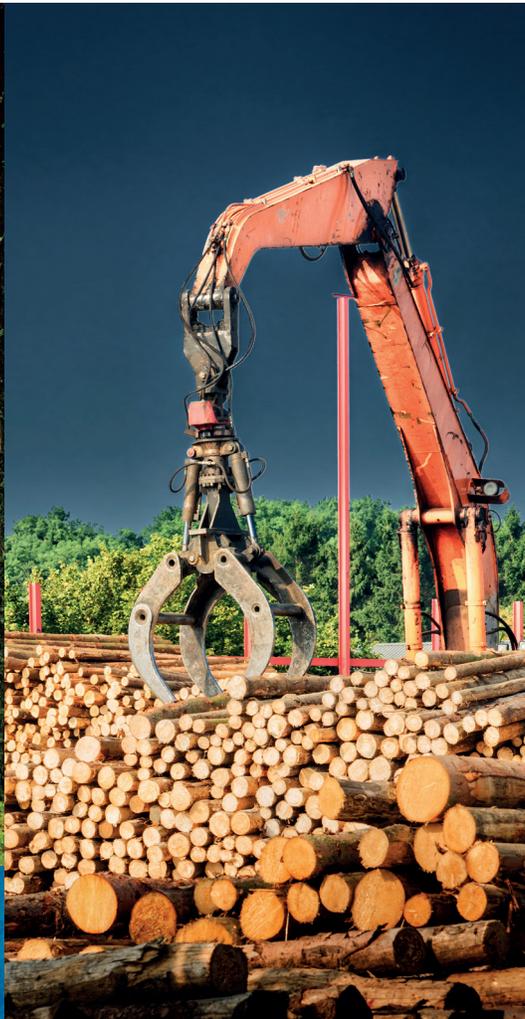




**IEDM**

Des idées  
pour une société  
plus prospère



**LES CAHIERS  
DE RECHERCHE**

**OCTOBRE 2016**

# **LES RÉGIMES FORESTIERS DU QUÉBEC : DES LEÇONS À TIRER POUR RENOUER AVEC LA PROSPÉRITÉ**

Par Alexandre Moreau, avec la collaboration de Jasmin Guénette



910, rue Peel, bureau 600  
Montréal (Quebec)  
H3C 2H8, Canada

Téléphone : 514-273-0969  
Télécopieur : 514-273-2581  
Site Web : [www.iedm.org](http://www.iedm.org)

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un organisme de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Par ses études et ses conférences, l'IEDM alimente les débats sur les politiques publiques au Québec et partout au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Il n'accepte aucun financement gouvernemental.

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration. La présente publication n'implique aucunement que l'IEDM ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Les membres et donateurs de l'IEDM appuient l'ensemble de son programme de recherche. Parmi ses membres et donateurs figurent des compagnies actives dans le secteur forestier, dont la contribution financière correspond à moins de 3 % du budget total de l'IEDM. Ces entreprises n'ont eu aucun droit de regard sur le texte final de ce *Cahier de recherche*, ni aucun contrôle sur sa diffusion publique.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

©2016 Institut économique de Montréal  
ISBN 978-2-922687-72-9

Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 2016  
Bibliothèque et Archives nationales du Québec  
Bibliothèque et Archives Canada  
Imprimé au Canada

**Alexandre Moreau**  
avec la collaboration de  
Jasmin Guénette

# Les régimes forestiers du Québec : des leçons à tirer pour renouer avec la prospérité

Institut économique de Montréal

•  
Octobre 2016



## TABLE DES MATIÈRES

POINTS SAILLANTS.....	5
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE 1 - LA GESTION DES TERRES FORESTIÈRES PUBLIQUES : DU LAISSER-FAIRE AU CONTRÔLE ÉTATIQUE .....	9
CHAPITRE 2 - CENTRALISATION DES RESPONSABILITÉS ET SUREXPLOITATION DE LA RESSOURCE .....	17
CHAPITRE 3 - LA RÉFORME DU RÉGIME FORESTIER DANS UN CONTEXTE DE CRISE.....	27
CHAPITRE 4 - PISTES DE RÉFORME POUR UN RÉGIME FORESTIER PLUS COMPÉTITIF .....	39
CONCLUSION .....	47
À PROPOS DE L'AUTEUR .....	49



## POINTS SAILLANTS

Au fil du temps, le gouvernement du Québec a modifié à plusieurs reprises le régime forestier qui encadre les activités de l'industrie forestière. Ce *Cahier de recherche* fait un retour historique sur le régime des concessions, le régime des CAAF, et les principaux événements qui ont influencé le nouveau régime forestier de 2013. Il propose aussi des pistes de réforme s'inspirant des éléments positifs des anciens régimes et des pratiques d'ailleurs.

### Chapitre 1 - La gestion des terres forestières publiques : du laisser-faire au contrôle étatique

- En 1826, on voit l'émergence du premier régime forestier formel au Québec, soit le régime des concessions forestières, selon lequel le gouvernement accordait un droit de coupes exclusif sur les arbres situés dans les limites de la concession.
- Étant presque l'équivalent d'un propriétaire, le concessionnaire avait avantage à investir et à exploiter durablement les forêts qui lui étaient octroyées puisque la rentabilité à long terme de son entreprise en dépendait.
- Même si le régime de concessions forestières avait plusieurs éléments positifs, le gouvernement affirmait dès le début des années 1960 que les droits de coupes exclusifs sur toutes les essences accordés aux propriétaires de concession ne permettaient pas d'exploiter le plein potentiel des forêts publiques.
- En 1974, le gouvernement procédera à la révocation graduelle des concessions forestières par sa *Loi modifiant la loi des terres et forêts*, et entre 1972 et 1985, la superficie des concessions a diminuée de 36 %.
- En adoptant la *Loi sur les forêts* en 1986, le gouvernement mettait définitivement un terme au régime des concessions forestières qui prévalait depuis plus de 150 ans, redéfinissant la répartition des responsabilités entre les entreprises et le gouvernement de sorte que ce dernier occupait maintenant un rôle prépondérant sur le plan de l'aménagement des forêts publiques.

### Chapitre 2 - Centralisation des responsabilités et surexploitation de la ressource

- La découverte de la forêt par les Québécois coïncide avec la montée d'une réticence face aux activités forestières à des fins commerciales, et dans un sondage mené en 1989, une part considérable de la population exprimait une attitude négative à l'égard de l'industrie forestière.
- En dépit du fait que la détermination des volumes de bois disponible à la récolte était ultimement sous la responsabilité du ministère et non des intervenants privés depuis l'introduction du régime des CAAF en 1986, plusieurs accuseront les compagnies forestières d'être responsables de la potentielle surexploitation des forêts publiques au début des années 2000.
- Comme le révélait le Vérificateur général du Québec en 2002, c'était effectivement le ministère des Ressources naturelles qui n'assumait pas bien ses responsabilités.
- La Commission Coulombe a démontré par après que les estimations de possibilités forestières du gouvernement étaient beaucoup trop optimistes et, par conséquent, que les objectifs de récolte étaient trop élevés relativement à la capacité de régénération de la forêt.
- Les directives du gouvernement visant à faire augmenter la récolte forestière ont donc certainement contribué à la baisse de 22 % des stocks de bois pour les essences résineuses entre 1970 et 2008, mais cette baisse des stocks a cependant été compensée par une récolte forestière considérablement affaiblie pour les années subséquentes en raison de la crise financière et de la baisse des mises en chantiers résidentielles aux États-Unis et au Canada.
- Étonnamment, même si les critiques formulés par la Commission Coulombe et le Vérificateur général s'adressaient au ministère, elles ont mené à une centralisation pratiquement complète de la gestion forestière entre les mains des organismes gouvernementaux.

### Chapitre 3 - La réforme du régime forestier dans un contexte de crise

- En raison du conflit du bois d'œuvre résineux entre le Canada et les États-Unis et de la crise économique de 2008, des milliers d'emplois ont été perdus dans l'industrie forestière et plusieurs usines ont dû cesser leurs activités.
  - C'est dans ce contexte de crise qu'une autre importante refonte du régime forestier a été entreprise qui a culminé avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* en 2013.
  - Une infime partie des volumes de bois répertoriés en forêts publiques sont annuellement récoltés, soit un peu moins de 1 % depuis 1990.
  - La vision à court terme qui caractérise les garanties d'approvisionnement sous l'actuel régime et les variations souvent à la baisse des volumes de bois alloués en forêts publiques viennent décourager les investissements qui nécessitent une planification dans un horizon éloigné.
  - Neuf ans après son entrée en vigueur, il est estimé que l'Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Canada et les États-Unis a réduit de 7,78 % les importations de bois d'œuvre en provenance du Canada lorsque les tarifs étaient appliqués.
  - Cette réduction a coûté plus de 2 milliards de dollars au secteur forestier canadien et 6,36 milliards de dollars aux consommateurs américains, tandis que les producteurs de bois d'œuvre américains ont réalisé des gains de 4,63 milliards de dollars.
  - Les régions forestières du Québec ont souffert d'un contexte économique défavorable à l'industrie du bois depuis le début des années 2000, mais en dépit de ce déclin, la foresterie demeure un secteur d'activité important dans l'économie des régions québécoises.
- Les volumes de bois en forêts publiques étaient attribués sans limite de temps sous le régime des concessions et sur une période de 25 ans sous le régime des CAAF, mais actuellement, ils sont attribués seulement pour une période de 5 ans ou moins selon la volonté du ministre.
  - Le court-termisme du nouveau système fait que les détenteurs de garanties d'approvisionnement doivent maintenant planifier leurs opérations et investissements sur de très courtes périodes de temps, ce qui rend l'approvisionnement difficilement prévisible et exacerbe le risque lié aux investissements et à l'embauche de la main d'œuvre.
  - D'après une étude du Groupe DDM menée plus d'un an après la mise en œuvre du nouveau régime forestier, il s'est avéré qu'aucune économie n'a été réalisée et que des exploitants ont même observé une augmentation des coûts.
  - Entre 2010 et 2014, les redevances payées par les exploitants québécois ont plus que doublé, et sont maintenant presque deux fois plus élevées que celles payées par leurs compétiteurs ontariens.
  - À l'étranger, les usines disposent généralement d'une plus grande latitude dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier et d'un horizon plus long qui facilite la planification des investissements. La tendance à la centralisation qui caractérise les réformes depuis les années 1970 devrait être renversée pour permettre une plus grande latitude aux exploitants sur le terrain.

### Chapitre 4 - Pistes de réforme pour un régime forestier plus compétitif

- La centralisation des responsabilités d'aménagement des forêts publiques en 2013 a été présentée par le gouvernement comme une amélioration par rapport à l'ancien régime des CAAF qui permettrait de réaliser des économies d'échelles.

## INTRODUCTION

Les enjeux auxquels le secteur forestier du Québec fait face sont nombreux et ne datent pas d'hier. On peut notamment penser au conflit du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis qui perdure depuis le début des années 1980, aux hypothèses contradictoires de sous-exploitation et de surexploitation de la ressource, et aux revendications sociales pour une plus grande intervention de l'État dans la gestion des forêts publiques depuis plusieurs décennies.

Au fil du temps, le gouvernement du Québec a répondu à ces pressions et défis en modifiant à plusieurs reprises le régime forestier qui encadre les activités de l'industrie forestière. L'abolition graduelle des concessions forestières à partir des années 1970 a marqué un point tournant. À partir de ce moment, on a observé une tendance à la centralisation des responsabilités entre les mains du ministère responsable des forêts et des différentes organisations qu'il chapeaute. Aujourd'hui, les exploitants n'ont pratiquement plus aucune responsabilité et la compétitivité des usines dépend en grande partie du travail des fonctionnaires.

Le premier chapitre de ce *Cahier* fait un retour historique sur le régime des concessions pour mettre en lumière certains de ses éléments positifs et déboulonner des mythes qui ont justifié une plus grande implication du gouvernement dans la gestion des forêts publiques. Le chapitre 2 se concentre principalement sur le régime des CAAF et l'hypothèse de surexploitation. Le chapitre 3 démontre l'importance économique du secteur forestier en région en mettant l'accent sur les principaux événements qui ont influencé le nouveau régime forestier de 2013. À partir de ces constats, le chapitre 4 cible les faiblesses du nouveau régime forestier et propose des pistes de réforme s'inspirant des éléments positifs des anciens régimes et des pratiques étrangères.

**«Aujourd'hui, les exploitants n'ont pratiquement plus aucune responsabilité et la compétitivité des usines dépend en grande partie du travail des fonctionnaires.»**



## CHAPITRE 1

### La gestion des terres forestières publiques : du laisser-faire au contrôle étatique

Un regard historique sur la foresterie au Québec permet de distinguer un moment décisif au tournant des années 1970<sup>1</sup>, alors qu'on observe l'émergence d'un nouveau paradigme. À ce moment, le rôle de l'État est passé de simple surveillant dans un régime forestier caractérisé par un quasi laisser-faire à celui de réel exploitant à qui la presque totalité des responsabilités est imputée.

#### Le régime des concessions

Dès le début des années 1600 en Nouvelle-France, on voit les premières attributions de volumes de bois sous forme de concessions royales, notamment dans une optique d'occupation du territoire à des fins de colonisation et de construction des bateaux de la marine royale. Il faut cependant attendre en 1826, sous le régime anglais, pour voir l'émergence du premier régime forestier formel au Québec, soit le régime des concessions forestières. Sans aliéner ses droits de propriétaire foncier, le gouvernement accordait ainsi un droit de coupes exclusif sur les arbres situés dans les limites de la concession<sup>2</sup>.

C'est à ce moment qu'un système d'enchère publique est mis en place pour accorder le droit de récolter le bois inventorié sur les concessions forestières<sup>3</sup>. Les concessionnaires devaient se conformer aux conditions et restrictions établies par le gouvernement tout en s'acquittant des primes et redevances exigées.

Les redevances n'étaient pas aussi « dérisoires » et « ridicules » que certains le laissent aujourd'hui entendre et étaient plus que de simples droits de coupes<sup>4</sup>. Le concessionnaire devait payer une première « prime d'affermage » lors de l'acquisition et ensuite payer la « rente foncière » sur une base annuelle pour la jouissance de ses droits. Le montant de cette rente était d'ailleurs une

forme de taxes, mais à un taux beaucoup plus élevé, pour décourager l'acquisition d'un trop grand nombre de concessions par un même détenteur. Enfin, il devait aussi payer des « droits de coupe » sur les volumes de bois qu'il exploite ou fait exploiter, en plus d'une « taxe du fonds d'éducation »<sup>5</sup>.

Non seulement les détenteurs de concession devaient-ils assumer ces coûts, mais ils assumaient aussi la quasi-totalité des responsabilités liées à l'aménagement des forêts publiques. Entre autres, ils avaient la responsabilité de développer le réseau routier sur les concessions. Le développement du réseau routier sur une concession ne donnait cependant pas l'exclusivité de son utilisation au propriétaire de la concession. Tout autre exploitant pouvait l'utiliser en retour du paiement d'une indemnité fixée par le gouvernement selon la valeur des travaux réalisés<sup>6</sup>.

**« Il faut attendre en 1826, sous le régime anglais, pour voir l'émergence du premier régime forestier formel au Québec, soit le régime des concessions forestières. »**

De plus, ils devaient procéder à l'inventaire et à l'élaboration des plans d'aménagement forestier. Sur une base annuelle, ils produisaient un programme de coupes en précisant les volumes à récolter et l'endroit des exploitations. Enfin, ils avaient l'obligation d'assurer la protection de leurs concessions contre les feux de forêt, et ce, selon les normes et méthodes acceptées par le gouvernement. À chaque étape du processus d'aménagement forestier, les plans et activités des propriétaires de concessions devaient être vérifiés et approuvés par le ministère<sup>7</sup>.

Étant presque l'équivalent d'un propriétaire, le concessionnaire avait avantage à investir et à exploiter durablement les forêts qui lui étaient octroyées puisque la profitabilité à long terme de son entreprise en dépendait. Comme le soulignait le rapport Duchesneau, préparé pour la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise en 2004, à l'exception de quelques cas de moindre importance, il était généralement

1. Eric Alvarez, « Histoire forestière du Québec : deux ères distinctes », *La Forêt à cœur*, 8 avril 2016.

2. Ministère des Terres et des Forêts du Québec, *Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec*, Livre vert, 1965, p. 30-32;

Gouvernement du Québec, *Loi des terres et Forêts*, chapitre 93, article 72, 1925.

3. En 1937, la loi sera modifiée pour permettre la vente de concessions forestières sans avoir recours aux enchères publique. Les dernières enchères auront lieu en 1943. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *op. cit.*, note 2, p. 29-30.

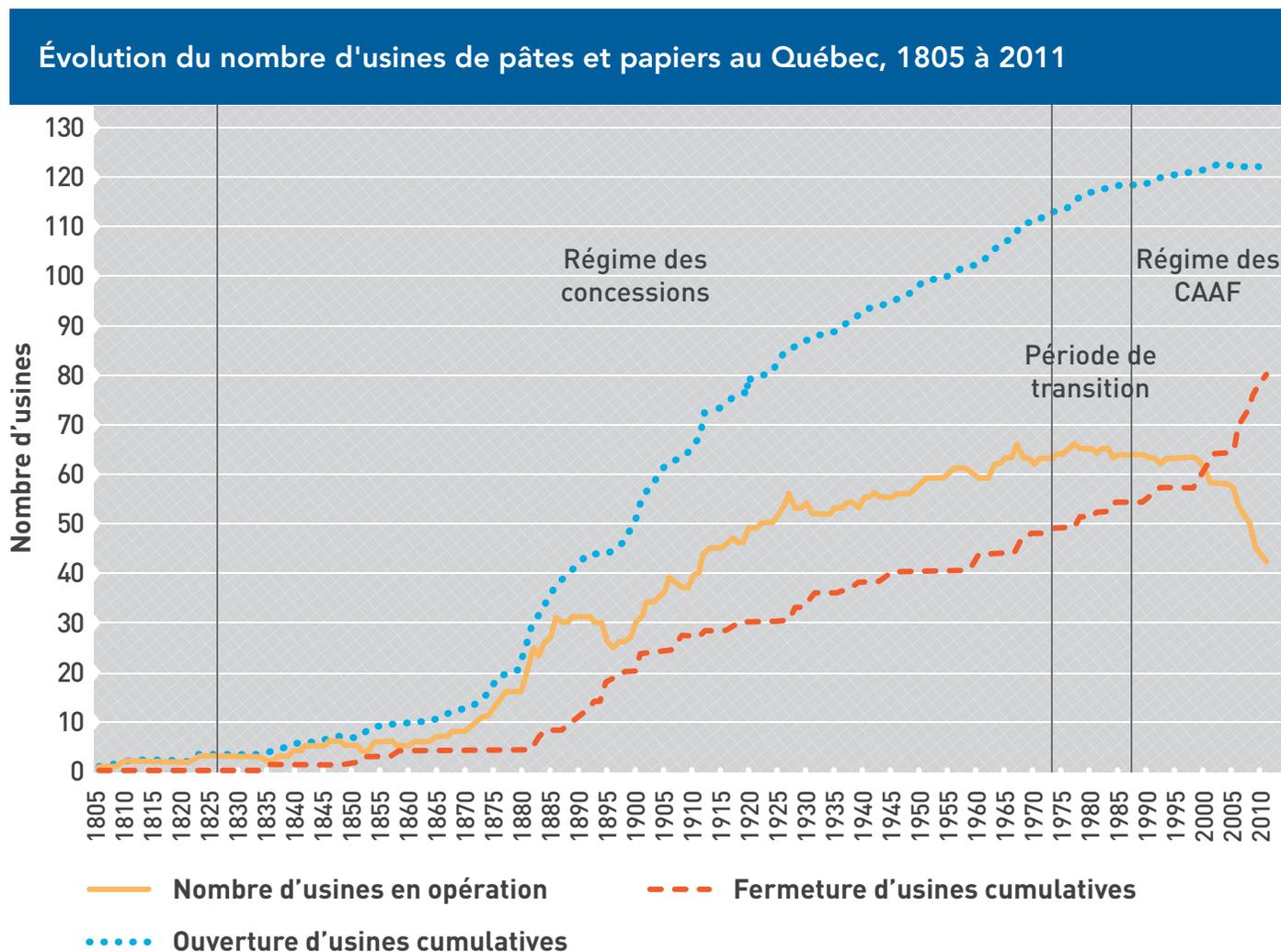
4. Pierre Dubois, « Forêt : Une histoire d'aliénation », dans Simon Tremblay-Pepin (dir.), *Dépossession : Une histoire économique du Québec contemporain—Tome 1 : Les ressources*, Lux Éditeur, 2015, p. 94.

5. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *op. cit.*, note 2, p. 35-37.

6. Gouvernement du Québec, *op. cit.*, note 2, article 102 et 103.

7. Ministère des Terres et des Forêts du Québec, *op. cit.*, note 2, p. 34-35.

Figure 1-1



Source : Jean-Paul Gilbert, *Survivance de l'évolution de l'industrie des pâtes et papiers au Québec : 1805 à 2015*, Société d'histoire forestière du Québec, décembre 2015, p. 10.

**« Non seulement les détenteurs de concession devaient-ils assumer ces coûts, mais ils assumaient aussi la quasi-totalité des responsabilités liées à l'aménagement des forêts publiques. »**

admis que les concessionnaires s'acquittaient convenablement de leurs responsabilités<sup>8</sup>.

À l'époque, le gouvernement était conscient de l'importance d'assurer la prévisibilité et la stabilité de

l'approvisionnement en matière ligneuse pour rassurer les prêteurs et ainsi encourager les investissements privés. En effet, il accordait dès le début du 20<sup>e</sup> siècle la possibilité aux détenteurs de concessions forestière d'hypothéquer les volumes de bois récoltés et de conserver leurs permis de coupe aussi longtemps que les conditions qu'il établissait étaient respectées<sup>9</sup>.

Ce mode de tenure permettait donc une vision à long terme favorisant l'investissement privé et, par le fait même, le développement d'un secteur industriel en pleine expansion qui représentait 25 % de l'économie au début des années 1900. C'est d'ailleurs sous le régime des concessions que l'on observe la plus forte

8. Michel Duchesneau, *Gestion de la forêt publique et modes d'allocation de la matière ligneuse avant 1986*, Rapport préparé pour la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mai 2004, p. 10.

