

La fiscalité foncière de la production hydroélectrique au Saguenay – Lac-Saint-Jean

Rapport exécutif

Étude commanditée par
Promotion Saguenay

Étude réalisée par
le Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT)
Université du Québec à Chicoutimi (UQAC) et
l'École nationale d'administration publique (ENAP)

Auteurs
Marie-Claude Prémont, professeure titulaire, ENAP
Marc-Urbain Proulx*, professeur titulaire, UQAC et directeur du CRDT

Le 3 mars 2013

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES.....	III
LISTE DES CARTES	V
LISTE DES TABLEAUX	V
LISTE DES GRAPHIQUES.....	VI
LES CENTRALES DE PRODUCTION HYDROELECTRIQUE DU SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN.....	7
LES TROIS TYPES DE PRODUCTEURS D'ELECTRICITE DU QUEBEC.....	12
L'EVALUATION DES CENTRALES HYDROELECTRIQUES.....	17
LES REGLES DE LA FISCALITE FONCIERE DE LA PRODUCTION HYDROELECTRIQUE	18
LES PERCEPTIONS FONCIERES ACTUELLES SUR LES INFRASTRUCTURES DE PRODUCTION ET DE TRANSPORT DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES AUTO-CONSOMMATRICES D'HYDROELECTRICITE	23
LA SOURCE DES DISPARITES DES PERCEPTIONS FISCALES ACTUELLES	33
LA COMPARAISON AVEC LA COLOMBIE-BRITANNIQUE.....	37
CONCLUSION	43

LISTE DES CARTES

CARTE 1 – LOCALISATION DES 23 CENTRALES HYDROELECTRIQUES SELON LEUR PROPRIETAIRE ET LEUR PUISSANCE, SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN, 2011	10
CARTE 2 – LOCALISATION DES 10 CENTRALES HYDROELECTRIQUES SELON LEUR PROPRIETAIRE ET LEUR PUISSANCE, VILLE DE SAGUENAY, 2011	11

LISTE DES TABLEAUX

TABLEAU 1 – CARACTERISTIQUES DES 23 CENTRALES HYDROELECTRIQUES LOCALISEES DANS LA REGION DU SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN EN DECEMBRE 2011	8
TABLEAU 2 – REPARTITION DES CENTRALES APPARTENANT AUX ENTREPRISES AUTO-CONSOMMATRICES DE LA REGION DU SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN EN 2011	14
TABLEAU 3 – PETITS PRODUCTEURS D'HYDROELECTRICITE, SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN, 2011	15
TABLEAU 4 – MONTANTS PERÇUS EN 2011 EN VERTU DE L'ARTICLE 222 LFM PAR LES MUNICIPALITES DU QUEBEC POUR LES CENTRALES D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES AUTO-CONSOMMATRICES D'ELECTRICITE, EN ORDRE CROISSANT	23
TABLEAU 5 — REPARTITION PAR REGION ADMINISTRATIVE DES PERCEPTIONS SELON L'ARTICLE 222 LFM, EN ORDRE CROISSANT	24
TABLEAU 6 — TOUS LES MONTANTS PERÇUS EN 2011 AU SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN EN VERTU DE L'ARTICLE 222 LFM.	25
TABLEAU 7 – DEUX «COUPLES» DE MUNICIPALITES DU SAGUENAY - LAC-SAINT-JEAN DONT LES RECETTES FISCALES SUR LA BASE DE L'ARTICLE 222 LFM SONT TRES SIMILAIRES	26
TABLEAU 8 — CAPACITE INSTALLEE DE PRODUCTION HYDROELECTRIQUE A VILLE DE SAGUENAY ET SAINT-DAVID-DE-FALARDEAU DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES AUTO-CONSOMMATRICES PAR SECTEUR D'ACTIVITE.....	26
TABLEAU 9 — CARACTERISTIQUE DES PERCEPTIONS FISCALES DE L'ARTICLE 222 LFM DANS LA REGION DU SAGUENAY - LAC-SAINT-JEAN, NOTAMMENT EN \$ / CAPACITE INSTALLEE DE LA CENTRALE EN MW, DU PLUS PETIT TAUX AU PLUS GRAND.....	28
TABLEAU 10 — COMPARAISON ENTRE LE % DE LA CAPACITE INSTALLEE ET DES CONTRIBUTIONS FISCALES ENTRE LES SECTEURS D'ACTIVITES DE PRODUCTION HYDROELECTRIQUE DU SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN	30

LISTE DES GRAPHIQUES

GRAPHIQUE 1 — LE TAUX DE PERCEPTION PAR MW INSTALLE SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE SAGUENAY, SELON LES TROIS SECTEURS D'ACTIVITE REPRESENTES PAR L'INDUSTRIE AUTO-CONSOMMATRICE D'ELECTRICITE AU SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN (VOIR NOTE).....	29
GRAPHIQUE 2 — REPRESENTATION DU TAUX EQUIVALENT DE TAXATION PAR PUISSANCE INSTALLEE DES CENTRALES HYDROELECTRIQUES DU LAC SAINT-JEAN (SANS LES CENTRALES DE SAINT-DAVID-DE-FALARDEAU)	31
GRAPHIQUE 3 – COMPARAISON ENTRE LES TROIS SECTEURS INDUSTRIELS DU SLSJ QUI PRODUISENT DE L'ELECTRICITE POUR LEURS PROPRES FINS : % DE PUISSANCE INSTALLEE VERSUS % DES PERCEPTIONS FISCALES LOCALES.....	32

Les centrales de production hydroélectrique du Saguenay – Lac-Saint-Jean

Pour tous les détails : voir chapitres 1 et 3 du rapport final (Tome I).

Le fort dénivelé et la forte pluvirosité annuelle du bassin hydrographique du Saguenay – Lac-Saint-Jean, conjugués à la proximité d'importances ressources forestières ont tôt fait d'attirer des projets de développement industriel qui ont commencé à prendre forme dès le début du XX^{ième} siècle. À l'industrie forestière s'est vite greffée l'industrie de l'aluminium attirée par l'abondance à faible coût de l'énergie hydroélectrique.

Le bassin du Saguenay – Lac-Saint-Jean est composé de 35 bassins versants, dont la plupart se jettent soit dans le Lac Saint-Jean, soit dans la Rivière Saguenay. Une dizaine de grands lacs réservoirs aménagés alimentent les principales centrales de production hydroélectrique. Certains réservoirs sont naturels comme le Lac Saint-Jean et le Lac Kénogami, tandis que d'autres furent créés de toute pièce à des fins industrielles comme la Manouane, les Passes-Dangereuses et Onatchiway.

L'exploitation de cette hydrographie régionale à des fins de production électrique s'est réalisée en différentes phases au cours du XX^{ième} siècle. On dénombre aujourd'hui 23 centrales hydroélectriques au Saguenay – Lac-Saint-Jean, dont dix sont sises sur le territoire de Ville de Saguenay. Elles sont principalement localisées sur les rivières Pérignonka, Saguenay, Shipshaw, Chicoutimi et Aux-Sables. La puissance totale installée de la région s'élève à 3 400 MW et représente 10% de la puissance installée du Québec.

Parmi les plus importantes centrales, six appartiennent à Rio Tinto Alcan (RTA) et, depuis 2008, une à Hydro-Québec. Produits forestiers Résolu (PFR) en possède huit de plus petite taille. Quatorze centrales hydroélectriques de la région produisent moins de 50 MW chacune. Trois mini-centrales appartiennent à Ville de Saguenay dont l'une est administrée par Hydro-Jonquière.

Nous présentons le détail de ces données au tableau et cartes qui suivent.

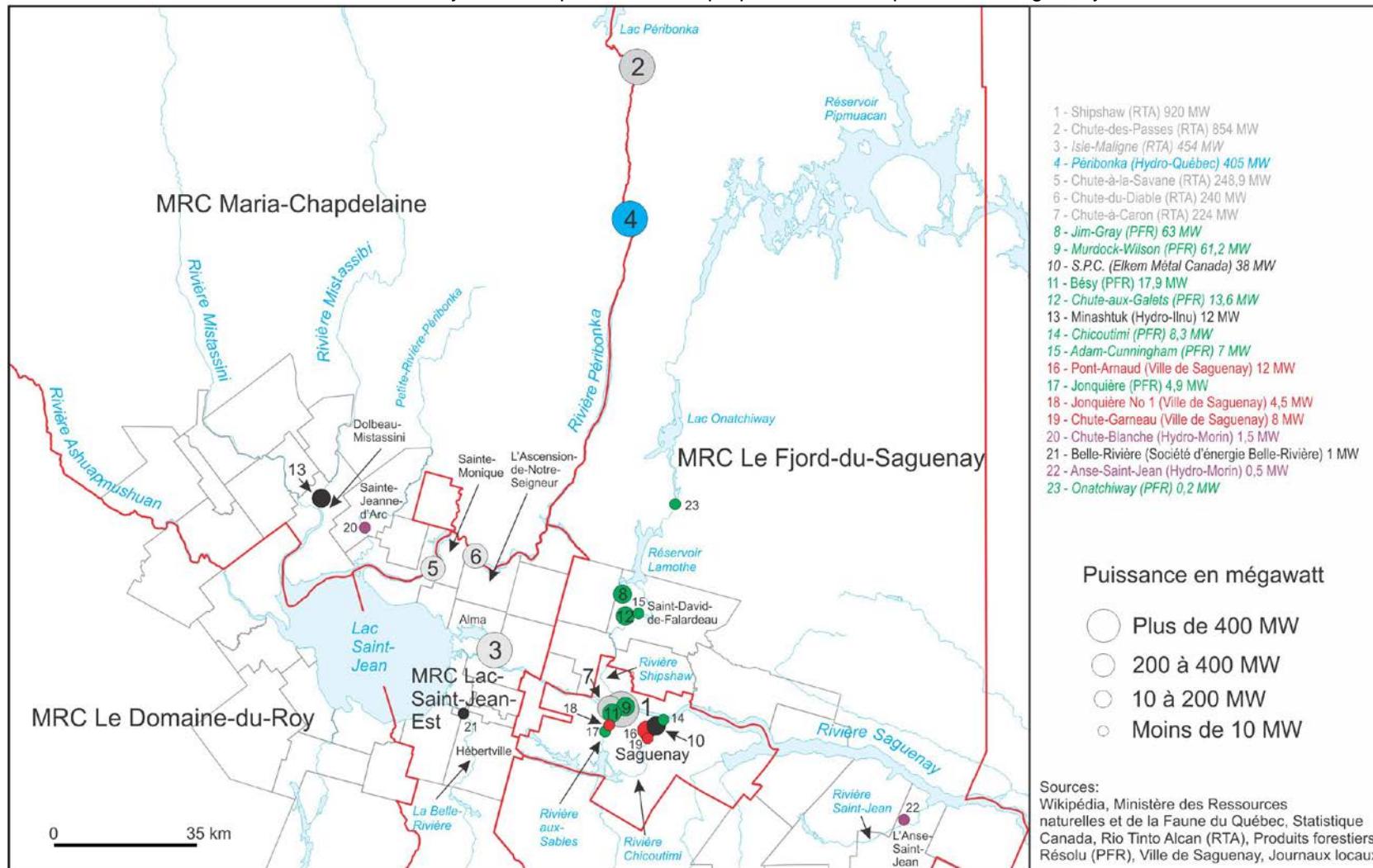
Tableau 1 – Caractéristiques des 23 centrales hydroélectriques localisées dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean en décembre 2011

No	Nom de la centrale	Rivière	MRC	Municipalité	Propriétaire actuel	Public / Privé	Type de barrage	Puissance installée (MW)	Année de mise en service	Longitude	Latitude
1	Shipshaw	Saguenay	Saguenay	Saguenay	Rio Tinto Alcan	Privé	Fil de l'eau	920,0	1943	71° 12'	48° 26'
2	Chute-des-Passes	Péribonka	Fjord-du-Saguenay	MRC du Fjord	Rio Tinto Alcan	Privé	Fil de l'eau	854,0	1959	71° 15'	49° 54'
3	Isle-Maligne	Saguenay	Lac-Saint-Jean-Est	Alma	Rio Tinto Alcan	Privé	Réservoir	454,0	1926	71° 38'	48° 35'
4	PÉRIBONKA IV	Péribonka	Fjord-du-Saguenay et Maria-Chapdelaine	MRC du Fjord-du-Saguenay et Maria-Chapdelaine	Hydro-Québec	PUBLIC	Réservoir	405,0	2008	71° 11'	49° 31'
5	Chute-à-la-Savane	Péribonka	Lac-Saint-Jean-Est	Sainte-Monique	Rio Tinto Alcan	Privé	Fil de l'eau	248,9	1952	71° 47'	48° 49'
6	Chute-du-Diable	Péribonka	Lac-Saint-Jean-Est	L'Ascension-de-Notre-Seigneur	Rio Tinto Alcan	Privé	Fil de l'eau	240,0	1952	71° 42'	48° 47'
7	Chute-à-Caron	Saguenay	Saguenay	Saguenay	Rio Tinto Alcan	Privé	Fil de l'eau	224,0	1931	71° 15'	48° 25'
8	Jim-Gray	Shipshaw	Fjord-du-Saguenay	Saint-David-de-Falardeau	Produits forestiers Résolu	Privé	Réservoir	63,0	1953	71° 10'	48° 42'
9	Murdock-Willson	Shipshaw	Saguenay	Saguenay	Produits forestiers Résolu	Privé	Fil de l'eau	61,2	1957	70° 14'	48° 27'
10	S.P.C. (Elkem Métal Canada)	Chicoutimi	Saguenay	Saguenay	Elkem Métal Canada	Privé	Réservoir	38,0	1957	71° 04'	48° 25'
11	Bésy	Aux-sables	Saguenay	Saguenay	Produits forestiers Résolu	Privé	Fil de l'eau	17,9	2006	71° 14'	48° 26'
12	Chute-aux-Galets	Shipshaw	Fjord-du-Saguenay	Saint-David-de-Falardeau	Produits forestiers	Privé	Réservoir	13,6	1921	71° 11'	48° 40'

