

Une nouvelle tenure

Mémoire

à la

Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise

par

André Duchesne, ing.f.

Mai 2004

Depuis un an, la gestion des ressources forêt, faune et eau relève enfin, au Québec, d'un même ministre. Il s'agit d'une condition préalable essentielle à la mise en place d'une gestion intégrée des ressources. Les travaux de la *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise* constituent une occasion à ne pas rater de réunir les conditions permettant de réaliser une véritable gestion intégrée des ressources. En gérant les ressources une par une, il est inévitable que l'aménagement de la matière ligneuse soit limité par toutes sortes de contraintes visant à protéger les autres ressources de la forêt, voire à mettre en valeur ces autres ressources, ce qui a pour effet de réduire le volume de matière ligneuse disponible ou d'en augmenter le coût pour l'industrie de transformation. Sous un gestionnaire unique, il est maintenant possible de procéder à un véritable aménagement intégré qui optimise les bénéfices que le Québec retire de l'ensemble des ressources forestières.

1. Les difficultés du régime actuel

Le régime forestier actuel est régi par la *Loi sur les forêts* adoptée unanimement par l'Assemblée nationale le 19 décembre 1986 et modifiée à plusieurs reprises depuis lors. On lui reproche souvent de ne pas garantir la pérennité de la ressource bois, malgré qu'il s'agisse de l'un de ses principaux objectifs et qu'elle interdise au ministre d'autoriser un niveau de récolte qui dépasserait la possibilité forestière du territoire. Il faut admettre que le calcul de la possibilité est un exercice complexe, basé sur un grand nombre d'hypothèses et de données. Il est généralement mal compris et se prête mal à des explications simples. Il en résulte une inquiétude généralisée parmi les Québécois, ultimes propriétaires de la ressource. On craint les ruptures de stock. Il faut bien convenir qu'il n'est pas facile de démêler les idées parfois contradictoires émises par les gens compétents en la matière, i.e. les ingénieurs forestiers. Leurs arguments fort techniques, parfois optimistes, parfois pessimistes, ne permettent pas aux Québécois de comprendre l'essentiel et d'avoir confiance dans la gestion des forêts publiques. On les accuse donc d'avoir la langue de bois, ce qui confère une nuance inédite au sens de cette expression!

Le régime actuel est critiqué par le principal client de l'industrie forestière québécoise et canadienne, les USA. Notre voisin du sud voit les pouvoirs exhaustifs du ministre responsable, en particulier le pouvoir d'allocation et le mécanisme de fixation des droits de coupe, comme une indication évidente que le gouvernement chouchoute l'industrie et lui permet de concurrencer indûment les entreprises forestières américaines. Les vérifications indépendantes ont beau confirmer que cette opinion est mal fondée, la récurrence des droits compensatoires et taxes de toutes natures ressemble à du harcèlement.

Le régime actuel met à n'en pas douter de grandes responsabilités sur les épaules du ministre. Il doit réaliser, ou à tout le moins ratifier, le complexe calcul de la possibilité forestière. Il doit allouer le droit de récolte de matière ligneuse en respectant cette possibilité. Chaque jour ou presque, un industriel lui adresse une demande d'allocation supplémentaire pour maintenir les emplois, ou de nouvelle allocation, avec nouveaux emplois à la clé. Il faut au ministre abnégation politique et volonté de fer pour ne pas demander à ses fonctionnaires d'utiliser des hypothèses plus optimistes pour obtenir une possibilité plus élevée, augmenter les allocations et passer pour un héros qui permet de créer des emplois.

Simultanément, le régime forestier actuel assure la protection et l'aménagement des autres ressources de la forêt par l'ajout constant de nouvelles contraintes et de nouvelles obligations aux exploitants de la ressource bois. Cette approche a généré avec le temps des charges croissantes importantes qui se traduisent par une forte hausse du coût de la matière ligneuse livrée aux usines de transformation. La compétitivité de ces usines est maintenant en jeu.

Enfin, le régime forestier actuel a conduit à une normalisation des interventions sylvicoles. L'aménagiste est tenu de se référer au *Manuel d'aménagement forestier* pour toute prescription sylvicole. Les dérogations sont difficiles, voire impossibles. Il est tenu de respecter le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, normes conçues pour protéger l'environnement et les autres ressources du milieu. Les dérogations, mêmes celles acceptées par les intervenants régionaux et les autres utilisateurs du territoire concerné, doivent être approuvées en haut lieu, à Québec, de quoi nourrir les ressentiments des acteurs régionaux qui comprennent vite ne pas avoir de pouvoir décisionnel sur les ressources locales.

2. Une voie de solution

Dès la fin de la première ronde d'allocation des Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF), au tout début des années '90, l'industrie papetière a remis au ministre la presque totalité des volumes alloués à ses usines et assuré leur approvisionnement à bas prix en achetant des scieries.