9. Il s'agissait d'un renouvellement sur une base annuelle sans limite de temps, alors que les droits de propriété s'appliquaient aux volumes de bois récolté et non aux volumes de bois sur pieds ou à la forêt au sens large.

croissance du nombre d'usines de pâtes et papiers de toute l'histoire du Québec (voir Figure 1-1).

## La forêt sous-exploitée?

Même si le régime de concessions forestières avait plusieurs éléments positifs, le gouvernement affirmait dès le début des années 1960 que les droits de coupes exclusifs sur toutes les essences accordés aux propriétaires de concession ne permettaient pas d'exploiter le plein potentiel des forêts publiques. C'est cet argument en faveur d'une exploitation plus intensive de la forêt qui sous-tend le changement de paradigme qui s'est alors enclenché.

Dans un premier temps, on accusait les concessionnaires de ne pas récolter suffisamment de bois résineux dans les forêts publiques. D'après les estimations du ministère de Terres et forêts du Québec, les concessionnaires ne récoltaient que 65 % de la possibilité forestière. De son côté, l'industrie affirmait qu'il était « sage » de garder une marge de sécurité de 10 % dans l'utilisation de la possibilité forestière en prévision des pertes en cas de feu, de ravage par des insectes ou des fluctuations imprévisibles de la demande. En ce sens, la proportion de la possibilité forestière non récoltée n'était réellement que de 25 % et il s'agissait là d'une moyenne pour l'ensemble de la province.

Qui plus est, plusieurs détenteurs de concessions faisaient déjà une utilisation optimale de la matière ligneuse. Cette moyenne de 25 % était influencée par la présence de secteurs périphériques éloignés impliquant des frais d'exploitation trop élevés pour justifier la récolte. Comme l'affirmait Roland Royer, chef forestier de la Consolidated Bathurst Limitée à l'époque, le mode de tenure était « loin d'être la cause principale d'un tel état de choses. »<sup>10</sup>.

Il faut aussi noter que le système de détermination des droits de coupe appliquait un prix uniforme pour chaque essence dans l'ensemble du Québec. En ne variant pas d'une région et d'une forêt à l'autre pour refléter des frais d'exploitation variés, le système n'incitait pas à la récolte des arbres difficiles d'accès et/ou de dimensions inférieures. La politique de redevance fixe qui prévalait à l'époque était donc non seulement sous-optimale, mais inéquitable pour les détenteurs de concessions<sup>11</sup>.

Le gouvernement reprochait également aux concessionnaires de récolter uniquement les essences dont ils avaient besoin sans même vendre les essences dites « secondaires » comme les feuillus à des tiers qui les auraient utilisées à des fins de sciage<sup>12</sup>. Selon le ministère, ce droit exclusif sur l'ensemble des essences ne permettait pas de répondre aux besoins croissant de cette industrie.

Cependant, la situation était beaucoup plus complexe que l'interprétation du ministère ne le laissait entendre en parlant d'un « gel des forêts feuillues » au début des années 1970. Les différentes essences de feuillus sont principalement utilisées à deux fins spécifiques, soit pour les usines de pâtes et papiers et pour les usines de sciage et de déroulage. Bien que les essences de feuillus propres à la première vocation étaient effectivement peu récoltées, celles utilisées pour la seconde étaient au contraire surexploitées en raison d'une forte demande des usines<sup>13</sup>.

**« Ce mode de tenure permettait une vision à long terme favorisant l'investissement privé et, par le fait même, le développement d'un secteur industriel en pleine expansion. »**

Pourtant, le ministère détenait l'entière responsabilité d'octroyer les essences feuillues dès 1967. Par ailleurs, le ministère était conscient des niveaux de récolte trop élevés pour permettre la régénération des stocks de feuillus, mais a tardé à diminuer suffisamment le niveau des récoltes pour assurer la pérennité des essences de feuillus<sup>14</sup>. Vingt ans plus tard, l'Association des fabricants de meubles du Québec déposera un rapport à l'attention du ministère, dénonçant l'état pitoyable de la forêt feuillue destinée aux usines de sciage et de déroulage en soulignant que la récolte équivalait à 160 % de la possibilité forestière entre 1984 et 1987<sup>15</sup>.

En considération de ce qui précède, les prétentions voulant qu'une gestion centralisée entre les mains du gouvernement permette nécessairement une utilisation de la matière ligneuse compatible avec l'objectif d'assurer sa pérennité peuvent certainement être remises en question. Il aurait été possible de modifier la loi pour

10. Roland Royer, « Pourquoi abolir les concessions forestières? », Présentation du Chef forestier de la Consolidated Bathurst Limitée au congrès de l'Association forestière québécoise, 27 décembre 1972, p. 6-7.

11. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *op. cit.*, note 2, p. 38.

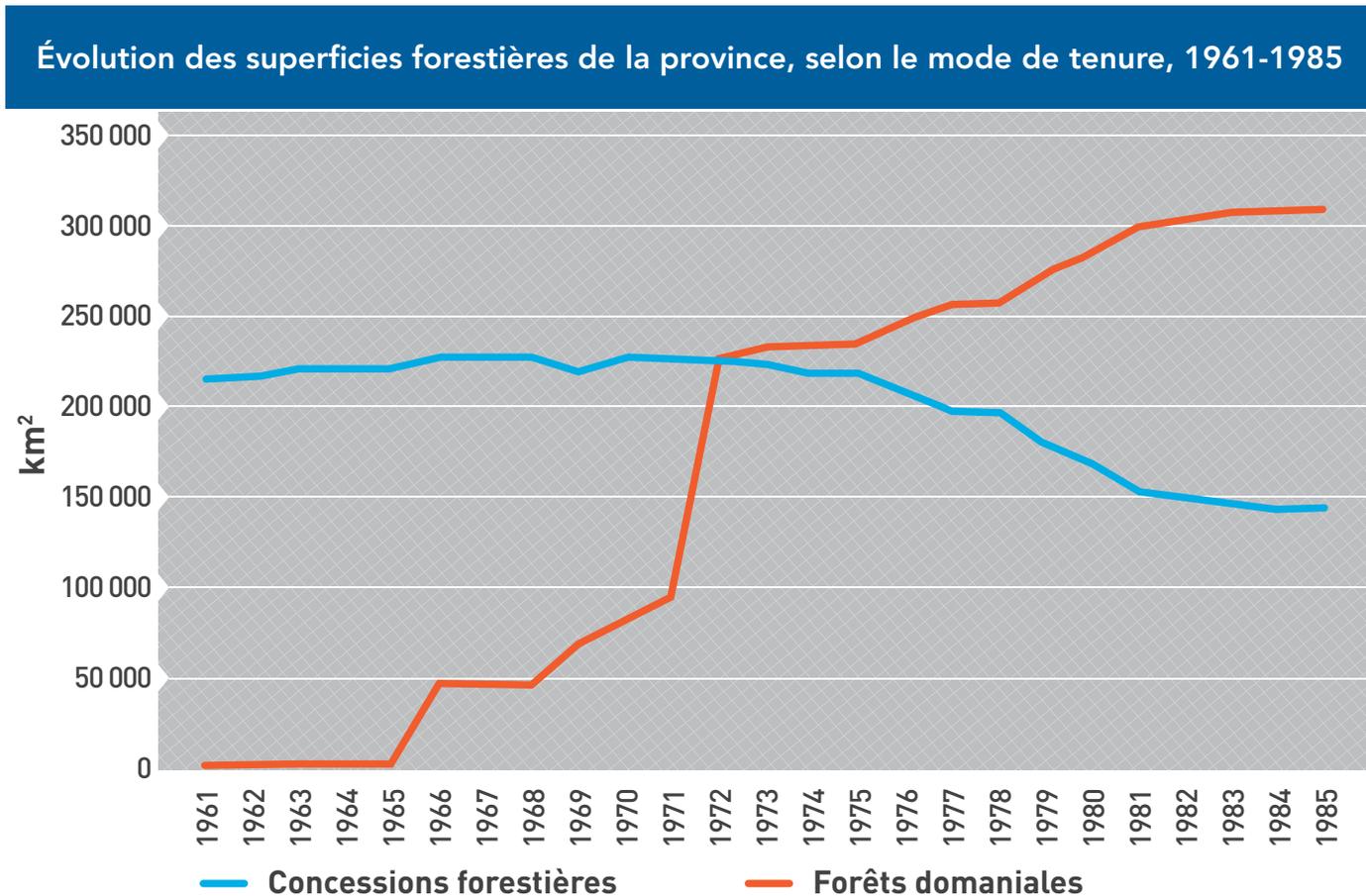
12. *Ibid.*, p. 30-33.

13. Roland Royer, *op. cit.*, note 10, p. 7 et 17.

14. Bureau du forestier en chef, *Le portrait de la forêt feuillue et mixte à feuillus durs au Québec : Survol historique*, janvier 2015, p. 30-36.

15. *Ibid.*, p. 44.

Figure 1-2



Source : Michel Duchesneau, *Gestion de la forêt publique et modes d'allocation de la matière ligneuse avant 1986*, Rapport préparé pour la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mai 2004, p. 11.

s'assurer que les concessionnaires n'aient droit qu'aux essences qu'ils prévoient utiliser tout en favorisant le développement des travaux sylvicole sans que l'abolition des concessions forestières ne soit inévitable. Le gouvernement avait toutefois l'ambition de réformer en profondeur le régime et c'est ce qu'il a fait au cours de la décennie suivante.

### La planification centrale pour maximiser la récolte

Les critiques exprimés par le ministère, à l'effet que les concessionnaires sous-exploitaient la matière ligneuse en forêt publique, mèneront à publication d'un Livre blanc au début des années 1970. Dans ce document, le gouvernement révèle son intention de révoquer l'ensemble des concessions forestières et de s'approprier davantage de responsabilités pour maximiser la récolte en forêts publiques. Il s'agissait là d'un moment décisif

« Le gouvernement affirmait dès le début des années 1960 que les droits de coupes exclusifs ne permettaient pas d'exploiter le plein potentiel des forêts publiques. »

dans la gouvernance des forêts publiques qui reflétait la vision du rôle de l'État qui prévalait à l'époque.

En particulier, le ministère affirmait que « dans une ère d'économie dirigée et de planification, il est beaucoup plus efficace, pour l'octroi de concessions forestières, de procéder par des lois particulières, aux conditions déterminées par la législature »<sup>16</sup>. En ce sens, le ministère considérait qu'il était tout à fait naturel pour l'État de vouloir assumer lui-même la gestion des forêts qui lui

16. *Idem*.

appartiennent<sup>17</sup>. L'émergence de ce nouveau paradigme laissera des traces qui sont toujours perceptibles.

Paradoxalement, le ministre des Terres et Forêts du Québec avait suggéré la création d'une Société de gestion forestière sous prétexte que le gouvernement avait la réputation d'être un mauvais gestionnaire. Il avait même souligné « l'expérience décevante de l'administration ministérielle des forêts domaniales et la lourdeur de l'administration gouvernementale » tout en avouant que le ministère « s'était comporté comme le moins efficace des concessionnaires en ne remplissant pas les conditions qu'il exige de ces derniers »<sup>18</sup>. Dans un même élan, le ministère affirmait qu'un « souci de réalisme et d'efficacité » incitait le gouvernement à conserver pour un temps la participation de l'entreprise privée pour tirer avantage de son expérience et de la compétence acquise par les détenteurs de concessions forestières<sup>19</sup>. Sans égards aux éléments positifs inhérents au régime des concessions forestières, le gouvernement optera cependant pour leur révocation complète plutôt que d'amender la *Loi des terres et forêts* pour répondre aux critiques de l'époque<sup>20</sup>.

En 1974, le gouvernement procédera à la révocation graduelle des concessions forestières par sa *Loi modifiant la loi des terres et forêts*<sup>21</sup>. Entre 1972 et 1985, la superficie de ces dernières a diminuée de 36 %. Parallèlement à cette initiative, le gouvernement octroie des droits de récolte en forêts domaniales, un type de territoire qui servait spécifiquement de réserves pour les besoins de l'industrie forestière<sup>22</sup>. Ces dernières sont ainsi passées de 1272 km<sup>2</sup> en 1961 à 228 354 km<sup>2</sup> en 1972 et à plus de 310 000 km<sup>2</sup> en 1985 (voir Figure 1-2).

Avec la mécanisation des usines et la spécialisation des tâches, on appréhendait une baisse des emplois en dépit d'une hausse de la récolte forestière. En utilisant les réserves domaniales et en révoquant les concessions forestières, le gouvernement espérait ainsi diminuer les frais d'exploitation et augmenter la récolte pour créer des emplois et mettre fin au chômage élevé qui affectait certaines régions<sup>23</sup>. L'attribution de nouvelles forêts domaniales aura effectivement permis de soutenir l'ac-

croissement de la récolte en forêt publique, alors que le seuil historique des 25 millions de mètres cubes sera atteint vers la fin des années 1980 (voir Figure 1-3).

En adoptant la *Loi sur les forêts* en 1986<sup>24</sup>, le gouvernement mettait définitivement un terme au régime des concessions forestières qui prévalait depuis plus de 150 ans. Cette refonte majeure du régime forestier redéfinissait la répartition des responsabilités entre les intervenants et le ministère, de sorte que ce dernier occupait maintenant un rôle prépondérant sur le plan de l'aménagement des forêts publiques. L'attribution des volumes de bois passait alors principalement par l'octroi de Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) valides pour une période de 25 ans sous réserve que les bénéficiaires répondent aux critères d'évaluations vérifiés sur une base quinquennale. Le gouvernement exigeait aussi des bénéficiaires de CAAF qu'ils élaborent des plans généraux d'aménagement et des plans annuels d'intervention qu'ils devaient soumettre au ministre à des fins d'approbation<sup>25</sup>.

**« Les prétentions voulant qu'une gestion centralisée entre les mains du gouvernement permette nécessairement une utilisation de la matière ligneuse compatible avec l'objectif d'assurer sa pérennité peuvent certainement être remises en question. »**

Dans le cadre de l'élaboration de ces plans, les bénéficiaires de CAAF avaient l'obligation de collaborer avec les groupes régionaux pour atteindre les cibles de récolte déterminées par le ministère<sup>26</sup>. Les critères conditionnels à l'approbation des plans généraux d'aménagement ainsi que des plans annuels d'intervention soumis au ministère étaient définis par voie législative en vertu d'un règlement<sup>27</sup>. Les volumes de bois rendus disponibles à la récolte pour chacun des CAAF étaient ainsi

17. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *Exposé sur la politique forestière : Tome 2—Réforme et programme d'action*, 1972, p. 32-33.

18. Allocation du ministre des Terres et Forêts cité dans Roland Royer, *op. cit.*, note 10, p. 10.

19. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *Exposé sur la politique forestière : Tome 1—Prospective et problématique*, 1971, p. 155.

20. Il était aussi question d'accroître l'accessibilité à la forêt publique à des fins récréotouristiques ou autres que l'exploitation forestière commerciale.

21. Gouvernement du Québec, *Loi modifiant la loi des terres et forêts*, 1974.

22. Une disposition de la loi apparaissant dans les statuts refondus de 1909 permettait l'exploitation des réserves en forêts domaniales pouvant se faire « soit en régie ou soit à l'entreprise », sous la direction du Service Forestier.

23. Ministère des Terres et Forêts du Québec, *op. cit.*, note 19, p. 279-280.

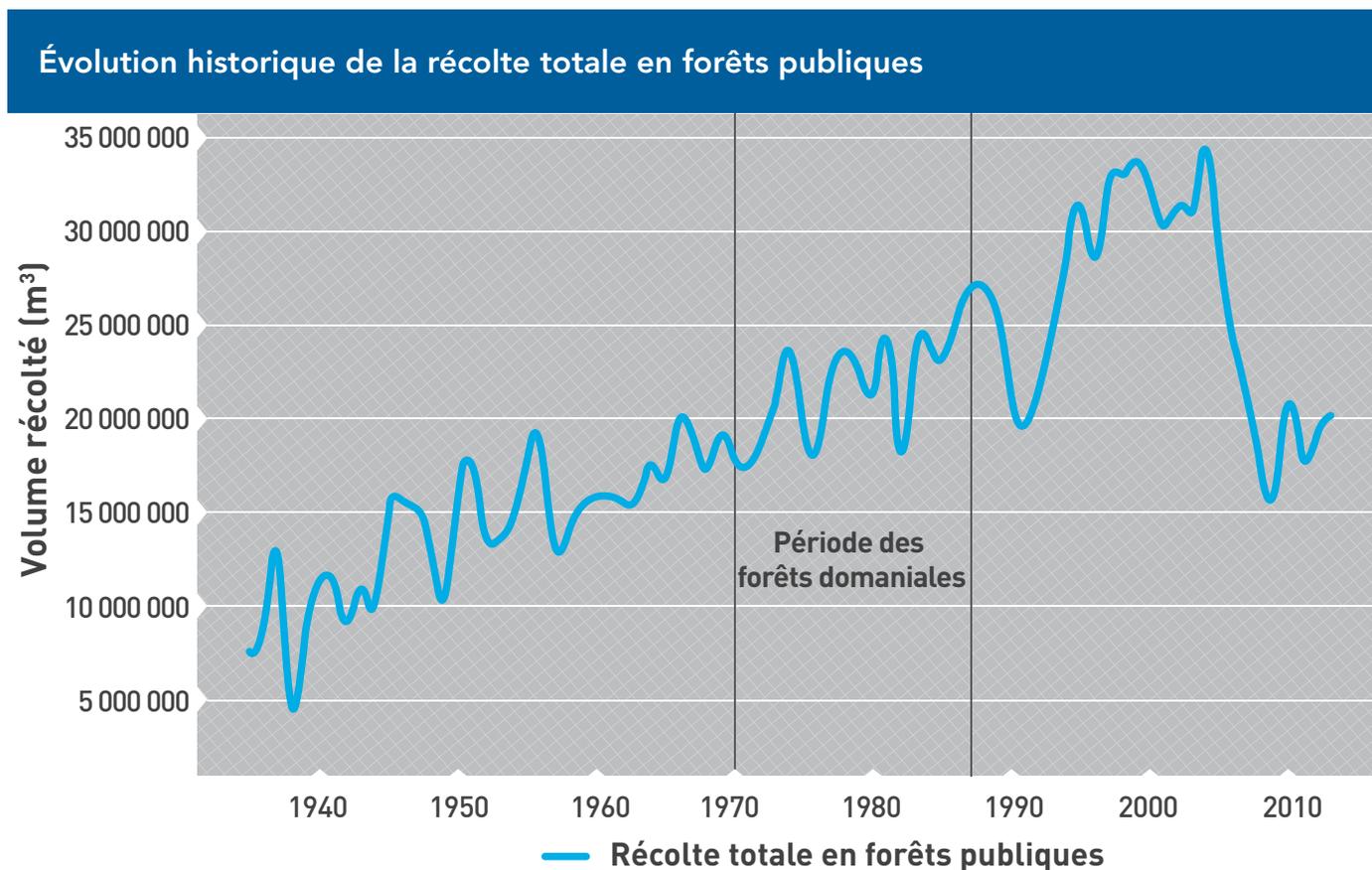
24. La loi prendra effet en 1987.

25. S'il le jugeait nécessaire pour l'intérêt public, le ministre pouvait aussi allouer des volumes en vertu d'un Contrat d'aménagement forestier (CTAF) ou d'une Convention d'aménagement forestier (CvAF). Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, *De précieux outils de gestion*.

26. Gouvernement du Québec, *Loi sur les forêts*, article 35.4, 54 et 213, 1986 (Remplacée le 1er avril 2013).

27. Le règlement a depuis été amendé. Gouvernement du Québec, *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État*, 2016.

Figure 1-3



Source : Eric Alvarez, « “Cut and run” : une philosophie gouvernementale? L'épopée des forêts domaniales », *La forêt à cœur*, 23 mars 2016.

déterminés par le ministère selon les principes du « rendement soutenu »<sup>28</sup>.

**« En utilisant les réserves domaniales et en révoquant les concessions forestières, le gouvernement espérait ainsi diminuer les frais d'exploitation et augmenter la récolte pour créer des emplois. »**

Cette nouvelle loi visait ultimement à forcer les détenteurs de CAAF à récolter le maximum des volumes de

28. Cette méthode est toujours en vigueur en dépit de l'abrogation de la *Loi sur les forêts* en 2013. La possibilité ainsi déterminée correspond au « volume maximum des récoltes annuelles de bois par essence ou groupe d'essence que l'on peut prélever à perpétuité, sans diminuer la capacité productive du milieu forestier, tout en tenant compte de certains objectifs d'aménagement durable des forêts, telles la dynamique naturelle des forêts, notamment leur composition et leur structure d'âge, ainsi que leur utilisation diversifiée ». Héroïse Rheault, « Rendement soutenu : Fascicule 1.3 », dans Marc Plante (dir.), *Manuel de détermination des possibilités forestières 2013-2018*, Bureau du forestier en chef, 2013, p. 19-21.

bois que la forêt publique peut offrir et à démocratiser le processus d'élaboration des plans d'aménagement forestier, tout en assurant la préservation de la biodiversité et une meilleure compatibilité des activités en forêts<sup>29</sup>.

Une décennie après la refonte du régime forestier, un premier bilan publié en 1998 indiquait que certaines situations problématiques observées sous le régime des concessions ne s'étaient guère améliorées. Il soulignait notamment que chaque année, une partie des volumes attribués dans les forêts publiques n'étaient toujours pas utilisés et que le gouvernement devait envisager des assouplissements pour assurer la récolte de la totalité de ces volumes. Il notait aussi que la façon de calculer la possibilité forestière devait être mise jour, notamment en incluant davantage de documentation pour mieux

29. Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs du Québec, *Manuel d'aménagement forestier—4<sup>e</sup> édition*, 2003, p. 1-2.

prendre en considération les effets des perturbations naturelles<sup>30</sup>.

## Remettre en question les mythes

Nous avons vu qu'une implication plus importante des intervenants privés dans l'exploitation de la forêt publique sous le régime des concessions n'implique pas une « dilapidation » des ressources, comme certains le prétendent<sup>31</sup>. C'est même parce qu'il considérait que les concessionnaires n'exploitaient pas suffisamment la ressource que le gouvernement a accru son emprise à partir des années 1970.

