



La responsabilité du monde municipal dans le développement du secteur forestier

Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 122 visant à reconnaître que les municipalités sont des gouvernements de proximité et à augmenter à ce titre leur autonomie et leurs pouvoirs.

Janvier 2017

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 31 000 producteurs forestiers reconnus. 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.

Résumé

Fait méconnu, la juridiction des municipalités sur la gestion des forêts privées est plus importante que celle exercée par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs sur ce territoire. Ainsi, ce sont les municipalités qui disposent, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, du pouvoir de réglementer l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier. Le pouvoir de taxation conféré par la *Loi sur la fiscalité municipale* vise également les boisés privés. Dans les deux cas, les décisions des élus municipaux affectent l'utilisation des forêts privées de leur territoire. D'un côté, des règlements trop contraignants et des taxes municipales trop élevées hypothèquent la rentabilité des opérations sylvicoles. Ces évolutions contribuent à ce que la production forestière soit délaissée. De l'autre, des réglementations bien rédigées permettent de concilier les divers usages de la forêt privée et un régime de taxation adapté pour les boisés sous aménagement favorise la production forestière selon des conditions recherchées, et dynamise l'économie régionale.

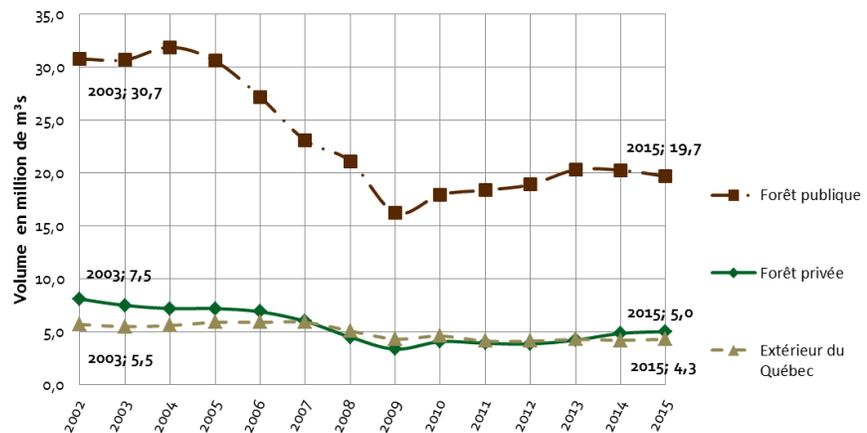
La PPFQ est donc d'avis que le législateur doive :

- transférer le pouvoir d'établir des réglementations sur la protection du couvert forestier aux municipalités régionales de comté (MRC), plutôt qu'aux municipalités locales, afin d'harmoniser les réglementations existantes, faciliter les échanges entre les élus municipaux et les acteurs du secteur forestier, et mieux concilier les différents usages du territoire régional. Cette mesure suppose des modifications aux articles 79.1 et 113(12) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*;
- créer une catégorie d'immeuble pour les boisés sous aménagement enregistrés en vertu de l'article 130 de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*. Cette mesure demande une modification à l'article 244.30 de la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Le lien entre les forêts privées, les municipalités et l'industrie des produits forestiers

1. À elle seule, la statistique de 60 000 emplois directs associés à l'industrie des produits forestiers démontre l'importance de ce secteur pour les communautés du Québec. Si on tient compte des potentiels forestiers existants et de l'expertise détenue par les Québécois dans ce domaine, ce nombre pourrait facilement augmenter avec l'adoption de politiques judicieuses.
2. Le développement de l'industrie forestière est intimement lié à sa sécurité d'approvisionnement en matière ligneuse et celle-ci est assurée par plusieurs sources : forêts publiques, forêts privées appartenant à 134 000 petits et grands propriétaires, forêts communautaires et forêts de l'extérieur du Québec. Selon les années, les forêts privées québécoises fournissent entre 15 et 20 % des approvisionnements totaux en bois rond des usines.