Dans le cours de ce processus, l'Association des industries forestières du Québec (AIFQ) a proposé au ministre d'utiliser les territoires des CAAF ainsi remis pour créer un nouveau type de contrat, le Contrat d'aménagement intégré des ressources (CAIR). Ce CAIR se distinguait du CAAF par l'absence de lien entre la forêt et l'usine, d'une part, et par l'aménagement et la récolte de l'ensemble des ressources forestières, d'autre part. Le ministre n'a jamais donné suite à cette proposition. Dans le contexte actuel, il s'agit d'une idée qui mérite d'être dépoussiérée et évaluée.

Ce nouveau type de tenure s'apparenterait aux Contrats d'aménagement forestier (CAF) qui ont été introduits par la suite et se décrirait comme suit :

1. le ministre détermine un territoire suffisamment grand pour permettre une gestion et une opération économique avec les outils et les techniques modernes
2. le ministre établit pour ce territoire le volume des stocks ligneux et fauniques, la possibilité forestière et le niveau de récolte faunique admissible
3. le ministre établit un prix minimum pour la location annuelle de ce territoire
4. le ministre offre alors un contrat de location quinquennal renouvelable pour ce territoire qu'il adjuge à l'intervenant compétent qui lui offre le meilleur prix de location au-dessus du prix minimum déterminé
5. un intervenant compétent est un individu ou un groupe d'individus constitués en compagnie, indépendants de toute entreprise de transformation de la matière ligneuse, disposés à réaliser un plan d'aménagement intégré des ressources forestières préparé par un ingénieur forestier avec le concours d'un biologiste de la faune et disposant de ressources financières suffisantes

6. l'intervenant compétent qui présente la plus haute soumission est tenu de fournir au ministre, avant la signature du contrat, une garantie de performance qui dédommagera le ministre pour tout dommage causé aux ressources du territoire si le ministre met fin au contrat pour cause ou si le détenteur du contrat tente de se soustraire à ses obligations par faillite ou autrement
7. le détenteur de contrat dispose d'une latitude absolue sur les travaux de récolte et d'aménagement sylvicole et faunique qu'il effectue sur le territoire
8. le détenteur de contrat peut utiliser à son gré les stocks supplémentaires que sa stratégie d'aménagement produit sur le territoire
9. le détenteur de contrat doit cependant respecter une règle stricte : les stocks ligneux ne peuvent en aucun cas diminuer sur le territoire; les seules exceptions découlent de catastrophes naturelles comme les feux et font l'objet d'un arbitrage d'experts
10. le ministre peut réaliser en tout temps un inventaire des stocks et révoquer le contrat avec dépens s'il trouve que les stocks ont diminué
11. le détenteur de contrat doit aussi respecter les *Normes d'intervention dans les forêts du domaine public*; les dispositions permettant des dérogations avec l'approbation de la population et des utilisateurs locaux sont cependant modifiées pour que les décisions soient prises en région
12. la matière ligneuse récoltée est vendue sur le marché libre et le détenteur de contrat est tenu de signifier au ministre le nom des acheteurs, le volume livré à chaque client et le prix convenu, livraison exclue; aucune disposition du contrat de vente ne peut tendre à créer un lien entre une usine de transformation et le territoire
13. les ressources fauniques sont offertes au public directement par le détenteur de contrat ou en collaboration avec une pourvoirie ou une Zone d'exploitation contrôlée (ZEC) établie sur le territoire
14. à l'expiration du contrat, le détenteur de contrat qui a respecté ses obligations envers le ministre a priorité sur tout nouveau soumissionnaire dont l'offre de location n'excède pas la sienne de plus de 10%.

3. Les avantages de cette tenure

Bien que cette nouvelle forme de tenure s'inscrive naturellement dans l'évolution des tenures depuis les concessions jusqu'aux CAAF et aux CAF, sa mise en place ne peut se faire sans précautions et sans préparation. Les avantages prévisibles sont cependant suffisamment nombreux et importants pour justifier un examen sérieux.

1. La mise en place d'un marché entre la production de la matière ligneuse et l'usine tend à dépolitiser l'approvisionnement des usines.

L'allocation de l'approvisionnement par décision ministérielle est un phénomène particulier au Québec et aux autres provinces canadiennes. Cette particularité découle de la forte proportion de terres forestières publiques au Canada. Ailleurs dans le monde occidental, sauf exception où l'usine possède des territoires qui lui procurent une partie plus ou moins grande de son approvisionnement, celui-ci est obtenu sur le marché de la matière ligneuse. Au Québec, le ministre doit jongler avec le respect de la possibilité, les emplois, les investissements industriels et les revenus des droits de coupe pour décider du volume qu'il allouera à une usine; sauf rares exceptions, il est prisonnier des allocations passées. Il est notamment incapable de retirer l'allocation d'une usine même si on lui propose un nouvelle utilisation de toute évidence beaucoup plus génératrice de bénéfices pour la société. Cette situation est loin de conduire à une utilisation optimale de la ressource.

2. L'abandon du calcul de possibilité et son remplacement par la vérification des stocks qu'il est dorénavant interdit de réduire rassurent la population sur la pérennité de la ressource.