**« Une implication plus importante des intervenants privés dans l'exploitation de la forêt publique sous le régime des concessions n'implique pas une "dilapidation" des ressources, comme certains le prétendent. »**

Il apparaît donc pertinent de reconsidérer l'évolution historique de la gestion forestière au Québec, de sorte que les éléments positifs des régimes passés ne soient pas oubliés et occultés par les mythes et croyances qui façonnent aujourd'hui ce débat. Comme le chapitre suivant le démontrera, bien que l'on accuse souvent les intervenants privés d'exploiter la forêt avec une vision court-termiste incompatible avec les principes de l'aménagement durable, il s'avère que c'est au contraire l'accaparement des responsabilités par l'État qui a incité à une exploitation non durable.

---

30. Ministère des Ressources naturelles du Québec, *Mise à jour du régime forestier : Document de référence—Bilan, enjeux, orientations*, 1998, p. 71.

31. Voir notamment Pierre Dubois, *Les vrais maîtres de la forêt québécoise*, Écosociété, mars 2002.



## CHAPITRE 2

### Centralisation des responsabilités et surexploitation de la ressource

Pour justifier une centralisation des responsabilités liées à l'aménagement des forêts publiques dans les années 1960, le gouvernement du Québec a invoqué l'argument de la sous-exploitation de la ressource. Cet argument était encore utilisé en 1998. Pourtant, comme nous le verrons, le rapport de la Commission Coulombe publié en 2004 a révélé qu'il était basé sur une estimation de la possibilité forestière qui surévaluait le potentiel de régénération des forêts publiques. En effet, les niveaux de récolte visés par le ministère des Ressources naturelles ont dépassé la possibilité forestière à quelques reprises sous le régime des CAAF. C'est donc au contraire une surexploitation temporaire de la ressource qu'on a constatée.

Bien qu'attribuable à la volonté du gouvernement de maximiser la récolte en forêt publique, cette surexploitation a souvent été utilisée pour critiquer les compagnies forestières. Les images-chocs du film documentaire *L'Erreur boréale*, lancé en 1999, affecteront profondément la perception des Québécois, qui étaient déjà réceptifs à un discours défavorable à l'égard de l'industrie forestière. Le désir exprimé par le gouvernement d'être « maître chez soi » dans la gestion forestière, tel que démontré dans le chapitre précédent, trouvera donc écho auprès de la population. Pour regagner la confiance du public, le gouvernement modifiera une fois de plus le régime forestier pour réduire davantage les responsabilités attribuées aux compagnies forestières. Il est donc pertinent de revenir sur les événements qui ont mené à la mise en œuvre du nouveau régime forestier en avril 2013.

#### Les Québécois découvrent les forêts publiques

La chasse, la pêche, le piégeage et autres activités liées à forêt ont traditionnellement été réservées aux populations des milieux ruraux. Le développement du réseau routier par les compagnies forestières et l'amélioration des conditions socioéconomiques en milieu urbain ont permis aux citoyens de découvrir les forêts publiques et les activités qui s'y pratiquent<sup>32</sup>. L'utilisation intensive de la forêt à des fins récréotouristiques est cependant rela-

tivement récente et sa croissance a été fulgurante à partir de la fin des années 1960 (voir Figure 2-1).

En 2012, les activités en forêts représentaient plus de 15 millions de jours d'activités et des dépenses de 1,6 milliard \$<sup>33</sup>. La découverte de la forêt par les Québécois coïncide avec la montée d'une réticence face aux activités forestières à des fins commerciales. En 1971, Gordon Weetman, un chercheur de l'Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers, remarquait que les touristes s'objectaient « aux changements intenses et inesthétiques subis par la forêt de même qu'au bruit de la machinerie »<sup>34</sup>.

**« Les images-chocs du film documentaire *L'Erreur boréale*, lancé en 1999, affecteront profondément la perception des Québécois, qui étaient déjà réceptifs à un discours défavorable à l'égard de l'industrie forestière. »**

Dans un sondage mené en 1989, une part considérable de la population exprimait une attitude négative à l'égard de l'industrie forestière. Interrogés à savoir s'ils étaient d'avis que l'industrie faisait des efforts pour protéger l'environnement, 66 % des Québécois affirmaient qu'elle n'y travaillait pas très fort ou pas du tout, comparativement à 43 % pour l'ensemble des Canadiens. Parallèlement, 67 % des Québécois et 57 % des Canadiens étaient plutôt en désaccord ou fortement en désaccord avec l'affirmation à savoir si les écologistes allaient trop loin pour empêcher les coupes<sup>35</sup>. La découverte de la forêt publique semble donc avoir rendu la population réticente face à son exploitation et, par le fait même, réceptive à un discours visant à réduire les responsabilités attribuées aux compagnies forestières.

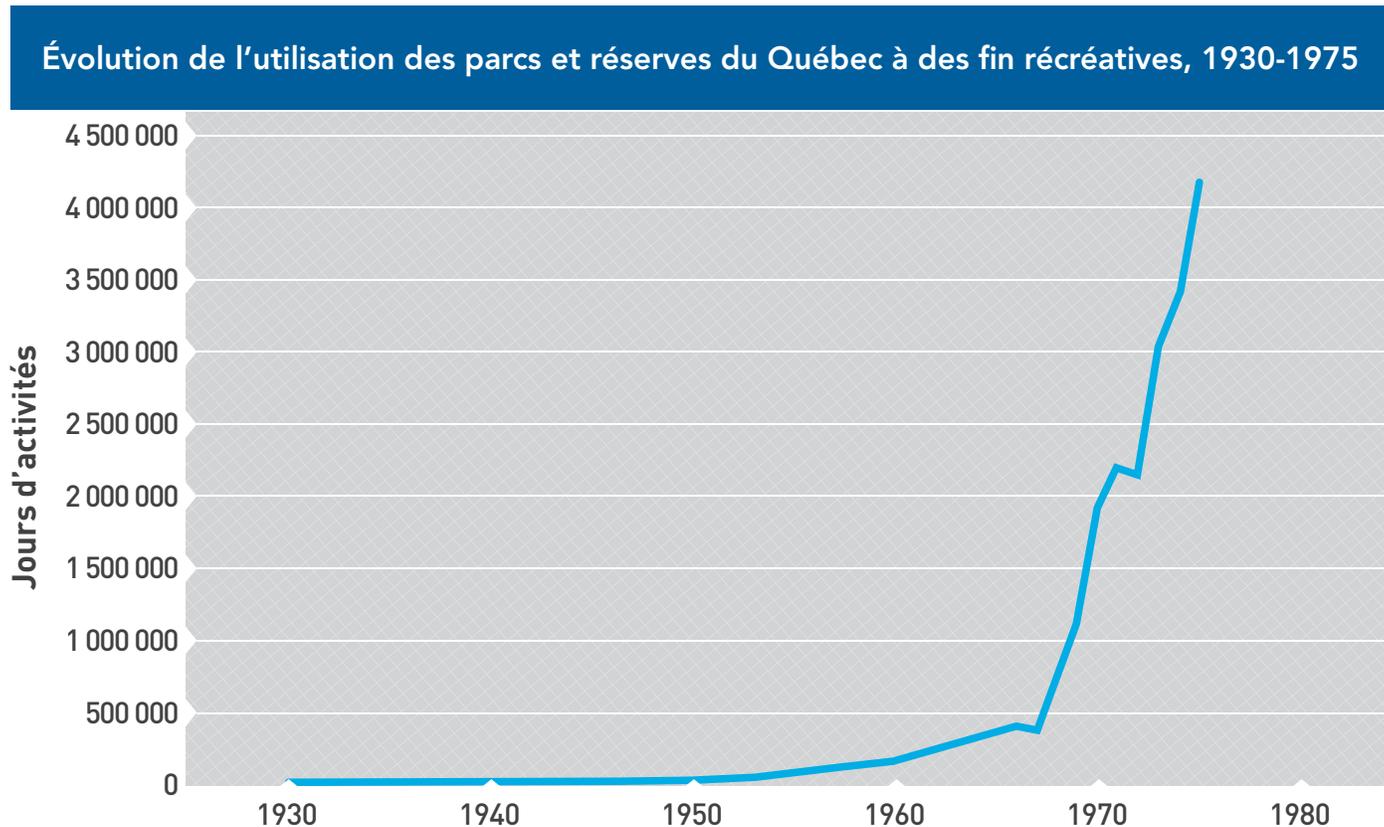
32. Eric Alvarez, « La "citification" des forêts québécoises », *Opérations forestières*, décembre 2015, p. 30.

33. Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Retombées économiques des activités de chasse, de pêche et de piégeage au Québec en 2012 : Synthèse*, 2013, p. 1-2.

34. Cité dans Eric Alvarez, « La forêt québécoise en mode "Révolution tranquille" depuis 40 ans », *La Forêt à Cœur*, 23 septembre 2015.

35. Environics Research Group Limited, *Sondage national de l'opinion publique sur les questions de foresterie : Rapport final*, Rapport préparé pour Forêts Canada, 1989, cité dans Eric Alvarez, « L'Erreur boréale... 10 ans plus tôt! », *La Forêt à Cœur*, septembre 2015.

Figure 2-1



Source : Eric Alvarez, « La forêt québécoise en mode "Révolution tranquille" depuis 40 ans », *La Forêt à Cœur*, 23 septembre 2015

## L'hypothèse de la surexploitation en forêts publiques

En dépit du fait que la détermination des volumes de bois disponible à la récolte était ultimement sous la responsabilité du ministère et non des intervenants privés depuis l'introduction du régime des CAAF en 1986<sup>36</sup>, plusieurs accuseront les compagnies forestières d'être responsables de la potentielle surexploitation des forêts publiques au début des années 2000.

Ainsi, dans *L'Erreur boréale*, Richard Desjardins et Robert Monderie dénonçaient notamment les coupes à blanc et les compagnies forestières en laissant entendre que ces dernières étaient en train de transformer

36. Les détenteurs de CAAF avaient la responsabilité d'effectuer les calculs des possibilités forestières qui devaient ultimement être approuvées par le ministère jusqu'à ce que la *Loi sur les forêts* soit amendée en 2001. Par la suite, les calculs sont devenus la responsabilité du ministère. Gouvernement du Québec, *Loi sur les forêts*, article 34.5, 1986; Jean-François Dallaire, *La réforme du régime forestier permettrait-elle une gestion durable des forêts?*, Essai effectué en vue de l'obtention du grade de maître en environnement, Université de Sherbrooke, 17 mai 2009, p. 7.

« Le développement du réseau routier par les compagnies forestières et l'amélioration des conditions socioéconomiques en milieu urbain ont permis aux citoyens de découvrir les forêts publiques et les activités qui s'y pratiquent. »

l'Abitibi en désert<sup>37</sup>. Peu après, Pierre Dubois, un ingénieur forestier interviewé dans *L'Erreur boréale*, publiait une seconde édition de son livre *Les vrais maîtres de la forêt québécoise* pour renchérir sur la thèse de la surexploitation causée par l'industrie forestière. Selon lui, les Québécois sont « à genoux » devant une industrie qui surexploite la forêt publique<sup>38</sup>.

Plusieurs experts en foresterie ont vivement critiqué le documentaire de Desjardins et Monderie, en raison du

37. TéléQuébec.tv, *L'Erreur boréale*.

38. Pierre Dubois, *Les vrais maîtres de la forêt québécoise*, Écosociété, mars 2002.

fossé existant entre les connaissances actuelles en foresterie et les affirmations des réalisateurs<sup>39</sup>.

Comme le révélait le Vérificateur général du Québec en 2002, c'était effectivement le ministère des Ressources naturelles qui n'assumait pas bien ses responsabilités. Dans son rapport final, le Vérificateur affirmait cependant ne pas être en mesure de déterminer s'il y avait surexploitation des forêts publiques<sup>40</sup>. Selon le rapport, le calcul de la possibilité forestière nécessitait des améliorations pour s'assurer que cette responsabilité soit adéquatement exercée par le ministère. Les principaux constats étaient que le ministère :

- n'est pas en mesure de déterminer s'il y a surévaluation de la possibilité forestière, ce qui accroît le risque de surséjour des bois de la forêt publique;
- n'a pas l'assurance que les activités prévues dans les plans d'aménagement sont effectuées et qu'elles donnent les résultats escomptés;
- ne s'était pas donné une approche systématique de gestion de l'aménagement durable de la forêt;
- n'a pas l'assurance qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus dans la législation; et
- n'a pas un portrait fiable, clair et continu de la ressource forestière et ne dispose pas d'une reddition de comptes qui permette une évaluation globale et complète de la gestion de cette ressource<sup>41</sup>.

**« Dans un sondage mené en 1989, une part considérable de la population exprimait une attitude négative à l'égard de l'industrie forestière. »**

En réaction à ce débat, le gouvernement annonça en 2004 le début des travaux de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, présidée par Guy Coulombe. Celle-ci avait pour mandat d'offrir un portrait objectif et transparent de la forêt publique et de s'assurer d'un équilibre entre la protection de l'environ-

nement et l'exploitation forestière. Ultimement, ses travaux devaient mener à des réformes qui permettraient de rétablir la confiance des citoyens<sup>42</sup>.

Les conclusions de la Commission Coulombe sont venues appuyer l'hypothèse d'une surexploitation en forêts publiques spécifiquement pour les essences résineuses<sup>43</sup>. En accordant trop de confiance aux modèles servant à évaluer les volumes de bois disponibles et à prédire le rythme de la régénération des forêts, le ministère aurait effectivement alloué des volumes de bois à la récolte trop élevés.

### Des simulations informatiques pour estimer les volumes de récolte

Les avancées technologiques et scientifiques ont changé la façon de calculer la possibilité forestière. Les simulations informatiques sont utilisées pour déterminer la récolte d'aujourd'hui selon une estimation des volumes de demain. L'entrée en vigueur du régime des CAAF en 1986 concrétise cette approche qui contraste avec celle qui prévalait auparavant, basée sur les stocks actuels<sup>44</sup>. Depuis, le concept de rendement soutenu est utilisé pour déterminer la possibilité forestière annuelle sur un horizon allant jusqu'à 150 ans<sup>45</sup>. Pour faire un tel exercice, il est important que l'ensemble des facteurs pouvant affecter les volumes de bois soient pris en compte et que les calculs de possibilité forestière soient mis à jour. Il s'est avéré que les simulations effectuées par le ministère n'étaient pas suffisamment précises.

Pour développer ces simulations, le ministère produit des inventaires forestiers depuis 1970 afin de quantifier les volumes et prédire leur évolution dans le temps. En utilisant des échantillons parmi les différentes unités d'aménagement, il espérait obtenir un niveau de précision de 95 % sur le volume marchand total en plus d'une précision de 70 % par strate dans une unité de sondage<sup>46</sup>. En intégrant les informations ainsi obtenues, mais aussi l'augmentation des rendements anticipés

39. Voir par exemple Pascale Guéricolas, « Desjardins coupé à blanc », *Le fil*, 8 avril 1999.

40. Alain Fortin, « Chapitre 4 : Gestion de la ressource forestière – Vérification menée auprès du ministère des Ressources naturelles », dans Vérificateur général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002 – Tome II*, 2002, p. 69.

41. Assemblée nationale du Québec, « Rapport des conclusions à la suite de l'audition du sous-ministre des ressources naturelles concernant la gestion de la ressource forestière », Rapport préliminaire présenté à la Commission de l'administration publique, mars 2003, p. 1.

42. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, « Le ministre Pierre Corbeil souligne le début des travaux de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise », Communiqué de presse, 3 février 2004; Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *La forêt, pour construire le Québec de demain – Livre vert*, février 2008, p. 10.

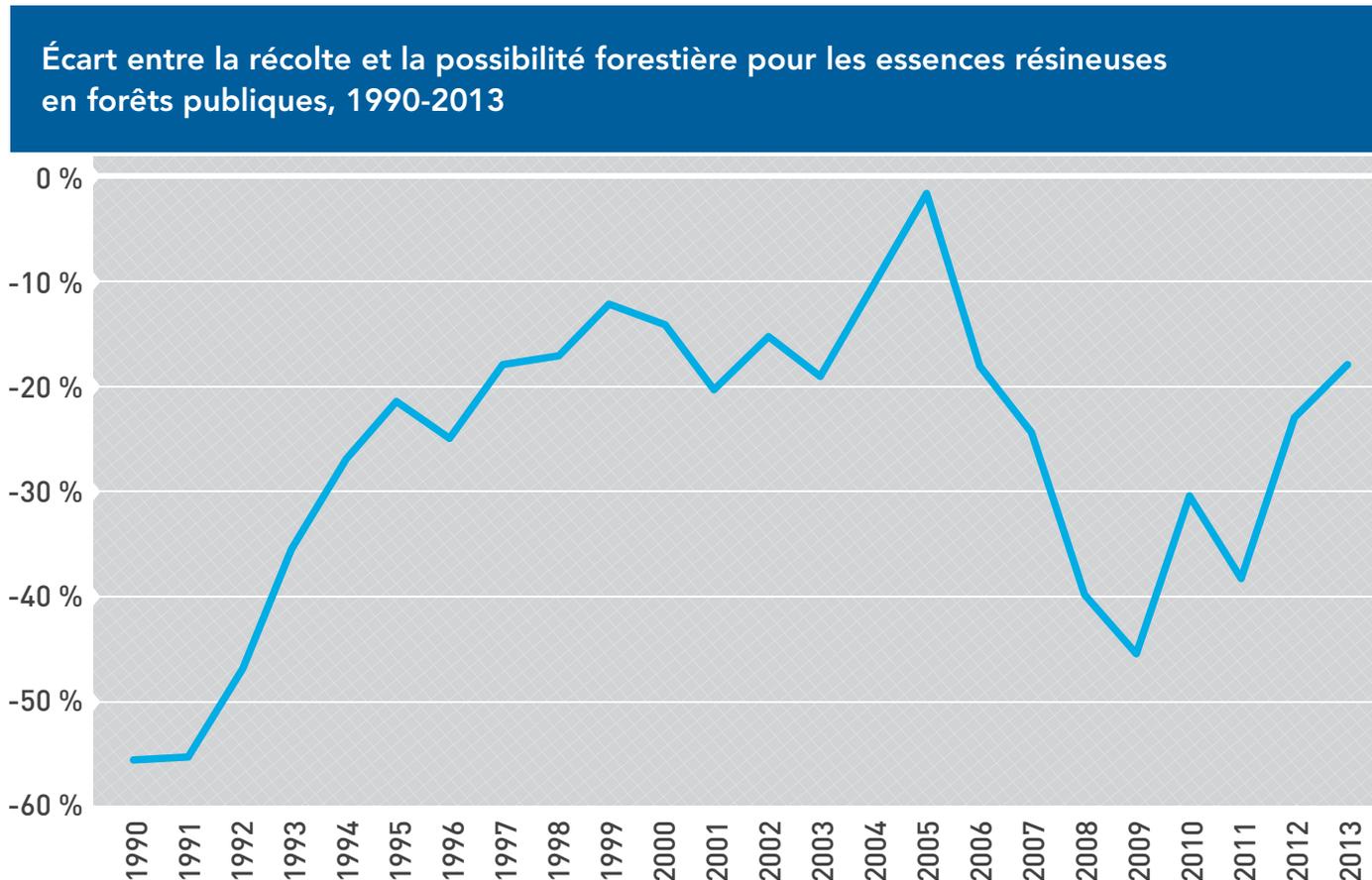
43. Guy Coulombe et al., *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*, décembre 2004, p. 144.

44. Eric Alvarez, « Du réel comme base d'une culture d'aménagistes forestiers », *La Forêt à Cœur*, 7 mai 2015.

45. Depuis 1987 et jusqu'en 2018, les possibilités annuelles de coupe doivent respecter le concept de rendement soutenu. Héloïse Rheault, « Rendement soutenu : Fascicule 1.3 », dans Marc Plante (dir.), *Manuel de détermination des possibilités forestières 2013-2018*, Bureau du forestier en chef, 2013, p. 19.

46. Une précision de 70 % signifie que si le volume moyen de bois déterminé par échantillonnage sur le terrain est de 100 m<sup>3</sup>/ha, cette valeur se situe en réalité (19 fois sur 20) entre 70 et 130 m<sup>3</sup>/ha.

Figure 2-2



**Note :** La possibilité et la récolte forestières comprennent les volumes de bois marchands nets pour les essences résineuses sur les terres provinciales.

**Source :** Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d'espèces, et Approvisionnement en bois—Tableaux juridiques, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 1990-2013.

avec l'intensification des travaux sylvicoles, le ministère a augmenté la possibilité forestière pour les essences résineuses en forêts publiques dès 1986. Elle est ainsi passée de 18 millions à 26 millions de mètres cubes lors de cette même année<sup>47</sup>. Lorsqu'on compare le niveau de récolte annuelle pour les essences résineuses avec la possibilité forestière calculée par le ministère, on constate un écart indiquant que les récoltes effectuées par les intervenants étaient largement inférieures entre 1990 et 2013 (voir Figure 2-2).

Cependant, la Commission Coulombe a démontré que ces estimations de possibilités forestières étaient beaucoup trop optimistes et, par conséquent, que les objectifs de récolte étaient trop élevés relativement à la capacité de régénération de la forêt. La méthode de calcul de la possibilité forestière surestimait notamment

**« Comme le révélait le Vérificateur général du Québec en 2002, c'était effectivement le ministère des Ressources naturelles qui n'assumait pas bien ses responsabilités. »**

la contribution des travaux sylvicoles au rendement futur des forêts. Aussi, la précision des échantillons servant à calculer les possibilités s'est avérée être bien en deçà du 70 % visé sur l'ensemble des unités de sondage. Ce pourcentage variait entre 17 % et 69 % dans certaines unités de sondage<sup>48</sup>. Étant donné que le calcul de la possibilité forestière est (entre autre) basé sur ces résultats, sa fiabilité a été largement surestimée.

47. Gilbert G. Paillé et Robert Deffrasnes, « Le nouveau régime forestier du Québec », *The Forestry Chronicle*, vol. 64, no 1, 1988, p. 7.

