

Utiliser la fiscalité foncière pour encourager la protection et la mise en valeur des forêts privées québécoises

Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 48, Loi visant principalement à contrôler le coût de la taxe foncière agricole et à simplifier l'accès au crédit de taxes foncières agricoles.

6 février 2020

La Fédération des producteurs forestiers du Québec

La Fédération des producteurs forestiers du Québec (FPFQ) est l'organisation provinciale qui travaille à la promotion des intérêts de 134 000 propriétaires forestiers de tous les milieux sociaux, dont 29 000 sont enregistrés comme producteurs forestiers. L'action régionalisée de ses 13 syndicats et offices affiliés vise la protection et la mise en valeur des forêts privées québécoises, le soutien aux propriétaires forestiers, ainsi qu'une commercialisation ordonnée des bois en provenance de ces territoires.

Préambule

Imaginons que chacun des 134 000 propriétaires forestiers québécois reçoive la visite d'un professionnel forestier.

Imaginons que le fruit de cet échange soit la confection d'un plan d'aménagement forestier qui délimite les potentiels sylvicoles et les milieux naturels sensibles dans le boisé et propose des actions pour les protéger et les mettre en valeur.

Imaginons que des incitatifs soient offerts à tous pour mettre en œuvre ces recommandations.

Il en résulterait logiquement une augmentation des retombées environnementales, sociales et économiques associées à la gestion des forêts privées québécoises.

Ce rêve est à portée de main puisqu'un réseau de conseillers forestiers est déjà déployé dans toutes les régions du Québec pour soutenir des projets d'aménagement forestier, et des programmes gouvernementaux existent pour favoriser leur réalisation.

Il ne reste qu'à persuader un plus grand nombre de propriétaires forestiers de bénéficier des ressources à leur disposition, et la fiscalité est le moyen privilégié pour y arriver.

Mise en contexte

- 1. Au Québec, 16 % du territoire forestier productif appartient à 134 000 individus, familles, petites entreprises et grandes corporations. Il s'agit principalement des forêts qui entourent nos villes et villages. L'ensemble de ces propriétés représente cependant 33 % de la possibilité de récolte annuelle des forêts du Québec, car la croissance des arbres y est plus rapide en raison de leur localisation. Bien qu'on retrouve quelques propriétaires possédant plus de 100 000 hectares, la superficie moyenne détenue est de 42 hectares.
- 2. De plus en plus, la société exprime des demandes auprès des propriétaires forestiers par le biais de politiques gouvernementales, lois et réglementations, programmes et mesures fiscales à leur intention. D'une part, l'État et des groupes de la société civile les invitent à mettre en valeur les multiples potentiels sylvicoles de leurs forêts pour approvisionner les usines de produits forestiers. D'autre part, l'État, les Municipalités et d'autres groupes de la société civile leur demandent de maintenir la biodiversité sur leurs lots boisés, de préserver la beauté des paysages agroforestiers, de conserver les milieux humides, de protéger la qualité des bassins versants des cours d'eau, et aujourd'hui, de séquestrer davantage de carbone.
- 3. Fort heureusement, il est possible de répondre à toutes ces demandes, souvent dans la même forêt, à l'aide de stratégies d'aménagement forestier appropriées et des mesures de soutien professionnel et financier conséquentes. Il est utile de savoir que les opérations forestières exécutées sur ces propriétés sont généralement faites à petite échelle, ce qui les distingue des opérations réalisées dans la grande forêt publique. Cette plus petite échelle réduit la rentabilité de l'activité, mais accroît cependant l'acceptabilité sociale de la récolte de bois.
- 4. Sur les 134 000 propriétaires forestiers québécois, 28 819 sont actuellement reconnus comme producteurs forestiers auprès du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Cette reconnaissance est accordée au propriétaire forestier de plus de 4 hectares détenant un plan d'aménagement forestier rédigé par un ingénieur forestier, et qui en fait la demande à un bureau d'enregistrement de ce ministère. Cet enregistrement est nécessaire pour bénéficier des programmes gouvernementaux d'aide à la mise en valeur des forêts privées. Ces programmes financent une partie des frais de conseils professionnels et de réalisation d'une vaste gamme de travaux pouvant être réalisés sur une propriété forestière.
- 5. Ces travaux d'aménagement forestier incluent des travaux sylvicoles permettant d'accroître la résistance des forêts aux épidémies d'insectes et aux maladies, de produire du bois pour approvisionner l'industrie des produits forestiers et de remettre en production des sites récoltés. Ces travaux incluent également des travaux pour délimiter et protéger des milieux naturels sensibles et mettre en valeur des potentiels fauniques en milieu forestier.