Le grand nombre d'hypothèses sur lesquelles le calcul de possibilité est basé et la complexité de ce calcul réalisé sur les ordinateurs de l'industrie ou du gouvernement rendent quasi impossible un consensus des rares experts en ce domaine et par conséquent utopique une éventuelle confiance de la population envers ce calcul. En contrepartie, une vérification répétée des volumes sur pied fait appel à des notions statistiques relativement simples et nécessite la présence continue sur le terrain de vérificateurs dont le travail est visible et rassurant.

3. L'ingénieur forestier oeuvrant sur le terrain voit son rôle valorisé.

Au lieu de consacrer ses énergies à convaincre un fonctionnaire dans un bureau à Québec du bien-fondé de la stratégie d'aménagement qu'il propose, l'ingénieur forestier jouit d'une latitude totale pour accroître la productivité des peuplements sous sa responsabilité. Sa connaissance intime du terrain lui permet de tirer le maximum des informations disponibles, incluant celles offertes par le *Manuel d'aménagement forestier*, sans que son imagination ne soit brimée par des règles qui n'ont aucune chance de tenir compte adéquatement de chaque situation particulière.

4. Le travail du sylviculteur peut enfin être récompensé à sa juste valeur.

Des unités de gestion stables, orientées vers un aménagement intégré de l'ensemble des ressources forestières, forcent le recours à des sylviculteurs compétents et mettent en valeur la qualité et la complexité de son travail. Cette complexité est sans aucun doute équivalente à celle du travailleur d'usine. La rémunération du sylviculteur devrait logiquement être du même ordre. Le retard actuel est circonstanciel mais il a assez duré. La matière ligneuse étant une denrée rare au sens économique, l'existence d'un marché entre la forêt et l'usine permet l'établissement d'un prix qui comprend une rémunération adéquate pour le travailleur sylvicole.

5. En ramenant les décisions au niveau local, cette tenure tend à responsabiliser les décideurs régionaux.

Au lieu de quémander l'appui du gouvernement central pour les projets régionaux, ce qui force le gouvernement à choisir entre les régions, celles-ci se voient doter de nouveaux outils qui leur permettent de faire valoir aux entrepreneurs les avantages de leur région, avantages qui sont maintenant largement sous leur contrôle.

6. L'existence d'un marché, d'abord restreint, mais croissant aussi rapidement que la transition peut se faire vers la nouvelle tenure, a pour effet de désamorcer la stratégie américaine.

L'industrie américaine accuse le gouvernement de subventionner l'industrie en se basant sur le fait que c'est le ministre qui distribue l'allocation de matière ligneuse et qui en fixe les redevances à verser au gouvernement et les conditions d'opération en forêt. Plus la proportion de l'approvisionnement des usines acquise sur le marché croîtra, moins cette stratégie sera crédible et plus faibles seront les chances de voir restreindre l'accès au marché américain.

7. L'existence d'un marché pour le bois de la forêt publique permet aussi de valider le prix du bois de la forêt privée, largement régi par les décisions de la Régie des marchés agricoles et alimentaires.

Depuis longtemps, la RMAAQ peine à faire preuve de l'impartialité inhérente à son mandat d'arbitrage en raison notamment de l'absence de points de référence pour la matière ligneuse. Cette situation perpétue les différends entre les producteurs regroupés en syndicats de producteurs de bois et les acheteurs industriels. Elle affaiblit aussi le processus établi pour la détermination des droits de coupe en forêt publique, lequel extrapole la valeur de ces droits à partir de volumes très restreints transigés librement, ajustés de façon très complexe pour tenir compte des conditions d'opération.

8. La motivation politique de secourir les usines en détresse financière dans le but de préserver des emplois est profondément modifiée.

Puisque le ministre n'est plus partie prenante dans l'approvisionnement des usines en difficultés, sa marge de manœuvre est beaucoup plus grande face aux canards boiteux. Le gouvernement peut concentrer ses efforts sur l'aide aux travailleurs se retrouvant sans emploi sans avoir nécessairement à maintenir artificiellement en vie une usine dont la rentabilité économique est incertaine, voire improbable.

Ce bref mémoire ne prétend aucunement fournir de solutions complètes ou définitives aux inquiétudes exprimées envers le régime forestier québécois. Ce régime n'est d'ailleurs pas aussi mal en point que l'on le dit. Il dispose de mécanismes auto correcteurs qui assurent la pérennité de la ressource forestière, pour peu que chaque intervenant joue adéquatement le rôle prévu pour lui par la *Loi sur les forêts*.

Le seul but du présent document est de mettre sur la table un concept qui s'inscrit dans l'évolution des modes de tenure au Québec et qui est susceptible, une fois peaufiné, d'apporter des solutions aux conflits d'usage qui perdurent en forêt publique, de décentraliser les décisions d'aménagement, de responsabiliser les professionnels forestiers et de rassurer les Québécois quant à la pérennité de leurs ressources forestières. S'il ne fait que provoquer la discussion et susciter la réflexion, il aura été utile.

Lévis, le 2 mai 2004