

Utiliser la fiscalité foncière pour accroître la mise en valeur des lots boisés privés

Groupe de travail des Partenaires de la forêt privée sur la taxation foncière
Mai 2008

Problématique	3
Impact des hausses du fardeau fiscal pour le sylviculteur	9
Historique des interventions gouvernementales	11
Analyse du programme de remboursement de taxes foncières	12
Objectifs poursuivis par le soutien aux propriétaires de boisés	15
Options analysées	16
Proposition du groupe de travail	17
Annexe 1 Comparaisons avec nos voisins	
Annexe 2 Options analysées	

Résumé

Il est largement reconnu que les activités sylvicoles présentent une perspective de faible rentabilité pour les propriétaires de lots boisés. Afin de soutenir le développement des communautés forestières, l'État québécois a traditionnellement soutenu financièrement les propriétaires de lots boisés engagés dans des activités d'aménagement forestier de diverses façons puisque le bois récolté a un effet multiplicateur sur l'économie en aval. Au niveau de la fiscalité foncière, un programme de gel de l'évaluation foncière de plantations forestières pour une période de trente ans a existé entre 1975 et 1987 et un programme de remboursement des taxes foncières est disponible aux propriétaires de boisés depuis 1986. De nombreuses juridictions nord-américaines soutiennent d'ailleurs les propriétaires de lots boisés sur leur territoire à l'aide de la fiscalité foncière. Au Québec, le programme de remboursement de taxes foncières en vigueur comporte des lacunes selon les propriétaires forestiers. Des groupes de travail se sont penchés sur cette question au cours des douze dernières années sans aboutir à des changements à la formule existante. Parmi les diverses formules de soutien possible, il apparaît aujourd'hui que deux grandes mesures peuvent favoriser la mise en valeur de la forêt privée : la mise en œuvre d'un nouveau programme de remboursement de taxes foncières ou l'amélioration du programme existant. L'adoption de l'une de ces mesures augmenterait les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux de la forêt privée. Le défi consiste maintenant à soutenir la mise en valeur des lots boisés sans réduire les revenus des municipalités concernées.

Membres du groupe de travail

Claude Brochu	MRC du Haut-St-François
Marc-André Côté	Union des producteurs agricoles (UPA) <i>président et secrétaire du Groupe de travail</i>
France Fortin	Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec(RESAM)
Farid Harouni	Fédération québécoise des municipalités (FQM)
Valérie Lemay	Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec(RESAM)
Benoit Longchamps	Fédération québécoise des municipalités (FQM)
Michel Myrand	Ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec (MAMR)
Louis Pelletier	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRNF)
Raymond Vanier	Produits forestiers Domtar inc.

Origine du mandat

Le 18 mai 2006, les partenaires de la forêt privée se sont rencontrés pour convenir d'améliorations à apporter au régime québécois de protection et de mise en valeur de la forêt privée. Ces partenaires sont les propriétaires de lots boisés représentés par la Fédération des producteurs de bois du Québec et le Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec, le monde municipal représenté par la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'industrie forestière représentée par le Conseil de l'industrie forestière, et le gouvernement du Québec représenté par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec (MRNF). Afin de donner suite aux décisions prises lors de cette rencontre, plusieurs groupes de travail furent mis sur pied, dont le groupe de travail sur la fiscalité foncière.

Mandat

Évaluer l'impact de l'impôt foncier sur les activités des producteurs forestiers.

Déroulement des travaux

Le groupe de travail s'est réuni à 6 reprises entre juin 2007 et mai 2008 afin de discuter des éléments contenus dans ce rapport. Outre ce rapport, des comptes rendus existent pour chacune de ces rencontres.

Problématique

Au Québec, la taxation foncière est la source de revenus principale des municipalités. En vertu de la Loi sur la fiscalité municipale et de l'article 900 du *Code civil*, l'évaluation d'une propriété forestière se fait en fonction de la valeur marchande du fonds de terrain et du bois qui y croît, le bois étant considéré comme un bien immeuble¹.

Cette formule de taxation foncière n'encourage pas les efforts de mise en valeur de la forêt privée : l'addition de taxes croissantes sur plusieurs années, en raison de la progression de la qualité des bois liée à la croissance d'un boisé, réduit l'espérance de profit de l'activité forestière et ne motive pas les propriétaires à aménager leurs forêts sur une longue période². Historiquement, le prix pour la matière ligneuse n'est pas un incitatif suffisant pour justifier les investissements sylvicoles dans une majorité de cas.

Pour pallier cet effet, le régime fiscal comporte un programme de remboursement des taxes foncières à l'égard des propriétaires de boisés qui réalisent des activités d'aménagement forestier. Ce programme permet un remboursement pouvant aller jusqu'à 85 % des taxes foncières en retour de dépenses encourues par le propriétaire de boisé.

Toutefois, la valeur marchande des lots boisés a connu une importante hausse dans une majorité de municipalités québécoises au cours de la dernière décennie sous l'impulsion de divers facteurs qui ne sont pas en lien avec le prix du bois sur les marchés (voir Tableau 1). En effet, l'achat de lots boisés par des individus davantage intéressés par la villégiature et la récréation, ainsi que par des individus à la recherche de placements fonciers, a fait progresser à plusieurs endroits la valeur marchande des lots boisés au-delà de leur valeur économique de production de bois. En bref, les producteurs forestiers ne peuvent justifier financièrement leurs activités sylvicoles s'ils paient des montants élevés pour leurs terres boisées.

Précisément, l'étude de l'évolution de la valeur foncière et de l'assiette fiscale sur une période de dix ans (1998-2007) d'un échantillon de 315 municipalités rurales^{3,4} montre que :

1. La valeur foncière par unité d'évaluation des terrains forestiers s'établit en moyenne à 34 727 \$ en 2007. En fonction des régions administratives, la valeur moyenne varie de 6 029 \$/unité d'évaluation en Gaspésie à 89 400 \$/unité d'évaluation en Estrie (voir Tableau 1). Notons que la superficie d'une unité d'évaluation est très variable d'une région à une autre. Ainsi, la taille moyenne des unités d'évaluation est plus petite dans les régions à proximité des grands centres urbains.

¹ Québec, Ministère des Ressources naturelles. 1995. *Synthèse des travaux et décisions du Sommet sur la forêt privée* : 123 p. (p. 45).

² Koskela, E. Ollikainen, M. 2003. *A Behavioral and Welfare Analysis of Progressive Forest Taxation*. Canadian Journal of Forest Research 33 (12) : 2352-2361

³ Ces données proviennent du Sommaire du rôle d'évaluation des municipalités québécoises géré par le ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec.

⁴ Pour l'échantillon de 315 municipalités, la valeur des boisés privés est de 931,97 M\$ et le fardeau représente 9,36 M\$.

2. Le fardeau fiscal par unité d'évaluation forestière est très variable d'une région à une autre, passant de 95 \$/unité forestière en Gaspésie à 765 \$/unité forestière en Estrie pour l'année 2007 (voir Tableau 1).
3. Entre 1998 et 2007, on observe que la valeur foncière des lots boisés a augmenté de 7,3 % à croissance annuelle composée (ou 89 % globalement). Cette évolution est inégale d'une région à une autre et d'une municipalité à une autre (voir Tableau 2). En comparaison, la valeur foncière des résidences unifamiliales a augmenté 5,5 % à croissance annuelle composée (ou 62 % globalement).

Le fardeau foncier présente une hausse annuelle composée de 7,6 % (ou 93 % globalement). Cette évolution est inégale d'une région à une autre et d'une municipalité à une autre (voir Tableau 1). En parallèle, le fardeau des résidences unifamiliales a connu une hausse annuelle composée de 4,9 % à croissance annuelle composée (ou 54 % globalement).

La valeur foncière et le fardeau de taxes foncières ont donc crû plus rapidement pour les propriétaires de lots boisés que pour les propriétaires de résidences unifamiliales entre 1998 et 2007 dans plusieurs municipalités du Québec (voir Tableau 2). Plusieurs municipalités sont par ailleurs en situation contraire puisque les valeurs et fardeaux des terrains boisés ont augmenté de façon moindre que le secteur résidentiel.

4. Entre 2002 et 2007, la valeur des lots boisés demeure en forte hausse. Le secteur résidentiel connaît aussi une hausse qui a pour effet de réduire l'écart entre la croissance des deux catégories. Ainsi, entre 2002 et 2007, les terrains forestiers connaissent une croissance de valeur annuelle composée de 8,6 % (soit 51 % en cinq ans). Dans la même période, les résidences unifamiliales ont connu une hausse annuelle composée de 7,4 % (soit 43 % en cinq ans).

Tout comme pour les valeurs foncières, le fardeau fiscal des terrains forestiers demeure en forte hausse et le secteur résidentiel connaît aussi une hausse qui a pour effet de réduire l'écart de croissance entre les deux catégories d'immeubles. Entre 2002 et 2007, le fardeau foncier des terrains forestiers a connu une hausse annuelle composée de 8,4 % (50 % au global) comparativement à 6,0 % (34 % au global) pour les résidences unifamiliales.