48. Guy Coulombe et al., *op. cit.*, note 43, p. 109.

Tableau 2-1

Écart entre Hanzlik et Sylva pour déterminer la possibilité forestière			
	ABITIBI- TÉMISCAMINGUE	SAGUENAY— LAC-SAINT-JEAN	CÔTE-NORD
Pourcentage des aires communes répertoriées dans la région	57 %	38 %	30 %
Superficie (ha)	2 539 758	5 792 108	1 630 917
Écart Hanzlik/Sylva	10 %	-6 %	3 %
Résineux	9 %	-7 %	2 %
Feuillus intolérants	20 %	7 %	27 %

Source : Guy Coulombe et al., *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise*, décembre 2004, p. 144.

Il existe différentes façons de produire les calculs de possibilités forestières et des résultats différents peuvent être ainsi obtenus. La méthode Hanzlik par exemple est reconnue pour surestimer considérablement la possibilité forestière. En comparant les estimations obtenues par Hanzlik avec ceux du logiciel Sylva qui était utilisé par le ministère à l'époque, il s'avère que le ministère surestimait la capacité de régénération des forêts. En effet, les résultats du logiciel Sylva indiquaient des volumes de récoltes supérieures à ceux d'Hanzlik au Saguenay-Lac-Saint-Jean et des coupes à peine inférieures en Abitibi-Témiscamingue et sur la Côte-Nord (voir Tableau 2-1).

**« En accordant trop de confiance aux modèles servant à évaluer les volumes de bois disponibles et à prédire le rythme de la régénération des forêts, le ministère aurait effectivement alloué des volumes de bois à la récolte trop élevés. »**

À la lumière de cette observation, la Commission Coulombe proposait de créer un nouvel organisme, soit le Bureau du forestier en chef, pour remplacer Forêt Québec dans la gestion des inventaires forestiers et de tout ce qui se rattache au calcul des possibilités fores-

tières<sup>49</sup>. Elle recommandait aussi de réduire la possibilité forestière pour assurer la pérennité des essences résineuses en forêts publiques<sup>50</sup>.

Dès 2006, le Bureau du forestier en chef a appliqué une baisse effective sur l'ensemble des forêts publiques de 23,8 % en moyenne pour les essences résineuses, un pourcentage qui variait de 13,4 % à 36,6 % selon les régions<sup>51</sup>. Lorsqu'on fait l'exercice d'appliquer rétroactivement cette baisse de 23,8 % pour la période 1990-2004, on observe un dépassement de la récolte en essences résineuses par rapport à la possibilité forestière à 9 reprises (voir Figure 2-3).

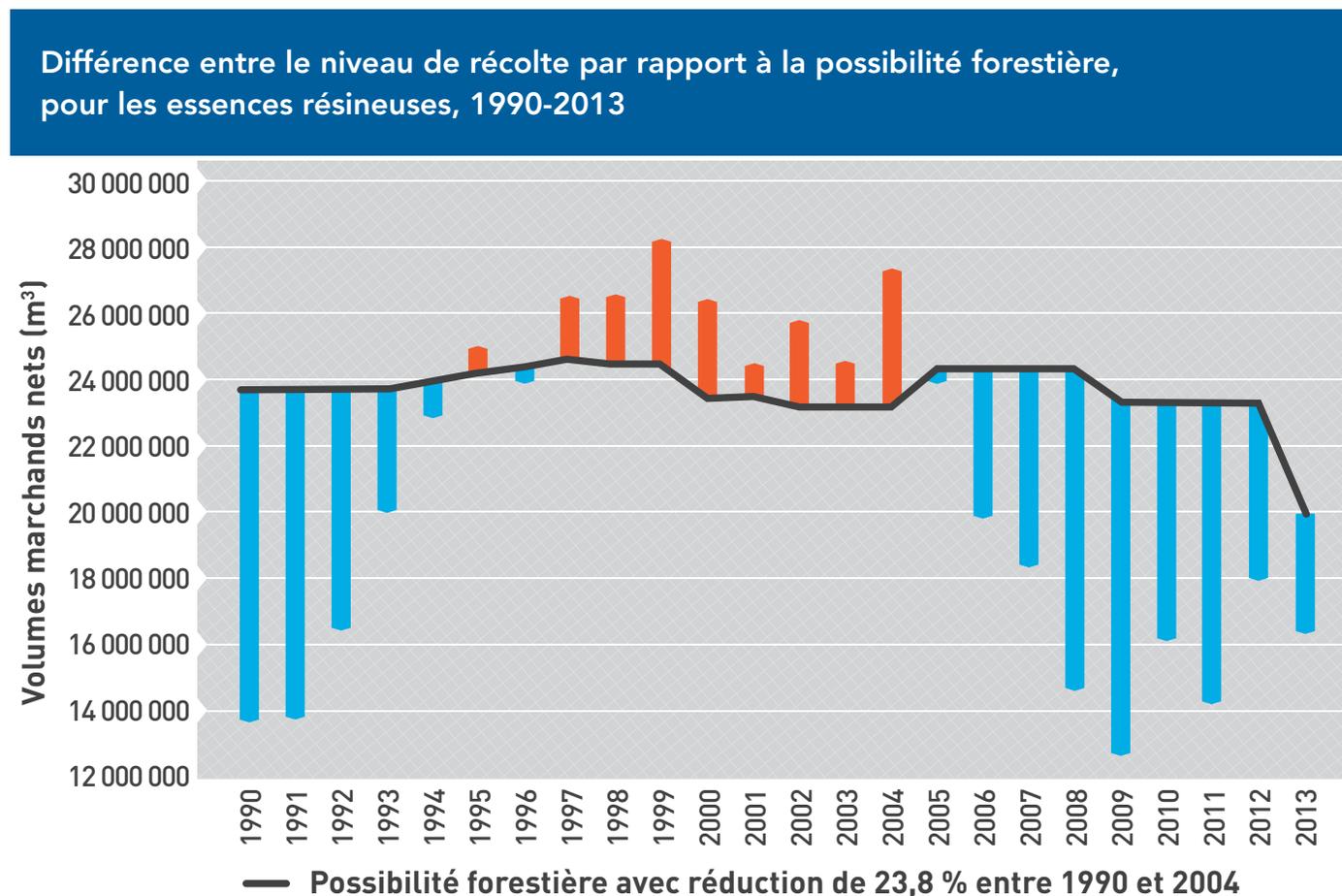
Bien que la taille de l'échantillon utilisé dans les travaux de la Commission Coulombe soit faible et qu'il ne concerne que trois régions, l'évolution des volumes de bois durant cette période vient soutenir l'hypothèse de surexploitation. Les directives du gouvernement visant à faire augmenter la récolte forestière ont donc certainement contribué à la baisse de 22 % des stocks de bois

49. Bureau du forestier en chef, « Rapport de gestion du forestier en chef 2005-2006 », juin 2006, p. 8-12.

50. Il était recommandé que « d'ici l'entrée en vigueur des Plan d'aménagement forestier intégrés 2008-2013, la possibilité ligneuse pour le groupe sapin-épinettes-pin gris-mélèze (SEPM) soit réduite de 20 % dans chacune des aires communes, par rapport à la possibilité inscrite dans les plans généraux présentement en vigueur, et que les attributions soient ajustées selon la situation particulière de chaque aire commune ». Guy Coulombe et al., *op. cit.*, note 43, p. 245.

51. Gilbert Paillé et al., *Analyse du rapport du Forestier en chef sur la possibilité forestière 2008-2013*, Rapport du Comité Paillé au Bureau de l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec, mars 2007, p. 12-13.

Figure 2-3



**Note :** La possibilité et la récolte forestière comprennent les volumes de bois marchands nets pour les essences résineuses sur les terres provinciales. En l'absence de certaines données sur le site du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et par souci de cohérence, nous avons utilisé la Base de données nationale sur les forêts dans ce *Cahier de recherche*. L'utilisation de dates différentes dans la compilation des données annuelles ainsi que des différences méthodologiques occasionnent un léger écart par rapport aux données du ministère sur le plan des niveaux de récolte et de la possibilité forestière. Ces variations sont cependant trop faibles pour affecter les tendances et les conclusions qui en sont tirées.

**Sources :** Calculs de l'auteur. Gilbert Paillé et al., *Analyse du rapport du Forestier en chef sur la possibilité forestière 2008-2013*, Rapport du Comité Paillé au Bureau de l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec, mars 2007, p. 13; Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d'espèces, et Approvisionnement en bois—Tableaux juridiques, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 1990-2013.

pour les essences résineuses entre 1970 et 2008<sup>52</sup>. Cette baisse des stocks a cependant été compensée par une récolte forestière considérablement affaiblie pour les années subséquentes en raison de la crise financière et de la baisse des mises en chantiers résidentielles aux États-Unis et au Canada.

La forêt québécoise est en effet en situation de sous-exploitation depuis 2006. Plus précisément, la récolte annuelle pour les essences résineuses se situe systéma-

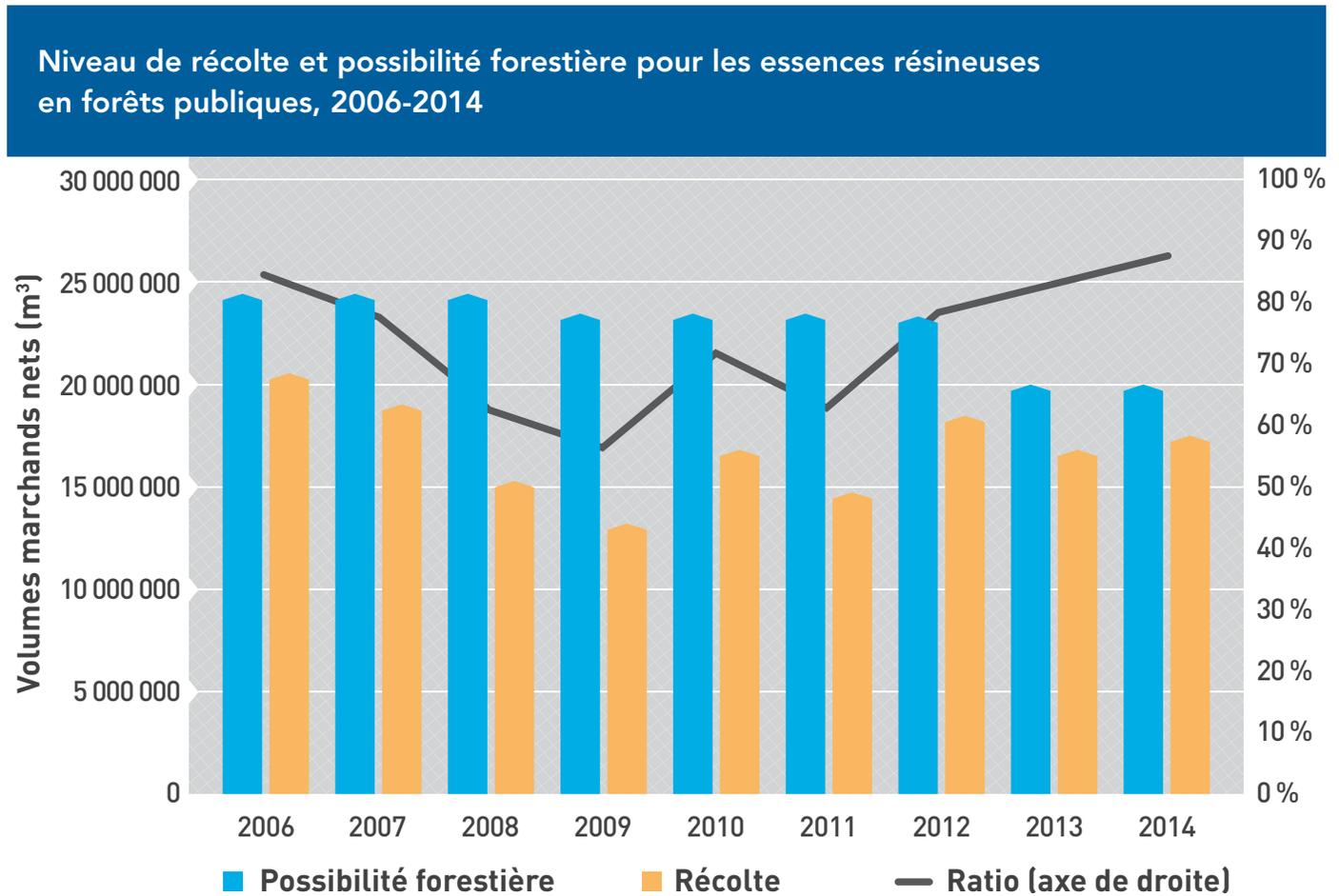
tiquement sous la possibilité forestière, et ce, même après sa révision à la baisse. En moyenne, ce n'est que 74 % de la possibilité forestière qui est annuellement récoltée (voir Figure 2-4).

### L'après-Coulombe

Peu après le dépôt des recommandations du rapport de la Commission Coulombe, bien des choses ont changé sur le plan de la gouvernance des forêts publiques. Depuis le transfert des responsabilités de Forêt Québec

52. Cette diminution s'explique aussi par les feux de forêts et une épidémie de la tordeuse des bourgeons de l'épinette qui a sévi de 1967 à 1992. Bureau du forestier en chef, État de la forêt publique du Québec et de son aménagement durable : *Bilan 2008-2013*, novembre 2015, p. 137-138.

Figure 2-4



Source : Calculs de l’auteur. Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d’espèces, et Approvisionnement en bois—Tableaux juridiques, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 2006-2014.

« La Commission Coulombe a démontré que ces estimations de possibilités forestières étaient beaucoup trop optimistes et, par conséquent, que les objectifs de récolte étaient trop élevés relativement à la capacité de régénération de la forêt. »

vers le Bureau du forestier en chef<sup>53</sup>, les méthodes et logiciels utilisés pour calculer la possibilité forestière ont considérablement évolué. Pour éviter d’allouer des volumes de bois supérieurs à la capacité de régénération de la forêt, le Forestier en chef a remplacé le logiciel

Sylva par un nouveau logiciel pour évaluer les possibilités forestières avec plus de précision<sup>54</sup>. Plus récemment, de nouvelles variables comme les « valeurs de la société » et les changements climatiques ont été intégrées au calcul des possibilités forestières<sup>55</sup>.

De plus, un processus de régionalisation de l’élaboration des plans d’aménagements a été entamé à partir de 2004. Ce processus a mené à la délégation de certaines responsabilités aux Conférences régionales des élus et à la création des Commissions forestières régionales. Bien que le périmètre de consultation ait en apparence été élargi pour inclure les organismes

53. Gouvernement du Québec, *Loi modifiant la Loi sur le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs et d’autres dispositions législatives*, 2005.

54. Bureau du forestier en chef, *Rapport d’activités du Forestier en chef 2014-2015*, septembre 2015, p. 21.  
 55. Bureau du forestier en chef, *Plan stratégique du Bureau du forestier en chef 2012-2016*, 2012, p. 8.

Tableau 2-2

Caractéristiques des régimes forestiers, 1826-2013			
PÉRIODE	TYPE DE RÉGIME	RESPONSABILITÉS	DURÉE DES CONTRATS
1826-1974	Concessions	Les concessionnaires attribuent les volumes de bois, gèrent les inventaires, confectionnent les plans d'aménagement et protègent leur territoire contre le feu.	Sans limite de temps, à condition de respecter les conditions préétablies par le gouvernement
1974-1987	Période de transition : abolition graduelle des concessions et utilisation des réserves en forêts domaniales	Droit de coupe en forêt domaniale attribué par le ministre des Terres et Forêts.	Déterminée par le ministre des Terres et Forêts
1987-2013	Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF)	Le gouvernement détermine le volume de bois à récolter selon la possibilité forestière par type d'essence. Les détenteurs de CAAF doivent soumettre un plan d'aménagement et leurs stratégies sylvicoles.	25 ans
2013-	Garanties d'approvisionnement	Le gouvernement est responsable de la planification forestière, du suivi et du contrôle des interventions forestières, de l'attribution des droits forestiers, du mesurage des bois et de la mise aux enchères d'une partie des bois.	Cinq ans ou moins, selon la volonté du ministre

Source : Jasmin Guénette et Pierre Desrochers avec la collaboration d'Alexandre Moreau, « La forêt est-elle menacée au Québec? », Note économique, IEDM, août 2014, p. 3.

régionaux et les municipalités, le ministère a toujours le dernier mot<sup>56</sup>.

Dans un second Livre vert publié en 2008, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune constate que « ces changements au régime forestier n'ont réussi ni à soutenir la confiance de la population à l'égard de la

gestion des forêts ni à susciter le consensus des acteurs quant aux priorités à retenir »<sup>57</sup>. Ce document a servi de base à la plus récente refonte du régime forestier en 2013.

Étonnamment, même si les critiques formulés par la Commission Coulombe et le Vérificateur général s'adressaient au ministère, elles ont mené à une centralisation pratiquement complète de la gestion forestière

56. Marlène Bachand, *Les commissions forestières régionales et les commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire comme nouveau modèle de gouvernance de la ressource forestière au Québec*, Essai présenté au Centre Universitaire de Formation en Environnement de l'Université de Sherbrooke, mai 2008, p. 24-26.

57. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *La forêt, pour construire le Québec de demain - Livre vert*, février 2008, p. 9.

entre les mains des organismes gouvernementaux. Le nouveau régime forestier entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2013 a remplacé les CAAF par des garanties d’approvisionnement d’une durée de cinq ans ou moins, selon la volonté du ministre. Ce nouveau régime accorde au gouvernement la quasi-totalité des responsabilités reliées à la forêt, soit la planification forestière, le suivi et le contrôle des interventions forestières, l’attribution des droits forestiers, le mesurage des bois et la mise aux enchères d’une partie des bois récoltés en forêt publique<sup>58</sup>.

Ce nouveau régime a réduit la responsabilité des entreprises. Sous le régime des concessions et, jusqu’à un certain point, sous celui des CAAF, les entreprises avaient des incitations financières à ménager la forêt en considérant sa pérennité. Elles n’ont aujourd’hui pratiquement aucune autonomie et doivent se contenter de suivre les directives des agences du gouvernement d’une année à l’autre (voir Tableau 2-2).

**« Les directives du gouvernement visant à faire augmenter la récolte forestière ont certainement contribué à la baisse de 22 % des stocks de bois pour les essences résineuses entre 1970 et 2008. »**

Les rapports du Vérificateur général en 2002 et de la Commission Coulombe en 2004 ont bousculé plusieurs mythes à propos de l’exploitation forestière. Alors que certains prétendent que seul le gouvernement peut exploiter durablement la forêt et que les intervenants ne songent qu’aux profits à court terme<sup>59</sup>, c’est en réalité la gestion du gouvernement qui a mené à la surexploitation. Il a été reproché au ministère de ne pas prévoir une marge de manœuvre suffisante pour faire face à la récurrence des perturbations naturelles que sont les feux, les insectes et les maladies, mais aussi les perturbations anthropiques<sup>60</sup>. Ironiquement, tel que mentionné au chapitre précédent, on reprochait aux concessionnaires de sous-exploiter le potentiel forestier alors que ces derniers se gardaient une marge de manœuvre en prévision de ces mêmes perturbations.

En dépit de la période de récolte intensive au début des années 2000, les forêts publiques québécoises ne

sont pas en voie de disparaître. Au contraire, on ne récolte plus aujourd’hui en moyenne que 65 % de ce qu’elles peuvent offrir annuellement pour l’ensemble des essences sans affecter les stocks<sup>61</sup>. Par ailleurs, contrairement à ce qui est souvent affirmé, les compagnies forestières n’ont pratiquement plus d’influence sur les quantités de bois récoltés. C’est essentiellement l’État qui gère aujourd’hui la forêt au Québec, une situation qui soulève de nombreuses inquiétudes en ce qui a trait à l’avenir de l’industrie.

58. Gouvernement du Québec, *Loi sur l’aménagement durable du territoire forestier*, articles 52 et 104, juillet 2014.

59. Pierre Dubois, « Une histoire d’aliénation », dans Simon Tremblay-Pepin (dir.), *Dépossession : Une histoire économique du Québec contemporain*, Institut de recherche et d’informations socio-économiques, Lux éditeur, 2015.

60. Alain Fortin, *op. cit.*, note 40, p. 81.

61. Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridictionnels, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d’espèces, et Approvisionnement en bois—Tableaux juridictionnels, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 2006-2014.



## CHAPITRE 3

### La réforme du régime forestier dans un contexte de crise

En raison du conflit du bois d'œuvre résineux entre le Canada et les États-Unis et de la crise économique de 2008, des milliers d'emplois ont été perdus dans l'industrie forestière et plusieurs usines ont dû cesser leurs activités. C'est dans ce contexte de crise, décrit dans ce chapitre, qu'une autre importante refonte du régime forestier a été entreprise qui a culminé avec l'adoption de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* en 2013.

### Récolte forestière et approvisionnement de la matière ligneuse

Le maintien des emplois et des investissements dans le secteur forestier est tributaire d'un approvisionnement accessible, transparent et prévisible. Au Québec, les usines s'approvisionnent dans des forêts couvrant une part importante du territoire québécois et offrant une variété d'essences ligneuses. Des 761 100 km<sup>2</sup> de forêts couvrant le territoire, seulement 36 % sont consacrés aux travaux forestiers<sup>62</sup>. Cette part est subdivisée en 71 unités d'aménagement par le Bureau du forestier en chef pour effectuer les calculs de la possibilité forestière en vue de la récolte. Une infime partie des volumes de bois y étant ainsi répertoriés sont annuellement récoltés, soit un peu moins de 1 % depuis 1990 (voir Figure 3-1).

Que ce soit en forêts publiques ou privées<sup>63</sup>, les volumes de bois récoltés sont inférieurs à la possibilité

forestière annuelle<sup>64</sup>. Comme il a été démontré précédemment, il s'agit d'une situation qui perdure depuis longtemps et qui avait même justifié la révocation des concessions forestières dans les années 1960, alors qu'on reprochait aux compagnies forestières de ne récolter que 65 % de la possibilité forestière. Pourtant, ce ratio a été en moyenne de 66 % en forêts publiques comme en forêts privées même après la fin du régime des concessions (voir Figure 3-2).