No	Nom de la centrale	Rivière	MRC	Municipalité	Propriétaire actuel	Public / Privé	Type de barrage	Puissance installée (MW)	Année de mise en service	Longitude	Latitude
					Résolu						
13	Minashtuk (Hydro-llnu)	Mistassibi	Maria-Chapdelaine	Dolbeau-Mistassini	Société en commandite Minashtuk	Privé	Fil de l'eau	12,0	2000	72° 13'	48° 53'
14	Chicoutimi	Chicoutimi	Saguenay	Saguenay	Produits forestiers Résolu	Privé	Réservoir	8,3	1923	71° 03'	48° 25'
15	Adam-Cunningham	Shipshaw	Fjord-du-Saguenay	Saint-David-de-Falardeau	Produits forestiers Résolu	Privé	Réservoir	7,0	1953	71° 10'	48° 40'
16	PONT-ARNAUD	Chicoutimi	Saguenay	Saguenay	Saguenay	PUBLIC	Fil de l'eau	8,5 (voir note)	n.d.	71° 07'	48° 24'
17	Jonquière	Aux-Sables	Saguenay	Saguenay	Produits forestiers Résolu	Privé	Fil de l'eau	4,9	1917 / 1998	71° 15'	48° 25'
18	JONQUIÈRE NO 1	Aux-Sables	Saguenay	Saguenay	Saguenay	PUBLIC	Fil de l'eau	4,5	1906 / 1988	71° 15'	48° 25'
19	CHUTE-GARNEAU	Chicoutimi	Saguenay	Saguenay	Saguenay	PUBLIC	Fil de l'eau	5,318 (voir note)	n.d.	71° 07'	48° 23'
20	Chute-Blanche	Petite rivière Pérignonka	Maria-Chapdelaine	Sainte-Jeanne-d'Arc	Hydro-Morin	Privé	Fil de l'eau	1,5	1998	72° 40'	48° 45'
21	Belle-Rivière	Belle-Rivière	Lac-Saint-Jean-Est	Hébertville	Société d'Énergie Belle-Rivière	Privé	Fil de l'eau	1,0	1901-1969 / 1993	71° 45'	48° 06'
22	Anse-Saint-Jean	Saint-Jean	Fjord-du-Saguenay	L'Anse-Saint-Jean	Hydro-Morin	Privé	Fil de l'eau	0,5	1957-1987 / 1995	70° 17'	48° 12'
23	Onatchiway	Shipshaw	Fjord-du-Saguenay	MRC du Fjord*	Produits forestiers Résolu	Privé	Réservoir	0,2	1925	71° 02'	48° 02'

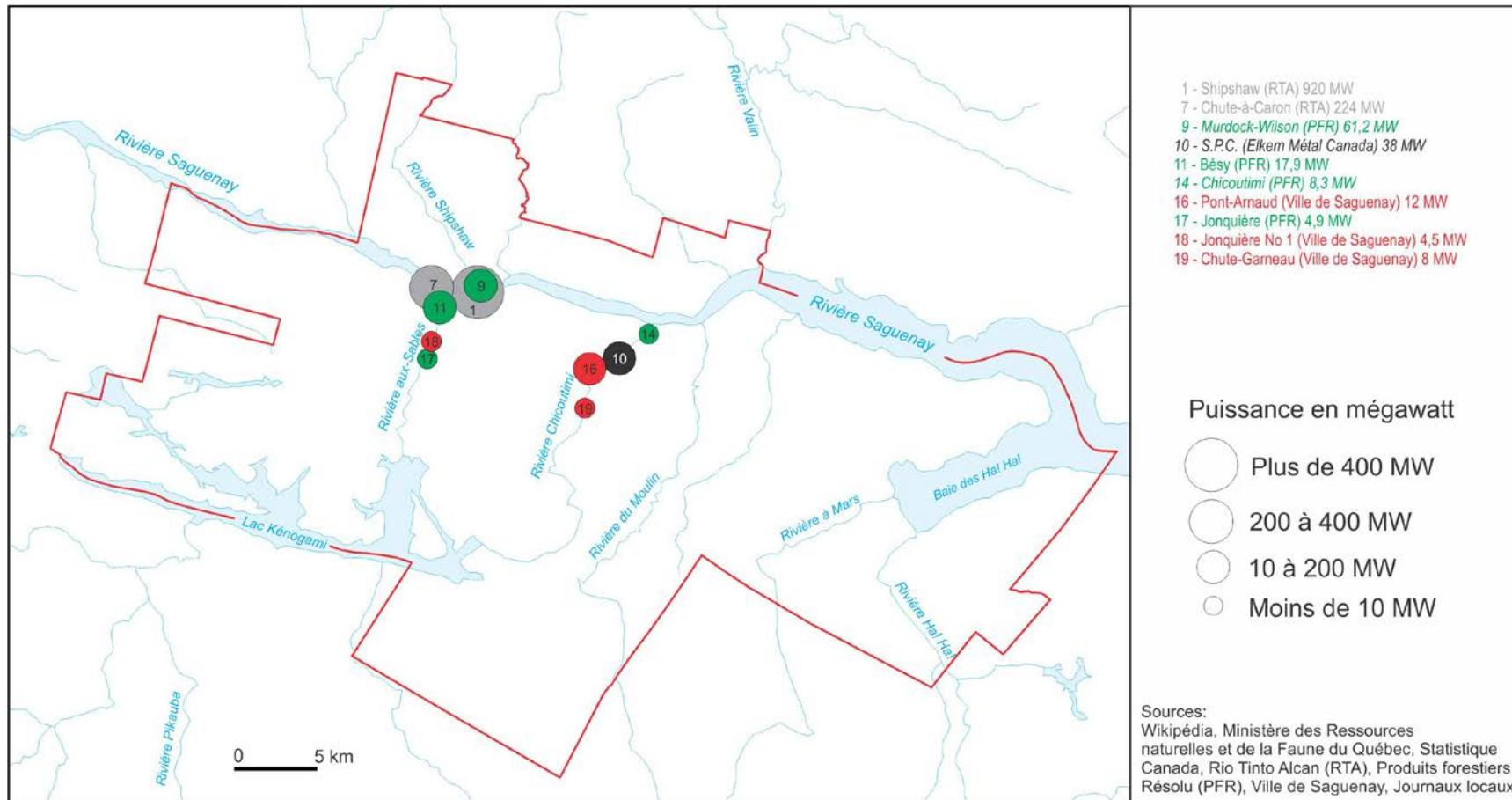
SOURCE: Compilation par le CRDT de l'UQAC à partir de plusieurs sources : Stat Can, MRNF du Qc, Ville de Saguenay, Rio Tinto Alcan, Produits forestiers Résolu, Wikipédia et journaux locaux.

Carte 1 – Localisation des 23 centrales hydroélectriques selon leur propriétaire et leur puissance, Saguenay – Lac-Saint-Jean, 2011



Carl Brisson, LERGA, UQAC, 2012

Carte 2 – Localisation des 10 centrales hydroélectriques selon leur propriétaire et leur puissance, Ville de Saguenay, 2011



SOURCE: Compilation des données par le CRDT de l'UQAC à partir de plusieurs sources : Stat Can, MRNF du Qc, Ville de Saguenay, Rio Tinto Alcan, Produits forestiers Résolu, Wikipédia et journaux locaux

Carl Brisson, LERGA, UQAC, 2012

Les trois types de producteurs d'électricité du Québec

Pour tous les détails : voir chapitre 3 du rapport final (Tome I).

On distingue trois types de producteurs d'électricité au Québec. La première catégorie en importance est celle des entreprises publiques de production et de distribution d'électricité, où Hydro-Québec figure au tout premier plan. On trouve aussi dans cette catégorie certaines installations qui appartiennent à des municipalités, comme la centrale Jonquière 1 d'Hydro-Jonquière.

La deuxième catégorie en importance est celle des entreprises dite auto-consommatrices, dont les infrastructures de production hydroélectrique servent à alimenter leurs propres usines. Les deux grands secteurs industriels représentés au Québec sont le secteur de la forêt (pâtes et papiers) et le secteur de l'aluminium. Les centrales de cette industrie ont échappé à la nationalisation des années 60 sous le gouvernement de Jean Lesage. À l'échelle du Québec, la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean fait figure d'exception puisqu'elle est aujourd'hui la région où se concentrent les centrales hydroélectriques appartenant à d'importantes entreprises industrielles. La centrale McCormick de Baie-Comeau (région de la Côte Nord) est actuellement dans une situation juridique particulière depuis qu'Hydro-Québec a acquis de l'entreprise AbitibiBowater 60% des parts de la centrale, dont le solde de 40% est encore détenu par Alcoa.

Les entreprises *auto-consommatrices* se partagent donc la ressource hydraulique industrielle entre les deux secteurs industriels traditionnels de la région. Les centrales du secteur de la forêt sont aujourd'hui toutes détenues par l'entreprise Produits forestiers Résolu (PFR), plus anciennement *Price & Brothers Co.*; puis *Abitibi Consolidated*, *Abitibi Bowater* (Abibow), et enfin, depuis 2010, le propriétaire actuel PFR.

Le secteur de la forêt exploite huit centrales de production hydroélectrique, réparties dans trois municipalités distinctes (deux municipalités locales : Saguenay et Saint-David-de-Falardeau) ; et une municipalité régionale : MRC du Fjord-du-Saguenay). La capacité totale de production hydroélectrique du secteur de la forêt est de 176,1 MW et la capacité moyenne des centrales est de 22 MW. Si on exclut la toute petite centrale de Onatchiway de 0,2 MW (qui ne servait à l'origine qu'à alimenter le camp des travailleurs et n'a jamais servi à alimenter un usage industriel), la moyenne de capacité devient 25,1 MW.

Il faut aussi noter que la centrale Jim-Gray, située sur le territoire de la municipalité de Saint-David-de-Falardeau, est susceptible d'être reprise en main par le gouvernement du Québec en raison du non respect des obligations auxquelles est soumise la société

PFR. En effet, une loi adoptée en 1999¹, renouvelait pour dix ans à compter du 1^{er} janvier 2002 le bail de droits hydrauliques qui avait alors été accordé à l'entreprise *Abitibi-Consolidated Inc.* Pour assurer un autre renouvellement de dix ans, l'entreprise (ou son successeur) devait s'engager à faire dans la région des investissements manufacturiers structurants de l'ordre de 390 M\$ pendant ces dix années, en plus de s'engager à faire de nouveaux investissements d'au moins 150 M\$ pour la période subséquente de dix ans à courir à compter de 2013. La loi prévoit également la résiliation du bail en cas de fermeture d'usine de la part de la société papetière.

Le secteur de l'aluminium, enfin, de loin le plus imposant au chapitre de la production hydroélectrique de la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean, est aussi représenté par une seule grande entreprise : Rio Tinto Alcan (RTA) (anciennement Alcan). L'entreprise dispose de moins de centrales que le secteur de la forêt, avec six centrales pour l'industrie de l'aluminium versus huit centrales pour la forêt.

Les centrales de RTA sont cependant d'une puissance d'un tout autre ordre de magnitude. La capacité totale de production hydroélectrique du secteur de l'aluminium est de 2 940,9 MW (soit 16 fois plus que le secteur de la forêt) et la capacité moyenne des centrales de RTA est de 490 MW, soit plus de 20 fois la capacité moyenne des centrales du secteur de la forêt. Les centrales de RTA sont ainsi réparties : trois sont situées dans les deux plus grandes villes de la région (Saguenay compte deux centrales et Alma une), deux centrales sont dans de petites municipalités (une sur le territoire de L'Ascension-de-Notre-Seigneur et une autre dont les installations s'étendent sur le territoire de deux petites municipalités : Sainte-Monique et Péribonka) et une dernière, enfin, la deuxième en importance, est située en territoire non organisé de la MRC du Fjord-du-Saguenay.

Les seules infrastructures de production ou de transport hydroélectrique qui versent aujourd'hui des montants équivalant à des taxes foncières dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean sont celles qui appartiennent à des entreprises auto-consommatrices². Il est donc important d'en cerner les détails.

Le tableau qui suit rapporte le détail des données par centrale exploitée par chacune de ces deux grandes entreprises de la forêt et de l'aluminium, en y ajoutant également la petite centrale S.P.C. Elkem Métal Canada dans le secteur de la métallurgie.

¹ *Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw*, L.Q. 1999, c. 18.