- **6.** Dans de nombreux pays, la fiscalité est l'approche préconisée pour influencer le comportement des propriétaires forestiers et soutenir financièrement leurs projets d'aménagement forestier. C'est notamment le cas chez une quarantaine d'États américains, plusieurs provinces canadiennes et de nombreux pays européens (voir annexe 2).
- **7.** Au Québec, la *Loi sur la fiscalité municipale* ne permet pas d'offrir des incitatifs pour encourager la production forestière pour plusieurs raisons :
 - L'évaluation foncière des terres forestières est déterminée à partir de la valeur marchande des boisés plutôt qu'à partir de la valeur productive des sites.
 - Il n'est pas possible pour une Municipalité de taxer différemment un boisé sous aménagement puisqu'aucune catégorie d'immeubles n'est prévue à cet effet, comme c'est le cas pour les terres agricoles ou les immeubles industriels.
 - Des tarifications et surtaxes sont imposées aux propriétaires dont les boisés se retrouvent dans diverses catégories d'immeubles, malgré l'absence évidente de l'utilisation de services par le lot boisé (transport en commun, service de police, collecte des déchets).
- **8.** Entre 1997 et 2017, les taxes municipales des propriétaires forestiers québécois ont augmenté de 215 % pour l'ensemble du Québec¹! Globalement, ces taxes ont connu une croissance annuelle composée de 5,9 %.

Évolution des taxes municipales des propriétaires forestiers québécois

	Terrains boisés							Résidences unifamiliales		
	Valeur foncière moyenne			Taxes municipales moyennes par unité d'évaluation			Valeur	Taxes		
Région administrative	par unité d'évaluation						foncière	municipales		
	Moyenne par unité		Croissance	Croissance	Moyenne par unité		Croissance	Croissance	Croissance	Croissance
	1997	2017	1997-2017	annuelle ¹	1997	2017	1997-2017	annuelle ¹	annuelle ¹	annuelle ¹
Témiscamingue ²	3 753 \$	16 585 \$	342 %	7,7 %	46 \$	159 \$	247 %	6,4 %	5,7 %	4,6 %
Bas-Saint-Laurent	11 921 \$	41 270 \$	246 %	6,4 %	121 \$	413 \$	241 %	6,3 %	5,9 %	4,6 %
Capitale-Nationale	23 769 \$	65 355 \$	175 %	5,2 %	181 \$	473 \$	162 %	4,9 %	7,1 %	4,0 %
Centre-du-Québec	13 000 \$	61 022 \$	369 %	8,0 %	112\$	487 \$	335 %	7,6 %	6,5 %	6,0 %
Chaudière-Appalaches	15 901 \$	73 793 \$	364 %	8,0 %	154 \$	641 \$	317 %	7,4 %	7,0 %	5,0 %
Estrie	37 529 \$	140 781 \$	275 %	6,8 %	308 \$	1 138 \$	269 %	6,7 %	6,8 %	5,0 %
Gaspésie-Îles-de-la- Madeleine	6 214 \$	12 988 \$	109 %	3,8 %	89 \$	133 \$	49 %	2,0 %	5,5 %	4,0 %
Lanaudière	18 897 \$	65 271 \$	245 %	6,4 %	221 \$	513 \$	133 %	4,3 %	7,4 %	5,6 %
Laurentides	25 540 \$	96 411 \$	277 %	6,9 %	289 \$	737 \$	155 %	4,8 %	7,4 %	4,9 %
Mauricie	17 449 \$	61 946 \$	255 %	6,5 %	166 \$	561 \$	238 %	6,3 %	5,7 %	3,2 %
Outaouais	37 465 \$	71 200 \$	90 %	3,3 %	314\$	557 \$	77 %	2,9 %	6,9 %	4,5 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	10 009 \$	45 012 \$	350 %	7,8 %	133 \$	453 \$	241 %	6,3 %	6,7 %	4,3 %
Moyenne provinciale ³	17 865 \$	61 494 \$	244 %	6,4 %	167 \$	526\$	215 %	5,9 %	6,9 %	4,6 %

Croissance annuelle composée de 1997 à 2017

Source : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Rôle d'évaluation foncière

9. À l'opposé, le prix moyen pondéré du bois n'a pas progressé au même rythme, réduisant la déjà faible rentabilité des travaux d'aménagement forestier. Ces taxes foncières sont devenues un élément de coût important pour les producteurs forestiers en raison de leur caractère annuel. En 2017, on estime que 8,9 % du revenu généré par une récolte de bois était dédié au paiement de taxes foncières, soit près du double d'il y a 12 ans.