5. Entre 2006 et 2007, la vigueur que connaît le marché résidentiel a mené à une croissance de 15,4 % des valeurs résidentielles en 2007. Les terrains forestiers ont connu une hausse moins importante, mais tout de même forte à 11,7 %.

En ce qui concerne la croissance du fardeau foncier, celui des terrains forestiers a connu une hausse de 8,3 %

comparativement à 7,9 % pour les immeubles résidentiels unifamiliaux.

L'exercice de comparaison (voir Graphiques 1 et 2) permet donc de constater d'une part que les terrains forestiers ont connu au cours des dernières années une croissance continue des valeurs et d'autre part, que le secteur résidentiel, avec la vigueur du marché observé au cours des dernières années, a surpassé la croissance des terrains forestiers en 2007. Notons que les valeurs à un nouveau rôle d'évaluation tiennent compte de la situation du marché immobilier 18 mois avant l'entrée en vigueur du nouveau rôle⁵.

En bref, les hausses relatives du fardeau fiscal des lots boisés excèdent celui des résidences familiales pour les années comparées.

Notons que cette analyse compare des unités d'évaluation dont nous ignorons, malheureusement, la superficie.

⁵ Les changements de valeurs foncières d'une année à l'autre sont principalement associés à la rééquilibration des rôles d'évaluation foncière. À chaque année, de façon non synchronisée, un certain nombre de municipalités déposent un rôle d'évaluation triennal rééquilibré. Cet exercice implique généralement des augmentations de valeurs notables et variables selon les catégories d'immeubles. Pour les municipalités qui sont en deuxième ou troisième année d'application d'un rôle triennal, les valeurs sont habituellement ajustées de façon mineure surtout pour tenir compte de mise à jour (ex. : agrandissement, démolition ou construction d'immeubles). En 2007, 430 municipalités ont rééquilibré leur rôle d'évaluation foncière. De ce nombre, 168 sont identifiées comme faisant partie de l'échantillonnage des 315, soit 53 %. Dans ces municipalités, les valeurs des terres forestières ont augmenté de 44 % comparativement à 38 % pour les immeubles faisant partie de l'assiette du taux de base au sommaire du rôle, soit essentiellement les immeubles résidentiels. Dans les régions de Chaudière-Appalaches, de l'Estrie, de la Mauricie et de la Capitale-Nationale, on retrouve beaucoup plus de municipalités où la croissance des valeurs forestières excède celle des immeubles résidentiels. Dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de la Montérégie et de Lanaudière, la situation est inverse.

TABLEAU 1
Évolution du fardeau fiscal des propriétaires forestiers entre 1998 et 2007
par région administrative du Québec (N = 315 municipalités)

Régions	Valeur foncière moyenne par unité de terrain forestier (\$)		Fardeau fiscal moyen par unité de terrain forestier (\$)		Hausse de la valeur foncière entre 1998 et 2007	Hausse du fardeau fiscal entre 1998 et 2007
	1998	2007	1998	2007		
Estrie	34 481	89 400	307	764	159 %	149 %
Outaouais	39 898	45 943	319	425	15 %	33 %
Capitale-Nationale	24 542	39 650	243	409	62 %	69 %
Chaudière-Appalaches	19 769	38 110	195	396	93 %	103 %
Centre-du-Québec	20 486	36 689	177	376	79 %	112 %
Laurentides	23 854	32 871	264	352	38 %	33 %
Mauricie	11 859	22 180	125	264	87 %	111 %
Montérégie	19 628	30 588	153	243	56 %	59 %
Bas-Saint-Laurent	12 874	24 062	133	240	87 %	80 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	9 986	17 431	129	232	75 %	80 %
Lanaudière	9 306	11 737	87	129	26 %	48 %
Abitibi-Témiscamingue	4 707	8 505	58	104	81 %	79 %
Gaspésie	4 632	6 029	75	95	30 %	27 %
TOTAL	18 053	34 727	177	343	92 %	93 %

Note : Les superficies des unités de terrain forestier ne sont pas compilées dans le Sommaire du rôle d'évaluation foncière des municipalités québécoises. On peut supposer que la superficie des unités de terrain forestier est plus petite dans les régions à proximité des grands centres urbains que dans les régions en périphérie.

Source : Compilation de la Direction des recherches et politiques agricoles de l'Union des producteurs agricoles, à partir de données du Sommaire du rôle d'évaluation foncière du Québec du ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec.

Tableau 2

Analyse du déplacement du fardeau fiscal vers les propriétés forestières entre 1998 et 2007 par région administrative (N = 315 municipalités)

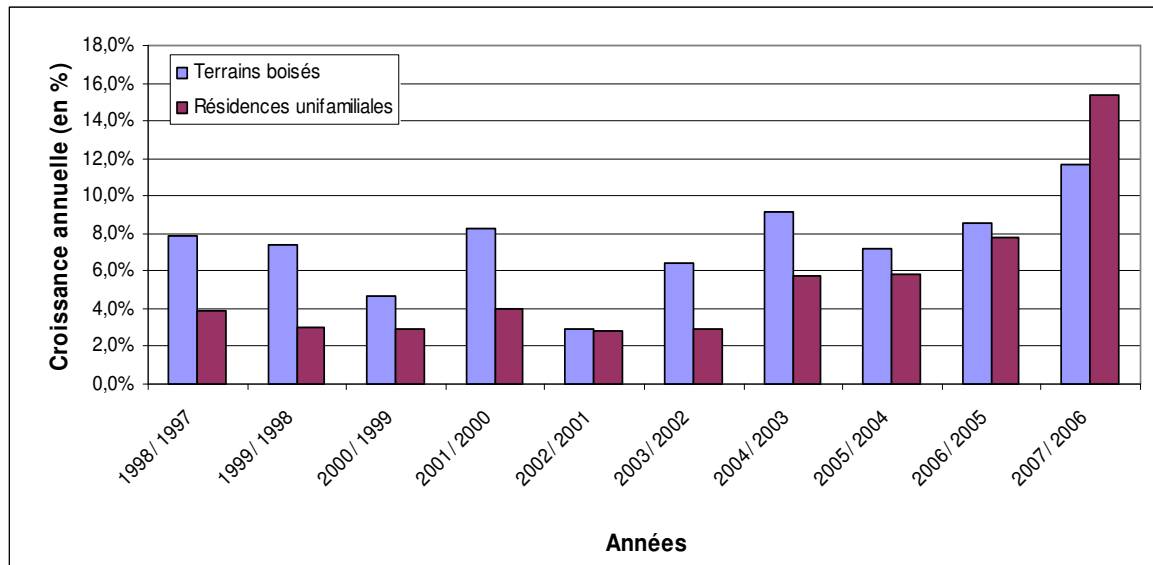
	Hausse de la valeur foncière des terrains forestiers (imposable)	Hausse de la valeur foncière des résidences unifamiliales	Hausse du fardeau fiscal des terrains forestiers	Hausse du fardeau fiscal des résidences unifamiliales	Ratio Hausse des terrains forestiers versus Hausse des résidences unifamiliales
Mauricie	85 %	41 %	108 %	36 %	3,00
Estrie	153 %	71 %	143 %	53 %	2,69
Bas-Saint-Laurent	84 %	40 %	78 %	38 %	2,05
Gaspésie	34 %	23 %	29 %	15 %	1,93
Abitibi-Témiscamingue	81 %	43 %	80 %	43 %	1,86
Chaudière-Appalaches	92 %	62 %	103 %	57 %	1,81
Centre-du-Québec	65 %	57 %	97 %	59 %	1,64
Capitale-Nationale	57 %	46 %	63 %	51 %	1,23
Saguenay-Lac-Saint-Jean	72 %	71 %	77 %	69 %	1,12
Lanaudière	23 %	66 %	46 %	56 %	0,82
Montérégie	43 %	88 %	46 %	87 %	0,53
Laurentides	33 %	102 %	29 %	63 %	0,46
Outaouais	9 %	68 %	26 %	73 %	0,36
Total	89 %	62 %	93 %	54 %	1,72

Note : L'écart entre les hausses inscrites aux tableaux 1 et 2 s'explique par le nombre d'unités d'évaluation qui diffère entre les deux années de référence. Le nombre d'unités d'évaluation n'est pas considéré dans le tableau 2 où l'assiette fiscale totale des municipalités est considérée, tandis qu'au tableau 1 des moyennes par unité d'évaluation sont considérées.

Source : Compilation de la Direction des recherches et politiques agricoles de l'Union des producteurs agricoles à l'aide des données du Sommaire du rôle d'évaluation du ministère des Affaires municipales et des Régions du Québec.