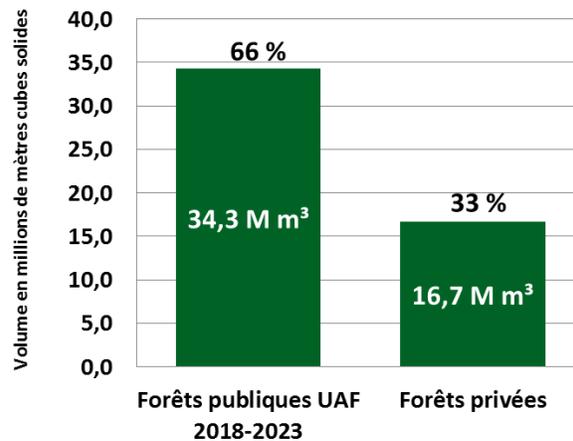
Graphique 1
Origine des approvisionnements des usines de produits forestiers



3. Bien que le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs travaille à sécuriser à long terme les approvisionnements en provenance des forêts publiques, les municipalités jouent un rôle déterminant dans la mise en valeur des potentiels des forêts privées par l'adoption de réglementations et taxes favorisant ou décourageant la sylviculture et la production forestière sur leur territoire.
4. Ainsi, les décisions des élus municipaux pourraient accroître l'activité sylvicole en forêt privée et renforcer l'industrie de produits forestiers à travers le Québec, d'autant plus que le tiers de la possibilité de récolte annuelle se trouve désormais sur le territoire privé.

Cette hausse peut permettre de répondre aux réductions de possibilités de récolte sur les terres publiques enregistrées dans les quinze dernières années.

Graphique 2
Possibilité de récolte forestière sur les terres publiques et privées



L'enjeu des règlements municipaux sur la protection du couvert forestier

5. Le pouvoir de régir l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier est dévolu aux municipalités locales en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.
6. Aujourd'hui, on retrouve des centaines de règlements à travers le Québec, ce qui génère non seulement une variabilité des conditions d'intervention d'un territoire municipal à l'autre, mais également des centaines de lieux de discussions sur leur contenu pour les intervenants concernés.

À titre de comparaison, les normes d'abattage d'arbres et de protection du couvert forestier pour l'ensemble des forêts publiques du Québec sont principalement contenues dans un seul document; le *Règlement d'aménagement durable des forêts*.

7. Bien qu'au départ ces réglementations visaient à limiter des pratiques de récolte abusive, on constate aujourd'hui que plusieurs :
 - a. contraignent une pratique normale de la sylviculture, limitant la production et la récolte de bois;
 - b. diffèrent des pratiques recommandées par les professionnels forestiers;
 - c. présentent des ambiguïtés et incohérences pour les citoyens tenus de les respecter.
8. D'un côté, des règlements trop contraignants hypothèquent la rentabilité des opérations sylvicoles et la production forestière est alors délaissée. Le rayon d'approvisionnement des usines de produits forestiers doit donc s'accroître, ce qui affecte à leur tour leur rentabilité. Des entrepreneurs, des travailleurs et des transporteurs forestiers voient alors leurs activités compromises, alors que des communautés subissent les contrecoups de la réduction des quarts de travail et de fermetures d'usines.

9. De l'autre, des réglementations bien rédigées permettent de concilier les divers usages de la forêt privée, sans hypothéquer les activités sylvicoles exécutées selon les règles de l'art.
10. L'expérience des 20 dernières années montre que la rédaction de ces réglementations par les MRC, plutôt que par les municipalités locales, favorise davantage les échanges entre les élus municipaux et les intervenants régionaux du secteur forestier, la rédaction de réglementations respectant les sciences forestières, ainsi qu'une interprétation et un contrôle de leur contenu plus uniformes et simplifiés sur le territoire. La responsabilité régionale permet aussi de réduire la possibilité de l'adoption de normes trop sévères, sous l'influence de problématiques locales conjoncturelles. Ce processus serait renforcé par la possibilité d'établir un processus de conciliation entre les acteurs lors de la rédaction du règlement.
11. D'ailleurs, le projet de loi 47 sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, déposé à l'Assemblée nationale en 2011, mais mort au feuilleton lors du déclenchement des élections, proposait cette réforme aux articles suivants :

Article 197 : « Une municipalité régionale de comté peut réglementer la plantation et l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée. »

Article 201 : « L'entrée en vigueur, sur le territoire d'une municipalité locale, d'une disposition d'un règlement régional adopté en vertu du présent chapitre entraîne la caducité de toute disposition réglementaire locale portant sur le même objet ainsi que du pouvoir de la municipalité locale d'adopter une telle disposition »