² Données insuffisantes pour l'Abitibi

³ Excluant les régions de Laval, Montréal, la Côte-Nord, le Nord-du-Québec, la Montérégie et l'Abitibi Compilation : Fédération des producteurs forestiers du Québec

^{*} La valeur foncière et les taxes municipales sont exprimées par unité d'évaluation et non pas par unité de superficie. La superficie de l'unité d'évaluation peut varier d'une région à l'autre.

¹ Forêts de chez nous PLUS. 2013. Taxer l'effort sylvicole. Fédération des producteurs forestiers du Québec

Comparaison des taxes municipales moyennes et du prix pondéré du bois de la forêt privée

Année	Taxes municipales moyennes (\$/m³)	Prix moyen pondéré du bois (\$/m³)	Proportion des taxes municipales sur le prix moyen pondéré du bois
2005	2,99	61,32	4,9 %
2006	3,25	58,29	5,6 %
2007	3,42	58,91	5,8 %
2008	3,59	57,43	6,2 %
2009	3,77	56,44	6,7 %
2010	3,96	51,68	7,7 %
2011	4,12	54,30	7,6 %
2012	4,29	57,48	7,5 %
2013	4,60	56,40	8,1 %
2014	4,76	57,80	8,2 %
2015	5,02	59,09	8,5 %
2017	5,32	60,12	8,9 %

Note: Taxes municipales moyennes calculées pour un lot moyen de 40 hectares et une récolte moyenne estimée à 2,47 m³/ha/an en forêt privée.

Sources : Prix du bois : FPFQ. Années multiples. Statistiques de mise en marché des bois de la forêt privée du Ouébec.

Taxes foncières : Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation. Rôle d'évaluation foncière.

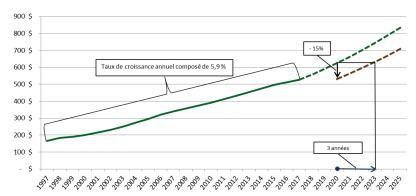
Recommandations et justifications

- 10. Depuis 50 ans, la FPFQ milite pour que les boisés aménagés soient taxés différemment de ceux qui ne le sont pas, par les Municipalités. Logiquement, cette formule se traduira par un plus grand nombre de propriétaires réalisant des travaux d'aménagement forestier. Depuis 1979, des groupes de travail ont été mis sur pied par le gouvernement pour formuler des recommandations de mise en œuvre de cette approche. Chacune de ces initiatives s'est soldée par l'opposition des unions municipales à toute mesure susceptible d'entraver leur pouvoir de taxation.
- 11. Aujourd'hui, l'approche proposée dans le projet de loi 48 est la plus acceptable pour tous, car elle oblige les Municipalités à créer une catégorie d'immeubles pour les boisés sous aménagement, tout en les laissant décider du taux de taxation à imposer à cette catégorie, à l'intérieur d'une fourchette de 66 à 100 % du taux de base. Leur autonomie sera alors peu ou pas affectée par la mise en œuvre de cette mesure. De plus, le gouvernement s'est engagé à rembourser une partie des frais associés à ce changement administratif.
- 12. Cette mesure est susceptible de créer une nouvelle dynamique entre le monde municipal et les producteurs forestiers puisque les Municipalités disposeront d'un levier fiscal pour accompagner leur levier réglementaire en matière d'aménagement forestier. Il est utile de rappeler que la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* accorde déjà aux Municipalités le pouvoir de régir l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier. Au Québec, peu d'activités économiques dépendront autant des décisions des autorités municipales.

13. Mis à part les ajustements administratifs nécessaires pour mettre en œuvre cette mesure, celle-ci présente très peu de désavantages. Les Municipalités conserveront le pouvoir de déterminer le taux de taxation de ces boisés, les boisés aménagés sont déjà connus du MFFP, et les Municipalités pourraient taxer davantage les boisés qui ne sont pas aménagés pour compenser une possible baisse de revenus pour les boisés aménagés.

De plus, la forte progression des valeurs foncières et des taxes municipales permet aux Municipalités de conjuguer rapidement une réduction momentanée de revenu provenant d'un éventuel taux de taxation distinct, comme le montre le graphique suivant.

Exemple de délai de récupération de revenus fiscaux associés à une baisse de 15 % du compte de taxes foncières d'un lot boisé sous aménagement forestier



Lecture du graphique : À titre d'exemple, il suffit de 3 ans pour revenir au même niveau de taxation d'un lot boisé sous aménagement, suivant une réduction de 15 % du taux de taxation lorsque la progression annuelle des taxes municipales est de 5,9 %, soit la moyenne provinciale des 20 dernières années.