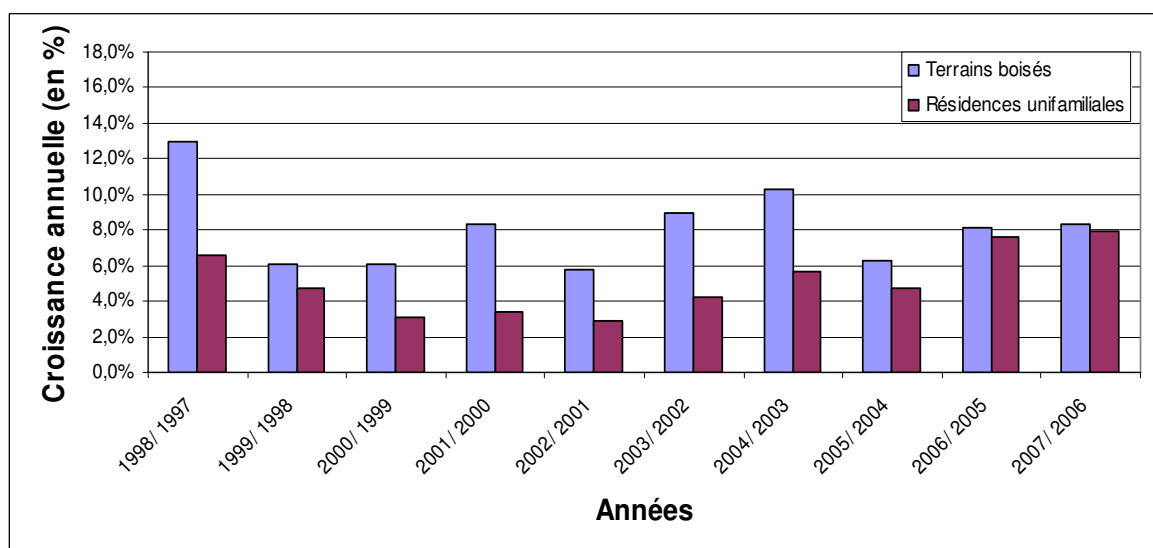
Graphique 1

Croissance annuelle des valeurs foncières des terrains boisés et des résidences unifamiliales
(n= 315 municipalités)



Graphique 2

Croissance annuelle du fardeau fiscal des terrains boisés et des résidences unifamiliales
(n= 315 municipalités)



Impact des hausses de la valeur foncière et du fardeau fiscal pour le sylviculteur

Les hausses de valeur foncière et du fardeau fiscal foncier ont un impact direct sur la rentabilité de l'aménagement forestier durable sur terres privées.

Une simulation des hausses de valeur foncière et du fardeau fiscal pour un propriétaire engagé dans l'aménagement forestier durable d'un lot boisé moyen de 40 hectares (voir Tableau 3) montre que :

1. Lorsqu'on considère les revenus tirés de la vente de bois, les coûts de récolte des bois, les taxes foncières, le financement du lot boisé et l'amortissement des infrastructures, l'aménagement forestier durable sur un lot moyen de 40 hectares est peu rentable sans soutien financier externe.
2. Les hausses de valeur marchande des boisés nuisent à la rentabilité de l'aménagement forestier durable à deux niveaux : l'acquisition d'un lot exige des paiements hypothécaires plus élevés et les taxes foncières sont plus élevées.
3. Les propriétaires qui détiennent leurs boisés depuis plusieurs décennies, qui ne comptabilisent pas l'amortissement sur leurs infrastructures, qui réalisent la récolte de bois eux-mêmes ou qui considèrent la sylviculture comme une activité complémentaire à une autre activité agricole justifient financièrement leurs opérations forestières.
4. Les gains en capital réalisés sur la vente de lots boisés justifient, si on se fie aux expériences passées, l'investissement dans un lot boisé.
5. Un rendement forestier plus élevé que la moyenne génère davantage de revenus de vente de bois, mais exige des investissements sylvicoles plus élevés pour implanter et éduquer les peuplements forestiers, ce qui affecte la rentabilité financière de l'activité (ce qui a pour effet de faire augmenter la valeur foncière du lot boisé!).

À la lumière des constats sur l'impact de la hausse de la valeur et du fardeau fiscal des boisés sur la rentabilité de l'aménagement forestier, le changement de générations de propriétaires forestiers (la moyenne d'âge des propriétaires avoisine les 60 ans et 37 % des 130 000 propriétaires sont retraités⁶) laisse présager une baisse des activités d'aménagement forestier sur terres privées, de moins en moins profitables, au profit d'autres activités, associées à la récréation et la villégiature, qui ne génèrent pas ou peu de récolte de bois. Ce phénomène est déjà observé dans plusieurs pays industrialisés, notamment les États-Unis.

⁶ Nadeau, S. 2001. *Les propriétaires forestiers et leurs forêts : portrait de la situation dans quelques régions du Québec*. Rapport interne du Service canadien des forêts : 41 p.

Tableau 3

**Impact de la taxation foncière sur la rentabilité de l'aménagement forestier
(sans subvention aux travaux de récolte et remboursement des taxes foncières)**

	Accroissement annuel (9)						
	Valeur du boisé	1 m ³ /ha/an		2 m ³ /ha/an		8 m ³ /ha/an	
		optimiste	pessimiste	optimiste	pessimiste	optimiste	pessimiste
		(\$/ha/an)	(\$/ha/an)	(\$/ha/an)	(\$/ha/an)	(\$/ha/an)	(\$/ha/an)
Revenus de la vente de bois (1,2,3,4)		46	41	92	82	368	328
Coûts variables de récolte (5)		23	29	46	57	184	230
Marge sur les coûts variables		23	12	46	25	184	98
Taxation foncière (6)	500 \$/ha	7	7	7	7	7	7
	1500 \$/ha	20	20	20	20	20	20
	2000 \$/ha	26	26	26	26	26	26
	2500 \$/ha	33	33	33	33	33	33
Bénéfice net d'exploitation sans financement du lot et sans amortissement	500 \$/ha	16	5	39	18	177	91
	1500 \$/ha	3	-8	26	5	164	78
	2000 \$/ha	-3	-14	20	-1	158	72
	2500 \$/ha	-10	-21	13	-8	151	66
Paiement hypothécaire (7)	500 \$/ha	35	35	35	35	35	35
	1500 \$/ha	105	105	105	105	105	105
	2000 \$/ha	140	140	140	140	140	140
	2500 \$/ha	175	175	175	175	175	175
Amortissement (8)		25	25	25	25	25	25
Bénéfice net d'exploitation avec financement du lot et amortissement	500 \$/ha	-44	-55	-21	-42	117	31
	1500 \$/ha	-127	-138	-104	-125	34	-52
	2000 \$/ha	-168	-179	-145	-166	-7	-93
	2500 \$/ha	-210	-221	-187	-208	-49	-134

1. Les frais de transport sont soustraits du revenu de vente de bois du producteur forestier.
2. .
3. Scénario optimiste : 50 % de la récolte au marché du sciage et 50 % au marché de la pâte selon le prix moyen obtenu en 2006 par les producteurs de bois du Québec (toutes essences confondues). Source : FPBQ. 2007. Mise en marché du bois de la forêt privée du Québec.
4. Scénario pessimiste : 100 % de la récolte au marché de la pâte selon le prix moyen obtenu en 2006 par les producteurs de bois du Québec (toutes essences confondues). Source : FPBQ. 2007. Mise en marché du bois de la forêt privée du Québec.
5. Les coûts d'abattage et de débardage sont basés sur la pratique courante de vente de droits de coupe et évalués à 50 % de la vente des bois dans le scénario optimiste et 70 % dans le scénario pessimiste.
6. La taxation municipale est évaluée à 1/100 de l'évaluation foncière et la taxation scolaire est évaluée à 0,30/100
7. Hypothèque financée à 5,00 % fixe pour 5 ans sur 25 ans, sans liquidité, pour un lot de 40 hectares.
8. Amortissement linéaire sur 20 ans de 20 000 \$ de chemins, ponceaux pour l'ensemble du lot de 40 hectares.
9. L'accroissement annuel moyen est 1,8 m³/ha/an en forêt privée. Source : Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (Commission Coulombe). 2004. *Rapport final*. 261 p. (p.18)

Historique des interventions gouvernementales

La question de la fiscalité locale préoccupe depuis longtemps les propriétaires de boisés québécois. Déjà en 1979, la Fédération des producteurs de bois du Québec et l'Union des producteurs agricoles se présentaient en commission parlementaire afin de tenter de convaincre le gouvernement québécois, qui révisait sa Loi sur la fiscalité municipale, de retirer la valeur du bois sur pied de l'évaluation foncière⁷.

Entre 1975 et 1986, un programme de gel trentenaire a existé pour les producteurs qui effectuaient des plantations. Les évaluations foncières étaient alors gelées au niveau de l'année de l'établissement de la plantation pour une période de trente ans. Ce programme est disparu en 1986 suite à la mise en œuvre du programme de remboursement de taxes foncières aux producteurs forestiers. Les producteurs déjà engagés dans le programme de gel trentenaire ont bénéficié d'un droit acquis.