- Recommandation**
12. La FPFQ est d'avis que le projet de loi 122 offre de nouveau l'opportunité d'effectuer ce transfert vers les MRC, sans renier la volonté gouvernementale d'accroître le pouvoir du monde municipal.
 13. La FPFQ propose d'inclure les deux articles suivants au projet de loi 122, visant à modifier les articles 79.1 et 113(12) sur l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Article X : « La responsabilité de réglementer l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée incombe à la municipalité régionale de comté. »

Article Y : « L'entrée en vigueur, sur le territoire d'une municipalité locale, d'une disposition d'un règlement

régional adopté en vertu de l'article X entraîne la caducité de toute disposition réglementaire locale portant sur le même objet ainsi que du pouvoir de la municipalité locale d'adopter une telle disposition »

- 14.** L'harmonisation des réglementations sur la protection du couvert forestier à l'échelle des MRC constituerait un geste d'appui du monde municipal au secteur forestier de leur territoire; secteur d'activité d'importance pour nombreuses communautés.

L'enjeu de la taxation municipale des boisés sous aménagement forestier

15. Les lots boisés ont connu d'importantes hausses de valeur foncière au cours des 18 dernières années sous l'effet de la spéculation, de la villégiature et des difficultés rencontrées par le secteur forestier ayant forcé des producteurs à vendre des lots. Ces hausses se sont répercutées sur les taxes municipales des propriétaires forestiers.

Tableau 1
Évolution des taxes municipales des unités d'évaluation boisées

Régions administratives	Taxes municipales moyennes par unité d'évaluation			
	Moyenne par unité 1997	Moyenne par unité 2015	Croissance 1997-2015	Croissance annuelle ¹
Témiscamingue	46 \$	130 \$	186 %	6,0 %
Bas-Saint-Laurent	121 \$	396 \$	227 %	6,8 %
Capitale-Nationale	181 \$	409 \$	126 %	4,6 %
Centre-du-Québec	112 \$	476 \$	325 %	8,4 %
Chaudière-Appalaches	154 \$	598 \$	289 %	7,8 %
Estrie	308 \$	1 113 \$	261 %	7,4 %
Gaspésie-Îles-de-la-Made	89 \$	121 \$	37 %	1,7 %
Lanaudière	221 \$	400 \$	81 %	3,4 %
Laurentides	289 \$	718 \$	149 %	5,2 %
Mauricie	166 \$	520 \$	214 %	6,6 %
Outaouais	314 \$	509 \$	62 %	2,7 %
Saguenay-Lac-Saint-Jean	133 \$	410 \$	208 %	6,4 %
Moyenne provinciale²	167 \$	496 \$	197 %	6,2 %

¹Croissance annuelle composée de 1997 à 2015.

²Excluant les régions de Laval, Montréal, la Montérégie, la Côte-Nord, le Nord du Québec et l'Abitibi.

Source des données : MAMROT

Compilation : PPFQ 2016

16. Les taxes foncières deviennent ainsi un élément de coût croissant dans les activités de sylviculture et production de bois, d'autant plus que le prix du bois a généralement subi des baisses au cours de la dernière décennie, sous l'effet d'une série de facteurs, dont le déclin de la consommation de papiers en Amérique du Nord, la dernière récession et la compétition mondiale accrue dans le secteur forestier.

Tableau 2
Part des taxes foncières dans le revenu forestier

Année	Taxes municipales moyennes (\$/m ²)	Prix moyen pondéré du bois (\$/m ³)	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 %

Note :

Taxes foncières moyennes calculées pour un lot moyen de 40 ha et une croissance moyenne provinciale estimée à 2,47 m³/ha/an.

Sources :

Prix du bois : PPFQ. Années multiples.
Statistiques de mise en marché des bois de la forêt privée du Québec.
Taxes foncières : PPFQ. 2016. Évolution du fardeau fiscal des propriétaires forestiers de 1997 à 2015.