² Nous n'avons pas traité en détail, sauf pour le mentionner, des contributions que fait Hydro-Québec pour la centrale Péribonka IV aux MRC du Fjord-du-Saguenay et de Maria-Chapdelaine, à la suite d'une entente signée par les Parties en 2003. Hydro-Québec verse des montants à un Fonds de développement régional pour une période de 50 ans. Ces versements ne sont pas formellement des perceptions fiscales, mais sont plutôt basées sur le pouvoir discrétionnaire que lui accorde la *Loi sur Hydro-Québec*, L.R.Q., c. H-5, à l'article 40 alinéa 3.

Tableau 2 – Répartition des centrales appartenant aux entreprises auto-consommatrices de la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean en 2011

	Territoire de la municipalité où se trouve la centrale	Nom de la centrale	Puissance installée (MW)
Produits forestiers Résolu (PFR)	Saint-David-de-Falardeau	Adam-Cunningham	7
		Chute-aux-Galets	13,6
		Jim-Gray	63
	Saguenay	Murdock-Willson	61,2
		Bésy	17,9
		Chicoutimi	8,3
		Jonquière	4,9
	MRC du Fjord-du-Saguenay	Onatchiway	0,2
Capacité totale de PFR			176,1
Rio Tinto Alcan (RTA)	Alma	Isle-Maligne	454
	MRC du Fjord-du-Saguenay	Chute-des-Passes	854
	Sainte-Monique et Pérignonka	Chute-à-la-Savane	248,9
	L'Ascension-de-Notre-Seigneur	Chute-du-Diable	240
	Saguenay	Chute-à-Caron	224
		Shipshaw ³	920
Capacité totale de RTA			2 940,9
Elkem Metal Canada	Saguenay	S.P.C. Elkem Metal	38
Capacité totale des entreprises auto-consommatrices			3 155

³ La capacité de la centrale de Shipshaw a été accrue de 225 MW à l'automne 2012 et atteint maintenant une puissance installée de 1145 MW.

Le 3^e type de producteur d'électricité, enfin, est le petit producteur.

L'ensemble de l'énergie générée par les petits producteurs doit nécessairement être vendue en totalité à Hydro-Québec par le biais d'ententes. Ces petits producteurs doivent alors disposer d'une connexion au réseau d'Hydro-Québec pour son transport et sa distribution. En effet, en dépit de politiques publiques qui ont favorisé l'émergence de petits producteurs privés (mais aussi publics), Hydro-Québec conserve l'exclusivité du transport et de la distribution, selon la *Loi sur la Régie de l'énergie* (avec de rares exceptions). Il faut donc rappeler que ces petits producteurs ne peuvent aucunement faire eux-mêmes la distribution (ni l'exportation) de l'énergie produite. Toute leur production doit, préalablement à la conclusion des autorisations requises, faire l'objet d'une entente d'achat exclusif de la part d'Hydro-Québec.

Plusieurs projets de petits producteurs sont ainsi en préparation ou en discussion (en hydroélectricité ou en éolien) dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean, mais certains projets sont déjà en place.

Le TABLEAU 3 présente la liste des petits producteurs déjà en opération dans la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean.

Il est important de noter que la ville de Saguenay est la seule municipalité de la région actuellement engagée dans la production d'hydroélectricité en tant que petit producteur. Elle occupe aujourd'hui près de moitié de la puissance installée de production d'hydroélectricité dans la catégorie des petits producteurs de la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean, avec 48 %.

Tableau 3 – Petits producteurs d'hydroélectricité, Saguenay – Lac-Saint-Jean, 2011

Municipalité où se trouve la centrale	Nom de la centrale	Propriétaire	Puissance installée (MW)
Dolbeau-Mistassini	Minasthuk	Société en commandite Minasthuk	12
Sainte-Jeanne-d'Arc	Chute-Blanche	Hydro-Morin	1,5
Anse-Saint-Jean	Anse-Saint-Jean	Hydro-Morin	0,5
Hébertville	Belle-Rivière	Société d'énergie Belle-Rivière	1
Saguenay	Pont-Arnaud	Saguenay	8,5
Saguenay	Chute-Garneau	Saguenay	5,318
TOTAL			28,8 MW

En dépit de la présence de 6 centrales rattachées à cette catégorie, on note qu'elles représentent moins de 1% de la capacité totale de la région. Cette composante de la production hydroélectrique demeure donc tout de même marginale dans la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean. De plus, en vertu des règles actuelles, ces producteurs, privés ou publics, ne versent aucune taxe foncière ou leur équivalent aux autorités locales sur le territoire desquelles elles sont situées.

En faisant la compilation de la présence de ces trois catégories de producteurs d'hydroélectricité au Québec et au Saguenay – Lac-Saint-Jean, on dégage un portrait qui permet de mieux caractériser la production hydroélectrique de la région et cerner la grande différence qui oppose la région au reste du Québec.

On constate que le secteur de l'aluminium occupe la part du lion de l'exploitation des ressources hydrauliques de la région avec 82 % de toute la puissance installée de production hydroélectrique du Saguenay – Lac-Saint-Jean, pendant qu'Hydro-Québec occupe un maigre 11 %, le secteur de la forêt un peu moins de 5 % et que les autres secteurs se partagent le solde de 2 % de la capacité de production actuelle.

Le Saguenay – Lac-Saint-Jean est la seule région d'importance où la production privée dépasse largement la production publique avec 89 % de la capacité totale. Il est frappant de voir à quel point la situation de la région est totalement à l'inverse de celle que l'on retrouve pour l'ensemble du Québec. Pendant que 89 % de la capacité de production du Saguenay – Lac-Saint-Jean est sous le contrôle de producteurs indépendants (c'est-à-dire, essentiellement privés), ne laissant que 11 % de la capacité du bassin hydrographique du Saguenay – Lac-Saint-Jean à Hydro-Québec (et les petits producteurs publics), la capacité de production de l'ensemble du Québec est entre les mains de la société d'État à 89 %, confinant la capacité des producteurs indépendants (essentiellement privés) à un maigre 11 % de la capacité totale des rivières harnachées de l'ensemble du Québec.

L'évaluation des centrales hydroélectriques

Pour tous les détails : voir chapitre 2 du rapport final (Tome I).

Nous avons procédé à une estimation de la valeur économique des centrales privées du Saguenay – Lac-Saint-Jean avec un double objectif. D'abord estimer une valeur qui ne tient compte que du construit ou de l'infrastructure. Nous avons aussi tenté une estimation de la valeur globale qui intègre l'ensemble des autres facteurs pris en compte dans la construction.

Les modes d'évaluation se butent aux difficultés liées à l'absence d'un marché qui permette de connaître les prix des centrales, à l'hétérogénéité des types de barrages et centrales qui interdit l'usage d'une méthode homogène d'évaluation. Nous avons intégré à nos calculs les économies d'échelle liées à la baisse des coûts de construction en fonction de la dimension des installations, ainsi que la durée de vie des centrales sous la forme de leur dépréciation.

La prise en compte de ces différents aspects a permis de développer trois approches d'estimation qui s'appuient respectivement sur :

- Les puissances de production des centrales
- Les revenus générés par les barrages
- Un logiciel d'évaluation de la valeur des construits.

Les valeurs obtenues grâce à ces méthodes sont relativement plus faibles que les valeurs sur le marché en raison en raison du fait qu'elles ne tiennent compte que de l'infrastructure.

Sous l'hypothèse de compensation de la valeur de la dépréciation du capital par les investissements bruts réalisés dans le temps sur le construit, il est possible de proposer une estimation des barrages en majorant du taux d'investissement net la valeur hors désuétude du capital. Le tableau de synthèse 12 donne en détail les résultats obtenus.

L'utilisation d'indices évalués à partir des coûts globaux des barrages (indices moyens de l'étude de Deloitte (2008) et du prix d'achat par Hydro-Québec de la centrale McCormick), nous permet d'observer les valeurs présentées au tableau 13 pour les barrages du Saguenay qui intègrent à titre indicatif celle de McCormick.

Les règles de la fiscalité foncière de la production hydroélectrique

Pour tous les détails : voir chapitres 3 et 5 du rapport final (Tomes I et II).

Les règles générales de la fiscalité foncière du Québec ne s'appliquent pas aux constructions, aux aménagements ou aux terrains qui servent à la production, au transport ou à la distribution de l'électricité. L'hydroélectricité du Québec bénéficie donc d'un régime spécial de fiscalité municipale, qui est en rupture avec les règles générales de l'imposition foncière, prévues à la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2,1, ci-après LFM).

Le premier aspect de ce régime spécial s'exprime en deux temps. D'abord, il est interdit aux autorités municipales d'inscrire au rôle d'évaluation toute construction servant au réseau électrique (y compris, est-il énoncé explicitement à la loi, les barrages et les centrales hydroélectriques), peu importe que le propriétaire soit Hydro-Québec, une municipalité, une coopérative ou même une entreprise privée à but lucratif, comme Rio Tinto Alcan (RTA) ou Produits Forestiers Résolu (PFR) au Saguenay Lac Saint-Jean, ou encore un petit producteur qui vend l'ensemble de sa production à Hydro-Québec comme, par exemple, Hydro-Morin pour la centrale de la Chute-Blanche à Sainte-Jeanne d'Arc. La seule exception à la règle de non inscription de ces constructions, fort limitée, vaut pour les abris recouvrant certains postes de transformation ou de distribution (a. 68, alinéa 3 LFM), que l'on retrouve surtout dans la grande région montréalaise. C'est notamment le cas des bâtiments qui recouvrent le poste Berri au centre-ville de Montréal ou le poste Plouffe à Laval, tous deux appartenant à Hydro-Québec. Le bâtiment servant d'abri, ainsi que le terrain qui lui sert d'assise, sont ainsi, exceptionnellement par rapport au régime prévu pour l'hydroélectricité dans son ensemble, portés au rôle et soumis aux taxes foncières régulières, autant municipales que scolaires.

Aucune exception à la norme de non inscription des constructions d'un réseau hydroélectrique n'a été identifiée au Saguenay – Lac-Saint-Jean. Donc, aucun immeuble de type construction, centrale, barrage, postes de transformations, lignes de transport ou de distribution ou tous leurs accessoires, lié à la production, au transport ou à la distribution de l'hydroélectricité n'est actuellement porté au rôle dans l'ensemble des municipalités (locales ou régionales) du Saguenay – Lac-Saint-Jean.

Un immeuble qui n'est pas porté au rôle, comme les barrages et les centrales du Saguenay Lac Saint-Jean, ne peut, *de facto*, faire l'objet d'une taxe foncière normale. Il faut toutefois noter que l'interdiction de l'inscription au rôle ne porte néanmoins que sur les « constructions » dont « un barrage ou une centrale et les ouvrages qui en sont les accessoires » (a. 68 LFM). On peut donc en déduire que les terrains qui servent d'appui à l'ensemble de ces installations de production, de transport et de distribution, demeurent soumis à la règle générale de l'inscription au rôle, prévue à l'article 31 LFM. Par contre, et il s'agit du deuxième temps de ce premier aspect du régime applicable à

la production d'électricité, contrairement à la règle générale de l'article 203 LFM qui veut qu'un immeuble inscrit au rôle soit imposable, l'article suivant prévoit que ces terrains ne seront pas imposables (a. 204, 7^o LFM), et ce en dépit de leur inscription au rôle.

Donc, même si les terrains servant au réseau de production, de transport et de distribution d'électricité doivent, quant à eux, être portés au rôle d'évaluation, ils ne peuvent pour autant faire l'objet de taxation foncière. La seule possibilité d'imposition foncière régulière pour les terrains concerne les seuls terrains sous-jacents aux postes de transformation ou de distribution, et seulement dans les rares cas où ils sont recouverts d'un abri, ce qui ne se voit généralement qu'en région métropolitaine, tel que mentionné plus haut. Aucun immeuble de ce genre ne bénéficie de cette règle au Saguenay Lac Saint-Jean.

Découle de ces règles une conséquence majeure pour les municipalités locales et régionales sur le territoire desquelles se trouvent des infrastructures hydroélectriques. Il leur est impossible de tirer de ces immeubles les revenus fonciers habituels prévus par les principes généraux de la fiscalité municipale. Cette interdiction vaut autant pour la taxe foncière que pour la taxe sur la valeur locative, c'est-à-dire la taxe d'affaires. La prohibition de taxation foncière se traduit aussi par l'impossibilité de faire participer les installations hydroélectriques à la modulation du fardeau fiscal entre catégories d'immeubles, autrement rendue possible par le mécanisme des taux différenciés selon les catégories d'immeubles, introduits par une loi de 2000⁴. Précisons en outre, que ces immeubles bénéficient en outre d'une exemption totale de taxation foncière scolaire.

Le deuxième aspect déterminant du régime fiscal de la production hydroélectrique qui touche la région concerne le régime particulier de taxation mis en place pour les entreprises auto-consommatrices d'électricité identifiées dans notre typologie des producteurs d'électricité.

La LFM prévoit un régime d'exception à l'exception de l'absence de taxation foncière, visant une classe précise d'immeubles consacrés à l'hydroélectricité. Cette taxe est versée à *titre de taxe foncière*, sans revêtir les attributs normaux de la taxation foncière. Soulignons que même si la formule est rédigée en termes généraux et s'applique en principe à l'ensemble du Québec, dans les faits, elle ne trouve aujourd'hui application qu'au Saguenay Lac Saint-Jean puisque c'est là que ce concentre ce type d'entreprises.