Depuis 1986, le MRNF gère un programme de remboursement des taxes (sous la forme de crédits d'impôt) qui permet aux propriétaires de boisés détenant le statut de producteur forestier de récupérer jusqu'à 85 % de ses taxes foncières en échange de la réalisation de certains travaux d'aménagement forestier.

En 1995, le Sommet sur la forêt privée, réunissant les représentants des propriétaires forestiers, du MRNF, de l'industrie forestière et du milieu municipal, a permis de discuter de nouveau de fiscalité et de convenir de « modifier le régime actuel d'imposition foncière des lots boisés de façon à inciter les propriétaires à aménager leur forêt, tout en assurant l'intégrité de l'assiette fiscale des municipalités »⁸. Un groupe de travail fut formé au lendemain du Sommet sur la forêt privée. Aucun résultat probant ne fut obtenu.

En 1998, une rencontre des partenaires du Sommet sur la forêt privée a permis d'analyser le travail fait depuis 1995 et d'orienter le travail à venir. Au sujet de la taxation foncière, les partenaires ont reconnu que « la situation actuelle ne favorise pas l'aménagement durable de la forêt (...). Il y a donc lieu de bien mesurer les changements qui pourraient être apportés au fondement même du financement des municipalités : l'évaluation foncière »⁹. Il fut donc décidé d'identifier de nouvelles voies permettant de concilier les limites du système actuel de taxation foncière avec les objectifs poursuivis, tout en assurant l'assiette fiscale des municipalités, et ce, en poursuivant les travaux du groupe mandaté sur cette question. Il fut également question du programme de remboursement de taxes foncières lors de cette rencontre. La définition des travaux admissibles au remboursement ainsi que la preuve de réalisation des travaux d'aménagement forestier préoccupaient alors les partenaires.

En 1999, la FQM a déposé au groupe de travail un rapport intitulé *L'impôt foncier des boisés privés* où il était suggéré de travailler sur

⁷ Fédération des producteurs de bois du Québec et Union des producteurs agricoles. 1979. *Mémoire sur le projet de Loi 57 portant sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*.

⁸ Québec, Ministère des Ressources naturelles. 1995. *Synthèse des travaux et décisions du Sommet sur la forêt privée* : 123 p. (p. 45).

⁹ Québec, Ministère des Ressources naturelles. 1998. *Synthèse des travaux et décisions de la Rencontre des décideurs du Sommet sur la forêt privée* : 67 p. (p. 26).

l'amélioration et l'utilisation optimale des autres mécanismes de soutien aux propriétaires forestiers plutôt que de tenter de modifier la méthode actuelle d'évaluation foncière. Aucune suite ne fut donnée à ce rapport et aux travaux du groupe de travail. Depuis, les évaluations foncières ont fortement augmenté dans certaines municipalités.

En 2006, il fut décidé lors de la Rencontre des partenaires de la forêt privée de mettre de nouveau sur pied un groupe de travail devant documenter cette question pour 2008¹⁰. Ce groupe de travail s'est réuni à six occasions entre juin 2007 et mai 2008. Ce rapport est le fruit de leurs délibérations.

Analyse du programme de remboursement de taxes foncières en vigueur

Au Québec, il existe un programme de remboursement des taxes foncières à l'intention des propriétaires forestiers qui vise à encourager la mise en valeur des boisés privés. Ce programme n'est pas remis en question par le gouvernement. Il est cependant jugé non efficace sur certains territoires en raison des hausses du fardeau fiscal pour les propriétaires de lots boisés.

La mécanique du remboursement est complexe puisqu'il s'agit d'un crédit d'impôt remboursable pouvant atteindre 85 % de la valeur des taxes foncières selon la valeur des travaux forestiers réalisés sur les lots du propriétaire. Ce remboursement est cependant imposable l'année qui suit.

Ainsi, un propriétaire forestier qui réalise ou fait réaliser des travaux forestiers chez lui cumule des crédits pouvant être utilisés dans sa déclaration fiscale de revenus pour obtenir un remboursement de taxes foncières. Les crédits inutilisés une année donnée peuvent être utilisés au cours des neuf années financières qui suivent. Un rapport d'un ingénieur forestier doit confirmer la réalisation des travaux forestiers.

Des travaux forestiers qui ont déjà été subventionnés par un autre programme gouvernemental génèrent des crédits moindres.

Annuellement, entre 7 500 et 8 500 individus et sociétés participent au Programme de remboursement de taxes foncières sur un potentiel théorique de 35 000 producteurs forestiers reconnus en vertu de la Loi sur les forêts. Le remboursement est passé de 8 à 10 millions de dollars entre 1998 et 2005. La hausse du fardeau fiscal peut expliquer cette augmentation. Près de la moitié de ce remboursement est consenti aux grands propriétaires forestiers.

Le Tableau 4 présente les avantages et désavantages du programme de remboursement de taxes foncières.

¹⁰ Québec, Ministère des Ressources naturelles. 2006. *Cahier des décisions de la rencontre des partenaires de la forêt privée* : 25 p. (p. 18).

Tableau 4
Avantages et désavantages
du Programme de remboursement des taxes foncières québécois

Avantages	Désavantages
Enveloppe budgétaire ouverte qui ne freine pas la participation de producteurs forestiers intéressés.	Complexité administrative qui réduit son attrait auprès de la clientèle visée.
Accessible à tous les producteurs forestiers reconnus.	Remboursement imposable.
Remboursement lié à l'atteinte d'un résultat, soit la réalisation de travaux sylvicoles.	Programme qui ne tient pas compte des périodes de croissance de la forêt où aucun travail sylvicole spécifique n'est nécessaire (les dépenses admissibles sont cependant reportables sur 10 ans).
Large palette de travaux sylvicoles reconnus dans le programme.	Crédits des travaux sylvicoles non indexés depuis 1997.
Contribution de l'ensemble des contribuables (et non uniquement ceux des communautés rurales) à l'effort sylvicole par le biais du fonds consolidé du gouvernement.	
Assiette fiscale des municipalités non affectées par le mécanisme du programme existant.	

Plusieurs facteurs peuvent expliquer l'apparence d'un faible taux de participation au programme de remboursement de taxes foncières :

- Les modalités du programme peuvent paraître complexes aux yeux de la clientèle visée;
- des honoraires d'un ingénieur forestier et d'un comptable pour remplir les formulaires exigés qui excèdent le montant du remboursement;
- aucun travail sylvicole n'est nécessaire lors de longue période de croissance de la forêt et les crédits de travaux réalisés sont écoulés. Ces crédits s'écoulent plus rapidement lorsque le fardeau fiscal augmente.

Cependant, les propriétaires de boisés de plus de 100 hectares participent généralement au programme.

La problématique de la taxation foncière des boisés a d'ailleurs fait l'objet de résolutions répétées, année après année, de la part de l'Assemblée générale de la Fédération des producteurs de bois du Québec.

Objectifs poursuivis par le soutien aux propriétaires de boisés

La taxation foncière, l'un des volets du régime fiscal local, peut être utilisée pour encourager certains comportements contribuant au bien de la collectivité. Pour favoriser la mise en valeur de la forêt privée, le système de taxation foncière devrait ainsi stimuler l'investissement privé visant l'établissement, l'aménagement et la récolte de la forêt selon des règles de saines pratiques et décourager la spéculation, le changement de vocation des terres et la dégradation du capital environnemental. La taxation foncière des boisés privés peut donc être utilisée comme un mécanisme servant la réalisation des politiques de gestion du territoire, et non uniquement comme une source de revenus locale pour des activités n'étant pas en lien avec ce secteur¹¹. L'utilisation d'une mesure d'allègement, tel le remboursement de taxes foncières, bien adaptée, est un exemple de mesure qui peut favoriser la mise en valeur de la forêt privée.

Le soutien public doit ainsi viser des propriétaires de plus de 4 hectares de boisés d'un seul tenant engagés dans une gestion active de ses terres. On entend par gestion active toutes actions délibérées visant la protection et la mise en valeur des ressources fauniques et forestières.

À l'échelle du Québec, un programme de soutien aux propriétaires de lots boisés, lié à la taxation foncière, doit ainsi permettre de :

- accroître le nombre de propriétaires engagés dans la gestion active de leurs propriétés;
- accroître la superficie des lots aménagés;
- accroître la qualité des bois en forêt privée;
- accroître les volumes disponibles pour la transformation;
- accroître l'utilisation des autres potentiels de la forêt privée;
- favoriser la contribution des propriétaires à la vocation forestière de leurs territoires et au maintien des processus environnementaux essentiels (maintien de la biodiversité dans des milieux fortement sollicités; réduction du ruissellement, du lessivage d'éléments nutritifs et de l'érosion des sols et des berges; réduction des impacts sur les paysages agroforestiers, protection des cours d'eau et des bassins versants; réduction des bruits et des odeurs; fixation des polluants atmosphériques, dont le CO₂);
- favoriser la certification environnementale des pratiques en forêt privée.

