

## **SON DE CLOCHE SUR L'HISTOIRE DE LA GESTION FORESTIÈRE AU QUÉBEC DEPUIS 1974.**

Gérald Gagné  
Ingénieur forestier

Le texte qui suit vise à présenter à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise un son de cloche sur l'histoire de l'évolution de cette gestion forestière au Québec depuis 1974. Son auteur a été impliqué, entre 1975 et 1981, comme conseiller externe à la confection des plans de gestion pour les différentes unités de gestion du MTF et à la négociation des conventions d'approvisionnement à conclure avec les industriels forestiers et, comme consultant dans tous les domaines de la gestion forestière depuis 1986.

### **1974 à 1986**

En 1974, le législateur adopte une nouvelle Loi sur les Terres et Forêts qui modifie en profondeur la tenure forestière et les responsabilités de gestion. Les territoires sous tenure de Concession forestière seront rétrocédés à l'État qui accordera aux anciens bénéficiaires des contrats d'approvisionnement d'une durée limitée pour les quantités et essences forestières requises au fonctionnement de leur usine de transformation primaire du bois. La Loi prévoit une compensation financière pour des infrastructures non dépréciées mises en place par le concessionnaire sur le territoire visé. **L'État prend charge de la gestion des forêts.** Le territoire forestier public du Québec est découpé en 44 unités de gestion. Des équipes sont mises en place et un plan de gestion est confectionné pour chaque unité. Chacun de ces plans doit être enchâssé dans un **Arrêté en Conseil (décret** pour les plus jeunes) afin de soustraire son exécution aux aléas des décisions politiques et surtout, d'assurer la disponibilité du financement pour la gestion et la réalisation des travaux d'aménagement forestier qui y sont prescrits.

L'élection d'un nouveau gouvernement en 1976 produit un changement dans les priorités. **Aucun** des plans de gestion ne fait l'objet d'un Arrêté en Conseil et les prescriptions de travaux sylvicoles qui y sont inscrites ne sont pas entièrement exécutées faute de financement. Le calendrier des rétrocessions est mis en veilleuse, ce qui conduit à des conflits de gestion sur le terrain là où le concessionnaire détient toujours des droits. Le niveau de récolte se maintient à la quantité récoltable calculée lors de la confection du plan de gestion, alors que les travaux sylvicoles requis pour soutenir ce niveau à long terme ne sont pas complètement réalisés.

Dix années plus tard (1984), suite au constat d'échec dans la méthode de financement des travaux d'aménagement forestier et du retard dans le calendrier de rétrocession des Concessions forestières, les autorités du ministère de l'Énergie et des Ressources (MER) (qui englobe l'ancien ministère des Terres et Forêts) décident d'entreprendre une réflexion sur, entre autres, les mécanismes à mettre en place afin d'assurer la réalisation

des travaux requis à l'atteinte et au maintien d'un rendement soutenu dans les différentes unités de gestion.

## 1986 à 2003

Cette démarche se poursuit après un nouveau changement de gouvernement et l'arrivée d'un ingénieur forestier comme ministre responsable des Forêts qui, de par sa formation, se montre attentif aux résultats de la réflexion entreprise sous l'administration précédente. Les inquiétudes soulevées par les fonctionnaires sont exacerbées par la production au MER d'un bilan de la matière ligneuse à l'échelle provinciale qui fait état d'un **écart négatif important** entre la demande (consommation) et l'offre (possibilité), donc, de l'imminence d'une rupture importante du stock forestier. Il est décidé en conséquence, d'accélérer le processus et de revoir en profondeur le système de gestion forestière d'où la mise en place d'un « Nouveau régime forestier » et d'une nouvelle Loi sur les Forêts qui prirent effet le 1<sup>er</sup> avril 1987.

Peu de temps après que la nouvelle Loi fut sanctionnée une analyse externe du bilan démontra qu'il était erroné car il y avait double compilation des bois ronds et des copeaux sciures et planures exagérant ainsi fortement le côté demande; un bilan précis aurait démontré que la demande en bois rond était toujours inférieure à la possibilité forestière. Si les chiffres apparaissant au bilan avait été exacts, il en serait suivie une réduction importante du niveau de récolte afin de corriger la situation. Mais, comme le niveau des attributions a été établi en fonction du calcul de la possibilité forestière du territoire concerné et que ce calcul n'indiquait pas de réduction importante, l'activité de transformation a été maintenue.

Il semble que la diffusion du constat d'erreur au bilan ait été très restreinte au MER de sorte qu'un employé de ce ministère a probablement utilisé ultérieurement l'information erronée et l'absence de réduction du niveau global de récolte pour déclarer lors d'une conférence publique que la possibilité forestière avait été gonflée artificiellement de plusieurs millions de mètres cubes, ce qui n'était pas le cas. Cette déclaration a contribué à alimenter la méfiance à l'égard de la relation MER/Industrie forestière.

La nouvelle Loi prévoit donc, que les concessions forestières restantes seront abolies sans compensation et que tous les modes d'attribution des bois sont remplacés par des contrats d'approvisionnement et d'**aménagement forestier** (CAAF). Des aires communes (AC) bientôt libellées unités d'aménagement forestier (UAF), où s'exercent les CAAF sont créées et chacune de ces aires doit fonctionner selon le principe du rendement soutenu pour chacun des groupes d'essences forestières ou par essence si celle-ci n'est pas incluse dans un groupe. La responsabilité de la gestion est confiée aux différents bénéficiaires de CAAF qui doivent préparer en consultant les autres utilisateurs du territoire et faire **approuver par le MER**, différents plans et rapports pour chacune des AC. Environ 300 CAAF sont signés pour autant d'usines de transformation primaires de bois. Ce découpage en aires plus petites que les anciennes unités de gestion eut comme impact de réduire la possibilité forestière pour l'ensemble du territoire forestier productif public du Québec. Enfin, un programme de cinq ans pour la remise en production des aires non ou mal régénérées (backlog) est lancé sous la responsabilité de Rexfor.