La loi prévoit à son article 222 LFM un régime de taxation *sui generis*. Si une telle entreprise auto-consommatrice payait des taxes municipales en 1979 (soit au moment de l'adoption de la LFM), elle doit continuer de payer un impôt « à titre de taxe foncière municipale », selon la formule prévue à l'article 223 LFM.

Cette formule prescrit le simple report du montant payé l'année précédente, auquel s'applique le ratio obtenu par la division des revenus totaux d'imposition de la municipalité de l'année de perception par les revenus d'imposition de l'année

⁴ *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2000, c. 54 (voir a. 244.29 et suivants LFM).

précédente. L’alinéa 2 de l’article 223 LFM précise que le montant dû pour une année ne peut être inférieur au montant de l’année suivante. C’est ce qu’on appelle la disposition « cliquet » (ou *ratchet clause*, en anglais), qui fait en sorte que le montant versé ne peut baisser au fil des ans ; il peut demeurer constant ou croître.

En ce qui concerne les installations d’Hydro-Québec, ni la LFM, ni la *Loi sur Hydro-Québec*⁵ ne prévoient aujourd’hui de taxation foncière ou à *titre foncier*, de sorte que toutes les installations de production, de transport et de distribution d’électricité d’Hydro-Québec bénéficient d’une exemption totale d’impôt foncier ou d’impôt à *titre foncier* versé aux municipalités. La seule exception à cette exemption, extrêmement limitée, vaut pour les abris de postes de transformation et de distribution et leurs terrains sous-jacents, comme nous l’avons indiqué plus haut. Ce régime d’exemption n’affecte pas les immeubles à caractère administratif d’Hydro-Québec, qui demeurent, quant à eux, soumis au régime général de la taxation foncière. C’est, par exemple, le cas du bureau chef d’Hydro-Québec du boulevard René Lévesque à Montréal, pour lequel sont versés les impôts réguliers imposés à cette catégorie d’immeubles.

N’oublions pas que le régime *sui generis* de la fiscalité locale affecte surtout les installations hydroélectriques touchant la production (les barrages et les centrales hydroélectriques) ainsi que le transport à haute et moyenne tension de l’électricité (pylônes et lignes à haute tension). Ces portions du réseau hydroélectrique du Québec touchent de façon prépondérante les régions administratives 10 (Nord-du-Québec), 9 (Côte-Nord) et 2 (Saguenay-Lac-Saint-Jean). La portion distribution du réseau, quoique soumise au même régime fiscal, n’est pas déterminante à notre analyse puisque les entreprises auto-consommatrices du Saguenay-Lac-Saint-Jean ne font pas de distribution (ou n’en font plus).

En raison de la règle du report d’année en année du montant dû, auquel s’applique la formule d’ajustement annuel, il est important d’identifier le moment à partir duquel a été imposée aux municipalités l’interdiction de porter au rôle foncier l’évaluation des immeubles faisant partie d’un système de production, de transport et de distribution d’électricité.

La toute première inscription législative d’une règle d’application générale de fiscalité municipale à l’effet que les barrages et les centrales hydroélectriques ne sont plus portés au rôle remonte à 1971. Cette inscription apparaît à la *Loi sur l’évaluation foncière*⁶ adoptée le 23 décembre 1971 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1972), sous le gouvernement de Robert Bourassa qui venait de lancer son vaste programme de développement hydroélectrique de la Baie-James.

La *Loi sur l’évaluation foncière* est la toute première loi québécoise d’application générale en matière de fiscalité municipale, puisqu’avant son adoption, les règles de la

⁵ L.R.Q. c. H-5. Par l’entrée en vigueur de la LEF le 1^{er} janvier 1972, l’article 41 de la *Loi sur l’Hydro-Québec* de cette époque (qui prévoyait qu’Hydro-Québec payait des taxes municipales et scolaires sur tous ses biens immeubles, à l’exclusion des barrages et des centrales) était déclaré inopérant aux fins de la *Loi sur l’évaluation foncière* (a. 122, L.Q 1971, c. 50).

⁶ L.Q. 1971, c. 50 ; L.R.Q. c. E-16 (abrogée le 1^{er} janvier 1980 lorsqu’entrera en vigueur la *Loi sur la fiscalité municipale*).

fiscalité étaient principalement⁷ prévues à la *Loi sur les cités et villes* pour les municipalités urbaines et au *Code municipal* pour les municipalités rurales.

Cette loi introduit pour la première fois dans la fiscalité municipale trois principes nouveaux, qui toucheront directement les importantes installations hydroélectriques et industrielles du Saguenay – Lac-Saint-Jean :

1. L'interdiction de porter au rôle les barrages et les centrales hydroélectriques
2. L'interdiction de porter au rôle la machinerie et l'équipement industriel
3. L'introduction d'un régime spécial pour les entreprises de production électrique, autres qu'Hydro-Québec, afin de remplacer la taxe foncière jusque là payée sur leurs infrastructures immobilières de production et de transport.

En raison de la nature de la formule d'indexation annuelle basée sur la production d'électricité, la taxe payable à titre de taxe foncière par les entreprises auto-consommatrices entre 1972 et 1979 est à toute fin pratique *gelée* pendant presque une décennie (9 ans) au montant versé en 1971. L'ajustement annuel se fait selon le ratio obtenu en divisant le nombre de chevaux-vapeur moyen produit et consommé au cours des cinq années qui ont précédé l'année de taxation par la production moyenne des 4 années de 1968 à 1971, qui deviennent en quelque sorte le point de référence. Rien n'interdit non plus au montant versé de baisser d'une année à l'autre, ce que l'on observe dans certaines municipalités, pour certaines années de taxation.

C'est en 1979, sous le gouvernement du Parti Québécois, au pouvoir depuis novembre 1976, qu'est adoptée la loi qui régit encore aujourd'hui la fiscalité municipale, soit la *Loi sur la fiscalité municipale*⁸.

Outre les trois principes déjà présents à la LEF, la LFM introduit une nouvelle règle qui pousse encore plus loin l'exemption fiscale des installations hydroélectriques, notamment pour Hydro-Québec, soit la règle du caractère non imposable des terrains servant à la production, au transport et à la distribution de l'électricité, pour lesquels est maintenue par ailleurs l'obligation d'une inscription au rôle.

La formule d'indexation annuelle proposée à la LFM d'origine ne satisfait personne et le 19 décembre 1980, l'Assemblée nationale adoptait une loi modificative (qui entrait en vigueur le même jour)⁹, amendant l'article 223 LFM pour la formule que nous connaissons encore aujourd'hui, qui reconduit le montant de l'exercice précédent multiplié par le ratio entre les revenus d'imposition de l'année de perception sur les revenus de l'année précédente. La proposition conjointe des municipalités du Saguenay – Lac-Saint-Jean d'indexer le montant de l'article 223 avait donc été retenue et adoptée, par la modification de la formule d'ajustement annuel selon les revenus d'imposition.

⁷ Il ne faut pas négliger l'importance de dispositions particulières prévues dans les chartes spécifiques de certaines municipalités. Nous y reviendrons.

⁸ *Loi sur la fiscalité municipale et modifiant certaines dispositions législatives*, L.Q. 1979, c. 72.

⁹ *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités*, L.Q. 1980, c. 34, a. 35.

Rappelons, enfin, que deux des trois catégories juridiques de producteurs d'hydroélectricité du Québec bénéficient d'une immunité totale de taxation foncière pour leurs installations de production hydroélectrique. Il s'agit d'Hydro-Québec et des petits producteurs privés et publics.

Les perceptions foncières actuelles sur les infrastructures de production et de transport des entreprises industrielles auto-consommatrices d'hydroélectricité

Pour tous les détails : voir chapitre 4 du rapport final (Tome II).

Les perceptions fiscales actuelles basées sur l'article 222 LFM sont présentées pour chacune des municipalités du Québec. Nous lui avons associée la centrale hydroélectrique qui constitue l'immeuble à la source de la perception fiscale, tout en sachant que s'y greffent parfois d'autres types d'immeubles liés au réseau, comme des ouvrages de retenue (barrages), mais aussi des lignes de transmission ou des postes de transformation. Le Tableau 4 indique le montant annuel perçu en 2011 par la municipalité.

Tableau 4 – Montants perçus en 2011 en vertu de l'article 222 LFM par les municipalités du Québec pour les centrales d'entreprises industrielles auto-consommatrices d'électricité, en ordre croissant.

Municipalité	Nom de la centrale	MRC	Région	Taxes 222 LFM
Pont-Rouge	McDougall et Bird-1	Portneuf	Capitale-Nationale	21 159 \$
Waltham	W.R. Beatty	Pontiac	Outaouais	35 000 \$
Saguenay	SPC Elkem Metal	Hors MRC - Saguenay	Saguenay--Lac-Saint-Jean	188 633 \$
L'Ascension-de-Notre-Seigneur	Chute-du-Diable	Lac-Saint-Jean-Est	Saguenay--Lac-Saint-Jean	358 308 \$
Saguenay	Murdock-Willson, (Bésy), Chicoutimi, Jonquière	Hors MRC - Saguenay	Saguenay--Lac-Saint-Jean	580 576 \$
Alma	Isle Maligne	Lac-Saint-Jean-Est	Saguenay--Lac-Saint-Jean	1 115 000 \$
Le Fjord-du-Saguenay (MRC)	Chute-des-Passes	Le Fjord-du-Saguenay	Saguenay--Lac-Saint-Jean	1 162 357 \$
Péribonka et Ste-Monique	Chute-à-la-Savane	Maria-Chapdelaine et Lac St-Jean-Est	Saguenay--Lac-Saint-Jean	1 272 802 \$
Baie-Comeau	McCormick	Manicouagan	Côte-Nord	1 694 300 \$
Saguenay	Shipshaw et Chute-à-Caron	Hors MRC - Saguenay	Saguenay--Lac-Saint-Jean	1 860 882 \$
Saint-David-de-Falardeau	Jim Gray, Chute-aux-Galets, Cunningham	Le Fjord-du-Saguenay	Saguenay--Lac-Saint-Jean	2 533 292 \$

Total pour l'ensemble du Québec	10 822 309 \$
--	----------------------

SOURCE : Données obtenues du MAMROT, 2011¹⁰.

On note tout de suite que la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean est effectivement la principale région qui perçoit ce type de taxation municipale, avec un montant annuel total de plus de 9 M \$ sur les 10,8 M\$ perçus à l'échelle du Québec.

La répartition par région du Québec est présentée au Tableau 5 qui suit.

Tableau 5 — Répartition par région administrative des perceptions selon l'article 222 LFM, en ordre croissant

Région	Montant
Capitale-nationale	21 159 \$
Outaouais	35 000 \$
Côte-Nord	1 694 300 \$
Saguenay - Lac-Saint-Jean	9 071 850 \$

Les perceptions de la région de l'Outaouais et de la Capitale-Nationale sont aujourd'hui totalement marginales, avec moins de un demi de 1 %. Seule la Côte-Nord y figure encore de façon significative avec une perception de l'ordre de près de 1,7 M\$ en 2011, soit un peu plus de 15 % des perceptions de la province. Mais, dans les faits, ces paiements ne sont plus perçus sur la base des dispositions en cause, depuis qu'Hydro-Québec est devenu propriétaire à 60% de la centrale McCormick de Baie-Comeau. La région du Saguenay – Lac-Saint-Jean perçoit donc aujourd'hui 99,4% de tous les montants versés au Québec par les entreprises auto-consommatrices qui disposent d'installations de production hydroélectrique.

Le Tableau 6 présente l'ensemble des quatorze (14) municipalités du Saguenay — Lac-Saint-Jean qui perçoivent un montant sur la base de l'**article 222 LFM** et les montants perçus selon les chiffres du MAMROT pour l'année 2011.

¹⁰ Nous avons ici écarté les petits montants perçus par certaines municipalités du Saguenay-Lac-Saint-Jean qui, sans disposer de centrale hydroélectrique, accueillent d'autres types d'immeubles intégrés au réseau électrique, comme les lignes de transmission. Malgré cette soustraction, le Tableau 1 regroupe tout de même 98,8% de toutes les taxes de l'article 222 LFM perçues au Québec, ce qui démontre que la plus grande part de ce type de taxe se concentre sur les centrales hydroélectriques. Il faut aussi préciser que les données de perception pour la ville de Saguenay sont de 2012 (en raison de la ventilation par secteur d'activité que nous avons voulu faire pour l'analyse qui suivra), et non pas de 2011 comme pour les autres municipalités, ce qui en augmente un tout petit peu la valeur.

Tableau 6 — Tous les montants perçus en 2011 au Saguenay – Lac-Saint-Jean en vertu de l'article 222 LFM.