La mise en valeur de la forêt privée permet de répondre à des objectifs de plusieurs politiques publiques touchant le développement économique des communautés rurales, la protection du patrimoine environnemental et le développement industriel. Mentionnons à titre d'exemples :

- la politique québécoise de la ruralité (2007-2014) qui insiste sur la mise en valeur des multiples potentiels forestiers;
- la politique québécoise de l'eau (2002) qui mise sur la gestion

¹¹ Wenming, L., Landell-Mills, N., Jinlong, L. 2002. *Getting the Private Sector to Work for the Public Good: Instruments for Sustainable Private Sector Forestry in China*. International Institute for Environment and Development, London: 153 p. (p. 57 et 67)

par bassin versant, ce qui demande de porter un œil particulier à la gestion du couvert forestier du territoire;

- le plan d'action québécois sur les changements climatiques (2006-2012) qui mise sur les systèmes d'échanges de crédits de CO₂ où la croissance du stock forestier jouera un rôle sur ces marchés;
- la stratégie énergétique du Québec (2006-2015) qui mise sur le développement de nouvelles sources d'énergie à base de biomasse forestière;
- la Loi sur les forêts qui accorde la priorité au bois de la forêt privée avant d'attribuer des bois des forêts publiques. Cette mesure est d'autant plus importante dans un contexte de réduction des volumes de bois disponibles sur terres publiques.
- La stratégie gouvernementale de développement durable (2008-2013) qui encourage l'utilisation d'outils fiscaux pour rémunérer la production de biens et services environnementaux (ex. l'exemption de taxes foncières pour les réserves naturelles sur terres privées).

Options analysées

L'expérience québécoise et les modèles étrangers montrent que diverses formules peuvent être envisagées pour protéger la vocation des terres et encourager la mise en valeur des lots boisés dans le cadre de la fiscalité locale. Ces formules présentent toutes des limites qu'il y a lieu de considérer.

L'annexe 1 décrit les modèles des autres juridictions nord-américaines qui ont été analysés.

L'annexe 2 décrit les formules de soutien à l'aménagement forestier qui ont été analysées.

Proposition du Groupe de travail

Parmi les différentes options envisageables, certaines sont susceptibles d'obtenir l'appui d'un plus grand groupe d'intervenants. Dans cette optique, le groupe de travail a retenu deux propositions qu'il juge applicables compte tenu des contraintes légales et administratives, ainsi que des principes d'évaluation et de taxation foncière québécois.

Option A La mise en œuvre d'un nouveau programme de remboursement des taxes foncières

Plusieurs juridictions voisines du Québec utilisent judicieusement la fiscalité foncière pour protéger et mettre en valeur la forêt privée de leur territoire. Ces programmes fonctionnent selon une logique semblable où le fardeau fiscal est substantiellement réduit pour les propriétaires qui disposent et respectent un plan d'aménagement forestier.

Cette option suppose le remplacement du programme actuellement en vigueur par un nouveau programme fonctionnant selon les bases suivantes :

1. Comportement souhaité

Des propriétaires qui préconisent une gestion active de leurs boisés, ce qui suppose la réalisation, le respect et le suivi d'un plan individuel d'aménagement forestier *bonifié* qui traite de protection et de mise en valeur des boisés et qui répond aux exigences de la certification forestière.

2. Programme proposé

Une réduction à la source de 75 % de la taxation foncière (remboursée aux municipalités) pour le propriétaire d'au moins 4 hectares de boisés, tant et aussi longtemps que celui-ci est engagé dans une gestion active de son boisé, c'est-à-dire qu'il respecte un plan individuel d'aménagement forestier bonifié. Le propriétaire de plus de 800 ha d'un seul tenant doit détenir un plan quinquennal d'aménagement forestier. La réduction n'est accessible que pour les lots boisés visés par le plan. Une période transitoire est prévue pour l'adoption de plans d'aménagement forestier bonifiés par les détenteurs des plans actuellement en vigueur. La réduction se fait par les municipalités à l'aide de la liste des producteurs visés fournie annuellement par le MRNFQ. Ce dernier rembourse les municipalités selon l'approche utilisée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec pour les producteurs agricoles.

3. Critères d'accès au programme

Le propriétaire doit (1) être reconnu producteur forestier en vertu de la Loi sur les forêts (2) posséder un plan individuel d'aménagement forestier bonifié pour les propriétaires de moins de 800 ha d'un seul tenant, comprenant un engagement à en respecter le contenu (3) réaliser un niveau minimum des activités prévues à son plan (ex : un niveau de ventes de bois, de valeur de travaux sylvicoles, d'aire de protection) (4) fournir une attestation d'un ingénieur forestier que le plan est respecté.

Ce programme serait un incitatif simple de compréhension et simple d'application. Ce programme viserait la mise en valeur du boisé.

Avantages	Désavantages
Cette mesure est simple de compréhension.	Cette mesure suppose d'allouer un budget à ce programme plutôt que de verser les remboursements à même le fonds consolidé du gouvernement, comme c'est le cas actuellement.
Cette mesure est en lien avec des résultats tangibles sur le terrain, soit le respect du plan d'aménagement forestier et la réalisation de travaux sylvicoles.	Cette mesure suppose d'établir un mode de compensation aux municipalités semblable à ce qui existe pour les producteurs agricoles, tant pour les taxes remboursées que pour l'administration du programme.
Cette mesure permet de maintenir l'intégrité de l'assiette fiscale des municipalités.	

Coût estimé du programme

On estime que 35 000 propriétaires de boisés de moins de 800 hectares d'un seul tenant se prévaudraient de cette mesure. Sachant que le fardeau foncier moyen des propriétés forestières était de 343 dollars en 2007, on peut estimer que la mise en œuvre du programme coûterait entre 9 et 15 millions de dollars (en fonction du fardeau fiscal particulier des participants au programme) avec un taux de réduction de 75 % des taxes foncières (en valeur foncière de 2007). Aussi, les grands propriétaires forestiers de plus de 800 hectares d'un seul tenant verraient leur remboursement actuel de taxes foncières (5 à 6 millions de dollars) maintenu (aucune hausse n'est envisagée puisque ceux-ci utilisent le programme existant à son plein potentiel)¹². À ces montants, on doit ajouter une perte de perception d'impôt (évaluée à 3,8 millions de dollars), les frais associés à l'implantation d'un système informatique pour gérer le programme chez l'ensemble des municipalités (évalués à 2,25 millions de dollars selon l'expérience vécue dans le secteur agricole), ainsi que les frais administratifs récurrents pour gérer le programme (non chiffrés). Des efforts sérieux devraient être faits pour utiliser le système informatique du MAPAQ développé pour le remboursement de taxes foncières des producteurs agricoles.

Le coût total du programme proposé se situerait donc entre 25 et 30 millions de dollars (en dollars de 2007) pour 35 000 producteurs.

Financement du programme

L'abandon du Programme de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers, qui remet près de 11 millions de dollars annuellement, permettra de compenser en partie les municipalités. Selon l'évaluation du MRNFQ, une autre source de financement de 14 à 19 millions de dollars sera nécessaire.

¹² Cette option suppose une baisse de 12 % du remboursement admissible (10 % de 85 %), mais celui-ci n'est plus imposable l'année suivante.

Option B

L'amélioration du programme de remboursement des taxes foncières

Depuis 1986, il existe un programme (sous la forme de crédits d'impôt) qui permet, aux propriétaires de lots boisés reconnus producteurs forestiers, de récupérer jusqu'à 85 % du montant de leurs taxes foncières à la condition de réaliser des travaux d'aménagement forestier de valeur équivalente sur leurs propriétés.

Le programme comporte une série d'avantages et de désavantages énoncés au Tableau 4 de ce document. La complexité du mécanisme de remboursement, l'absence d'indexation de la valeur des dépenses admissibles, l'absence d'actualisation de la liste des travaux admissibles et l'imposition du remboursement l'année suivante nuisent à la popularité de cette mesure auprès des propriétaires de boisés. Dans certains cas, le programme n'intervient pas lors de périodes où aucun travail sylvicole n'est nécessaire et la banque de dépenses admissibles est épuisée. Dans d'autres cas, le producteur ne dispose que de dix années pour reporter dans ses déclarations de revenus la valeur des travaux forestiers réalisés, ce qui est problématique lorsque l'aménagement est intensif et les taxes foncières sont peu élevées. Il en résulte pour la majorité des producteurs forestiers un remboursement inférieur à 85 % des taxes foncières.

L'option proposée suppose de maintenir le fonctionnement du programme en y apportant des améliorations pour réduire l'effet des hausses du fardeau fiscal sur la rentabilité de l'aménagement forestier et accroître son efficacité auprès des clientèles visées.