Compilation : Fédération des producteurs forestiers du Québec

Source : MAMT. Années multiples. Rôle d'évaluation foncière des municipalités du Québec

Note: Excluant les régions de Laval, de Montréal, de la Côte-Nord, du Nord-du-Québec, de la Montérégie et de l'Abitibi.

En d'autres mots, l'effet d'une baisse de la taxation des boisés sous aménagement peut s'apparenter à un gel de taxes pour une catégorie d'immeubles.

14. Nous recommandons fortement que l'Assemblée nationale du Québec adopte cette mesure sans tarder.

15. Parallèlement, nous poursuivons les discussions avec le MFFP afin de terminer le travail amorcé pour simplifier et moderniser la mesure de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers. Ce remboursement prend la forme d'un crédit d'impôt disponible à tous les producteurs forestiers qui investissent financièrement dans des travaux d'aménagement forestier sur leurs propriétés. Le nom de cette mesure porte donc à confusion, car il s'agit d'un crédit d'impôt pouvant être réclamé dans la déclaration à Revenu Québec sur des dépenses d'aménagement forestier, plutôt qu'un simple remboursement de taxes provenant d'une Municipalité ou du gouvernement.

Annexe 1 Petite histoire
des
revendications
des producteurs
forestiers sur
l'impôt foncier

En 1965, le gouvernement du Québec introduit la formule de gel trentenaire pour les plantations en forêt privée. L'évaluation foncière des superficies reboisées est ainsi gelée à l'année de la plantation pour une période de 30 ans. Cette formule sera abandonnée en 1986 pour faire place à la mesure de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers, toujours en vigueur aujourd'hui.

Le 31 août 1972, la FPFQ recommande à la commission parlementaire étudiant le livre blanc sur la politique forestière du ministère des Terres et Forêts d'établir un régime de taxation des boisés qui ne décourage pas le propriétaire forestier à aménager sa forêt. L'impôt foncier est alors décrit comme une pénalité puisque la forêt est un outil de production.

Afin de contribuer à la démarche de révision du manuel d'évaluation foncière du ministère des Affaires municipales, le FPFQ met sur pied en 1974 un comité pour proposer aux autorités gouvernementales une méthode d'évaluation foncière des boisés qui soit équitable pour le producteur forestier. Le ministère des Terres et Forêts contribue à cette réflexion qui conduit à la recommandation d'exclure le bois debout de l'évaluation foncière et d'établir la valeur du fond de terre selon la productivité des sols. Le gouvernement ne donne pas de suite à cette recommandation.

En 1979, l'UPA et la FPFQ font valoir lors de l'étude d'un projet de loi sur la fiscalité municipale que le régime d'évaluation foncière n'est pas adapté à la production forestière. La FPFQ demande que les arbres ne soient plus considérés comme un bien immeuble et que le plafond existant d'évaluation foncière fixé à 375 \$/ha pour les boisés corresponde dorénavant à 20 % de la valeur marchande des terres agricoles. En 1982-1984, la FPFQ demande à la commission parlementaire étudiant ce projet de loi de soustraire le bois sur pied de la valeur foncière retenue à des fins de taxation municipale.

En 1985, le gouvernement élimine le plafond d'évaluation foncière de 375 \$/ha pour les boisés ne faisant pas partie d'une ferme.

En 1986, la FPFQ demande de nouveau d'exclure les bois dans la valeur imposable du boisé, de considérer la valeur productive des sols pour établir la valeur foncière et de rétablir un plafonnement de la valeur foncière imposable. Cette demande est rejetée par le gouvernement de crainte de devoir rembourser les Municipalités pour les pertes de revenus de taxes sur les boisés. Le gouvernement convient plutôt de créer un crédit d'impôt permettant d'obtenir un remboursement allant jusqu'à 85 % des taxes foncières des producteurs forestiers reconnus, en échange de travaux d'aménagement forestier réalisés sur la propriété. Ce remboursement s'obtient lors de la déclaration d'impôts du contribuable.

En 1988, le Comité Audet sur l'orientation de la politique relative à la forêt privée recommande au ministre des Forêts de simplifier la mesure

de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers et d'élargir son accessibilité aux propriétaires de 4 hectares et plus de boisé d'un seul tenant, plutôt qu'aux détenteurs de plus de 10 hectares. Cette seconde recommandation sera mise en œuvre.