**« En raison du conflit du bois d'œuvre résineux entre le Canada et les États-Unis et de la crise économique de 2008, des milliers d'emplois ont été perdus dans l'industrie forestière et plusieurs usines ont dû cesser leurs activités. »**

Ce ratio est fortement influencé par l'évolution de la possibilité forestière et de la demande pour les produits forestiers. Depuis la Commission Coulombe, on a observé plusieurs baisses consécutives de la possibilité forestière en forêts publiques. En dépit d'une légère hausse au cours des dernières années, les niveaux de récolte actuellement permis dans les forêts publiques sont relativement peu élevés. Pour l'ensemble des essences, la possibilité forestière est passée de près de 56 millions de m<sup>3</sup> en 1990 à un peu plus de 45 millions de m<sup>3</sup> en 2015 (voir Figure 3-3). Essentiellement, cette diminution s'explique par la baisse de 33 % de la possibilité forestière pour les essences résineuses en forêts publiques lors de la même période<sup>65</sup>.

Malgré ces baisses depuis le sommet des années 1990, les forêts publiques représentent toujours la plus grosse partie de la récolte au Québec. Pour la période de 1990 à 2014, elles comptaient en moyenne pour 75 % de la récolte totale (voir Figure 3-4).

Les usines de transformation sont donc très dépendantes de l'approvisionnement en forêts publiques. La fréquence des variations et la baisse de la possibilité forestière au cours des dernières années viennent d'ailleurs compliquer leurs activités, puisqu'elles doivent

62. Ce taux est basé sur la superficie retenue pour le calcul de la possibilité forestière révisé pour la période 2014-2018 et la superficie totale des zones d'inventaire. Bureau du forestier en chef, Calcul des possibilités forestières, Période 2013-2018; Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, Milieu forestier.

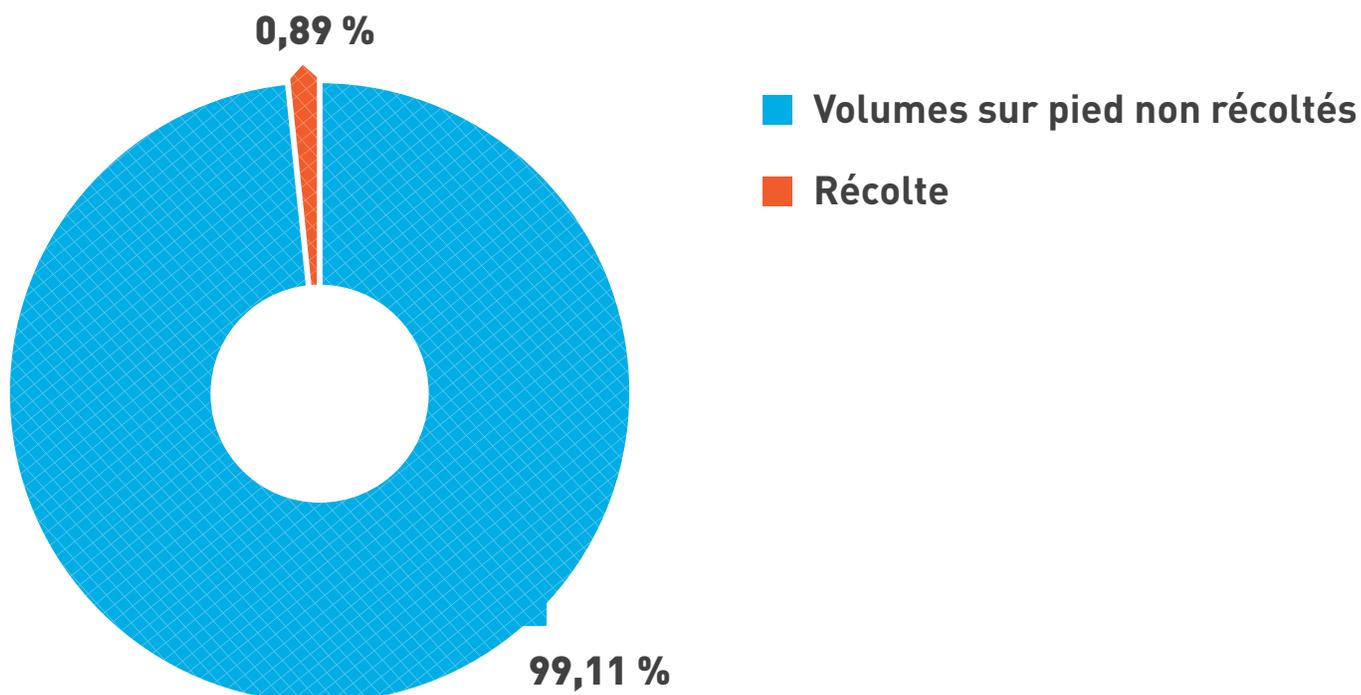
63. Depuis 1990, les agences régionales de mise en valeur de la forêt privée produisent des plans d'aménagement forestier incluant les possibilités forestières pour les producteurs forestiers privés qui doivent vendre leurs bois par l'entremise d'un plan conjoint. Suite à l'instauration du nouveau régime forestier, ces agences doivent mettre en œuvre les orientations retenues par le Forum des partenaires provinciaux présidé par le ministre qui y occupe un rôle décisionnel. Les volumes rendus disponibles pour les détenteurs d'une garantie d'approvisionnement ou aux enchères publiques sont ultimement déterminés par le ministre, sous recommandation du Forestier en chef. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, La gouvernance en forêt privée; Gouvernement du Québec, *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, article 1, 47 et 91; Gouvernement du Québec, *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*, article 44 et 50; Bureau du forestier en chef, Avis du Forestier en chef relatif au calcul des possibilités forestières en forêt privée.

64. Hormis quelques dépassements de la récolte pour les essences résineuses sous le régime des CAAF (voir Chapitre 2), les forêts publiques ont historiquement été sous-exploitées.

65. Base de données nationale sur les forêts, Approvisionnement en bois – Tableaux juridiques, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 1990-2015.

Figure 3-1

### Proportion de la récolte annuelle sur le volume total de bois sur pied en forêts publiques, 1990-2013



**Note :** Il s'agit d'une moyenne établie sur la base des données d'inventaires forestiers compilées par le Bureau du forestier en chef, soit 1990-2002, 2008 et 2013.

**Sources :** Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d'espèces, 2014; Bureau du forestier en chef, *État de la forêt publique du Québec et de son aménagement durable : Bilan 2008-2013*, novembre 2015, p. 137.

prévoir à long terme lorsqu'elles investissent pour augmenter leur production.

**« En dépit d'une légère hausse au cours des dernières années, les niveaux de récolte actuellement permis dans les forêts publiques sont relativement peu élevés. »**

L'abolition des CAAF a instauré un climat d'incertitude qui semble perdurer encore aujourd'hui, comme le démontre notamment le cas de la scierie Lauzon en Outaouais. En 2007, la scierie avait investi 25 millions de dollars en prévision d'un octroi de 210 000 m<sup>3</sup> de bois convenu avec le gouvernement. Depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime forestier, les possibilités forestières ont été revues à la baisse et le volume consenti

n'est que de 158 000 m<sup>3</sup> de bois<sup>66</sup>. La scierie ne dispose donc pas de volumes suffisants pour rentabiliser son investissement et des emplois n'ont pas été créés, alors que la forêt est en situation de sous-exploitation.

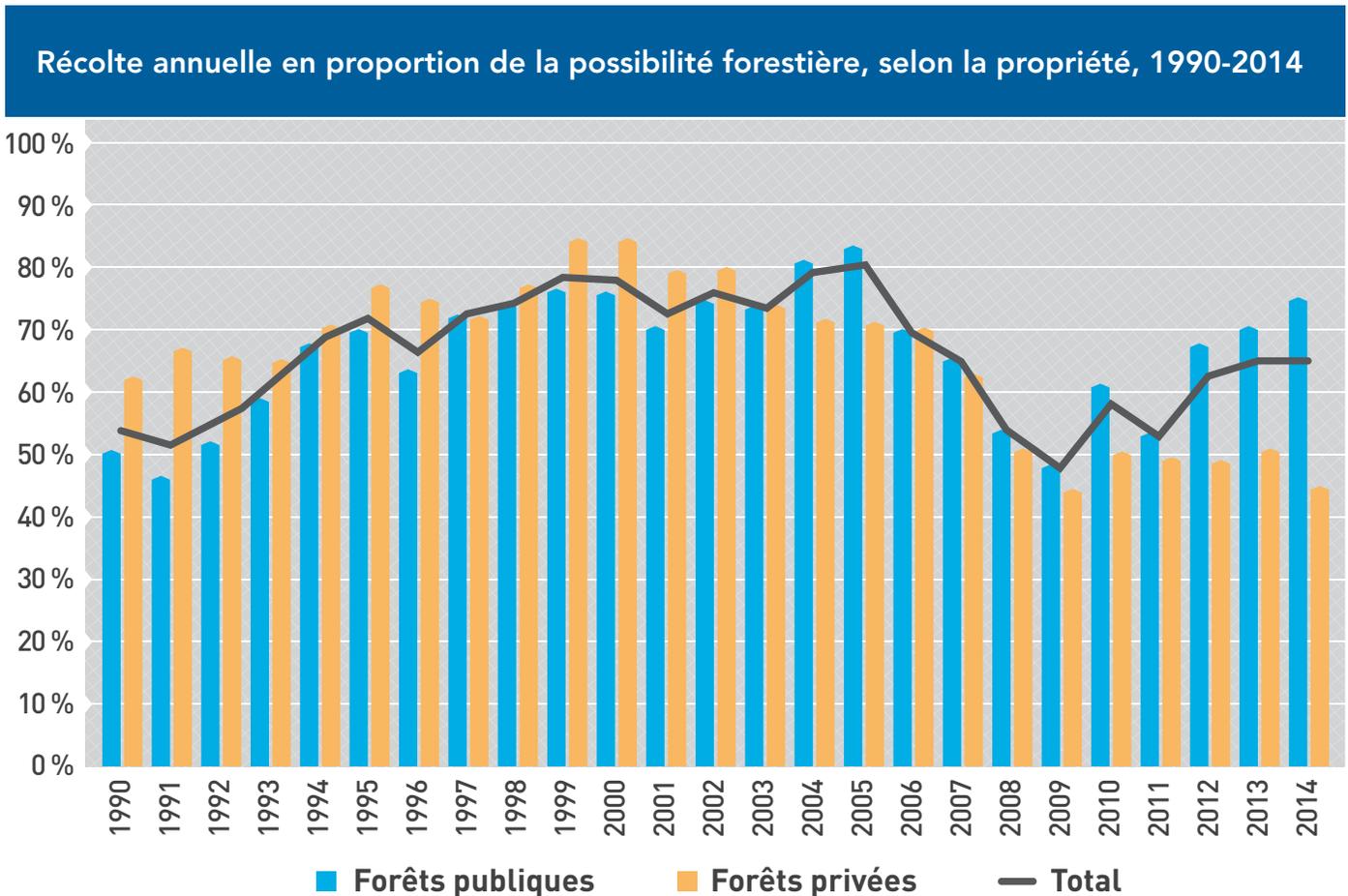
Cette situation n'est pas isolée et plusieurs projets d'investissement dépendent d'une décision politique négociée sur une base *ad hoc* pour obtenir les volumes de bois nécessaires à leur approvisionnement<sup>67</sup>. La vision à court terme qui caractérise les garanties d'approvisionnement sous l'actuel régime et les variations souvent à la baisse des volumes de bois alloués en forêts publiques viennent décourager les investissements qui nécessitent une planification dans un horizon éloigné<sup>68</sup>.

66. Jessy Laflamme, « Scierie Lauzon : le gouvernement refuse d'augmenter le volume de bois », *Info07*, 23 août 2016.

67. Gouvernement du Québec, Bureau du premier ministre, « Dix projets d'investissement en analyse pour utiliser les volumes de bois disponibles », Communiqué de presse, 21 septembre 2015.

68. Louis Tremblay, « PFR pourrait investir 1G\$ à Saint-Félicien », *Le Quotidien*, 6 avril 2016.

Figure 3-2



Source : Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d'espèces, et Approvisionnement en bois—Tableaux juridiques, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 1990-2014.

En conséquence, les investissements ne sont pas réalisés ou ne peuvent pas être pleinement rentabilisés et moins d'emplois seront créés ou maintenus.

### Le mode de tenure au centre de la crise sur le bois d'œuvre

L'importance de la récolte forestière en provenance des forêts publiques au Québec, à l'instar de bien d'autres provinces canadiennes, n'est pas sans causer de problème avec les États-Unis<sup>69</sup>. Hormis les provinces atlantiques, les gouvernements provinciaux sont les principaux propriétaires des forêts situées sur leur territoire respectif. Pour l'ensemble du Canada, c'est donc près de 95 % des forêts qui sont de propriété publique comparativement à seulement 42 % pour les États-Unis (voir

Figure 3-5). De ce fait, la quasi-totalité des récoltes forestières canadiennes est issue des forêts publiques, alors que 90 % du bois d'œuvre américain provient des forêts privées<sup>70</sup>.

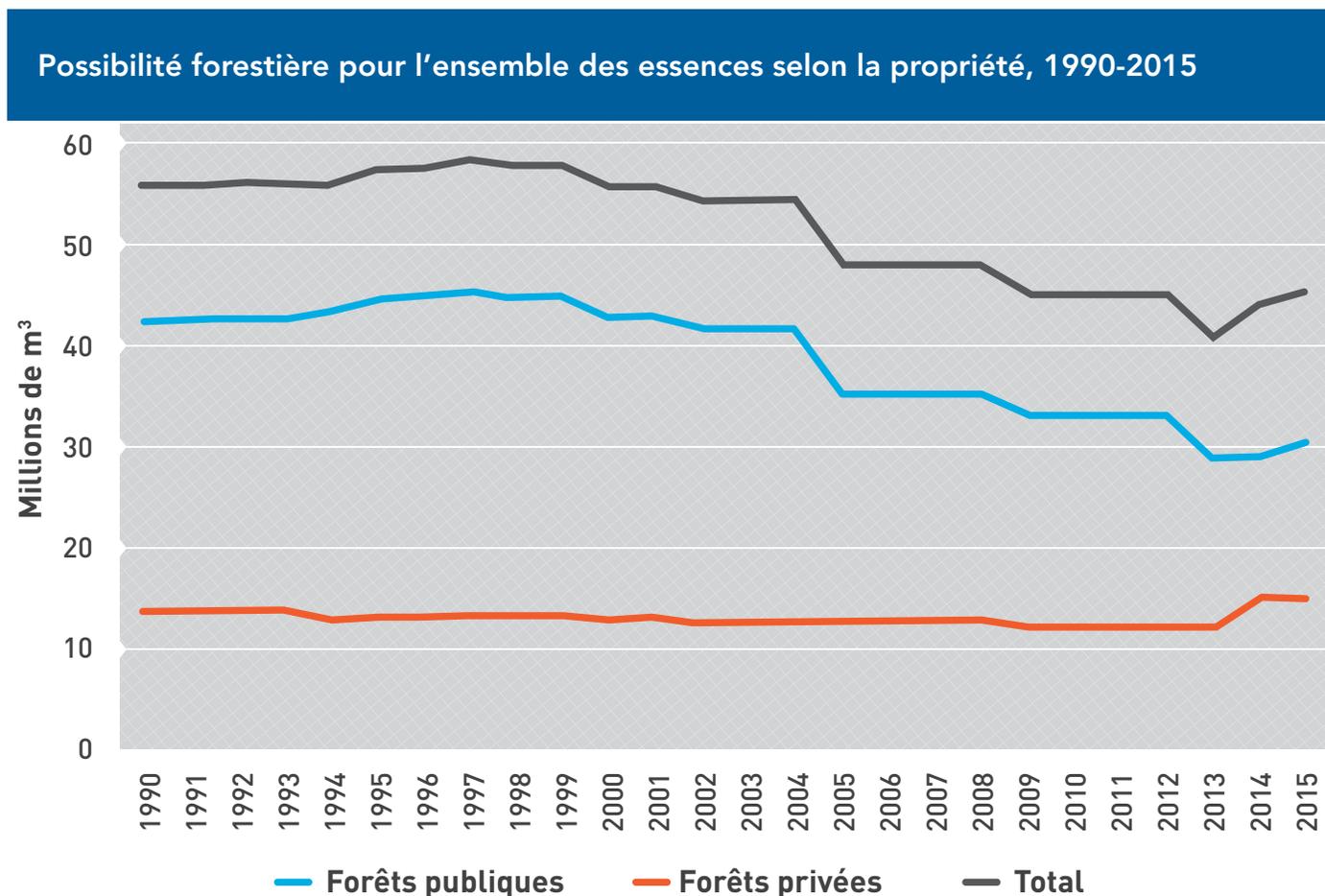
« L'abolition des CAAF a instauré un climat d'incertitude qui semble perdurer encore aujourd'hui, comme le démontre notamment le cas de la scierie Lauzon en Outaouais. »

Dès 1982, un groupe de producteurs de bois d'œuvre américains a soumis une plainte à la US International Trade Administration en affirmant que l'industrie du bois d'œuvre canadienne était injustement subventionnée.

69. Peter Berg, « Le différend Canado-Américain sur le bois d'œuvre », Capsule d'information pour les parlementaires, Bibliothèque du Parlement du Canada, 10 juin 2004.

70. Peter A. Piliounis, « Anatomy of a Trade Dispute: The Question of Softwood Lumber », *Dalhousie Journal of Legal Studies*, vol. 1, no 1, 1992, p. 71-86.

Figure 3-3



Source : Base de données nationale sur les forêts, Approvisionnement en bois—Tableaux juridiques, Tableau 2.1.1.1 : Récolte potentielle, 1990-2015.

« La vision à court terme qui caractérise les garanties d’approvisionnement sous l’actuel régime et les variations souvent à la baisse des volumes de bois alloués en forêts publiques viennent décourager les investissements qui nécessitent une planification dans un horizon éloigné. »

Selon eux, les redevances payées par les usines canadiennes étaient inférieures à celles payées par leurs concurrents américains<sup>71</sup>. L’absence d’un véritable mécanisme de marché permettant de déterminer le niveau des redevances exigées par les provinces est au cœur

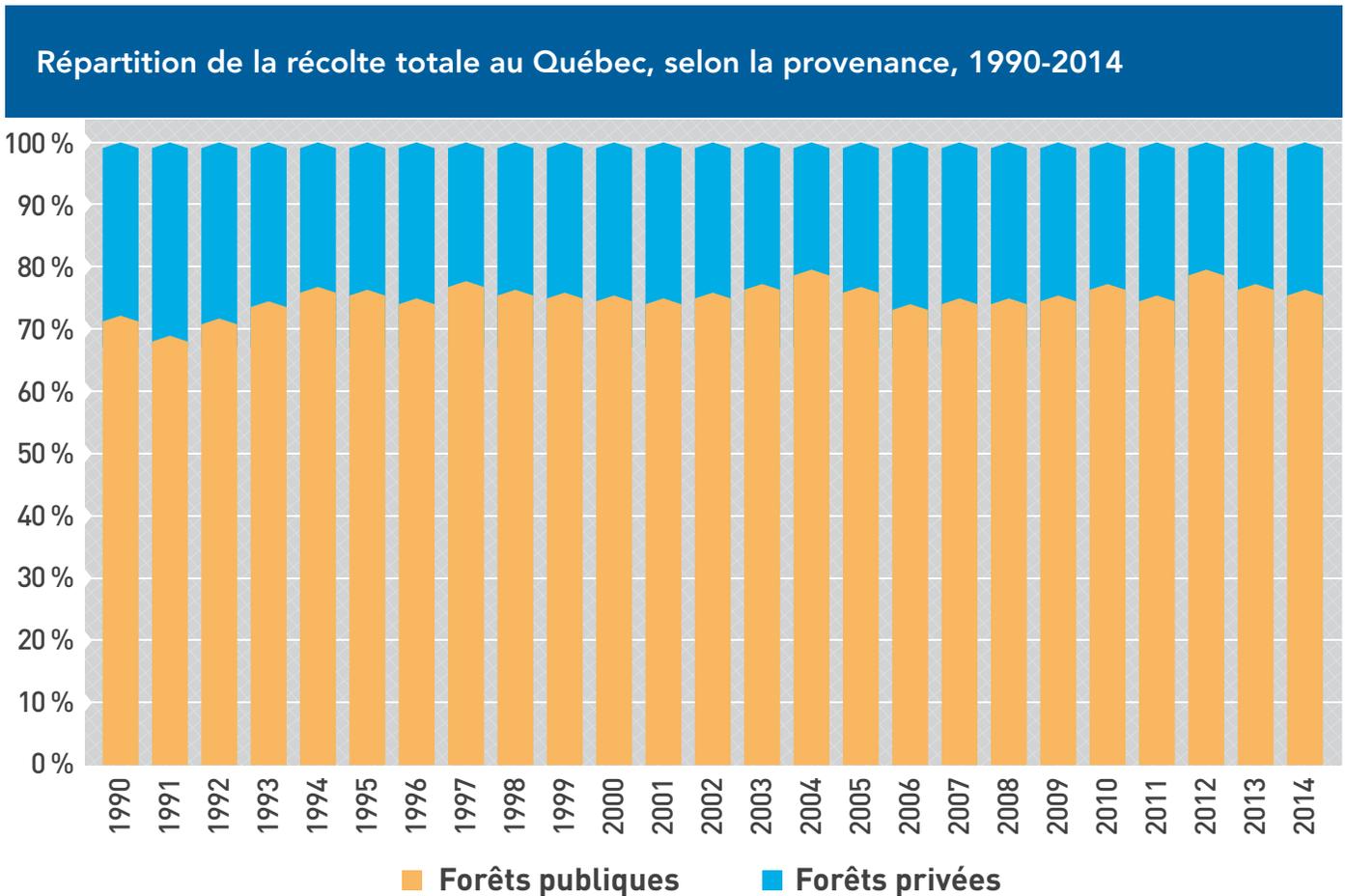
du conflit, qui perdure depuis plus de 30 ans<sup>72</sup>. Un jugement en vertu de l’ALENA a effectivement confirmé l’existence d’une subvention mais celle-ci était inférieure au seuil de 1 % nécessaire pour justifier des sanctions selon les lois américaines<sup>73</sup>. L’existence d’un dommage ou d’une menace de dommage causé à l’industrie américaine n’a donc jamais été démontrée hors de tout doute par le gouvernement américain.