Municipalité	MRC	Population en 2011	Taxe 222 LFM
Saint-Augustin (P)	Maria-Chapdelaine	408	4 615
Péribonka (M)	Maria-Chapdelaine	534	468 420
Sainte-Jeanne-d'Arc (VL)	Maria-Chapdelaine	1 144	10 389
Dolbeau-Mistassini (V)	Maria-Chapdelaine	14 241	483
Saint-Gédéon (M)	Lac-Saint-Jean-Est	2 003	15 700
Alma (V)	Lac-Saint-Jean-Est	30 146	1 115 000
Saint-Nazaire (M)	Lac-Saint-Jean-Est	1 937	50 000
L'Ascension-de-Notre-Seigneur (P)	Lac-Saint-Jean-Est	2 058	358 308
Sainte-Monique (M)	Lac-Saint-Jean-Est	930	804 382
Saguenay (V)	Hors MRC	144 142	2 550 000
Saint-David-de-Falardeau (M)	Le Fjord-du-Saguenay	2 792	2 533 292
Saint-Ambroise (M)	Le Fjord-du-Saguenay	3 555	4 280
Saint-Charles-de-Bourget (M)	Le Fjord-du-Saguenay	689	9 462
Le Fjord-du-Saguenay (TNO)	Le Fjord-du-Saguenay	15	1 162 357
		total	9 086 688

SOURCE : Données obtenues du MAMROT, pour l'année 2011

Certains montants sont plutôt symboliques, comme le montant de 483\$ perçu par la ville de Dolbeau-Mistassini, ou la municipalité de Saint-Ambroise avec un montant d'un peu plus de 4 000 \$ ou encore la paroisse de Saint-Augustin qui perçoit un peu plus de 4 500 \$. Ces trois municipalités (et certaines autres) ne disposent sur leur territoire d'aucune installation de production appartenant à des entreprises auto-consommatrices. On y trouve par contre des parties de lignes de transport d'électricité, comme la ligne qui relie la centrale de l'Isle-Maligne à Dolbeau-Mistassini ou l'autre ligne de transport qui achemine l'électricité à l'usine de Saguenay (Arvida).

Le constat le plus surprenant concerne d'abord les deux municipalités qui se démarquent par l'importance relative des montants touchés. Seules les municipalités de Saint-David-de-Falardeau et de Ville Saguenay touchent un montant qui excède 2,5 M\$. Saint-David-de-Falardeau et Saguenay recueillent ainsi chacune 28 % de l'assiette globale de taxation des industries auto-consommatrices d'électricité de la région. Les deux autres municipalités en importance de perception sont assez loin derrière avec des perceptions, là-aussi analogues, de 1,1 M\$. Il s'agit de la ville d'Alma et de la MRC du Fjord-du-Saguenay, qui obtiennent chacune 13 % de la perception régionale.

La première question soulevée par le portrait des perceptions s'énonce ainsi : les recettes perçues par les municipalités sont-elles proportionnelles à l'importance immobilière des installations qui en sont la source, comme le supposerait tout système rationnel de taxation foncière ?

De la liste des municipalités du Saguenay – Lac-Saint-Jean qui perçoivent les plus importantes recettes, nous pouvons dégager deux «couples» de municipalités qui perçoivent des montants similaires. Elles sont présentées au Tableau 7.

Tableau 7 – Deux «couples» de municipalités du Saguenay - Lac-Saint-Jean dont les recettes fiscales sur la base de l'article 222 LFM sont très similaires.

Municipalité	Recettes 222 LFM	Puissance installée sur le territoire de la municipalité (MW)
Saint-David-de-Falardeau	2 533 292 \$	83,6
Saguenay	2 550 000 \$	1274,3
Alma	1 115 000 \$	454
MRC du Fjord-du-Saguenay	1 162 357 \$	854

Il est vrai que Ville de Saguenay et Saint-David-de-Falardeau ont un point précis en commun en termes de capacité de production hydroélectrique. Elles disposent toutes les deux de centrales hydroélectriques du secteur de la forêt d'une capacité à peu près équivalente : soit 92,3 MW de puissance installée sur le territoire de la Ville de Saguenay et de 83,6 MW sur le territoire de Saint-David-de-Falardeau. Mais les recettes de l'article 222 LFM ne se limitent pas au seul secteur de la forêt.

Or, Saint-David-de-Falardeau ne dispose d'aucune centrale hydroélectrique du secteur de l'aluminium, tandis que le territoire de Ville de Saguenay offre de son côté la plus grande capacité de production en hydroélectricité dédiée à la production de l'aluminium de toute la région du Saguenay — Lac-Saint-Jean. En effet, on retrouve sur le territoire de Ville de Saguenay deux centrales d'une capacité installée totale de 1 144 MW de production hydroélectrique, consacrées au secteur de l'aluminium (la centrale de Chute-à-Caron et la centrale de Shipshaw). Ville de Saguenay dispose ainsi de la plus grande capacité hydroélectrique dédiée à l'aluminium de toute la région, suivie par la MRC-du-Fjord-du Saguenay avec 854 MW.

Tableau 8 — Capacité installée de production hydroélectrique à Ville de Saguenay et Saint-David-de-Falardeau des entreprises industrielles auto-consommatrices par secteur d'activité.

Secteurs	Capacité sur le territoire de Saguenay (MW)	Capacité sur le territoire de Saint-David-de-Falardeau (MW)
Forêt	92,3	83,6
Aluminium	1 144	0
Métallurgie	38	0
Capacité installée totale	1 274,3	83,6

La taxe foncière, quant à elle, est fondée sur la valeur foncière de l'immeuble qui est porté au rôle. La valeur foncière d'une centrale hydroélectrique, ou la base d'une taxation substitut, devrait normalement avoir un certain lien de proportionnalité avec l'importance des installations, qui pourraient avoir un lien avec la capacité de production de la centrale. Ainsi, on pourrait logiquement poser l'hypothèse que les perceptions fiscales doivent présenter un certain rapport de proportionnalité avec l'importance d'une installation, mesurée notamment par sa puissance installée.

La comparaison de ces deux «couples» de municipalités de la région qui perçoivent les recettes les plus importantes jette tout de suite un sérieux doute quant à l'hypothèse d'un fardeau fiscal proportionnel à la capacité de production des installations. En effet, même si chacun des couples des deux municipalités perçoit des montants similaires, la puissance installée sur leurs territoires respectifs est très différente.

La puissance sur le territoire de la Ville de Saguenay atteint plus de quinze fois (15) celle que l'on retrouve sur le territoire de son homologue de Saint-David-de-Falardeau. Quant au «couple» Alma — MRC du Fjord, la capacité installée sur le territoire de la MRC du Fjord-du-Saguenay atteint presque le double de la capacité installée sur le territoire d'Alma pour une perception fiscale égale.

Il ne fait pas de doute qu'il faut prendre ces comparaisons avec prudence, puisqu'il est également de l'essence de la fiscalité municipale, lorsqu'on fait des comparaisons à travers les municipalités, d'observer des taux assez variés de taxation foncière, de sorte qu'une installation similaire est susceptible de générer des revenus différents selon les municipalités en raison des taux de taxation propres à chaque municipalité. Les disparités ici observées sont néanmoins beaucoup plus importantes que celles que l'on observe normalement quant aux taux de taxation.

Le Tableau 9 présente les résultats d'un calcul du taux hypothétique en \$ par MW de puissance appliquée par municipalité et pour centrale (parfois plus d'une centrale par municipalité, ou parfois une même centrale est située sur le territoire de plus d'une municipalité).

Tableau 9 — Caractéristique des perceptions fiscales de l'article 222 LFM dans la région du Saguenay - Lac-Saint-Jean, notamment en \$ / capacité installée de la centrale en MW, du plus petit taux au plus grand

Municipalité	Nom de la centrale	Nom MRC	Secteur	Taxes 222	Puissance installée en MW	Taux de la taxe à 222 LFM / MW de puissance
Le Fjord-du-Saguenay (MRC)	Chute-des-Passes	Le Fjord-du-Saguenay	Aluminium	1 162 357	854	1361
L'Ascension-de-Notre-Seigneur	Chute-du-Diable	Lac-Saint-Jean-Est	Aluminium	358 308	240	1493
Saguenay	Shipshaw et Chute-à-Caron	Hors MRC - Saguenay	Aluminium	1 860 882	1144	1627
Alma	Isle Maligne	Lac-Saint-Jean-Est	Aluminium	1 115 000	454	2456
Saguenay	SPC Elkem Metal	Hors MRC - Saguenay	Métallurgie	188 633	38	4964
Pérignon et Ste-Monique	Chute-à-la-Savane	Maria-Chapdelaine et Lac St-Jean-Est	Aluminium	1 272 802	248,9	5114
Saguenay	Murdock-Willson, Bésy, Chicoutimi, Jonquière	Hors MRC - Saguenay	Forêt	580 576	92,3	6290
Saint-David-de-Falardeau	Jim Gray, Chute-aux-Galets, Cunningham	Le Fjord-du-Saguenay	Forêt	2 533 292	83,6	30303

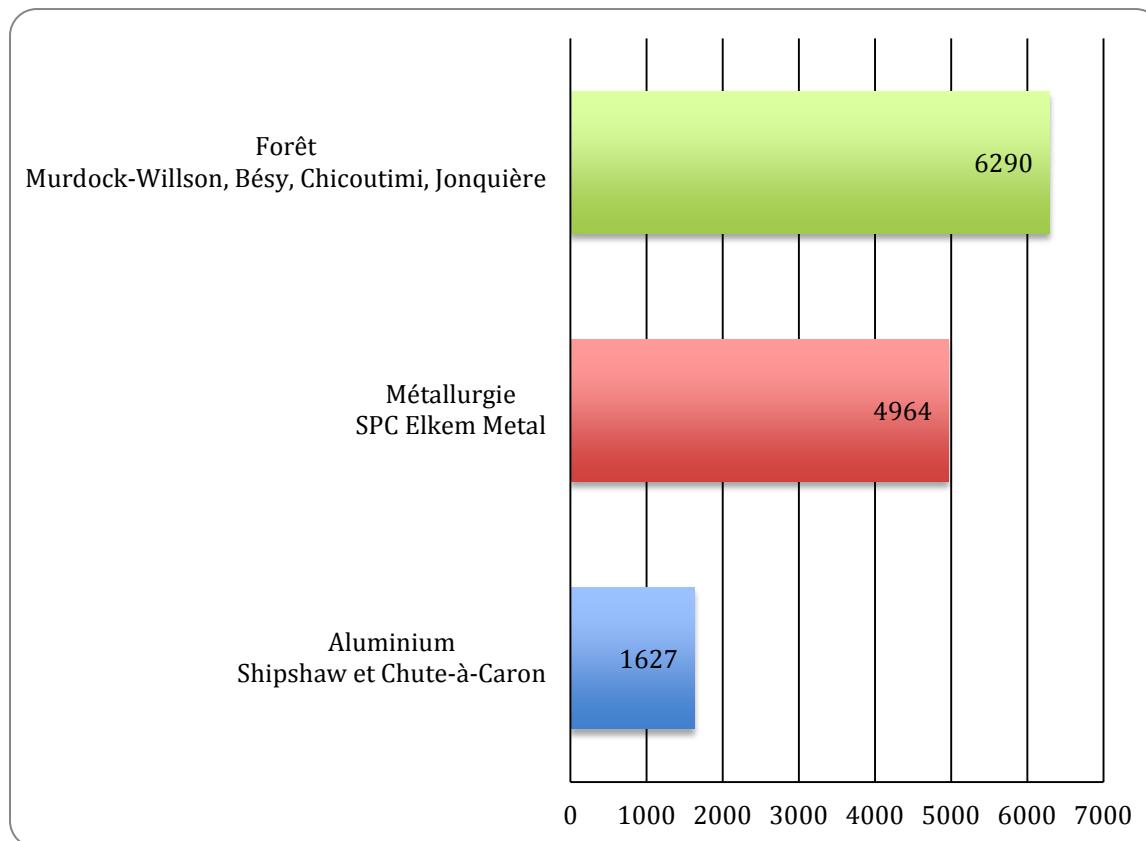
La municipalité de Saint-David-de-Falardeau se trouve dans une situation très atypique, non seulement par rapport à la ville de Saguenay, mais également par rapport à l'ensemble des municipalités de la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean sur le territoire desquelles se trouvent des centrales de production hydroélectrique.

Les différences ne se limitent pas aux seuls deux «couples» de municipalités identifiées plus haut. On note, par exemple, que les perceptions du secteur forêt devancent le secteur de l'aluminium.

Il pourrait donc être utile de faire l'analyse selon d'autres variables, comme le secteur d'activité de l'industrie auto-consommatrice, mais voyons d'abord la répartition selon les territoires des MRC de la région.

Le Graphique 1 isole les secteurs d'activité (aluminium, forêt ou métallurgie) pour la seule municipalité où plus d'un secteur est représenté, c'est-à-dire la Ville de Saguenay. Toutes les autres municipalités qui perçoivent une taxe sur la base de l'article 222 LFM pour une centrale de production hydroélectrique de leur territoire se limitent à un seul secteur, soit la forêt, soit l'aluminium.

Graphique 1 — Le taux de perception par MW installé sur le territoire de la Ville de Saguenay, selon les trois secteurs d'activité représentés par l'industrie auto-consommatrice d'électricité au Saguenay – Lac-Saint-Jean (Voir note¹¹)



Au sein d'une même municipalité, celle de Saguenay, l'application uniforme des dispositions de la LFM se traduit tout de même par des écarts significatifs du taux de taxation équivalent et révèle des disparités importantes entre les différents secteurs industriels.

Les différences sectorielles se confirment aussi au niveau de la région. Le secteur de la forêt fournit 32 % des contributions, même s'il n'occupe que 6 % de la capacité de production hydroélectrique. D'un autre côté, l'industrie de l'aluminium de la région ne fournit que 66 % des taxes locales tout en occupant 93 % de la capacité de production (voir le Graphique 7).