Les améliorations proposées sont :

- L'ajustement de la valeur des dépenses admissibles (décrites à l'annexe 1 du Règlement sur le remboursement des taxes foncières des producteurs forestiers reconnus) à la réalité de 2008.
- L'introduction d'un mécanisme d'indexation annuelle de la valeur des dépenses d'aménagement forestier admissibles à l'intérieur du Règlement sur le remboursement des taxes foncières des producteurs forestiers reconnus.
- La reconnaissance des périodes de croissance de la forêt où aucun travail sylvicole n'est nécessaire selon la prescription d'un ingénieur forestier. Cette reconnaissance pourra se faire à l'intérieur du rapport d'ingénieur forestier attestant de la réalisation des travaux d'aménagement forestier qui doit être joint à la déclaration de revenus. Cette mesure est importante dans les municipalités où le fardeau fiscal est élevé, ce qui réduit les opportunités d'accumuler une banque de dépenses admissibles, reportables sur les années subséquentes.
- La révision des travaux sylvicoles reconnus (dont l'inclusion de la coupe avec protection des sols et de la régénération) à l'annexe 1 du Règlement sur le remboursement des taxes foncières des producteurs forestiers.
- L'utilisation des dépenses admissibles sur une période de vingt ans, au lieu des dix ans actuellement autorisés. Cette

mesure demande une correction à l'article 4 du Règlement sur le remboursement des taxes foncières des producteurs forestiers reconnus.

- L'absence d'imposition du remboursement consenti.

Avantages	Désavantages
Ajustements mineurs apportés au programme actuel, ce qui nécessite une négociation plus facile.	Ne corrige pas le problème à sa source puisque l'évaluation foncière des boisés n'est pas liée à sa valeur économique de production forestière.
Aucune réduction des revenus des municipalités.	La valeur des travaux à réaliser peut ne pas être suffisante pour compenser le fardeau fiscal dans les municipalités où les taxes des lots boisés sont élevées.
	Le programme demeure complexe aux yeux de la clientèle visée.

Coût estimé du programme

Il est estimé par le MRNFQ que le programme accordera un remboursement de taxes foncières de 12 millions de dollars en 2007. Les frais administratifs liés à la gestion de ce programme par le ministère du Revenu demeureront minimes puisqu'ils sont associés aux opérations courantes de traitement des déclarations de revenus. À ce montant, nous devons ajouter les frais liés aux mesures d'améliorations proposées. L'indexation des dépenses admissibles (évaluée à 1 million de dollars par le MRNFQ, car la banque de dépenses augmenterait plus rapidement, mais les taxes à acquitter agissent comme un plafond dans leur utilisation) porterait le coût total du programme existant à environ 13 millions de dollars pour 8 000 producteurs. Le groupe de travail estime que la participation de 35 000 producteurs forestiers porterait ce coût entre 30 et 40 millions de dollars, car les nouveaux propriétaires ont vraisemblablement des propriétés de plus petite taille. La reconnaissance des périodes de croissance de la forêt où aucun travail sylvicole n'est nécessaire n'a pas été chiffrée.

Conclusion

Le groupe de travail aura analysé diverses possibilités pour encourager la mise en valeur des boisés privés et retenu deux propositions présentant une faisabilité à court terme.

À cet égard, certains membres du groupe de travail ont souhaité indiquer la préférence de leur organisation pour l'une ou l'autre de ces deux propositions. Ainsi, la Fédération québécoise des municipalités, le Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec et le ministère des Affaires municipales et des régions du Québec préconisent l'amélioration du programme actuel de remboursement de taxes foncières, tandis que la Fédération des producteurs de bois du Québec et le Conseil de l'industrie forestière du Québec préconisent l'adoption d'un nouveau programme semblable à ce qui existe dans les juridictions avoisinantes et dans le secteur agricole au Québec.

Aussi, les membres du groupe de travail estiment qu'une campagne de sensibilisation auprès des propriétaires de boisés devrait permettre de les informer sur les bienfaits de la mise en valeur de leurs propriétés et des programmes de soutien pour les accompagner dans cette démarche.

Annexe 1

Comparaisons avec nos voisins

Bien que les sources de revenus des municipalités américaines sont plus variées que celles des municipalités québécoises, l'exemple de plusieurs juridictions nord-américaines qui utilisent la fiscalité foncière pour encourager la protection de la vocation forestière des terres privées et la mise en valeur des boisés peut être inspirant.

États-Unis *Portrait général*¹³

Les États américains peuvent, sans limite, exempter certaines catégories de propriétés de taxation foncière ou offrir d'autres avantages fiscaux, tels des remboursements de taxes ou des taux de taxation réduits.

En fait, cinq grandes formules d'intervention sont utilisées par les États américains, soit (1) l'exclusion du lot boisé aménagé du rôle d'évaluation foncière (2) le remboursement d'une portion des taxes foncières en échange de travaux d'aménagement forestier (3) la taxation du fonds de terre selon la valeur marchande, mais la taxation du bois à la récolte (4) un taux de taxation foncière distinct pour le lot boisé aménagé, et (5) une évaluation foncière selon des règles distinctes pour le lot boisé aménagé.

Le tableau 5 présente les interventions pour encourager la protection et la mise en valeur des lots boisés privés par les États américains.

¹³ Hickman, C. 2007. Property Taxes and the Loss of Private Forests. www.timbertax.org

Tableau 5
Traitement de fiscalité foncière des lots boisés aux États-Unis en 2007¹⁴

État	Exclusion du boisé aménagé du rôle d'évaluation foncière	Remboursement d'une portion des taxes foncières en échange de travaux d'aménagement	Fonds de terre taxé normalement et le bois taxé à la récolte	Taux de taxation foncière distinct pour le boisé aménagé	Évaluation foncière distincte pour le boisé aménagé
Alabama	X		X		X
Alaska	X				X
Arizona	X				X
Arkansas					X
Californie			X		X
Colorado	X				X
Connecticut			X		X
Delaware	X				X
Floride					X
Géorgie					X
Hawaii					X
Idaho			X		X
Illinois					X
Indiana					X
Iowa	X				X
Kansas					X
Kentucky					X
Louisiane			X		X
Maine					X
Maryland					X
Massachusetts			X		X
Michigan			X		X
Minnesota		X			X
Mississippi					X
Missouri			X		X
Montana	X				X
Nebraska	X				X
Nevada					X
New Hampshire			X		X
New Jersey					X
New York			X		X
Caroline du Nord	X				X
Dakota du Nord				X	X
Ohio				X	X
Oklahoma					X
Oregon		X	X		X
Pennsylvanie					X
Rhodes Island	X				X
Caroline du Sud					X
Tennessee	X				X
Texas					X
Utah					X
Vermont					X
Virginie					X
Washington			X		X
Virginie de l'Ouest					X
Wisconsin			X	X	
Wyoming					X
Total	11	2	13	3	45

¹⁴ Ce tableau fut compilé à l'aide de l'information disponible sur le site www.timbertax.org. Les changements législatifs fréquents et la terminologie différente d'un texte de loi à un autre militent pour une utilisation prudente des données contenues dans ce tableau.

Vermont
*Vermont's Use Value Appraisal Program*¹⁵

Depuis 1978, ce programme permet aux propriétaires qui aménagent leurs terres de bénéficier d'une évaluation foncière basée sur leur valeur forestière plutôt que sur leur valeur marchande. Cette reconnaissance est inscrite par l'État dans l'acte notarié de la propriété. Elle est valable tant et aussi longtemps que le propriétaire aménage activement ses terres. En contrepartie, le propriétaire doit posséder un plan décennal d'aménagement forestier, mis à jour tous les dix ans et approuvé par les professionnels forestiers à l'emploi de l'Agence des Ressources naturelles du Vermont. Le propriétaire doit réaliser des travaux d'aménagement forestier dans le respect de son plan et produire un rapport annuel décrivant ses activités. Des inspections sont conduites par les gestionnaires du programme.

Si le propriétaire décide de développer ses terres pour d'autres usages (division en parcelle de moins de dix hectares, construction de routes non liées à l'agriculture et la foresterie, l'abattage d'arbres qui ne répond pas aux normes sylvicoles de l'État ou du plan d'aménagement forestier), une taxe de changement de vocation est imposée et la participation au programme est rompue. La taxe de changement de vocation correspond à 20 % de la valeur marchande du boisé pour les propriétaires engagés dans le programme depuis moins de 10 ans et à 10 % de la valeur marchande du boisé pour les propriétaires engagés depuis plus de dix ans. Depuis 1996, la gestion du programme est la responsabilité des municipalités. L'État a distribué des fonds pour les municipalités qui ont vu leur taux de taxation augmenter de 1,8 % en raison de la baisse de revenus provenant des propriétaires participant au programme. L'impact fiscal du programme est donc assuré par le gouvernement du Vermont plutôt que par les municipalités. Les propriétaires forestiers participant au programme ont bénéficié de 33 millions de dollars (US) en 2005.

