d'un marché. Avant 1972, la vente ou l'achat de ces contingents n'avaient aucune incidence fiscale puisqu'ils relevaient de la catégorie générale des «éléments incorporés» (il s'agissait de dépenses en capital non amortissables). Après 1972, l'achat d'un contingent a été classé dans les dépenses en capital admissibles. Ainsi, la moitié du prix d'achat peut être amortie au taux de 10 pour cent de la valeur résiduelle, même s'il ne risque guère de perdre de sa valeur avec le temps. Les sommes déduites sont récupérées quand l'agriculteur vend son droit. Cette déduction résulte du jugement que, pour des raisons administratives, tous les biens qu'on appelait autrefois «éléments incorporels» doivent être amortis à un taux uniforme, même si certains perdent de leur valeur à un rythme beaucoup plus rapide que les autres et ont en fait, dans certains cas, une durée utile indéterminée. (À noter que, même si un agriculteur calcule son revenu en comptabilité de caisse, les dépenses en capital admissibles peuvent être amorties lorsque la dépense est «subie ou engagée».)

Coût des arbres et arbustes. Toutes les plantations et replantations sont déductibles lorsqu'elles sont faites à l'égard d'un verger existant. Cependant, la plantation d'un verger nouveau continue de faire partie du coût du fond de terre et d'être considérée comme une dépense en capital non déductible. L'établissement de nouvelles cotisations qui était effectué à cet égard à la lumière d'une interprétation antérieure de la loi ont pris fin.

Dépenses de préproduction. Les dépenses de préproduction, c'est-à-dire les dépenses engagées à l'égard d'arbres ou d'arbustes vivaces qui produisent une récolte annuelle, peuvent normalement être passée en dépenses courantes. Cette possibilité diffère de la plupart des règles de comptabilité commerciale, d'après lesquelles les catégories de dépenses comparables doivent être capitalisées et amorties ou déduites à une date

ultérieure. C'est cette concession qui explique la vogue de la culture arbustive comme abri fiscal. À peu près toutes les dépenses engagées avant la production peuvent être déduites et créer des pertes imputables au revenu tiré d'autres entreprises, sous réserve bien entendu de la disposition sur les pertes agricoles restreintes prévue à l'article 31. Lorsqu'il arrive au stade de la production commerciale, le contribuable peut vendre son exploitation, son gain étant habituellement imposé à titre de gain en capital. Par conséquent, il peut obtenir un report de l'impôt, mais les déductions s'appliquent à un revenu imposé au taux normal, tandis que la moitié seulement du gain est imposée.

Déduction arbitraire pour dépenses. Revenu Canada permet aux agriculteurs à temps plein de déduire 25 pour cent de toutes les dépenses domestiques à la ferme, y compris 25 pour cent du coût en capital de la résidence. (La réclamation de cette déduction pour amortissement ne touche pas l'exemption de $1,000 au titre des gains en capital.) Cette concession est accordée à des fins administratives. Cependant, la commission Carter, par exemple, avait exprimé l'avis que cette pratique était trop avantageuse et devait être alignée sur le régime applicable aux autres contribuables qui utilisaient une partie de leur résidence à des fins d'entreprise. La commission avait ensuite recommandé que, si la détermination d'une partie raisonnable dans chaque cas posait trop de problèmes administratifs, on pouvait autoriser la déduction générale d'un faible pourcentage des dépenses domestiques des agriculteurs, des déductions plus élevées n'étant permises que sur justification. Les agriculteurs bénéficient également d'autres déductions généreuses au titre de leurs dépenses; par exemple, s'ils utilisent une automobile à des fins d'affaires, les deux tiers des dépenses totales, y compris la déduction pour amortissement, peuvent être réclamés généralement sans preuve de l'utilisation effective.

Dispense d'acomptes provisionnels d'impôt. À la différence des autres contribuables qui tirent un revenu d'une entreprise, les agriculteurs n'ont pas à payer chaque trimestre des acomptes provisionnels d'impôt. Au lieu de cela, ils paient les deux tiers à la fin de l'année d'imposition et le solde avant le 30 avril de l'année suivante.