¹¹ Nous indiquons toujours la centrale de Bésy qui appartient au groupe PFR, mais pour laquelle aucune perception fiscale ne peut se faire de la part de la Ville de Saguenay, en raison de sa date de mise en service qui est postérieure à l'entrée en vigueur du régime fiscal particulier. Les calculs sont tout de même faits en prenant en compte sa puissance installée.

Le Tableau 10 présente ces résultats.

Tableau 10 — Comparaison entre le % de la capacité installée et des contributions fiscales entre les secteurs d'activités de production hydroélectrique du Saguenay – Lac-Saint-Jean

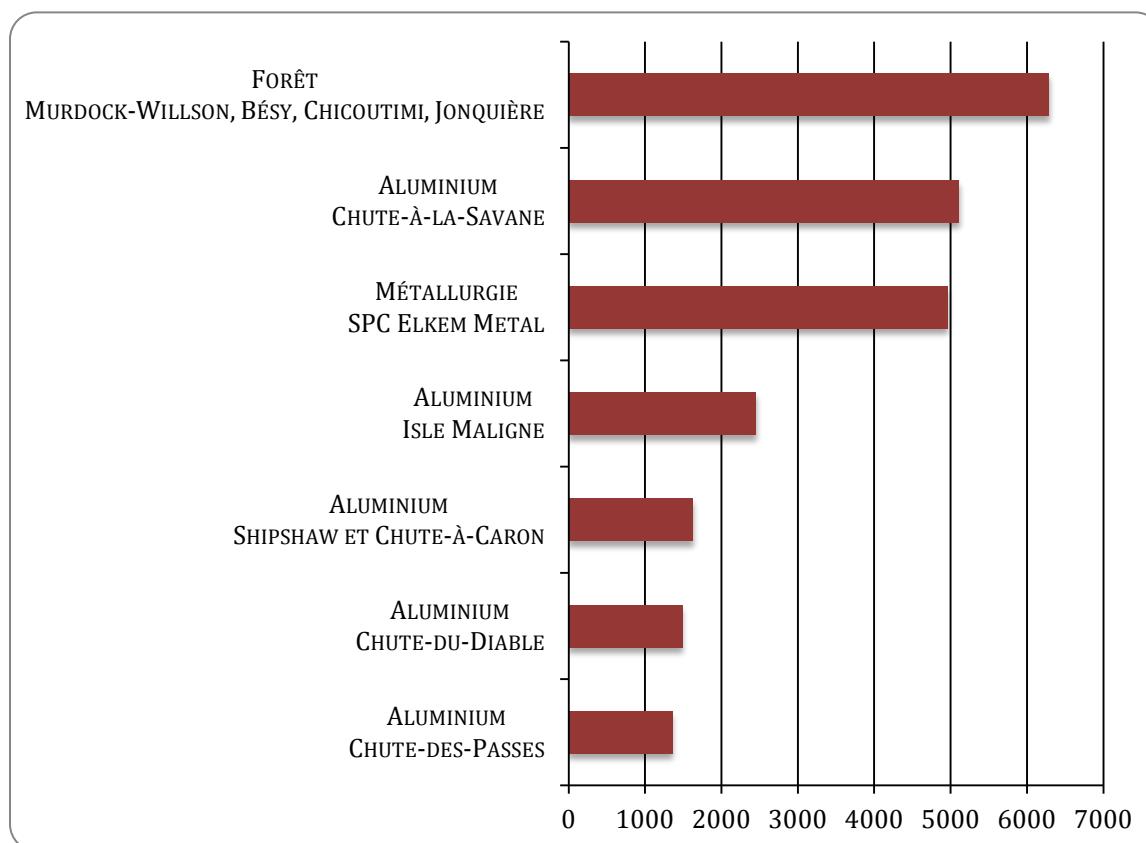
Secteur	Puissance Installée (MW)	Contributions fiscales	% puissance installée de la région SLSJ	% Contributions fiscales 222 LFM de la région SLSJ
Aluminium	2940,9	5 769 349 \$	93%	64%
Métallurgie	38	188 633 \$	1%	2%
Forêt	176,1	3 113 868 \$	6%	34%
Total	3155	9 071 850 \$	100%	100%

On ne peut ici plaider, à l'appui de cette situation insolite, la théorie de l'autonomie municipale qui permet aux municipalités de se démarquer les unes des autres par des taux distincts par rapport à leurs voisines, puisque ces disparités de fardeau fiscal se situent au sein d'une même municipalité, la Ville de Saguenay, et pour le même type d'activité industrielle qu'est la production hydroélectrique. L'équité horizontale exige normalement que le taux de taxation soit le même, au sein d'une même municipalité, pour un même segment de contribuables, qui est ici la production hydroélectrique pour fins d'auto-consommation par l'industrie.

Nous ne connaissons aucune autre dimension de la fiscalité locale, encore en vigueur aujourd'hui au Québec, qui présente des caractéristiques aussi arbitraires qu'étonnantes. Rappelons que cette situation n'est en rien générée par une application aléatoire ou fautive des directions financières des municipalités ou des conseils municipaux, qui ne font que se soumettre fidèlement à la règle des articles 222 et suivants de la LFM. La source de ce résultat est inscrite à la loi même et à un historique lui-même arbitraire que la loi a pérennisé.

Nous avons fait le même exercice en écartant les centrales de Saint-David-de-Falardeau afin de ne pas introduire de distorsions trop importantes dans le portrait des autres centrales hydroélectriques de la région. Les résultats sont présentés au Graphique 2.

Graphique 2 — Représentation du taux équivalent de taxation par puissance installée des centrales hydroélectriques du Lac Saint-Jean (Sans les centrales de Saint-David-de-Falardeau)



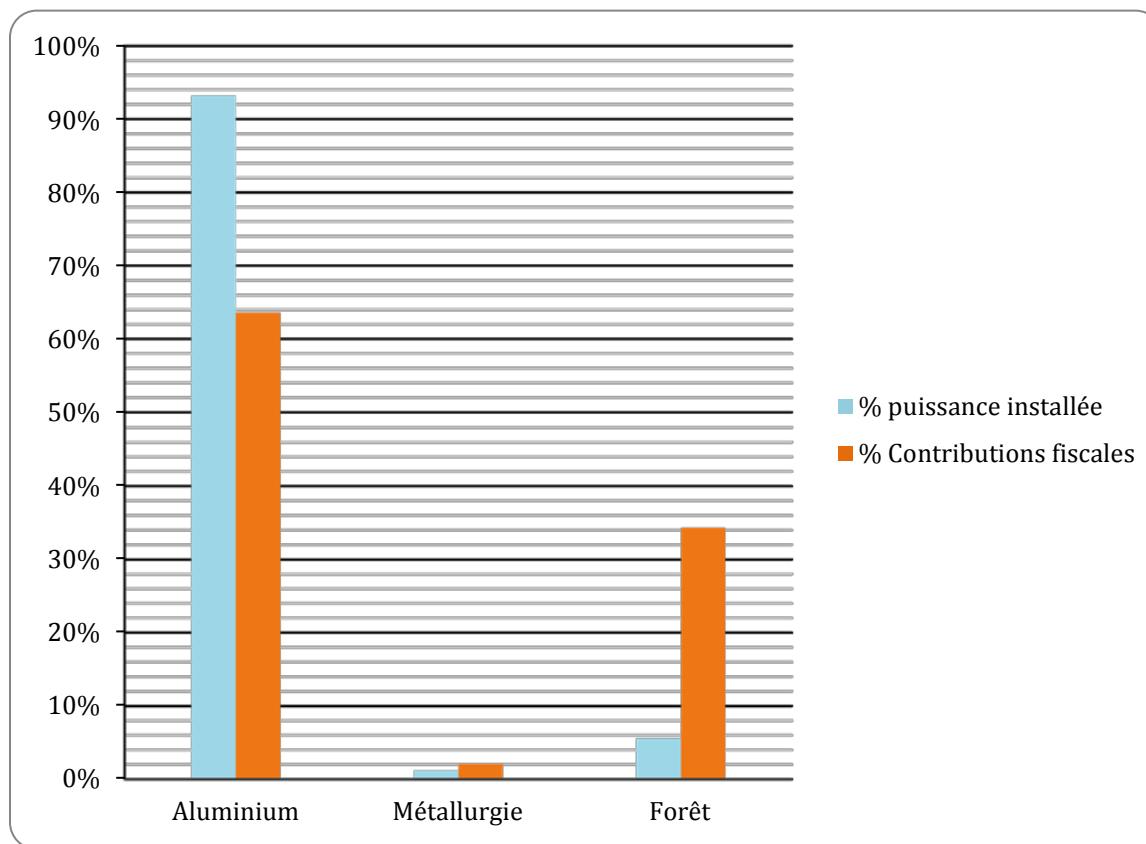
Même en l'absence des centrales de Saint-David-de-Falardeau, on voit que la forêt se place encore en tête par l'importance du fardeau fiscal des centrales situées sur le territoire de Saguenay. Si on avait exclu du calcul la centrale de Bésy qui ne produit aucun prélèvement, le fardeau du secteur de la forêt apparaîtrait encore plus élevé. La seule centrale hydroélectrique du groupe RTA qui s'en approche est celle de Chute-à-la-Savane, qui produit des retombées fiscales pour deux municipalités, soit Sainte-Monique et Pérignonka. Cette variable unique à l'échelle de la région d'une localisation qui s'étend sur deux municipalités peut-elle expliquer pourquoi cette centrale de RTA donne lieu à un fardeau fiscal relativement plus élevé que les autres centrales de RTA, tout en étant moindre que les centrales du secteur de la forêt ? Avec cette seule exception de la centrale de Chute-à-la-Savane, toutes les autres centrales du groupe RTA bénéficient d'un taux équivalent significativement moindre.

Les données nous révèlent une trame de contributions aléatoires lorsqu'on compare les différentes municipalités de la région qui accueillent des installations hydroélectriques de RTA. Certaines municipalités obtiennent davantage de contributions fiscales par mégawatt de capacité de production, comme les municipalités de Sainte-Monique et de Pérignonka, pendant que d'autres se trouvent à la queue comme la MRC-du-Fjord,

L'Ascension-de-Notre-Seigneur et même la ville de Saguenay qui se place derrière la ville d'Alma.

Enfin, le Graphique 3 résume en quelque sorte l'analyse des contributions fiscales actuelles des infrastructures de production hydroélectrique de la région du Saguenay – Lac-Saint-Jean. L'écart se creuse entre la puissance installée des immeubles servant à la production hydroélectrique des trois entreprises que sont RTA (aluminium), PFR (forêt) et Elkem Métal Canada (métallurgie) et les contributions fiscales qu'elles doivent consentir au territoire qui les accueille. Pendant que RTA accapare 93 % de la puissance hydroélectrique du bassin hydrographique du Saguenay, l'entreprise ne contribue qu'à 64 % des retombées fiscales pour les municipalités. En contrepartie, l'entreprise PFR qui ne dispose que de 6 % de la capacité installée de la région, paie des taxes locales à la hauteur de 34 % des contributions basées sur l'article 222 LFM.

Graphique 3 – Comparaison entre les trois secteurs industriels du SLSJ qui produisent de l'électricité pour leurs propres fins : % de puissance installée versus % des perceptions fiscales locales



La source des disparités des perceptions fiscales actuelles

Pour tous les détails : voir chapitre 5 du rapport final (Tome II).

Les disparités de perceptions fiscales entre les différentes centrales hydroélectriques de la région sont difficiles à justifier. Les écarts s'expriment non seulement entre le secteur de la forêt qui supporte généralement un fardeau plus lourd que le secteur de l'aluminium, mais aussi entre différentes municipalités pour un même secteur d'activités, ou à l'intérieur d'une même municipalité entre les différents secteurs. Afin de retracer la source de ces écarts, nous avons suivi l'évolution des mouvements frontaliers municipaux et avons documenté, à partir de données tirées des archives des différentes municipalités de la région, les fluctuations dans l'évaluation des principales centrales hydroélectriques. Nous avons aussi débusqué les multiples conflits judiciaires qui ont marqué l'évaluation foncière de certaines grandes centrales par un dépouillement systématique des archives judiciaires du Centre d'archives du Saguenay – Lac-Saint-Jean de la Banque nationale et archives du Québec.

Nous avons découvert que les causes des disparités observées sont multiples et complexes. Elles peuvent toutefois se résumer à la pérennisation en 1972 de situations fiscales variables et quelque peu arbitraires. Au cours de la période plus récente, on note aussi que les écarts peuvent se creuser ou se rétrécir, selon le rythme de progression des revenus fiscaux de la municipalité et l'utilisation faite par les municipalités de la disposition cliquet prévue à la LFM pour empêcher les contributions de baisser d'une année à l'autre.

La nouvelle grande ville de Saguenay est aujourd'hui légataire d'une situation qui s'est concrétisée à l'époque où les deux centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw étaient sur le territoire de la municipalité d'Arvida, alors régie par des dispositions fiscales particulières prévues par une Charte adoptée en 1926, et non pas par les dispositions générales de la *Loi des cités et villes* ou du *Code municipal*, comme c'était le cas pour la plupart des autres centrales hydroélectriques de la région.

Nous avons aussi pu constater qu'en 1972, certaines municipalités de la région ont perdu toute retombée fiscale du développement hydroélectrique de la région en dépit de l'impact foncier qu'elles ont pu subir. Ce fut notamment le cas pour la municipalité de Saint-Méthode (territoire aujourd'hui fusionné à Saint-Félicien), lorsque la LEF a abrogé les dispositions d'une loi de 1927 qui accordait des pouvoirs fiscaux aux municipalités dont les terres avaient été inondées au moment de la « tragédie du Lac Saint-Jean ».