En dépit des multiples revers devant les plus hautes instances juridiques régulant le commerce international<sup>74</sup>, le gouvernement américain a été en mesure de négocier un accord imposant des tarifs et des quotas sur le

71. *Ibid.*  
 72. Peter Berg, *op. cit.*, note 69.  
 73. Décision du tribunal de l’ALENA, novembre 2005. Voir U.S. Lumber Coalition, « U.S. - Canada Lumber Trade Dispute: A Brief History », octobre 2015, p. 3.  
 74. Peter A. Piliounis, *op. cit.*, note 70, p. 74-76; Peter Stollery et Consiglio Di Nino, *Accès incertain : Les conséquences des mesures prises par les États-Unis touchant la sécurité et le commerce pour la politique commerciale canadienne—Volume premier*, Rapport du Comité sénatorial permanent des affaires étrangères, juin 2003, p. 105-108.

71. *Ibid.*

Figure 3-4



Source : Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d'espèces, 1990-2014.

bois d'œuvre résineux en provenance du Canada. Le plus récent accord conclu en 2006 et qui a pris fin en octobre 2015<sup>75</sup>, permettait aux producteurs de bois d'œuvre résineux canadien d'exporter certains produits selon deux options. La première comprenait un tarif d'exportation assortie d'une limitation de volume tandis que la seconde était constituée seulement d'une taxe beaucoup plus élevée. Le taux imposé variait entre 0 et 15 % et était proportionnel à l'écart entre le prix du bois d'œuvre à l'origine et le prix de référence déterminé sur une base mensuelle<sup>76</sup>.

**« La quasi-totalité des récoltes forestières canadiennes est issue des forêts publiques, alors que 90 % du bois d'œuvre américain provient des forêts privées. »**

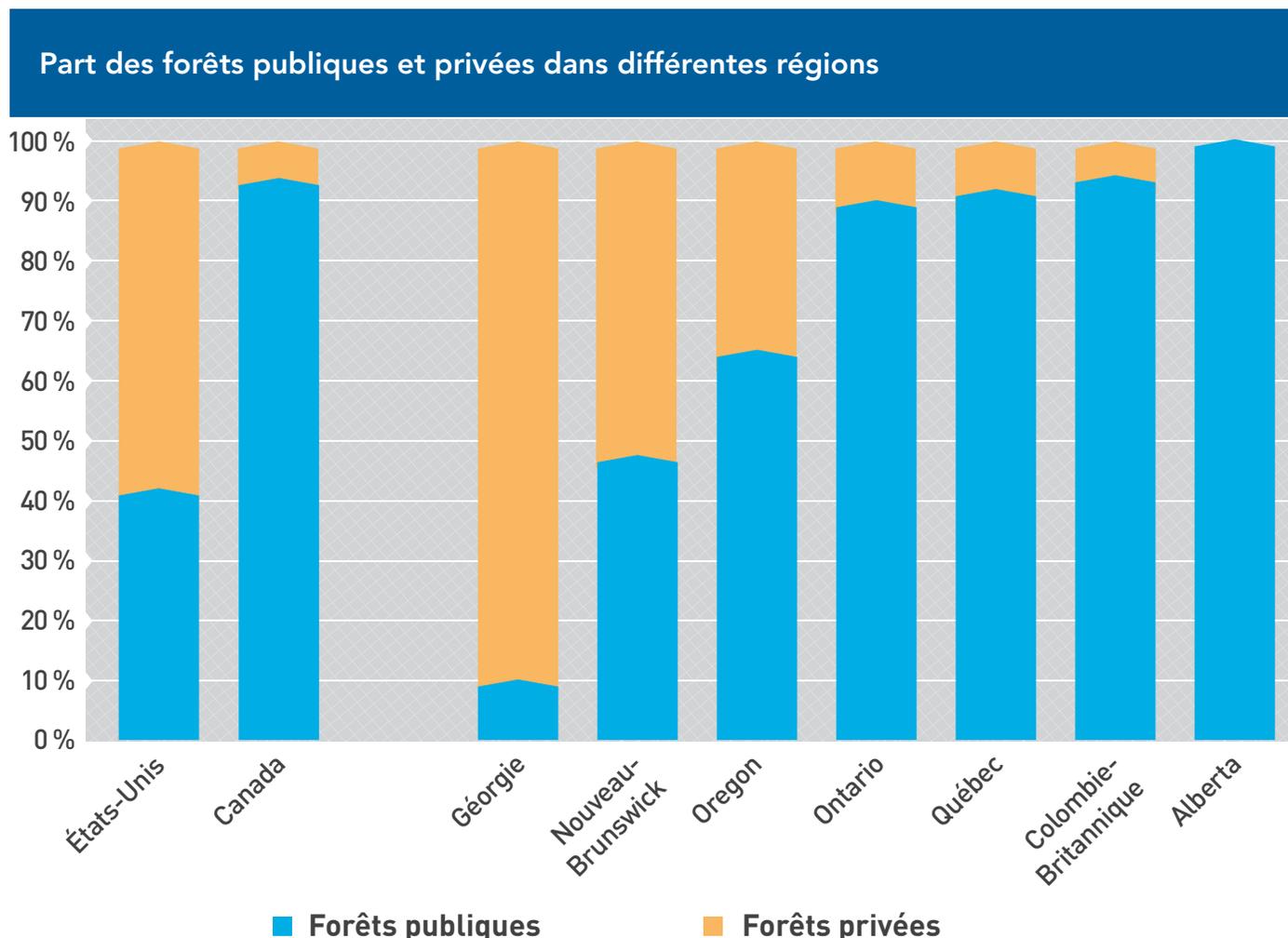
Neuf ans après son entrée en vigueur, il est estimé que l'accord a réduit de 7,78 % les importations de bois d'œuvre en provenance du Canada lorsque les tarifs étaient appliqués, ce qui a coûté plus de 2 milliards de dollars au secteur forestier canadien. Les producteurs de bois d'œuvre américains ont ainsi réalisé des gains de 4,63 milliards de dollars canadiens<sup>77</sup> alors que les

75. Une période de grâce d'un an avait ensuite été convenue et est arrivée à échéance le 12 octobre 2016. Au moment d'aller sous presse à la mi-octobre, aucune entente n'a été signée et l'incertitude plane toujours quant aux possibles taxes et quotas qui pourraient être imposés par le gouvernement américain. Christian Noël, « Vers une 5<sup>e</sup> guerre commerciale sur le bois d'œuvre? », Radio-Canada, 6 juin 2016; Affaires mondiales Canada, « Déclaration du Canada et des États-Unis au sujet du bois d'œuvre résineux », Communiqué de presse, 12 octobre 2016.

76. Affaires mondiales Canada, « Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique », article VII, septembre 2006.

77. À moins d'une indication contraire, tous les montants sont exprimés en dollars canadiens.

Figure 3-5



**Sources :** Aménagement forestier durable au Canada, Produits forestiers, Produits Forestiers Légaux au Canada, Cadre canadien de la gestion des forêts; Oregon Forest Resources Institute, Ask a forester; Georgia Forestry Commission, *Georgia Statewide Assessment of Forest Resources*, août 2015, p. 23; Brett J. Butler et al., « Findings from the USDA Forest Service’s National Woodland Owner Survey », *Journal of Forestry*, vol. 114, 2016, p. 4.

consommateurs américains, eux, ont perdu 6,36 milliards de dollars<sup>78</sup>.

La valeur des exportations canadiennes totales de bois d’œuvre est passée de 7,1 milliards de dollars en 2006 à 5,6 milliards de dollars en 2015. C’est 23 % des ventes et des emplois du secteur canadien de la fabrication de produits en bois qui dépendent des termes de l’Accord canado-américain sur le bois d’œuvre résineux, soit en moyenne 4,4 milliards de dollars et 21 461 emplois<sup>79</sup>.

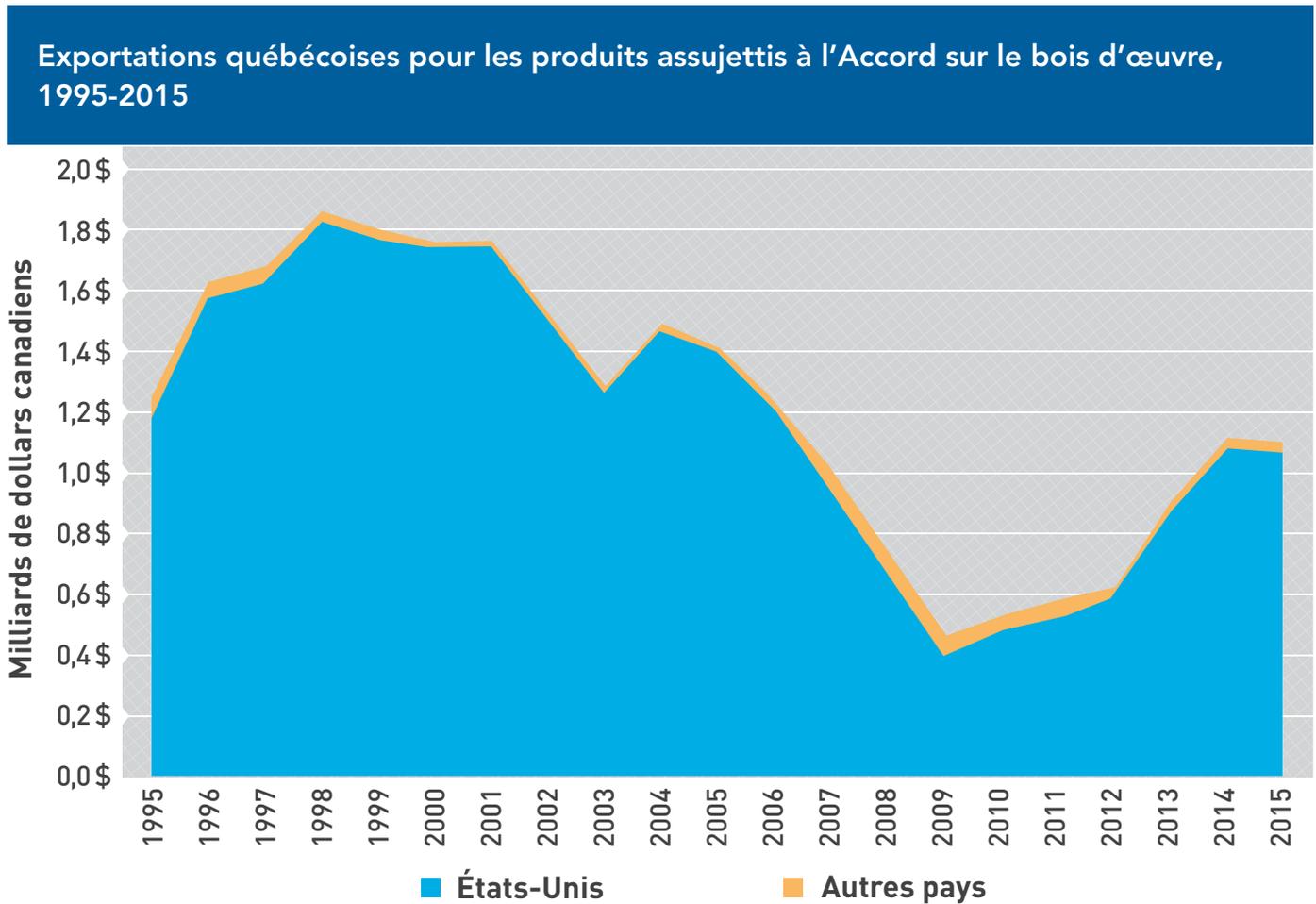
Le Québec a aussi vu ses exportations de bois d’œuvre à destination du marché américain diminuer lors de cette période. La valeur des exportations représentait 1 milliard de dollars en 2015, soit bien en deçà des niveaux

**« En dépit des multiples revers devant les plus hautes instances juridiques régulant le commerce international, le gouvernement américain a été en mesure de négocier un accord imposant des tarifs et des quotas sur le bois d’œuvre résineux en provenance du Canada. »**

78. Calculs de l’auteur basés sur les données de l’article de Rajan Parajuli et Daowei Zhang, « Welfare Impacts of the 2006 United States – Canada Softwood Lumber Agreement », *Canadian Journal of Forest Research*, vol. 46, mai 2016, p. 950-958. Voir Alexandre Moreau « Les coûts économiques du protectionnisme : le cas du bois d’œuvre », Point, IEDM, 15 septembre 2016.

79. Moyenne 2006-2015 sans les exportations des provinces atlantiques. Voir l’Annexe technique dans Alexandre Moreau, *Ibid.*

Figure 3-6



**Note :** Il s'agit des « exportations nationales » qui comprennent les produits fabriqués au Canada (y compris les produits d'origine étrangère qui ont été transformés au Canada) et excluent les produits réexportés. La liste des produits comprend les catégories mentionnées dans l'Annexe 1A de l'Accord, soit SH440710 et SH440910. Les exportations sont exprimées en dollars constants de 2015. Les quelques scieries du Québec exclues de l'Accord sont incluses, mais ne représentent qu'une portion négligeable du total.

**Sources :** Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Données sur le commerce en direct (DCD), Exportations nationales du Québec par produits (Code SH), 1995-2015; Statistique Canada, Tableau CANSIM 329-0077 : Indices des prix des produits industriels, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), 1995-2015; Affaires mondiales Canada, « Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique », Annexe 1A, septembre 2006; Statistique Canada, Qualité des données, concepts et méthodologie : notes techniques, 5 avril 2016.

atteints lors de la fin des années 1990 et au début des années 2000 (voir Figure 3-6). Le Québec et, dans une moindre mesure, le Canada dans son ensemble, sont donc très dépendants du marché américain pour leurs exportations de bois d'œuvre<sup>80</sup>. En moyenne, 96 % des exportations québécoises de bois d'œuvre résineux entre 1995 et 2015 étaient destinées aux marchés amé-

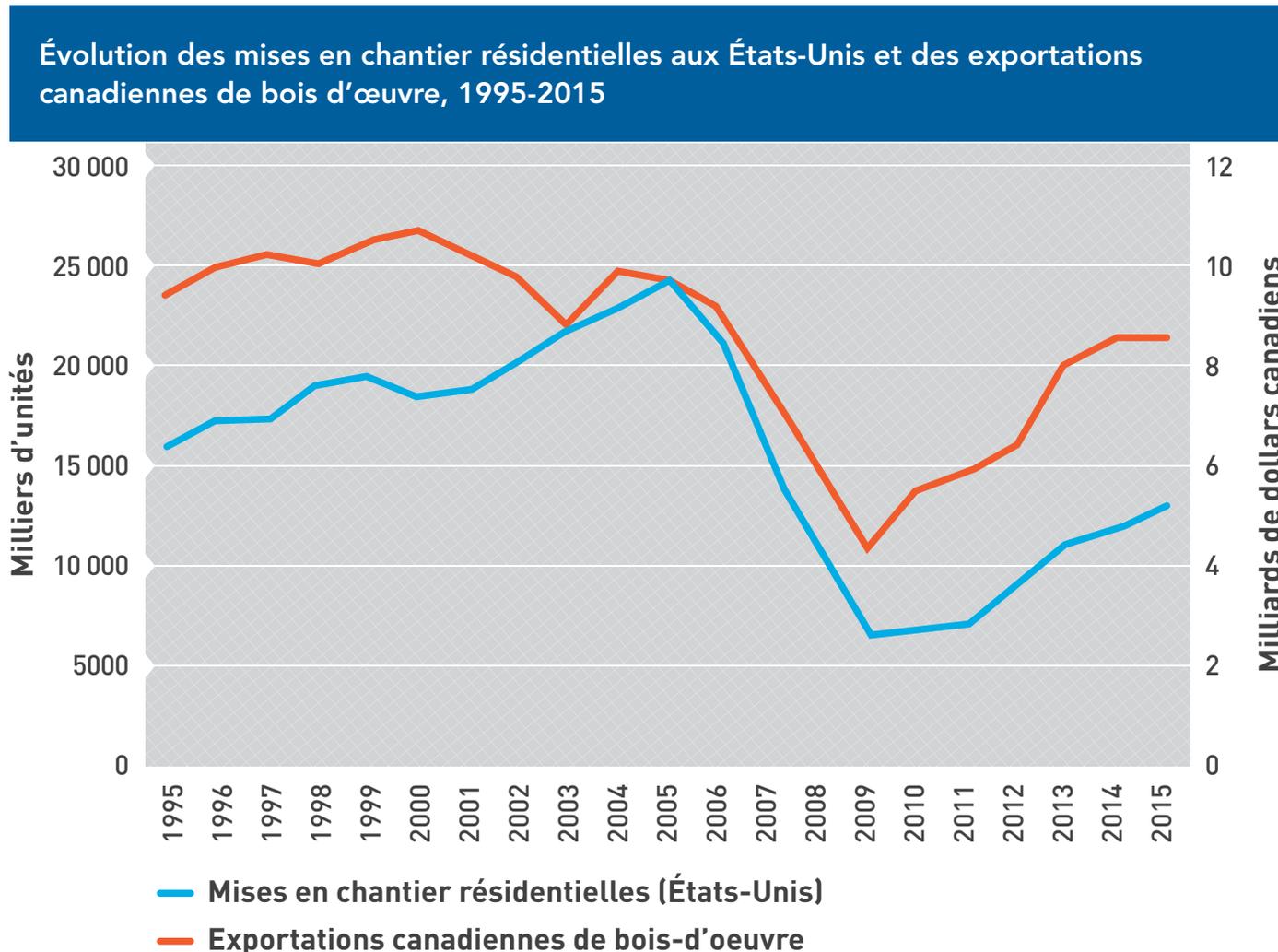
ricains, comparativement à 72 % pour l'ensemble du Canada<sup>81</sup>.

Cette importante baisse des exportations ne s'explique cependant pas exclusivement par les restrictions imposées dans le cadre de l'Accord entre le Canada et les États-Unis. En effet, les ventes de bois d'œuvre résineux

80. Quant aux exportations vers les autres pays, elles ne représentent qu'une infime partie des exportations et ont de ce fait peu d'impact. Daniel Dufour, « L'industrie canadienne du bois d'œuvre : Tendances récentes », Document analytique, Statistique Canada, 2007, p. 7.

81. Moyenne 2006-2015 avec les exportations des provinces atlantiques. Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Données sur le commerce en direct (DCD), Exportations nationales du Canada par produits (Code SH), 1995-2015; Statistique Canada, Tableau CANSIM 329-0077 : Indices des prix des produits industriels, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), 1995-2015; Affaires mondiales Canada, « Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique », Annexe 1A, septembre 2006.

Figure 3-7



**Note :** Il s'agit des « exportations nationales » qui comprennent les produits fabriqués au Canada (y compris les produits d'origine étrangère qui ont été transformés au Canada) et excluent les produits réexportés. La liste des produits comprend les deux grandes catégories mentionnées dans l'Annexe 1A de l'Accord, soit SH440710 et SH440910. Les exportations sont exprimées en dollars constants de 2015 et incluent les provinces atlantiques qui ne font pas partie de l'Accord sur le bois d'œuvre.

**Sources :** Innovation, Sciences et Développement économique Canada, Données sur le commerce en direct (DCD), Exportations du Canada par produits (Code SH), 1995-2015; U.S. Bureau of the Census, Housing Starts—Total: New Privately Owned Housing Units Started, tiré de la banque de données FRED, Federal Reserve Bank of St. Louis; Statistique Canada, Tableau CANSIM 329-0077 : Indices des prix des produits industriels, selon le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), 1995-2015; Affaires mondiales Canada, « Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis d'Amérique », Annexe 1A, septembre 2006; Statistique Canada, Qualité des données, concepts et méthodologie : notes techniques, 5 avril 2016.

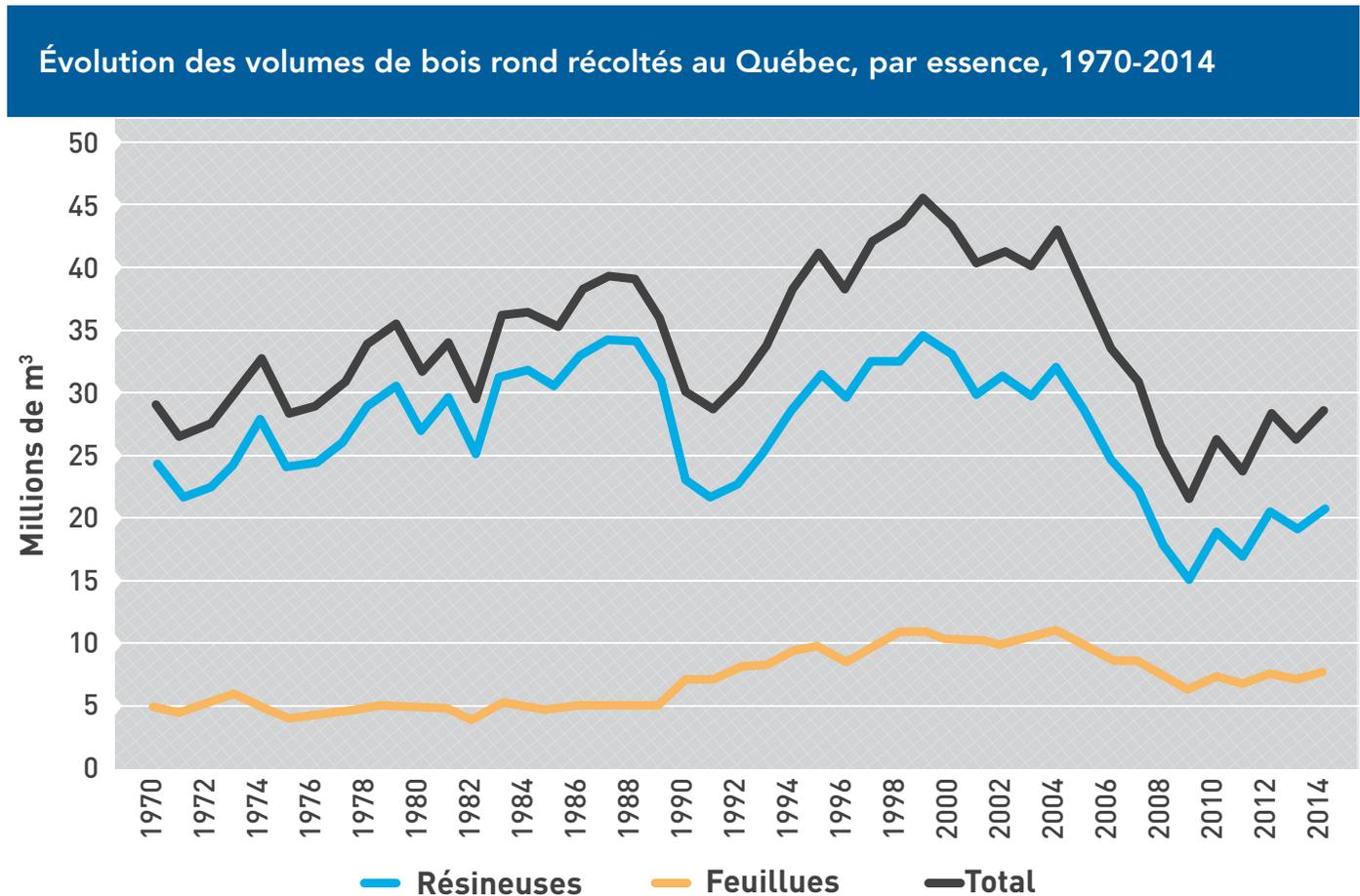
sont très sensibles aux variations du nombre de mises en chantier résidentielles aux États-Unis et aux variations du taux de change CAD/USD<sup>82</sup>. En comparant uniquement les mises en chantier avec la valeur des exportations canadiennes de bois d'œuvre résineux soumis à l'Accord canado-américain, on observe effectivement une très forte corrélation (voir Figure 3-7).