Le système de tarification des bois (droits de coupe) est revu et modifié pour s'aligner sur les prix payés pour des produits comparables sur la forêt privée. La grille tarifaire dont le taux de base est calculé annuellement est également ajustée pour tenir compte de paramètres propres à la zone où il s'applique. Le volume attribué par CAAF aux usines bénéficiaires est un volume résiduel qui doit tenir compte des besoins de l'usine et des disponibilités des sources autres que la forêt du domaine de l'État. Les travaux

d'aménagement prescrits aux plans et approuvés par l'État sont réalisés par les bénéficiaires de CAAF et crédités selon un montant prescrit par le MER à titre de paiement partiel des redevances sur confirmation officielle de leur réalisation et de l'atteinte des résultats escomptés. Les principes de base du calcul de possibilité et ceux des méthodes de contrôle sont inscrits dans le « Manuel d'aménagement forestier » qui a force de Règlement. Les interventions en milieu forestier sont de plus encadrées dans une norme qui est éventuellement devenue un règlement (RNI).

La responsabilité de la gestion forestière confiée aux bénéficiaires de CAAF n'est pas de même nature que celle assumée par l'État précédemment. En effet, les bénéficiaires de CAAF ont la responsabilité de préparer les plans, d'exécuter les travaux et de rapporter les résultats. Mais le ministère se garde la responsabilité d'**approbation** et cette approbation n'est pas automatique. Il faut avoir vécu le processus pour apprécier que les ingénieurs forestiers du MER exécutent en général un travail de vérification et de contrôle efficace. De plus, la planification est encadrée par le Manuel d'aménagement forestier et l'exécution par le RNI.

Ce mode de gestion fonctionne relativement bien si ce n'est des difficultés à balancer la récolte des différentes essences forestières entre les bénéficiaires de CAAF dans une même AC car la répartition des essences dans les peuplements forestiers n'est **jamais** tout à fait proportionnelle à la possibilité calculée ou aux attributions consenties.

Malgré que le système fonctionne relativement bien, au début des années 2000, la sortie du film *L'Erreur boréale* bouleverse considérablement la relation MER/Industrie forestière.

Après quelques faibles tentatives pour discréditer le travail de Richard Desjardins de la part du ministre responsable du MRN, il est décidé au niveau politique que le secteur « Forêts » du ministère doit se distancer le plus loin possible de son principal client, l'Industrie forestière, dans les dossiers qui concernent la gestion des forêts publiques du Québec. Toutes les apparences de copinage doivent disparaître, il faut préserver l'image.

On procède donc à la « Révision du régime forestier » dont le but énoncé est à la fois d'assurer que la gestion des forêts se fasse dans un contexte de durabilité et que les écosystèmes soient protégés (ce qui existait avant). En réalité, cette révision du régime forestier a comme résultats de donner beaucoup de pouvoirs au ministre, d'accélérer le mouvement de normalisation des procédures de gestion (nivelage par le bas), de faciliter énormément la tâche des fonctionnaires en normalisant les travaux et de construire un **mur entre le ministère et son principal client** qui, en fait, est aussi la **raison principale de l'existence du ministère**. Le calcul de la possibilité forestière est dorénavant réservé exclusivement à l'État.

La participation industrielle au Fonds forestier, créé dans le but d'assurer la permanence du financement de certains travaux de base en soustrayant ce fonds au contrôle du Conseil du trésor, est également revue à la baisse. La tarification forestière est augmentée presque d'autant au profit du Fonds consolidé de la province. De plus, on a

introduit de nouvelles formes d'attribution de bois qui peuvent servir d'outils de patronage politique et qui risquent d'augmenter les tensions entre les industriels forestiers et le MRNFP car ces nouvelles méthodes accordent des droits que les détenteurs de CAAF n'ont pas.

## **Commentaires**

Depuis 1974, l'histoire nous montre que la gestion forestière ne peut être uniquement la responsabilité de l'État. Ce dossier n'est pas au cœur des préoccupations du monde politique et ne le sera jamais. Il ne fait pas le poids dans le partage des priorités lorsqu'on le compare à des dossiers en Santé, Affaires sociales ou Éducation. L'orientation donnée par le législateur en 1986 fait en sorte que les travaux sylvicoles requis afin de maintenir le rendement forestier sont exécutés tels que planifiés, à l'abri des incursions politiques. Par contre, il est déplorable que divers événements récents aient provoqué une cassure profonde dans les relations entre l'État et l'Industrie forestière, privant ainsi le Québec de la synergie qu'entraîne le partage des connaissances acquises par chacun.

Enfin, il devient de plus en plus apparent que les ingénieurs forestiers du MRNFP en région sont tellement accaparés par la paperasserie qu'ils doivent compléter afin de satisfaire l'appareil administratif qu'ils disposent de moins en moins temps pour aller sur le terrain afin d'observer l'évolution de la forêt. De plus, ils sont de moins en moins encadrés par des supérieurs qui peuvent analyser leur travail afin d'en vérifier l'exactitude et, le cas échéant, en corriger les erreurs.

Québec,  
8 juin 2004.