Les montants actuellement versés en vertu de l'article 222 LFM sont donc, dans une large mesure, tributaires des montants versés en 1971. Or, notre étude démontre que, sauf exception, ces montants de 1971 ne sont pas fondés sur des règles scientifiques d'évaluation foncière des installations hydroélectriques, mais sont plutôt le résultat de processus historiques aussi variables qu'aléatoires. La concentration de la richesse immobilière industrielle dans une petite municipalité sur laquelle l'entreprise peut

exercer un certain contrôle, voire un contrôle certain, compte parmi les variables historiques de l'évaluation foncière dont certaines municipalités peuvent encore aujourd'hui être légataires.

Avant l'entrée en vigueur de la LEF en 1972, les valeurs immobilières étaient portées au rôle non pas selon la valeur réelle, mais *sur la base de la valeur réelle*. La correction opérée par les commissions scolaires de l'époque (souvent régionales), grâce au facteur d'égalisation, constitue un rappel éloquent des grands écarts observés d'une municipalité à l'autre quant à la proportion des rôles par rapport à la valeur réelle. Nous avons découvert que les rôles d'évaluation des municipalités où se trouvaient les centrales d'Alcan (aujourd'hui RTA) sont alors généralement dressés à des proportions inférieures de la valeur réelle lorsqu'on les compare aux rôles préparés par les municipalités qui accueillent les centrales de *Price Brothers* (aujourd'hui PFR). C'est ce que révèlent les ajustements que doit alors faire notamment la Commission scolaire régionale Lapointe. En effet, afin d'assurer une perception équitable de la taxe scolaire pour le financement des écoles secondaires de son territoire, la Commission scolaire doit doubler l'évaluation de la municipalité d'Arvida par rapport à celle de Jonquière ou de Shipshaw, nous donnant un indice non équivoque du fait que l'évaluation foncière des centrales de Shipshaw et de Chute-à-Caron sont évaluées à environ 50% par rapport à la centrale Murdock-Willson alors sur le territoire de la municipalité de Shipshaw.

D'un autre côté, l'écart encore plus important entre la municipalité d'Isle Maligne où se trouve la centrale d'Isle Maligne et la municipalité de Saint-Joseph d'Alma, sera quant à lui corrigé dans une certaine mesure au moment de la fusion municipale de la grande région d'Alma qui se fait avant la date charnière de 1971, soit dès 1963. Ce n'est pas le cas d'Arvida qui ne sera fusionné à Jonquière qu'après la date butoir de 1971, soit en 1975. La correction en matière de fiscalité municipale n'a donc pu s'y opérer et les importantes centrales hydroélectriques qui s'y trouvent bénéficient encore aujourd'hui de cette distorsion quant à l'évaluation foncière. Ces contingences historiques expliquent en partie pourquoi le fardeau fiscal de la centrale Murdock-Willson est plus lourd que celui des centrales de Chute-à-Caron et Shipshaw de RTA qui sont aujourd'hui toutes les trois sur le territoire de la ville de Saguenay, et pourquoi la centrale d'Isle-Maligne de RTA génère proportionnellement plus de revenus pour la municipalité d'Alma que ne le font les centrales de Chute-à-Caron et de Shipshaw pour la ville de Saguenay.

Une autre variable joue un rôle non négligeable dans la variation des valeurs portées au rôle foncier avant l'entrée en vigueur de la LEF en 1972. Il s'agit de l'inscription ou non de la machinerie industrielle au rôle d'évaluation des municipalités. La centrale d'Isle Maligne illustre cette variable de façon éloquente. Avant de pouvoir faire reconnaître une évaluation à la pleine valeur réelle des installations de l'Isle Maligne, la cité d'Alma a dû se défendre contre Alcan dans une lutte judiciaire acharnée, déclenchée lors de la fusion de 1963 des territoires d'Isle-Maligne, Saint-Joseph d'Alma (ville et paroisse) ainsi que Naudville et Riverbend. La Cour provinciale avait confirmé une valeur de 28 millions de \$ en 1967 pour la centrale d'Isle Maligne (en comparaison, le rôle

d'évaluation de la municipalité d'Isle Maligne de 1962 donnait une valeur de 6,7 millions \$ pour la centrale et l'aluminerie). Alcan et Alma ont par la suite fait ratifier la même année par la Cour d'appel du Québec une valeur de 24,7 millions \$. Quelques années plus tard, les deux entreprises, Price (pour les installations de l'ancienne municipalité de Riverbend) et Alcan (pour les installations de l'Isle Maligne), ont obtenu des autorités d'Alma l'adoption d'un règlement en 1970 prévoyant la règle de la non-inscription au rôle de la machinerie. L'entrée en vigueur de ce règlement abaisse l'évaluation de la centrale de l'Isle Maligne à 16 millions \$, soit une diminution de 35% de sa valeur entérinée par la Cour d'appel du Québec quelques années plus tôt. Cette diminution est introduite juste à temps pour s'accrocher à l'année charnière de 1971 et répercuter ses bénéfices pour l'entreprise jusqu'aux perceptions actuelles. D'autres centrales n'ont pu bénéficier de ce type de mesure en temps opportun.

La charte de la municipalité d'Arvida prévoit une règle d'exemption générale de la machinerie depuis 1926, pendant que d'autres municipalités, comme Jonquière, portent encore au rôle l'équipement industriel au moment où est adopté la LEF en 1971. Certaines installations hydroélectriques peuvent ainsi être soumises à l'inscription au rôle de la machinerie, et donc voir ces montants pérennisés au moment où la LEF introduit de son côté la nouvelle norme de l'interdiction de l'inscription de la machinerie industrielle. On peut alors dire que la loi introduit elle-même une norme qui s'articule de façon contradictoire pour un même type d'infrastructures foncières, et qui fait encore aujourd'hui sentir ses effets.

D'autre part, d'autres infrastructures de production hydroélectrique ont pendant de longues périodes été régies par des lois privées qui fixent de manière plus ou moins arbitraire les évaluations ou les montants de taxes à verser, sans qu'un lien rationnel ne soit réellement établi avec une évaluation foncière scientifique. C'est notamment le cas des centrales sises sur le territoire de la municipalité de Saint-David-de-Falardeau, dont l'évaluation fixée par une loi privée, introduite à la suite d'une entente entre les Parties, semble proportionnellement plus élevée que l'évaluation fixée par d'autres lois privées dont ont pu profiter certaines centrales d'Alcan.

La LEF visait justement à corriger pour l'ensemble des valeurs immobilières et l'ensemble des municipalités du Québec le caractère souvent incohérent et arbitraire de l'évaluation foncière pratiquée jusqu'à cette date par les municipalités du Québec. Si cette importante réforme de 1971 pour l'évaluation foncière (LEF) et de 1979 pour la fiscalité municipale (LFM) a sans doute réussi à redresser et normaliser les règles fiscales pour l'ensemble des propriétés immobilières du Québec, les installations de production hydroélectrique sont totalement passées sous le radar de la double réforme, puisque les nouvelles règles ne leur ont pas été appliquées. En effet, ces deux lois ont successivement eu pour simple effet de confirmer et de pérenniser des valeurs qui répondent davantage à des situations politiques particulières et instaurent des résultats aussi différents qu'arbitraires entre une municipalité et une autre, entre une centrale et une autre, entre une entreprise et une autre.

C'est là la résultante étonnante de cette importante réforme en deux temps de 1972 et de 1979 en matière d'évaluation foncière et de fiscalité municipale. Non seulement la correction de ces incohérences n'a pas touché les infrastructures de production et de transport hydroélectrique du Québec, mais la réforme a plutôt confirmé et pérennisé des valeurs arbitraires avec lesquelles doivent encore composer les municipalités et les entreprises touchées.

Nos résultats démontrent amplement que le régime actuel mérite une discussion approfondie à laquelle devraient prendre part les autorités locales, régionales et nationales afin d'initier une réflexion en vue d'une révision pour proposer un régime de retombées fiscales locales qui soit rationnel et à la hauteur de l'importance que jouent aujourd'hui au Québec les infrastructures hydroélectriques et l'impact qu'elles imposent aux régions productrices.

La comparaison avec la Colombie-Britannique

Pour tous les détails : voir chapitre 6 du rapport final (Tome II).

La Colombie-Britannique est la deuxième province du Canada, après le Québec, où l'hydroélectricité est la principale source d'électricité. La province de l'Ouest partage également avec le Québec la présence d'une société d'État responsable de la plus grande partie de la production ainsi que la présence d'entreprises industrielles qui disposent de leurs propres installations de production hydroélectrique. Comme au Québec, ces entreprises dites auto-consommatrices œuvrent dans le secteur de l'aluminium et des pâtes et papiers, mais aussi dans le secteur des mines. De plus, seuls le Québec et la Colombie-Britannique accueillent des installations de production hydroélectrique appartenant à RTA. Il n'en fallait pas plus pour valider la pertinence d'une analyse comparée de la fiscalité foncière des installations hydroélectriques entre la Colombie-Britannique et le Québec.

Comme la production privée d'électricité est relativement plus importante en Colombie-Britannique qu'au Québec (23% en Colombie-Britannique, versus 11% au Québec), le régime de la fiscalité foncière pourrait se traduire par des retombées fiscales plus importantes pour les régions productrices de la province de l'Ouest. La complexité du régime fiscal des installations hydroélectriques nous interdit toutefois de tirer cette conclusion hâtive. D'autres dimensions du régime fiscal applicable semblent offrir de meilleures perspectives de retombées fiscales pour les régions productrices d'hydroélectricité de la Colombie-Britannique comparativement à celles du Québec.

À la fin des années 1940, anxieuse d'attirer l'implantation d'une aluminerie qui permettrait en même temps de développer des ressources hydrauliques jusque là inaccessibles et d'impulser le développement du nord de la province, la Colombie-Britannique était prête à dérouler le tapis rouge pour Alcan. La construction de la centrale Kemano et de l'aluminerie de Kitimat au début des années 1950 a ainsi bénéficié d'une loi spéciale et d'une entente qui accordent aux infrastructures de production hydroélectrique d'Alcan une exemption de toute taxation foncière qui se poursuit jusqu'à ce jour. Les autres entreprises auto-consommatrices d'électricité, que ce soit dans le secteur du bois ou des mines, ne bénéficient pas de cette mesure exceptionnelle, puisque leurs installations de production hydroélectrique sont portées au rôle selon les règles générales et spécialisées de l'évaluation immobilière de la grande industrie, et soumises au taux normalement plus élevé qu'imposent les municipalités pour ce secteur d'activités.

Nous avons identifié 4 catégories d'entreprises engagées dans la production hydroélectrique de la Colombie-Britannique. Comme au Québec, on retrouve d'abord les trois premières catégories qui sont celles de la société d'État de service public (BC Hydro et Columbia Power Corporation), les entreprises auto-consommatrices où, comme au Québec, RTA figure au premier plan, mais aussi des entreprises papetières et minières et, enfin, les producteurs indépendants qui vendent leur électricité à BC

Hydro. La Colombie-Britannique se distingue toutefois du Québec par la présence d'une 4^e catégorie d'une entreprise privée de service public, FortisBC, qui distribue au détail l'électricité dans la région des Kootenay.

Contrairement à la situation qui prévaut au Québec depuis 1972, les infrastructures de production hydroélectrique de la Colombie-Britannique sont, en principe, inscrites au rôle d'évaluation des municipalités. BCAA, l'agence provinciale responsable de l'évaluation foncière à travers la province, procède donc à leur évaluation.

La règle de l'évaluation et de la taxation selon les principes généraux et spécialisés des secteurs de la grande industrie et des services d'utilité publique qui s'appliquent aux barrages et centrales hydroélectriques, ne touche toutefois pas les infrastructures de BC Hydro qui échappent à une taxation foncière municipale régulière. Un régime particulier s'y applique.

La règle générale de la fiscalité foncière (dont il faut exclure la machinerie) touche donc 3 des 4 catégories d'entreprises productrices d'électricité : soient les entreprises industrielles auto-consommatrices (avec l'exception majeure de RTA), les producteurs privés indépendants (équivalent des petits producteurs au Québec) et enfin, FortisBC. La loi sur l'évaluation foncière de la Colombie-Britannique et ses règlements précisent que l'exclusion générale de la machinerie ne peut toucher les barrages, les réservoirs, les tuyaux, les pipelines pour le mouvement des fluides (donc les conduites forcées des centrales hydroélectriques), ainsi que les lignes de transmission, les poteaux, les transformateurs et les postes de transformation, qui sont donc des améliorations inscrites au rôle foncier des municipalités. Les terrains sont évalués selon la valeur du marché, tandis que les améliorations (bâtiments et structures) sont évaluées selon le coût de remplacement, auquel s'applique une dévaluation prescrite par règlement.

Comme le Québec, la Colombie-Britannique offre aux municipalités la possibilité d'imposer des taux variables selon les divers usages ou classes d'immeubles. Les infrastructures de production, de transport ou de distribution de l'électricité de la Colombie-Britannique qui peuvent faire l'objet d'une évaluation et d'une taxation régulière appartiennent à l'une ou l'autre de ces deux classes de l'évaluation foncière : la grande industrie, ou les services d'utilité publique.