Entre 2002 et 2006, aucun accord n'était en vigueur entre le Canada et les États-Unis. Ces derniers avaient donc le champ libre pour imposer des droits antidumping et compensateurs, dont plus de 4,5 milliards de dollars canadiens ont été remboursés à la suite de longues négociations ayant mené à l'Accord de 2006-2015<sup>83</sup>.

82. Ressources naturelles Canada, Demandes en produits forestiers, janvier 2016; Fédération des producteurs forestiers du Québec, « Bois d'œuvre : Soubresauts sur les marchés », *Forêts de chez nous PLUS*, vol. 20, no 11, 1 novembre 2015.

83. Il s'agit du 4<sup>e</sup> conflit du bois d'œuvre depuis les années 1980. Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation du Québec, Accord sur le bois d'œuvre résineux de 2006 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis; Katie Hoover et Ian F. Fergusson, *Softwood Lumber Imports From Canada: Current Issues*, Congressional Research Service, 27 août 2015, p. 9.

Figure 3-8



Source : Base de données nationale sur les forêts, Produits forestiers—Tableaux juridiques, Tableau 5.1.2.0 : Volume de bois rond récolté par tenure, par catégorie et par groupe d'espèces, 1970-2014.

### L'importance économique de la forêt au Québec et dans ses régions

L'interdépendance du secteur de la récolte avec celui de la transformation de la matière première rend les emplois de l'ensemble du secteur forestier très sensibles aux variations de la demande et aux politiques qui affectent l'allocation des volumes de bois en forêts publiques. Une baisse de la demande pour les produits transformés ou une baisse des volumes de bois attribués à la récolte auront ainsi pour effet de diminuer le nombre d'emplois dans tout le secteur forestier.

Au cours des dernières années, les engagements du gouvernement pour créer des aires protégées ont réduit la possibilité forestière de 10 %<sup>84</sup>. D'autres propositions, notamment pour la protection de l'habitat du caribou

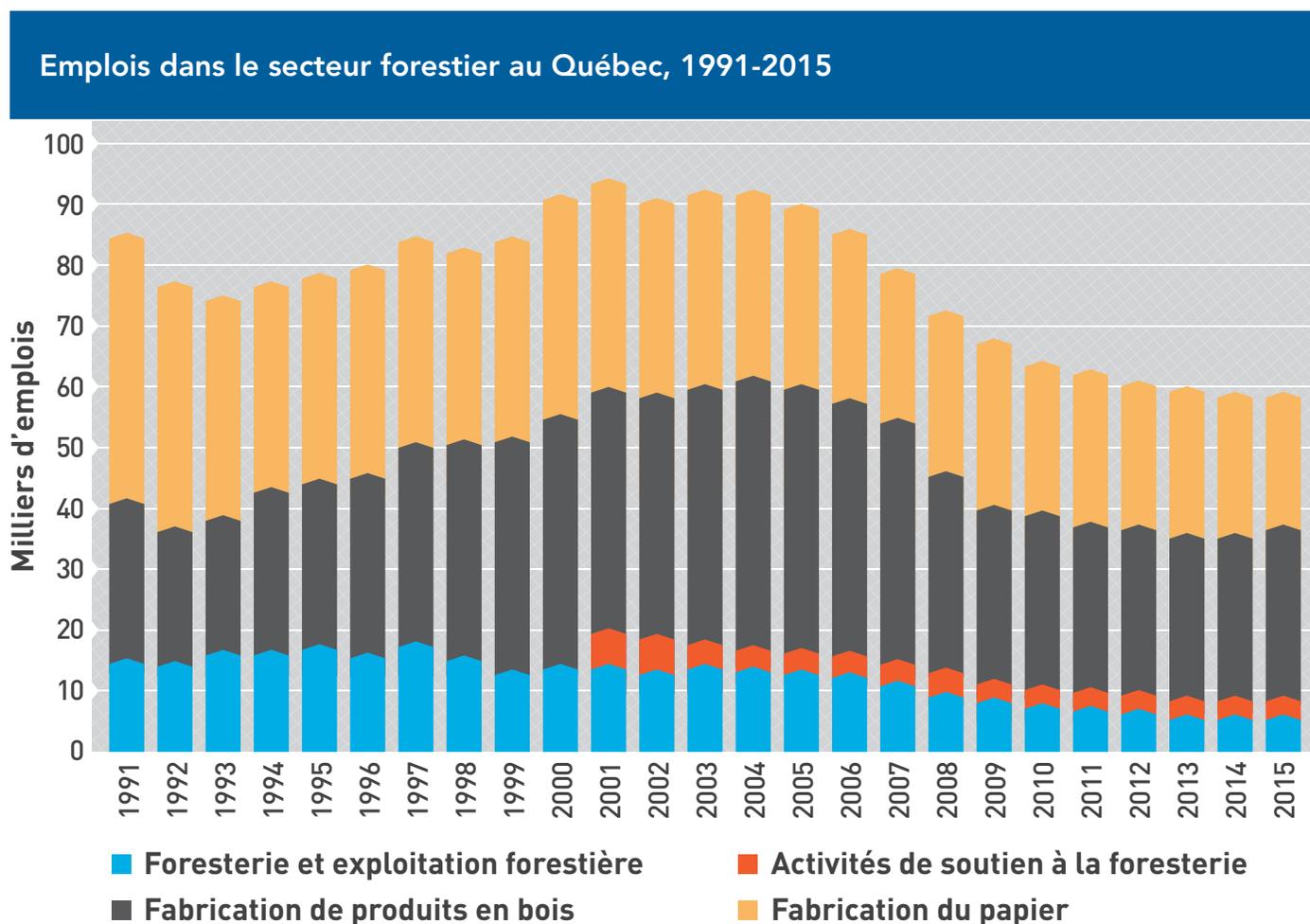
forestier, pourraient diminuer la possibilité forestière de 1 à 2 millions de m<sup>3</sup>, ce qui représente entre 1592 et 3186 emplois uniquement pour la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean<sup>85</sup>. Les effets de ces mesures sont présentement atténués par la baisse de la demande à la suite de la crise du milieu des années 2000.

**« En moyenne, 96 % des exportations québécoises de bois d'œuvre résineux entre 1995 et 2015 étaient destinées aux marchés américains, comparativement à 72 % pour l'ensemble du Canada. »**

84. Ministère des Finances du Québec, *Budget 2016-2017 : Compétitivité de l'industrie forestière au Québec*, mars 2016, p. 19.

85. Gilles Bergeron et Nancy Gélinas, *Évaluation de l'impact social et économique de la mise en œuvre des exigences du Forest Stewardship Council sur le territoire de la région du Saguenay—Lac-Saint-Jean*, 30 décembre 2015, p. 45.

Figure 3-9



**Note :** Comprend les catégories 113, 1153, 321 et 322 du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN).

**Sources :** Statistique Canada, Tableau CANSIM 281-0023 : Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH), emploi selon le type de salariés et le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) détaillé, 1991-2015; Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Importance des ressources naturelles dans l'économie québécoise, Principales données économiques, 8 mai 2014.

La reprise observée au cours des dernières années laisse toutefois présager que les exploitants auront peu de marge de manœuvre pour augmenter les niveaux de récolte et répondre à la demande si la possibilité forestière continue de diminuer.

« La récolte annuelle des essences résineuses, qui représente une importante part de la récolte totale, est passée de 33 millions de m<sup>3</sup> en 2000 à 21 millions en 2014. »

L'augmentation de la récolte forestière pour l'ensemble des essences a permis d'atteindre un sommet au tournant du millénaire. Le nombre d'emplois générés a suivi

cette tendance en approchant de la barre des 95 000. Cependant, la dernière crise du bois d'œuvre, combinée avec la crise économique de 2008, a eu pour effet de renverser cette tendance haussière. De 2000 à 2014, la récolte totale a diminué de 52 % pour finalement atteindre un niveau comparable à celui de 1970. La récolte annuelle des essences résineuses, qui représente une importante part de la récolte totale, est quant à elle passée de 33 millions de m<sup>3</sup> en 2000 à 21 millions en 2014 (voir Figure 3-8). Ainsi, on ne comptait plus que 59 053 emplois pour les secteurs de la récolte, de la fabrication des produits en bois et de la fabrication du papier en 2015, soit une baisse de 35 % en 15 ans (voir Figure 3-9).

La baisse du nombre d'emplois pour chaque catégorie n'est toutefois pas exclusivement l'effet des conditions

Tableau 3-1

Emplois et contribution au PIB du secteur forestier en 2013, par région							
Régions administratives	Emplois forêt	Part régionale sur total (forêt)	Emplois totaux	Part de la forêt sur total régional	PIB régional (millions)	PIB du secteur forestier (millions)	Part du secteur forestier sur PIB régional
Saguenay—Lac-Saint-Jean	13 172	22 %	128 000	10 %	10 783	1531	14 %
Capitale-Nationale	2284	4 %	386 800	1 %	34 001	265	1 %
Abitibi-Témiscamingue	5530	9 %	74 700	7 %	7027	643	9 %
Côte-Nord	4290	7 %	36 290	12 %	7757	499	6 %
Nord-du-Québec	7258	12 %	16 710	43 %	3212	843	26 %
Sous total	32 533	54 %	642 500	5 %	62 780	3769	6 %
Ensemble du Québec	60 082	100 %	4 060 800	1,5 %	339 513	6983	2,1 %

**Note :** Les montants sont exprimés en dollars courants pour l'année 2013. Le nombre d'emplois par région est une moyenne basée sur le nombre d'emplois générés pour la récolte de 100 000 m<sup>3</sup> de bois sur l'ensemble du Québec. Le nombre d'emplois peut être sur- ou sous-estimé dans certaines régions en raison de la productivité des scieries.

**Source :** Voir Tableau 4 de l'Annexe technique dans Jasmin Guénette et Alexandre Moreau, « Les coûts économiques du Plan de rétablissement du caribou forestier », Note économique, IEDM, 20 août 2015.

du marché et de la baisse des volumes alloués. En effet, on peut observer un gain de productivité grâce aux nouvelles méthodes de travail et à l'adoption des nouvelles technologies. Ces facteurs ont pour effet de diminuer les besoins en main-d'œuvre pour une même quantité de bois récolté et transformé. C'est notamment le cas pour la catégorie des emplois liés à la foresterie et à l'exploitation forestière. Le nombre d'emplois nécessaires à la récolte de 100 000 m<sup>3</sup> de bois diminue en moyenne de 3 % par année depuis 1991, étant ainsi passé de 54 à 21 emplois durant cette période<sup>86</sup>.

86. Les emplois représentent le SCIAN 113-Foresterie et exploitation forestière par tranche de 100 000 m<sup>3</sup> de bois rond récoltés au Québec, toutes essences confondues. La contribution au PIB est aussi basée sur le SCIAN 113 et est exprimé en dollars enchaînés de 2007. Ministère des Forêts, Faune et des Parcs du Québec, Importance des ressources naturelles dans l'économie québécoise, Emplois, 8 mai 2014; Statistique Canada, Tableau CANSIM 281-0023 : Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail (EERH), emploi selon le type de salariés et le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) détaillé, 1991-2015; calculs de l'auteur.

**« Les données les plus récentes démontrent que 264 municipalités sont définies comme étant mono-industrielles puisqu'une majorité des emplois du secteur manufacturier est associée aux activités industrielles des produits forestiers. »**

Les régions forestières du Québec ont souffert d'un contexte économique défavorable à l'industrie du bois depuis le début des années 2000. La baisse de la récolte annuelle totale a contribué à la fermeture de plusieurs usines de transformation. Elles sont ainsi passées d'environ 580 à 339 au cours des dix dernières années<sup>87</sup>. En dépit de ce déclin, la foresterie demeure un

87. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, « Enquête sur les pertes d'emplois dans l'industrie de transformation du bois et du papier », 15 juillet 2016, p. 2.

secteur d'activité important dans l'économie des régions québécoises. Dans le Nord-du-Québec, le secteur forestier représentait 43 % des emplois et 26 % de son PIB en 2013. Au Saguenay-Lac-Saint-Jean, d'où provient 22 % de la récolte totale au Québec, le secteur forestier représentait 10 % des emplois totaux et 14 % du PIB régional pour la même année. Ces régions ressources sont donc très sensibles aux variations du niveau de récolte de bois (voir Tableau 3-1).

Cette dépendance est d'autant plus frappante lorsqu'on regarde la part de l'industrie des produits forestiers à l'échelle municipale. Les données les plus récentes datent du début des années 2000 et démontrent que 264 municipalités sont définies comme étant mono-industrielles puisqu'une majorité des emplois du secteur manufacturier est associée aux activités industrielles des produits forestiers. Parmi ces 264 municipalités, 140 sont considérées comme ayant une « dépendance élevée », c'est-à-dire que plus de 90 % des emplois manufacturiers se retrouvent dans cette industrie<sup>88</sup>. La dépendance des régions et des municipalités forestières les rend donc très vulnérables aux fluctuations des marchés, dont celui de l'habitation aux États-Unis, et aux politiques publiques qui réduisent la possibilité forestière.

---

88. François Rouleau, « Les forêts et les villes et villages mono industriels au Québec », Société d'histoire forestière du Québec, printemps 2014, p. 54.

## CHAPITRE 4

### Pistes de réforme pour un régime forestier plus compétitif

La gouvernance des forêts publiques a considérablement évolué depuis l'attribution des premières concessions au 19<sup>e</sup> siècle. Au milieu du 20<sup>e</sup> siècle, la place du gouvernement et de ses différentes organisations est devenue centrale dans toutes les facettes de l'aménagement forestier. La tendance à la centralisation qui caractérise les réformes dès les années 1970 a eu des conséquences sur les décisions d'investissement et les emplois en région.

#### Le nouveau régime forestier

Historiquement, les entreprises s'approvisionnant en forêts publiques étaient responsables de la planification des récoltes, de la réalisation des travaux sylvicoles et du suivi des opérations forestières. Ce n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime forestier en avril 2013. Le gouvernement prend maintenant en charge ces activités. Cette centralisation des responsabilités d'aménagement des forêts publiques a été présentée par le gouvernement comme une amélioration par rapport à l'ancien régime des CAAF qui permettrait de réaliser des économies d'échelles<sup>89</sup>.

Pour remplir ces nouvelles missions, le nouveau régime forestier a entraîné la création de plusieurs organismes régionaux afin d'élaborer et de coordonner les plans d'aménagement. Cette étape du développement forestier est cruciale et affecte la rentabilité des récoltes actuelles et futures.

L'élaboration de ces plans est maintenant d'une lourdeur byzantine. En collaboration avec les Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) et les Tables opérationnelles<sup>90</sup>, le ministère procède à l'élaboration des Plans d'aménagement forestier intégrés (PAFI) par l'entremise de consultations

publiques visant à définir les besoins des acteurs concernés par les travaux forestiers<sup>91</sup>.

Ces plans incluent d'une part les PAFI tactiques (PAFI<sub>t</sub>) qui visent à établir la stratégie d'aménagement forestière avec des objectifs propres à chaque forêt et la planification des récoltes et autres activités d'aménagement pour atteindre ces mêmes objectifs pour chacune des 71 unités d'aménagement regroupant les forêts publiques<sup>92</sup>. L'horizon de ces plans coïncide avec la durée des garanties d'approvisionnement, soit une période de 5 ans.

**« Cette centralisation des responsabilités d'aménagement des forêts publiques a été présentée par le gouvernement comme une amélioration par rapport à l'ancien régime des CAAF qui permettrait de réaliser des économies d'échelles. »**

D'autres parts, les PAFI opérationnels (PAFI<sub>o</sub>) sont dynamiques et visent à mettre à jour les plans d'aménagement pour chaque secteur de récolte prévue dans les PAFI<sub>t</sub> en amenant plus de précision sur les volumes disponibles à la récolte et les chemins forestiers. Ces plans opérationnels sont élaborés sur un horizon de 1 à 3 ans. La possibilité que des changements soient imposés sur une aussi courte période de temps vient donc accroître l'incertitude inhérente à la planification des investissements par les exploitants.

#### Attribution des volumes de bois en forêts publiques

Avant la réforme de 2013, les volumes de bois en forêts publiques étaient attribués sans limite de temps sous le régime des concessions et sur une période de 25 ans

89. Groupe DDM, « Projet de loi 57 sur l'aménagement durable du territoire forestier : Synthèse des études d'impacts et analyse critique », Document préparé pour le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, février 2010, p. 1-4.

90. Les Tables opérationnelles ont pour objectif de faciliter l'organisation opérationnelle des activités de récolte et le maintien de la certification forestière par les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, Table opérationnelle.

91. Les Tables locales ont pour objectif d'entendre et de prendre en compte les intérêts et préoccupations des personnes et des organismes concernés par les activités d'aménagement forestier. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, Table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire.

92. L'unité d'aménagement est une zone territoriale de référence. C'est sur la base de ce découpage que sont définies les stratégies d'aménagement forestier, soit la nature et la quantité de travaux sylvicoles à réaliser, en vue d'y déterminer la possibilité forestière annuelle. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, L'unité d'aménagement (UA).

Tableau 4-1

Attribution des volumes de bois (m <sup>3</sup> ) en forêts publiques, selon le mode et l'essence, 2016				
Essences	Garanties d'approvisionnement	Bureau de mise en marché des bois	Autres	Attributions totales
Résineuses	12 813 250	4 482 600	1 417 730	18 713 580
Feuillues	3 581 150	1 537 400	358 350	5 476 900
Total	16 394 400	6 020 000	1 776 080	24 190 480
Part des attributions totales	68 %	25 %	7 %	100 %

**Note :** La catégorie « autres » comprend les Permis de récolte aux fins d'approvisionner une usine de transformation de bois et les volumes en territoires résiduels.  
**Source :** Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, Répertoire des bénéficiaires de droits forestiers sur les terres du domaine de l'état : version du 30 juin 2016, 2016.

sous le régime des CAAF<sup>93</sup>. Actuellement, ils sont attribués seulement pour une période de 5 ans ou moins selon la volonté du ministre.

D'ailleurs, les détenteurs d'une garantie d'approvisionnement n'ont dans les faits un droit de récolte que sur une partie des volumes qui y sont répertoriés. En effet, la mise en place d'un système d'enchères publiques permet au Bureau de mise en marché des bois de retenir l'équivalent de 25 % des volumes de bois attribués en forêts publiques afin de déterminer le niveau des redevances perçues par l'État. À partir des prix révélés lors des enchères, un modèle de transposition vient définir le niveau des redevances pour le 75 % des volumes restants<sup>94</sup>.

Cela vient aussi complexifier les dépenses effectuées pour la construction et la réfection des chemins forestiers qui pourraient être utilisés par un compétiteur sur le même territoire suite à l'acquisition des volumes aux enchères. L'inverse peut aussi être possible, puisque les enchérisseurs qui remportent un secteur doivent assumer les frais liés aux travaux de voiries forestières<sup>95</sup>.

En date du 30 juin 2016, les garanties d'approvisionnement représentaient le principal mode d'attribution avec 68 % des volumes de bois attribués en forêts publiques. Le reste des volumes étaient attribués par d'autres types de contrats (7 % du total) ou par l'entremise du Bureau de mise en marché des bois<sup>96</sup> (25 % du total) (voir Tableau 4-1).

**« La possibilité que des changements soient imposés sur une aussi courte période de temps vient donc accroître l'incertitude inhérente à la planification des investissements par les exploitants. »**

La stabilité de l'approvisionnement de l'ancien système réduisait les risques sur ce plan et permettait aux entreprises de planifier et d'investir. Le court-termisme du nouveau système fait que les détenteurs de garanties d'approvisionnement doivent maintenant planifier leurs opérations et investissements sur de très courtes périodes de temps. Un tel contexte rend l'approvisionnement difficilement prévisible et exacerbe le risque lié aux investissements et à l'embauche de la main d'œuvre.

93. Le CAAF couvrait une période de 25 ans, mais il était révisé tous les cinq ans. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, De précieux outils de gestion.  
 94. La valeur marchande des bois sur pied est ensuite indexée chaque trimestre selon l'indice de prix des produits transformés. Bureau de mise en marché des bois, Tarifications forestières.  
 95. Dans le budget 2016-2017, le gouvernement a annoncé un nouveau programme de financement pour les dépenses liées aux chemins forestiers et autres activités auxquelles l'industrie participe au « bénéfice de la collectivité ». Gouvernement du Québec, *Budget 2016-2017—Compétitivité de l'industrie forestière au Québec*, mars 2016, p. 24, 39 et 76.

96. Quant aux volumes consentis par l'entremise des enchères, les contrats sont généralement d'une durée de 2 ans. *Ibid.*, p. 24.

## Des attentes élevées pour le nouveau régime forestier

Avant l'entrée en vigueur de la réforme, certaines études avaient été commandées par le gouvernement pour évaluer l'effet du transfert de ces responsabilités de l'industrie vers l'État<sup>97</sup> et de la création d'un système d'enchères publiques pour la vente d'une partie du bois en forêts sur les coûts d'approvisionnement des industriels et sur les finances de l'État.