New York
*New York Forest Tax Law (section 480-a of the Real Property Tax Law)*¹⁶

Depuis 1974, la Loi sur la taxe forestière vise à encourager la gestion à long terme des boisés privés afin de produire des récoltes forestières qui stabilisent l'économie régionale. Pour être admissible, le propriétaire doit posséder 50 acres de boisés adjacents et s'engager annuellement à respecter un plan décennal d'aménagement forestier approuvé par un professionnel forestier. De plus, les récoltes de bois dans les trois années précédant la participation au programme doivent avoir été réalisées dans le respect des règles de saines pratiques. L'absence de respect du plan d'aménagement forestier entraîne l'imposition de pénalités correspondant à 2,5 fois la valeur des rabais de taxes foncières obtenus dans les dix dernières années. En contrepartie, le propriétaire participant reçoit une réduction de l'évaluation foncière de ses boisés équivalant au plus petit des montants suivants : (1) 80 % de l'évaluation foncière par acre ou (2) 40 dollars de l'acre multiplié par le taux d'égalisation foncière de la municipalité¹⁷.

¹⁵ Vermont's Agency of Natural Resources. 2006. *Use Value Appraisal Program Manual*: 63 p.

¹⁶ New York State, Office of Real Property Services. 1974 (originally). *Exemption Administration Manual* – Part 2 Agricultural and Forest, Section 4.08–RPTL Section 480-a. www.orps.state.ny.us: 6 p.

¹⁷ Dans l'État de New York, les municipalités peuvent taxer les propriétés selon la valeur marchande ou selon une fraction de la valeur marchande. Si une municipalité décide de taxer à 50 % de la valeur marchande, toutes les propriétés de son territoire devront être taxées à 50 % de leur valeur marchande, une année donnée. Un taux de taxation qui

En 1993, une révision de la loi a permis de constater que 963 propriétaires possédant 339 562 acres de boisés participaient au programme sur un potentiel de 9 000 000 acres dans l'État de New York.

Maine ***The Tree Growth Law***

Depuis 1972, le Maine applique une loi qui vise à maintenir la vocation productive des propriétés forestières de plus de 10 acres et la récolte périodique de produits forestiers. Les propriétaires qui s'enregistrent peuvent bénéficier d'une réduction de leur taxation foncière où l'évaluation de leurs boisés n'est pas basée sur la valeur marchande, mais sur la valeur productive des terres. Pour ce faire, l'administration du Maine détermine chaque année l'évaluation à l'acre de chaque type forestier pour chaque comté de l'État. Le taux de taxation est le même taux applicable aux autres propriétés de la municipalité.

En contrepartie, les propriétaires doivent disposer d'un plan d'aménagement reconnu par un ingénieur forestier. Un changement de vocation pour les terres forestières entraîne une pénalité sévère. Si le retrait survient à l'intérieur de dix ans, le propriétaire doit rembourser un montant correspondant à 30 % de la différence entre l'évaluation marchande du boisé et l'évaluation selon la productivité de ses boisés, à la date du retrait. La pénalité est de moins en moins sévère avec le temps qui passe.

Les municipalités se font rembourser jusqu'à 90 % des taxes perdues.

Pennsylvanie ***The Clean and Green Program***^{18,19,20}

Le *Clean and Green Program* encourage les propriétaires à préserver le caractère agricole et forestier de leurs terres par des réductions d'impôts fonciers. Les propriétaires forestiers doivent engager un minimum de 10 acres (4 hectares) de boisés contigus pour être admissibles. Pour participer au programme, le propriétaire doit remplir un formulaire qui sera déposé au bureau d'évaluation foncière du comté avant le 1^{er} juin et déboursier des frais de traitement du dossier de 50 dollars. L'évaluation foncière sera modifiée pour la prochaine année civile.

Les taxes foncières sont calculées à partir de la valeur d'usage des terres plutôt qu'à partir de leur valeur marchande. Cette valeur d'usage est établie en fonction de sept catégories de productivité des sols. Le département de l'Agriculture fournit aux évaluateurs fonciers des comtés de la Pennsylvanie ces valeurs d'usage avant le 1^{er} mai de chaque année. L'évaluateur peut par la suite établir la valeur d'usage de la terre engagée dans le programme. L'évaluation peut être inférieure ou égale à la valeur d'usage déterminée par le département de l'Agriculture, sans jamais la dépasser.

diminue année après année indique que la valeur marchande des propriétés est en hausse constante. Un taux de taxation de 100 % signifie que la municipalité taxe les propriétés de son territoire selon 100 % de leur valeur marchande.

¹⁸ Jacobson, M. 2001. *Taxes and Laws: Do They Change Landowner Behaviour for the Better?* Proceedings of the IUFRO Forestry Extension Conference, Lorne, USA, November 2001: 246-253

¹⁹ Riley, G. R. 2002. *Pennsylvania's Clean and Green Program*. The Penn State Dickinson Agricultural Law Resources and Reference Center: 10 p.

²⁰ Pennsylvania Department of Agriculture. 2006. *Clean & Green Program*.
www.agriculture.state.pa.us

Les propriétaires qui désirent se retirer du programme, généralement pour changer la vocation des terres, doivent payer jusqu'à sept ans des taxes foncières qu'ils ont épargnées et des intérêts. Il s'agit d'un puissant incitatif à maintenir la vocation des terres agricoles et forestières. Des exceptions s'appliquent.

Un propriétaire peut néanmoins vendre sa terre forestière, et maintenir l'évaluation foncière selon la valeur d'usage, si l'acquéreur continue de respecter les termes du programme.

En 2001, près de 17 % de la superficie des lots boisés de la Pennsylvanie était visée par le programme, soit plus de 2 millions d'acres.

Wisconsin ***The managed*** ***Forest Law***

Le *Managed Forest Law* est un programme encourageant l'aménagement des boisés privés à l'aide de réductions du taux de taxation foncière afin d'accroître les retombées économiques pour le Wisconsin.

Pour être éligible, un propriétaire doit détenir 10 acres de boisés contigus capables de produire au moins 20 pieds cubes de bois par acre par année. Le propriétaire doit s'engager par un contrat à respecter un plan d'aménagement forestier contenant certaines activités obligatoires, dont au moins une récolte au cours de la durée du plan ou la plantation d'arbres si le *stocking* des peuplements est insuffisant. La durée du contrat est de 25 ou 50 ans.

En retour de son engagement, le propriétaire obtient une réduction de son taux de taxation foncière pour chaque acre enregistrée dans le programme. Actuellement, ce taux est de 1,46 \$/acre pour les propriétés ouvertes au public et de 7,28 \$/acre pour les propriétés fermées au public.

Les propriétaires qui désirent se retirer du programme doivent payer une pénalité équivalente au montant épargné pendant les années où les boisés furent enregistrés au programme. Il n'y a aucune pénalité pour les propriétaires qui se retirent du programme à l'échéance du contrat.

Plus de 37 000 propriétaires ont enregistré 2 millions d'acres à ce jour.

Les propriétaires enregistrés dans ce programme sont automatiquement éligibles au programme de certification forestière *American Tree Farm System*.

Ontario
Programme
d'encouragement fiscal
pour les forêts
aménagées²¹

Depuis 1996, ce programme vise à rendre le régime de taxation foncière plus équitable en déterminant la valeur des terrains forestiers selon l'utilisation qui en est faite. Les propriétaires qui participent au programme font classer la partie pertinente de leur terrain dans la catégorie d'imposition « forêt aménagée » et obtiennent une réduction de leur taxation foncière. La partie de leur terrain aménagée est taxée à un montant correspondant à 25 % de la valeur de l'évaluation foncière en vigueur dans la municipalité pour les propriétés résidentielles. Il ne s'agit pas d'un remboursement, mais d'un taux de taxation déjà inscrit à la municipalité. En contrepartie, le propriétaire doit développer un plan d'aménagement forestier détaillé, le faire approuver par des agents reconnus par le ministère des Ressources naturelles de l'Ontario, réaliser les travaux du plan dans les délais prévus, produire un rapport d'activités quinquennal et actualiser le plan tous les dix ans. Autrement, le propriétaire perd les avantages du programme. Ce programme en a remplacé un de remboursement de taxes mis en œuvre dans les années 70 qui contenait peu d'exigences d'aménagement forestier. En 2006, le programme a bénéficié d'un changement important puisque dorénavant l'évaluation foncière sera en fonction de la productivité des sites²². Un taux de taxation plafond fut introduit pour que la nouvelle taxation ne dépasse pas l'ancienne et un taux de taxation plancher assure que la nouvelle taxation ne soit pas en bas de 69 % de l'ancienne. Ce programme est critiqué par certains propriétaires qui le trouvent trop complexe et peu généreux dans les régions où la taxation foncière est basse.

²¹ Ontario. 2006. *Guide du Programme ontarien d'encouragement fiscal pour les forêts aménagées*. www.mnr.gov.on.ca: 12 p.