Les infrastructures de production hydroélectrique qui appartiennent à une entreprise auto-consommatrice et qui servent à l'alimentation en électricité de son usine, doivent être classées dans la même catégorie que l'usine elle-même. Elles sont en conséquence soumises au taux de taxation propre à ce secteur de la grande industrie, en général sensiblement plus élevé que le taux du secteur résidentiel. Contrairement au Québec, la Colombie-Britannique ne réglemente pas les multiplicateurs entre classes de taxation foncière, à la seule exception de la classe des services d'utilité publique, qui ne peuvent dépasser le plus élevé de 4\$ du 100\$ d'évaluation ou 2,5 fois le taux de la classe 6 (commercial et autre).

Comme au Québec, les contestations d'évaluation par la grande industrie font partie du paysage de la fiscalité municipale. Toutefois, la présence d'une agence provinciale responsable de l'évaluation et de la classification des immeubles place sans doute les municipalités de la Colombie-Britannique dans une situation plus favorable que les municipalités du Québec face aux contestations récurrentes de l'évaluation par la grande industrie. D'une part les municipalités n'ont pas à assumer les frais de la contestation. D'autre part, la normalisation à travers la province et la concentration de l'expertise au sein d'une même agence publique renforce le positionnement de l'administration publique.

Au régime général de la fiscalité des infrastructures de production hydroélectrique s'opposent deux importants régimes d'exception : BC Hydro et RTA, dont les assises juridiques sont différentes mais dont certaines modalités ont des traits communs. Mais surtout, il faut souligner que ces deux régimes d'exception sont en quelque sorte plus importants que la règle générale, puisque la très grande majorité de la puissance de production hydroélectrique de la province tombe sous l'un ou l'autre de ces deux régimes d'exception qui affectent les installations de BC Hydro et de RTA.

Depuis 1965, BC Hydro verse aux municipalités l'équivalent de 1% de ses revenus bruts tirés des ventes sur le territoire d'une municipalité. Depuis cette même date, BC Hydro paie également aux municipalités (ou à la province pour les zones rurales), l'équivalent de la taxe foncière qui serait autrement perçue sur la valeur de l'ensemble de ses terrains et, également, sur la valeur des améliorations à caractère administratif (i.e. à l'exclusion de ce qui sert à la production, au transport et à la distribution de l'électricité).

En somme, dès 1965, le régime de taxation locale de BC Hydro prévoit le paiement régulier des taxes foncières pour tous ses terrains, quel qu'en soit l'usage. En outre, comme au Québec, les immeubles administratifs versent aux municipalités l'équivalent des taxes foncières régulières. Le régime de base de la Colombie-Britannique fait donc la même distinction qu'au Québec, entre les immeubles administratifs qui font l'objet d'une taxation régulière, et les immeubles servant à la production d'électricité qui bénéficient d'une exemption fiscale totale. Cette dichotomie favorise intrinsèquement les régions métropolitaines où se concentrent les immeubles administratifs, au détriment des régions ressources qui, tout en accueillant la plus grande partie des installations de production et de transport, ne peuvent percevoir les retombées fiscales normalement prévues dans le domaine de la fiscalité foncière.

Même si les municipalités de la Colombie-Britannique peuvent au moins percevoir l'équivalent d'un impôt foncier sur l'ensemble des terrains de leur société d'État servant à la production et au transport de l'électricité selon un décret de 1965 (ce qui n'est pas disponible aux municipalités québécoises), cette situation laissait tout de même sans compensation les municipalités britanno-colombiennes pour les barrages, les centrales et les lignes de transport. Des démarches et négociations menées par l'Association des municipalités de la Colombie-Britannique se sont engagées et ont finalement abouti en 1989 afin de corriger en partie cette situation jugée inéquitable pour les régions

ressources qui accueillent les installations de production hydroélectrique de BC Hydro. Le dossier des lignes de transport à haute tension est encore en négociation.

Depuis 1989, en plus des versements en-lieu de taxes foncières instaurées en 1965, BC Hydro ajoute un nouveau versement réparti entre les régions touchées par la production hydroélectrique selon un mode de calcul qui s'écarte du mode classique de la taxation foncière. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a accepté de verser des montants aux municipalités touchées par la production hydroélectrique, en s'appuyant sur trois nouveaux principes.

D'abord, la Colombie-Britannique a reconnu que les pouvoirs publics doivent verser aux municipalités touchées par les installations de production des versements en lieu de taxes foncières. En effet, la province admet que les infrastructures de production hydroélectrique de BC Hydro ont un impact sur les communautés locales dont elles perturbent l'aménagement et le développement, tout en bénéficiant des services offerts par les autorités municipales. Une exemption fiscale totale n'est pas conforme aux principes intrinsèques de la fiscalité locale. Le régime nouveau innove par ailleurs en établissant une base de calcul des versements, adaptée à la réalité unique de la production hydroélectrique. Les deux autres principes en structurent les modalités : d'abord pour le calcul des versements et ensuite pour établir leur répartition régionale.

Les barrages et centrales hydroélectriques représentent d'imposants investissements en capital qui se traduisent par des installations immobilières d'une ampleur telle qu'une valeur calculée selon les règles classiques de l'évaluation foncière est susceptible d'engendrer un fardeau fiscal qui entretient peu de liens avec les besoins des communautés locales, souvent éparses. La province a alors établi une base de calcul qui suppose que la production électrique se fait à partir d'une centrale thermique conventionnelle dont les investissements en capital sont plus modestes. On a alors procédé à l'évaluation d'une telle centrale hypothétique selon la loi et les manuels prescrits, composée essentiellement du bâtiment et des bases de béton sur lesquelles reposent les génératrices. Cette évaluation théorique, ajustée pour les puissances des différentes centrales de BC Hydro, a donc servi à établir le premier facteur de calcul des versements, donnant pour résultat un taux initial de 500\$ du MW de puissance installée (depuis accru et modulé).

Bref, les versements en lieu de taxes foncières pour les installations de BC Hydro reposent depuis essentiellement sur la puissance installée des infrastructures, écartant ainsi à la source même toute difficulté potentielle dans l'évaluation de ces infrastructures complexes. La méthode a également le bénéfice d'écartier toute possibilité d'une contestation administrative et judiciaire qui grève trop souvent la perception foncière des grands complexes industriels.

Mais l'innovation introduite par la Colombie-Britannique quant aux retombées fiscales locales des installations de production hydroélectrique ne s'arrête pas au seul calcul des montants dûs, mais touche également sa répartition régionale. Cet aspect représente ainsi le troisième principe d'une répartition régionale des retombées fiscales de la

production hydroélectrique. La nouvelle politique prévoit en effet que bénéficient de ces paiements non seulement les territoires qui accueillent directement les barrages et les centrales, mais également les territoires touchés par les réservoirs qui alimentent les installations productrices de la société d'État. Cet aspect pourrait aussi inspirer toute future réflexion dans la révision du régime actuel au Québec.

La Colombie-Britannique reconnaît ainsi que les installations de production hydroélectrique étendent leur impact sur une région qui dépasse le seul territoire d'accueil de la centrale de production. La dimension régionale de la reconfiguration du bassin hydrographique est ainsi intégrée dans la conception même du mécanisme de distribution de la rente foncière engendrée par les imposantes structures de production hydroélectrique dont l'alimentation repose sur la contribution d'un vaste territoire occupé par le réservoir qui doit recueillir jusqu'à 60% du versement. La répartition 40%-60% établie par la Colombie-Britannique reconnaît que la municipalité d'accueil peut elle-même être aussi touchée par le réservoir et toucher une portion de la rente en tant que municipalité d'accueil de la centrale et de municipalité bordée par le réservoir.

Le modèle instauré pour BC Hydro a eu un tel succès qu'il a été étendu en 2007 pour indemniser les deux districts régionaux du nord de la province touchés par la puissante centrale hydroélectrique de 1000 MW de RTA. La province avait consenti en 1950 à Alcan une exemption foncière totale pour ses installations de production et de transport d'électricité, en échange de la construction de la centrale de Kemano et de l'implantation d'une importante aluminerie à Kitimat. Les mécanismes juridiques déployés par la Colombie-Britannique dès 1949 afin d'assurer l'implantation de cette importante industrie dans la province ont été expliqués dans le rapport détaillé.

L'impact négatif de cette exonération sur la fiscalité locale est revenu hanté la province lorsque la municipalité de Kitimat a saisi les tribunaux pour exiger le respect de la *Loi sur le développement industriel* qui avait été adoptée en 1949 pour paver la voie à cette forme d'industrialisation, et surtout, lorsque les districts régionaux ont soutenu que cette forme d'exemption accordée par la province pour le bénéfice du développement industriel de la province ne devait pas pénaliser les populations locales.

La Colombie-Britannique a alors signé une Entente avec les deux districts régionaux en vertu de laquelle la province s'engage à leur verser des paiements en lieu de taxes foncières, sur la base des mêmes principes qui ont été adoptés pour les installations de BC Hydro. C'est ainsi que les deux districts régionaux ont touché de la province des versements de l'ordre de presque 6,5 millions \$ au cours des 6 dernières années.

En dépit des disparités de traitement qui subsistent entre les installations publiques de BC Hydro et celles qui appartiennent aux producteurs privés où la situation de RTA se démarque des autres, on peut tout de même conclure que la Colombie-Britannique, contrairement au Québec, a réussi à instaurer un régime de fiscalité locale des installations de production hydroélectrique qui ne laisse aucune région productrice sur le carreau.

On remarque d'abord que la fiscalité régulière d'une centrale hydroélectrique comme Waneta, même en zone rurale, génère des revenus fonciers d'environ le double des retombées consenties par la province pour les installations de BC Hydro, et donc de la centrale Kemano de RTA.

Par ailleurs, en comparant ces données de la Colombie-Britannique avec la fiscalité foncière des principales centrales du Saguenay-Lac-Saint-Jean, on note que certaines municipalités s'en tirent toujours exceptionnellement bien (comme Saint-David-de-Falardeau), tandis que d'autres se comparent plutôt aux compensations de remplacement versées par BC Hydro (comme Chute-à-Caron et Shipshaw, Chute-des-passes, Chute-du-diable), que d'autres se comparent au rendement de la centrale Waneta (Isle-Maligne) et que d'autres encore la surpassent tout en étant encore loin des rendements dont bénéficie Saint-David-de-Falardeau (Chute-à-la-Savane, Murdock-Willson, Chicoutimi, Jonquière).

Conclusion

Même si le Saguenay – Lac-Saint-Jean est aujourd’hui la seule région du Québec à percevoir l’équivalent de la taxe foncière de l’industrie auto-consommatrice d’électricité, il est clair que, non seulement la Ville de Saguenay n’est pas isolée à l’échelle de la région, mais aussi que le sort du Saguenay – Lac-Saint-Jean, au-delà des apparences, est intimement lié à celui de toutes les grandes régions sur le territoire desquelles se déroule l’exploitation de l’immense et précieuse ressource que constitue pour le Québec l’hydroélectricité.

Le caractère arbitraire de la situation actuelle exige que les autorités locales, régionales et nationales travaillent de concert pour réviser l’encadrement des retombées fiscales de l’exploitation de cette ressource primordiale pour la prospérité de la région du Saguenay – Lac-Jean-Jean et des régions du Québec dont la vitalité économique repose sur l’exploitation des ressources naturelles.

La comparaison avec la Colombie-Britannique propose un premier étalon permettant d’éclairer le débat et la réflexion. Il est faux de soutenir que l’ensemble des installations de production hydroélectrique doit nécessairement être assimilé à de l’équipement industriel exempt de toute taxation foncière. La Colombie-Britannique illustre aussi l’arbitraire de l’exemption totale dont bénéficient à ce jour les installations de production et de transport d’Hydro-Québec. La province de l’Ouest permet également de voir qu’il est possible de sortir des difficultés soulevées par la lourde concentration de la richesse foncière que représente la grande industrie rattachée à un territoire municipal local. La formule d’indexation annuelle des contributions de BC Hydro et de la province pour les installations de RTA offre également matière à réflexion. L’idée d’élèver la progression des contributions à l’échelle de la province toute entière, reconnaît de façon innovatrice et originale que le développement économique d’une municipalité ou d’une région est le plus souvent dépendant d’un territoire beaucoup plus large. Cette mesure permet également d’atténuer les fluctuations trop importantes qui peuvent parfois caractériser un petit territoire, en amortissant les variations à l’échelle de la province, d’où émanent une grande partie des politiques publiques qui affectent le développement des territoires.

Nous avons pu observer par cette étude l’absence relative d’une cohésion entre les municipalités et les régions productrices au moment de l’adoption des lois de 1971 et 1979, responsables de la situation actuelle en matière de fiscalité foncière des barrages et centrales hydroélectriques. Il ne fait pas de doute que l’absence d’une position commune des régions productrices d’électricité n’a pas favorisé la prise en compte des intérêts locaux au moment où se cristallisait le cadre qui impose encore ses règles aujourd’hui.

La région du Saguenay – Lac-Saint-Jean, et de façon plus large, les grandes régions productrices d’électricité du Québec, ont aujourd’hui l’opportunité de corriger cette

erreur historique et de s'asseoir ensemble pour remettre cet important dossier à l'ordre du jour.

Marie-Claude Prémont et Marc-Urbain Proulx

Le 3 mars 2013