17. Plusieurs juridictions utilisent la fiscalité foncière pour encourager la mise en valeur des forêts privées de leur territoire, dont la plupart des États américains, les pays scandinaves et l'Ontario (voir annexe 2).
18. Au Québec, le programme de remboursement des taxes foncières pour les producteurs forestiers est en fait un crédit d'impôt pour les investissements sylvicoles réalisés par les propriétaires.
19. Au Québec, les municipalités ne peuvent adopter un taux de taxation distinct pour les boisés sous aménagement¹ puisqu'aucune catégorie d'immeuble n'existe à cet effet dans la *Loi sur la fiscalité municipale*.

Recommandation

20. Afin de permettre aux municipalités qui souhaitent soutenir la mise en valeur des boisés sur leur territoire par des mesures fiscales, la FPFQ est d'avis que le législateur doit :
 - établir une catégorie d'immeuble distincte à l'article 244.30 de la *Loi sur la fiscalité municipale* pour les lots boisés sous aménagement forestier enregistrés en vertu de l'article 130 de la *Loi sur l'aménagement durable des forêts*.

¹ Unité d'évaluation au sens de l'article 34 de la Loi sur la fiscalité municipale dont la superficie totale à vocation forestière est d'au moins 4 hectares, visée par un plan d'aménagement forestier certifié conforme par un ingénieur forestier et enregistrée auprès du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs.

Exemples d'anomalies répertoriées dans les réglementations municipales sur la protection de couvert forestier

- Bandes riveraines de largeurs exagérées par rapport aux recommandations scientifiques (allant jusqu'à 300 mètres lorsqu'elles varient de 10 à 20 mètres dans les forêts publiques).
- Bandes de protection visuelle de largeurs exagérées le long des routes.
- Bandes de protection visuelle le long des lots voisins.
- Dépôt demandé pour les routes pouvant être endommagées par le camionnage du bois (comment déterminer que le passage d'un camion plutôt qu'un autre a endommagé la route?).
- Norme de largeur d'emprise de chemins forestiers ne permettant pas au camion forestier de circuler.
- Les définitions utilisées dans le règlement diffèrent des définitions reconnues en foresterie.
- Langage trop technique pour être compris par le citoyen.
- Les inspecteurs municipaux empiètent sur le champ de compétence des ingénieurs forestiers.
- Grande variabilité du coût des permis de récolte (de gratuit à 250 \$).
- Exigence de rapport d'expert pour justifier et certifier la récolte dont les honoraires excèdent les revenus de vente de bois.
- Impossibilité de récolter plus de 20 % du volume par hectare, ce qui est en deçà des minimums recommandés en foresterie.
- Interdiction d'abattre des arbres remarquables définis comme tout arbre ayant atteint 80 % de leur maturité et dont l'état de santé est bon.
- Établissement de zones d'intervention pour des éléments déjà couverts dans d'autres lois.
- Établissement de normes sylvicoles différentes de celles établies par les agences régionales de mise en valeur des forêts privées, sur lesquelles le monde municipal siège.
- Absence fréquente de la reconnaissance des bienfaits de la production et récolte forestière.

Annexe 2 Utilisation de la fiscalité foncière pour soutenir la production forestière aux États-Unis²

État	Valeur foncière basée sur les productivités des sols	Taux de taxe indépendant de la valeur foncière	Réduction de la valeur foncière par rapport au marché	Taxe foncière sur le volume de bois récolté	
Alabama				X	
Alaska					
Arizona		X		X	
Arkansas				X	
Californie				X	
Colorado					
Connecticut	X				
Delaware					
Floride					
Géorgie				X	
Hawaii	X				
Idaho					
Illinois					
Indiana		X			
Iowa					
Kansas	X				
Kentucky					
Louisiane				X	
Maine	X				
Maryland					
Massachusetts		X			
Michigan		X			
Minnesota			X		
Mississippi				X	
Missouri		X			
Montana				X	
Nebraska					
Nevada					
New Hampshire		X			
New Jersey					
New York			X		
Caroline du Nord				X	
Dakota du Nord		X			
Ohio			X		
Oklahoma	X				
Oregon	X			X	
Pennsylvanie	X				
Rhodes Island					
Caroline du Sud					
Tennessee					
Texas					
Utah					
Vermont					
Virginie	X			X	
Washington	X			X	
Virginie de l'Ouest					
Wisconsin		X			
Wyoming					
Total	9	8	3	12	

² 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.