En 1990, des démarches sont effectuées conjointement par la FPFQ et le MFFP auprès du ministère des Affaires municipales pour tenter de réintroduire, en vain, le mécanisme de gel de l'évaluation foncière des terres reboisées pendant les 30 ans suivant la plantation, dans le cadre d'une réforme de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

En 1992, l'UPA met sur pied un groupe de travail sur la fiscalité foncière des terres agricoles et forestières, réunissant des représentants du MAPAQ, du MFFP, du MAM, de la FPFQ et de l'Ordre des évaluateurs agréés, sans générer de changements pour les producteurs forestiers.

Les 26, 27 et 28 mai 1995, la question du régime de fiscalité foncière fait l'objet d'une décision lors du premier Sommet sur la forêt privée réunissant les représentants des propriétaires forestiers, de l'industrie forestière, des unions municipales et du gouvernement du Québec. Il est alors convenu de « modifier le régime actuel d'imposition foncière des lots boisés de façon à inciter les propriétaires à aménager leurs forêts, tout en maintenant l'intégrité de l'assiette fiscale des municipalités ».

En 1996, les délégués des producteurs de bois demandent en assemblée générale de taxer les boisés à vocation de production forestière selon la productivité des sites. La même année, le groupe de travail mis sur pied suivant le Sommet sur la forêt privée rend son rapport sans obtenir un consensus de ses membres sur cette question. Le ministère des Affaires municipales, l'Union des municipalités du Québec et l'Union des municipalités régionales de comté du Québec craignent que les modifications souhaitées aient un effet d'entraînement sur l'ensemble du régime d'évaluation foncière à la base de la fiscalité municipale. Parallèlement, un autre groupe de travail recommande diverses mesures pour améliorer la mesure de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers.

Le 13 mars 1998, les Partenaires de la forêt privée conviennent de reformer un groupe de travail pour définir de nouvelles voies permettant de concilier les limites du système d'évaluation foncière avec les objectifs de mise en valeur des forêts privées, tout en assurant le maintien de l'assiette fiscale des municipalités. L'Union des municipalités régionales de comté du Québec est alors chargée de conduire ces travaux en y associant l'ensemble des partenaires de la forêt privée. Cependant, les représentants de la Fédération des municipalités du Québec et le ministère des Affaires municipales réaffirment en novembre 1999 leur absence d'ouverture à modifier le mode d'évaluation des boisés et proposent, encore une fois, de poursuivre les réflexions sur l'amélioration et l'utilisation de la mesure de remboursement des taxes foncières pour

les producteurs forestiers. Parallèlement, la FPFQ poursuit ses représentations auprès du gouvernement du Québec afin de simplifier l'application de la mesure de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers. De nouveaux travaux d'aménagement forestier sont reconnus et le MRN publie un guide simplifié sur l'utilisation de cette mesure.

Les 17 et 18 mai 2006, la Rencontre des Partenaires de la forêt privée réunissant les représentants du gouvernement du Québec, de la Fédération québécoise des municipalités, du Conseil de l'industrie forestière du Québec, du Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec et de la FPFQ convient, encore une fois, de mandater un comité pour analyser l'impact de l'impôt foncier sur les activités des producteurs forestiers. Entre 2008 et 2009, ce comité documente l'évolution des taxes municipales et les options envisageables pour favoriser la mise en valeur des forêts privées. De nouveau, les membres du comité ne parviennent pas à s'entendre sur des recommandations visant le régime de taxation des municipalités et l'amélioration de la mesure de remboursement des taxes foncières est l'option privilégiée par une majorité comme porte de sortie. Le gouvernement n'apporte cependant par les changements proposés.

En 2013, suivant une importante mobilisation des producteurs forestiers, le gouvernement du Québec consent, lors du Rendez-vous de la forêt québécoise tenu les 21 et 22 novembre, à moderniser la formule de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestier. La liste des travaux admissibles est révisée et les crédits fiscaux accordés sont actualisés. La mise en œuvre d'un mécanisme d'indexation annuelle des crédits fiscaux accordés ne sera annoncée qu'en avril 2015 lors du Discours du Budget du Québec.

En 2019, le Plan de soutien au développement de la forêt privée du MFFP propose la mise en œuvre d'une fiscalité gouvernementale et municipale qui permet d'accroître l'offre de services et l'intérêt des propriétaires forestiers pour les travaux d'aménagement forestier.

Pendant 50 ans, l'Union des producteurs agricoles, la Fédération des producteurs forestiers du Québec et ses syndicats affiliés n'ont cessé de travailler pour trouver des solutions à cette problématique qui a désormais pris une ampleur nuisant au secteur. Le projet de loi 48 apparaît aujourd'hui comme un moyen pour les producteurs forestiers et les Municipalités de travailler ensemble au développement des régions.