²² Ontario Woodlot Association. 2006. Communiqué. www.ont-woodlot-ass.org

Annexe 2

Options analysées

L'expérience québécoise et les modèles étrangers montrent que diverses formules peuvent être envisagées pour protéger la vocation des terres et encourager la mise en valeur des lots boisés dans le cadre de la fiscalité locale. Ces formules présentent toutes des limites qu'il y a lieu de considérer.

L'exclusion de la valeur marchande du bois sur pied de l'évaluation foncière

Il s'agit d'une demande traditionnelle des représentants des propriétaires forestiers. Cette mesure suppose une évaluation foncière basée sur la valeur marchande du fonds de terre uniquement. Cette évaluation serait toujours basée sur le principe de la valeur marchande des biens immeubles. Ainsi, la croissance de la forêt et l'amélioration de la qualité des bois dans le temps n'auraient plus d'effet sur le fardeau fiscal du propriétaire. Le monde municipal s'est toujours opposé à cette mesure qui irait à l'encontre de la Loi sur la fiscalité municipale.

Avantages	Désavantages
<p>Cette mesure encourage le maintien des vocations des terres agricoles et forestières puisque le changement d'utilisation entraîne un fardeau fiscal plus élevé.</p> <p>Cette mesure réduit le fardeau fiscal des producteurs forestiers dans les endroits où la valeur du fonds de terre est faible, soit les municipalités où la demande des villégiateurs et spéculateurs pour les lots boisés est faible.</p>	<p>La mesure ne règle pas le problème des hausses de valeur foncière dans les municipalités où la demande des villégiateurs et des spéculateurs pour les lots boisés est forte. La valeur du fonds de terre devient alors le facteur de hausse.</p> <p>La mesure n'est pas un incitatif à l'aménagement forestier dans les municipalités où la taxation foncière est basse.</p> <p>La mesure nécessite une modification législative, ce qui demande du temps.</p> <p>Cette mesure entraîne une réduction de l'assiette fiscale des municipalités si aucun fonds gouvernemental n'est injecté pour compenser les pertes de revenus appréhendées ou si le fardeau fiscal n'est pas déplacé vers d'autres catégories de contribuables.</p>

L'imposition d'un plafond d'évaluation ou de taxation

Cette mesure suppose l'introduction d'un plafond d'évaluation ou de taxation arbitraire qui limiterait l'impact de fortes hausses de valeurs foncières dans les municipalités subissant une pression spéculative des terres forestières. Cette mesure existe déjà pour les taxes scolaires.

Avantages	Désavantages
<p>Cette mesure se concentre sur les municipalités où les hausses de l'évaluation et de taxes foncières sont les plus significatives.</p> <p>Cette mesure est simple d'application.</p>	<p>Cette mesure entraîne une réduction de l'assiette fiscale des municipalités si aucun fonds gouvernemental n'est injecté pour compenser les pertes de revenus appréhendées ou si le fardeau fiscal n'est pas déplacé vers d'autres catégories de contribuables.</p>

Le gel de l'évaluation foncière

Cette mesure suppose de geler l'évaluation foncière pendant un certain nombre d'années à la suite de la réalisation de certains travaux d'aménagement forestier (pendant la durée d'une révolution forestière). Seul le taux de taxation évolue. Par exemple, l'évaluation foncière du lot est gelée à la valeur foncière de l'année où une plantation est effectuée et ce gel est maintenu jusqu'à l'année de la première récolte commerciale. La croissance du bois debout ne pénalise donc pas le sylviculteur. Cette formule a existé dans le passé pour geler l'évaluation foncière des plantations durant trente ans. Pour être efficace, le gel d'évaluation doit être maintenu jusqu'à l'année de récolte commerciale, car autrement la hausse brusque des taxes encourage la liquidation du peuplement.

Avantages	Désavantages
<p>Cette mesure encourage le maintien des vocations des terres agricoles et forestières puisque le changement d'utilisation entraîne un fardeau fiscal plus élevé.</p> <p>Cette mesure réduit le fardeau fiscal des producteurs forestiers engagés dans des travaux sylvicoles.</p> <p>Cette mesure est simple d'application.</p>	<p>Les peuplements forestiers en aménagement inéquien ne sont pas visés par cette mesure.</p> <p>La fin de la période de gel peut entraîner une hausse substantielle des taxes foncières.</p> <p>Cette mesure entraîne une réduction de l'assiette fiscale des municipalités si aucun fonds gouvernemental n'est injecté pour compenser les pertes de revenus appréhendées ou si le fardeau fiscal n'est pas déplacé vers d'autres catégories de contribuables.</p>

L'introduction du concept de valeur selon l'usage du territoire

Cette mesure suppose de créer un concept d'évaluation foncière basé sur l'utilisation de la terre à des fins sylvicoles et non sur sa valeur marchande. Ainsi, un lot boisé sous aménagement ne subit pas de hausses de taxes sous l'effet du marché.

Avantages	Désavantages
<p>Cette mesure réduit le problème à sa source.</p> <p>Des exemples de cette mesure existent déjà dans plusieurs juridictions avoisinantes (Ontario, Maine, Vermont).</p>	<p>Cette mesure entraîne une réduction de l'assiette fiscale des municipalités si aucun fonds gouvernemental n'est injecté pour compenser les pertes de revenus appréhendées ou si le fardeau fiscal n'est pas déplacé vers d'autres catégories de contribuables.</p> <p>La mesure nécessite une modification législative, ce qui demande du temps.</p>

L'application aux producteurs forestiers reconnus de l'entente sur un taux de taxation foncière distinct pour les producteurs agricoles.

Dans plusieurs municipalités, la proportion de l'assiette fiscale payée par les propriétaires de boisés par rapport aux autres catégories de contribuables est en croissance, ce qui signifie un déplacement du fardeau fiscal.

Le secteur agricole qui est touché par le même phénomène a négocié une entente avec le gouvernement du Québec qui permet la mise en œuvre d'un taux de taxation foncière distinct pour les terres agricoles dans les municipalités concernées pour pallier ce déplacement du fardeau fiscal.

Cette mesure suppose d'étendre l'application de cette entente aux producteurs forestiers reconnus.

Avantages	Désavantages
<p>Le cadre d'application est déjà bien défini.</p>	<p>Cette mesure ne vise que les municipalités où on constate un déplacement du fardeau fiscal vers les propriétaires de boisés, ce qui ne règle pas le problème des hausses de valeur foncière liées à la valeur marchande des terres.</p>

L'amélioration du programme de remboursement des taxes foncières

Cette mesure suppose de maintenir le programme de remboursement de taxes foncières existant, mais d'y apporter diverses améliorations en vue d'en accroître son efficacité auprès des clientèles visées.

Avantages	Désavantages
<p>Ajustements mineurs apportés au programme actuel, ce qui nécessite une négociation plus facile.</p>	<p>N'agit pas à sa source sur le contrôle du fardeau foncier. Ne corrige pas le problème à sa source.</p> <p>La valeur des travaux à réaliser peut ne pas être suffisante pour compenser le fardeau fiscal dans les municipalités où les taxes des lots boisés sont élevées.</p>

La contestation de l'évaluation foncière

Cette mesure vise à réduire le niveau de taxation foncière par une contestation devant le Bureau de l'évaluation foncière du Québec.

Avantages	Désavantages
Cette mesure se fait à l'aide des mécanismes existants.	Cette mesure n'agit pas à sa source sur le contrôle du fardeau foncier. Ne règle pas le problème à sa source. Le problème s'adresse cas par cas.

L'augmentation du taux de taxation pour les propriétaires qui n'aménagent pas leurs lots boisés

Cette mesure suppose d'accroître le taux de taxation des propriétaires qui n'aménagent pas leurs lots boisés afin de réduire proportionnellement le taux de taxation des propriétaires qui réalisent cet aménagement.

Avantages	Désavantages
Cette mesure encourage le maintien des vocations des terres agricoles et forestières puisque le changement d'utilisation entraîne un fardeau fiscal plus élevé. Cette mesure réduit le fardeau fiscal des producteurs forestiers engagés dans des travaux sylvicoles.	Cette mesure va à l'encontre du droit de propriété, ce qui entraînera du mécontentement chez plusieurs propriétaires.

La mise en œuvre d'un nouveau programme de remboursement des taxes foncières

Plusieurs juridictions voisines du Québec utilisent judicieusement la fiscalité foncière pour protéger et mettre en valeur la forêt privée de leur territoire. Ces programmes fonctionnent selon une logique semblable où le fardeau fiscal de taxation est substantiellement réduit à la source pour les propriétaires qui disposent et respectent un plan d'aménagement forestier.

Avantages	Désavantages
Cette mesure est simple de compréhension. Cette mesure est en lien avec des résultats tangibles sur le terrain, soit le respect du plan d'aménagement forestier et la réalisation de travaux sylvicoles.	Cette mesure suppose d'allouer un budget à ce programme plutôt que de verser les remboursements à même le fonds consolidé du gouvernement, comme c'est le cas actuellement. Cette mesure suppose d'établir un mode de compensation aux municipalités semblable à ce qui existe pour les producteurs agricoles.