Ces études concluaient que la mise en œuvre du nouveau régime forestier n'imposerait aucun coût supplémentaire aux détenteurs de garanties d'approvisionnement<sup>98</sup>. Plus précisément, la prise en charge de certaines activités par le gouvernement était censée réduire les coûts d'approvisionnement des entreprises forestières, mais ces économies devaient par la suite être récupérées par l'État sous forme de redevances.

**« La prise en charge de certaines activités par le gouvernement était censée réduire les coûts d'approvisionnement des entreprises forestières, mais ces économies devaient par la suite être récupérées par l'État sous forme de redevances. »**

La réforme devait permettre aux entreprises forestières de réaliser des économies brutes de 3,15 \$ par m<sup>3</sup> récolté. Il était aussi estimé que la participation des exploitants et autres usagers de la forêt aux différentes tables régionales occasionnerait des coûts supplémentaires de 0,21 \$ par m<sup>3</sup>. Quant à l'État, des dépenses supplémentaires de l'ordre de 0,38 \$ par m<sup>3</sup> seraient liées au maintien de ces nouvelles structures administratives pour réaliser les planifications tactiques et opérationnelles<sup>99</sup>.

Ce transfert des responsabilités et des coûts devait cependant être à coût nul pour les détenteurs de garanties d'approvisionnement ainsi que pour l'État. Cette hypothèse implique que chaque hausse ou baisse du coût

d'opération<sup>100</sup> pour un exploitant se traduit par une variation inverse et équivalente du niveau de redevances déterminé à travers le processus d'enchères publiques<sup>101</sup>. Au total, le coût d'approvisionnement des bois en forêts publiques demeure constant puisque les exploitants offriront un prix reflétant cette variation lors du processus de mise aux enchères. Ainsi, l'augmentation du niveau des redevances permettra à l'État de financer les dépenses supplémentaires en lien avec le transfert des responsabilités (voir Figure 4-1).

## Des coûts plus élevés à cause de la centralisation

Ces études anticipant des économies tenaient pour acquis que la rationalisation et la centralisation des tâches, l'optimisation de la planification, l'élimination des doublons de certaines activités et l'harmonisation des ententes entre les entreprises devaient apporter des gains d'efficacité importants. La firme de consultants forestiers DGR avait dès ce moment souligné que les gains d'efficacité promis étaient largement surestimés. Les territoires de référence utilisés pour ces prévisions n'étaient pas représentatifs de l'ensemble des forêts publiques. L'optimisation et l'intégration possible étaient ainsi bien moins importantes que ce qu'on avait estimé<sup>102</sup>.

D'après une étude du Groupe DDM menée plus d'un an après la mise en œuvre du nouveau régime forestier, il s'est avéré qu'aucune économie n'a été réalisée et que des exploitants ont même observé des augmentations de coût<sup>103</sup>.

Le scénario du coût nul supposait que les incitations des employés de l'État sont les mêmes que pour une entreprise privée et que la lourdeur de la structure administrative n'aurait aucun effet sur la flexibilité et l'efficacité des tâches réalisées sur le terrain. Cela n'a pas été le cas.

En effet, la multiplication des structures et la centralisation des responsabilités n'ont pas mené à une meilleure

97. Il était prévu que ces responsabilités seraient assumées par l'État par l'entremise des directions générales régionales.

98. Groupe DDM, *op. cit.*, note 89.

99. Centre d'enseignement et de recherche en foresterie de Sainte-Foy, « Mesure des impacts des processus de planification tactique et opérationnelle en comparaison de la situation actuelle », Document préparé pour le ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 2010, cité dans Groupe DDM, *op. cit.*, note 89, p. 3.

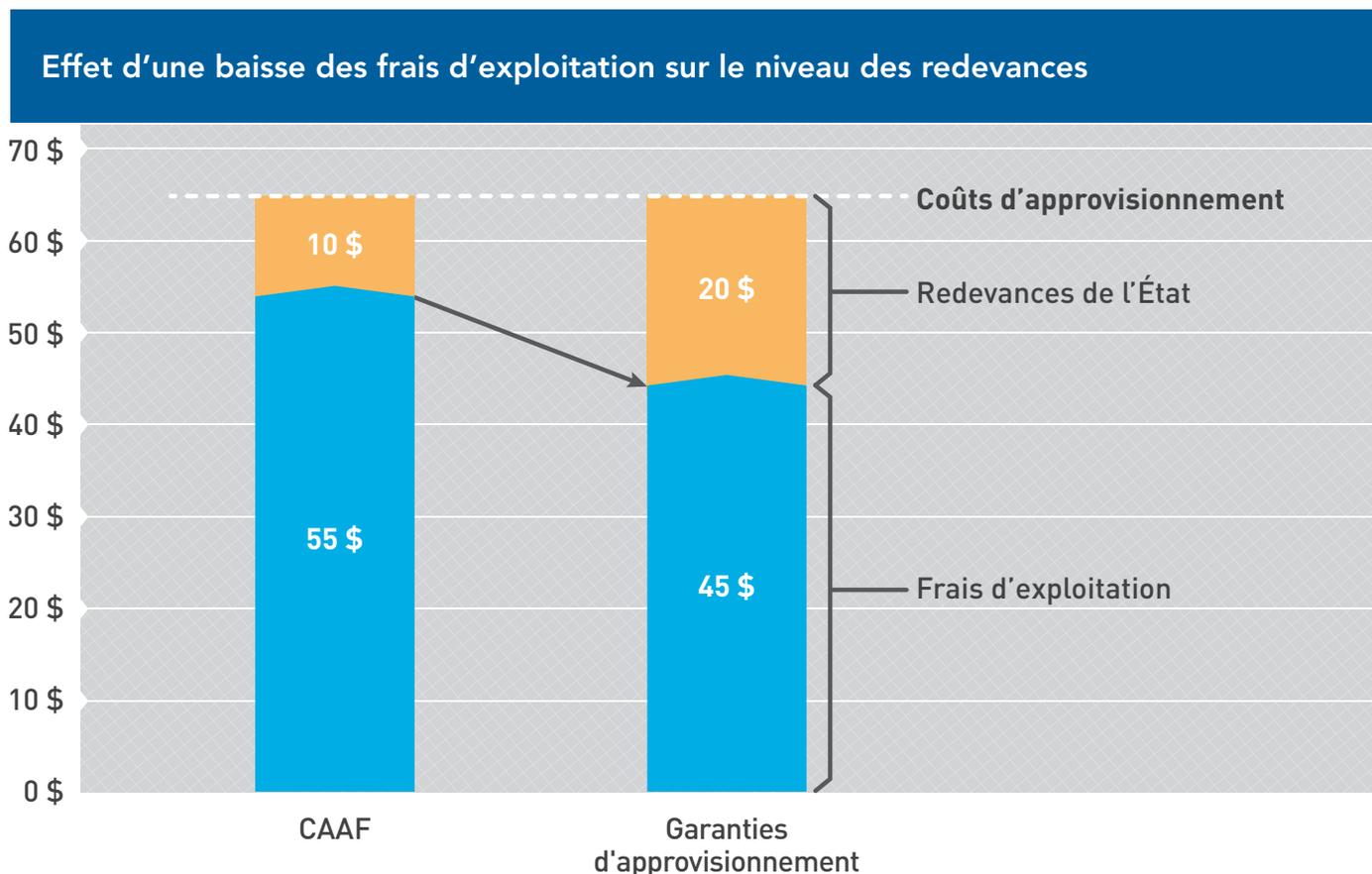
100. Le frais d'exploitation fait référence aux coûts reliés à la planification des récoltes, la construction des chemins forestiers, la récolte, le transport à l'usine et les coûts administratifs liés à ces activités.

101. Groupe DDM, « Impact des coûts d'opération sur la valeur de la redevance et les coûts d'approvisionnement en bois », Étude préparée pour le Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 12 janvier 2010, p. 9-11.

102. Consultants forestiers DGR, « Analyse de la synthèse des études d'impacts produites dans le cadre du projet de loi 57 sur l'aménagement durable du territoire forestier », Rapport présenté au Conseil de l'Industrie forestière du Québec, 3 mai 2010.

103. Groupe DDM, Évaluation économique du nouveau régime forestier du Québec, Rapport présenté à la Présidente du Chantier sur les améliorations à apporter à la mise en œuvre du nouveau régime forestier du Québec, décembre 2014, p. 5.

Figure 4-1



**Note :** Ce graphique s’inspire de l’analyse de DDM sur le lien entre les frais d’exploitation souche-usine et le niveau de la redevance. Bien que le mécanisme soit différent pour les deux régimes, la logique demeure la même. En passant d’un régime à l’autre, toute chose étant égale par ailleurs, la baisse des frais d’exploitation anticipée devait occasionner une augmentation équivalente du niveau des redevances.

**Source :** Groupe DDM, « Impact des coûts d’opération sur la valeur de la redevance et les coûts d’approvisionnement en bois », Étude préparée pour le Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 12 janvier 2010, p. 10-11.

planification. L’inefficacité et le manque de considération économique du ministère dans l’élaboration de ces plans imposent des délais et des dépenses supplémentaires qui augmentent les coûts d’approvisionnement pour les détenteurs de garanties d’approvisionnement.

**« Le scénario du coût nul supposait que les incitations des employés de l’État sont les mêmes que pour une entreprise privée. »**

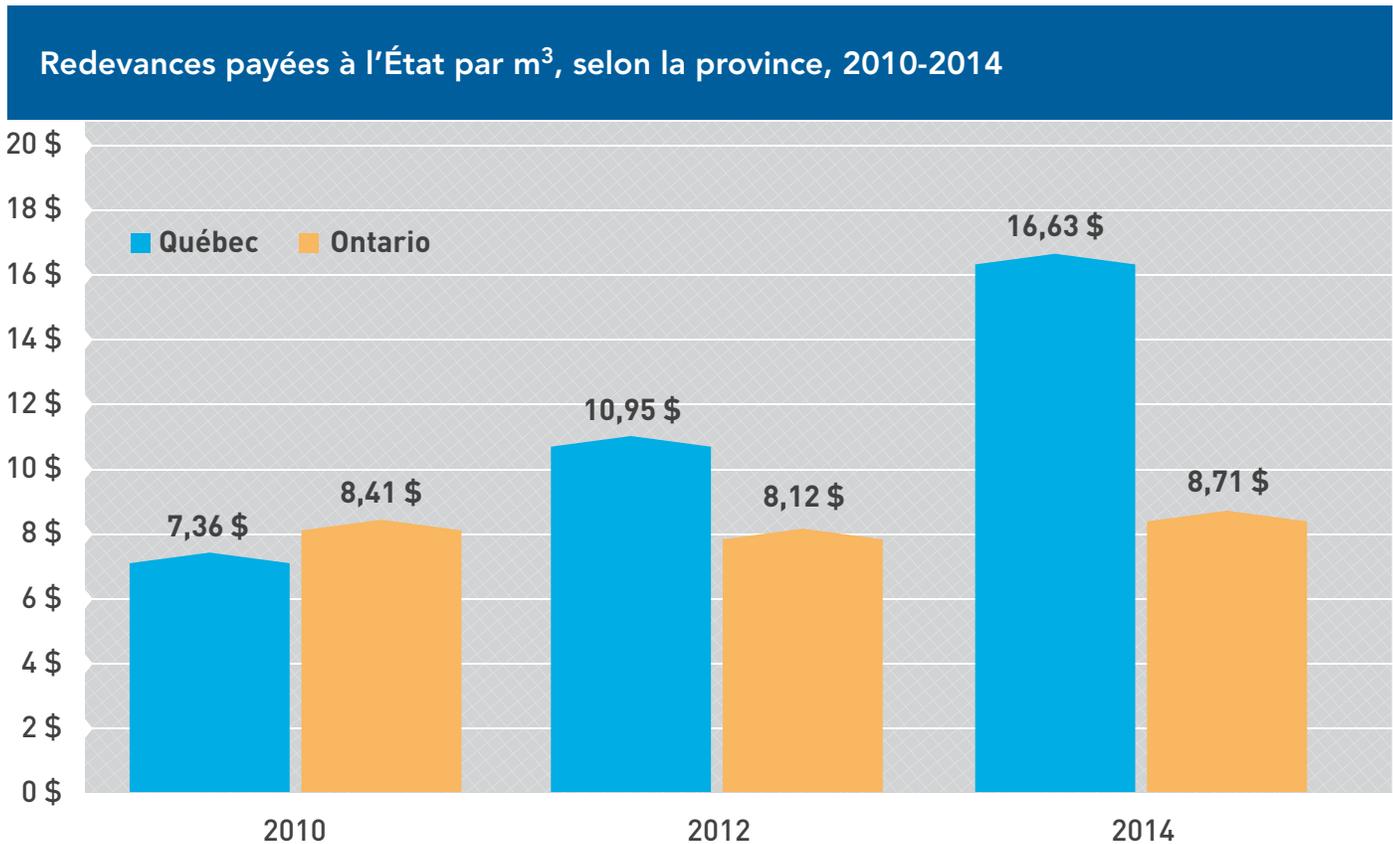
Plus précisément, les reproches adressés au gouvernement ont été de faire peu d’évaluation des coûts des infrastructures en regard des volumes qui seront récoltés. Par exemple, en forêt feuillue et mixte, beaucoup de secteurs d’intervention sont trop détaillés et prévoient des zones de coupe d’une superficie parfois moins

grande que 2 hectares. La multiplication de petites zones complexifie les travaux des entreprises forestières et gonfle leurs coûts.

Au-delà de ces problèmes, toujours selon le même document du Groupe DDM, les chantiers de coupe sont plus dispersés, ce qui entraîne une augmentation des coûts de transport du personnel, de la machinerie et du bois lui-même. Le gouvernement ne tient par ailleurs pas compte de la distance des sites par rapport aux camps déjà existants.

Le document rapporte que le gouvernement ne développe pas l’accès au territoire de façon à stabiliser le coût moyen d’approvisionnement, en équilibrant par exemple le nombre et la superficie des chantiers près et loin des usines d’une année à l’autre. La planification ne semble pas tenir compte de la flexibilité requise pour gérer les équipes de travail, notamment la répartition des chantiers d’hiver et d’été et la proximité entre eux.

Figure 4-2



Source : Groupe DDM, *Étude comparative des coûts d'approvisionnement et de transformation : Québec/Ontario*, Étude préparée pour le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, mars 2016, Annexe 1, p. 1.

« Entre 2010 et 2014, les redevances ont plus que doublé pour le Québec, alors qu'elles ont à peine augmenté en Ontario. »

Par ailleurs, la planification faite par le gouvernement est souvent sujette aux erreurs. Elle est faite à partir de données qui ne correspondent pas toujours à la réalité sur le terrain. Enfin, les zones que le gouvernement harmonise sont plus grandes que par le passé, ce qui entraîne plus de travail à la fois de planification et de consultation. Cette situation est probablement empirée par le nombre important de nouveaux organismes à coordonner<sup>104</sup>.

### L'opération n'a pas été à coût nul pour les entreprises

Moins d'un an après la mise en œuvre du nouveau régime forestier, l'Association québécoise des entrepreneurs en travaux d'aménagement forestier et la Fédération québécoise des coopératives forestières ont dénoncé l'augmentation de redevances exigées<sup>105</sup>. Pour répondre aux inquiétudes des producteurs, une Cellule d'intervention forestière a alors été mise sur pied par le ministère pour évaluer le coût de l'approvisionnement dans chacune des régions du Québec<sup>106</sup>. Une étude préparée pour le ministère a effectivement démontré une augmentation considérable du montant des redevances

105. Fédération québécoise des coopératives forestières et Association québécoise des entrepreneurs en aménagement forestier, « Les entrepreneurs forestiers craignent pour la prochaine saison », Communiqué de presse, 17 février 2014.

106. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations et le ministère des Finances, « Industrie forestière - Québec annonce la création d'une cellule d'intervention forestière », Communiqué de presse, 17 juin 2015.

104. *Ibid.*, p. 2-15.

Tableau 4-2

Évolution des coûts en forêts publiques, selon différents postes de dépenses, par m <sup>3</sup>			
POSTE DE DÉPENSE	2010	2014	VARIATION
Frais d'exploitation	45,86 \$	51,07 \$	11 %
Redevances	7,36 \$	16,63 \$	126 %
Coûts d'approvisionnement	53,22 \$	67,70 \$	27 %

**Note :** L'augmentation des frais d'exploitation peut notamment être influencée par l'augmentation considérable de la distance moyenne entre deux chantiers de récolte et l'augmentation des prix sur le marché. L'année 2014 coïncide aussi avec l'introduction d'une redevance annuelle pour la détention d'une garantie d'approvisionnement. Les frais d'exploitation comprennent les dépenses pour la récolte, les chemins, le transport et autres frais.

**Source :** Calculs de l'auteur. Groupe DDM, *Étude comparative des coûts d'approvisionnement et de transformation : Québec/Ontario*, Étude préparée pour le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, mars 2016, Annexe 1 et p. 4-7.

exigées par l'État<sup>107</sup>. Entre 2010 et 2014, les redevances ont plus que doublé pour le Québec, alors qu'elles ont à peine augmenté en Ontario. Les redevances payées par les exploitants québécois sont maintenant presque deux fois plus élevées que celles payées par leurs compétiteurs ontariens (voir Figure 4-2).

**« À l'étranger, les usines disposent généralement d'une plus grande latitude dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier et d'un horizon plus long qui facilite la planification des investissements. »**

L'augmentation de 126 % par m<sup>3</sup> du niveau des redevances n'a cependant pas été compensée par une baisse équivalente des frais d'exploitation pour les détenteurs de garanties d'approvisionnement. Loin de diminuer, ces dernières ont augmenté de 11 % entre 2010 et 2014. Ensemble, les redevances et les frais d'exploitation représentent le montant que doit déboursier une usine pour alimenter sa chaîne de production, soit le coût d'approvisionnement. Durant cette période, le coût d'approvisionnement a ainsi augmenté de 27 % (voir Tableau 4-2).

Une partie de la hausse des redevances peut s'expliquer par la reprise des marchés, le niveau des redevances au Québec s'alignant en effet davantage avec l'évolution des prix que celui de l'Ontario où l'on ne retrouve pas de mécanisme de mises aux enchères<sup>108</sup>. Cependant, l'une des causes pourrait aussi être le mécanisme des enchères qui mène à un taux d'adjudication trop faible. Ceci créerait un cercle vicieux où le taux d'adjudication faible mène à une raréfaction artificielle du bois, qui a pour effet d'augmenter le prix. Comme les redevances que les détenteurs de garantie d'approvisionnement doivent verser au gouvernement sont maintenant déterminées par les enchères, elles ont augmenté.

Ce faible taux d'adjudication peut s'expliquer par plusieurs facteurs, comme l'existence d'une source d'approvisionnement alternative en forêts privées, la prédominance dans les enchères d'essences non convoitées, des zones de récolte difficiles d'accès, un problème d'information à propos des lots mis aux enchères, ou encore un problème technique lié au système d'enchère lui-même. Il est difficile de quantifier la part de responsabilité exacte qui est attribuable à ces différents facteurs.

### Concurrence internationale et exemples d'ailleurs

En n'ayant pratiquement plus de marge de manœuvre pour contrôler les frais d'exploitation qui représentent

107. L'étude est restreinte aux essences du groupe SEPM et au secteur du sciage. Groupe DDM, *Étude comparative des coûts d'approvisionnement et de transformation : Québec/Ontario*, Étude préparée pour le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, mars 2016, p. 1.

108. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, « L'accès forestier : bulletin économique », Édition spéciale pour le Budget 2016-2017, avril 2016, p. 2.

en moyenne près de la moitié des coûts de production, les détenteurs de garanties d’approvisionnement dépendent du travail des employés du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Cette flexibilité limitée et la pression à la hausse qu’exerce le mécanisme de mise aux enchères sur le niveau des redevances pourraient réduire la compétitivité des exploitants sur la scène internationale.

À l’étranger, les usines disposent généralement d’une plus grande latitude dans l’élaboration des plans d’aménagement forestier et d’un horizon plus long qui facilite la planification des investissements.

**« En Suède, la réglementation du secteur forestier a été revue dans les années 1990 et le régime forestier est passé du principe de réglementation au principe de liberté avec responsabilité. »**

Pour faire face à cette concurrence étrangère et acquérir de nouveaux marchés, il est essentiel que le régime forestier québécois permette aux usines d’ici une plus grande prévisibilité sur le plan de l’approvisionnement. Dans le bilan 2008-2013 du Bureau du forestier en chef, il est d’ailleurs mentionné que des conditions favorables au contrôle des coûts et à la stabilité des approvisionnements devraient être créées pour maintenir la compétitivité de l’industrie<sup>109</sup>. Ce n’est vraisemblablement pas le cas depuis la mise en œuvre du nouveau régime forestier.

Le gouvernement devrait donc s’inspirer des exemples au Canada ou à l’étranger où les intervenants disposent de la latitude nécessaire pour réduire les coûts d’approvisionnement.

En Suède, la réglementation du secteur forestier a été revue dans les années 1990 et le régime forestier est passé du principe de réglementation au principe de liberté avec responsabilité. Les subventions ont été abolies et la planification de l’aménagement forestier est réalisée par les intervenants, alors que les agences gouvernementales se limitent à superviser les travaux pour éviter des coûts supplémentaires et s’assurer que les normes sont respectées. La logique de marché guide le processus et tout se fait dans un climat de coopération et de prise en considération des préoccupations so-

ciales<sup>110</sup>. Aujourd’hui, les exportations nettes de la Suède représentent près de 14 milliards de dollars et placent le pays au deuxième rang mondial, derrière le Canada avec 19 milliards de dollars<sup>111</sup>.

Cette logique visant à laisser plus de latitude aux intervenants fait aussi partie de la réglementation en Colombie-Britannique, la province ayant le secteur forestier le plus important au Canada<sup>112</sup>. Ce sont les détenteurs de permis de récolte qui ont la responsabilité d’élaborer les plans d’aménagement forestier et de fournir les données nécessaires aux calculs des possibilités forestières réalisés par le forestier en chef<sup>113</sup>. Auparavant, les tâches étaient centralisées et impliquaient une multitude de réglementations. En raison du manque d’imputabilité, des coûts supplémentaires occasionnés et de l’incertitude imposée aux intervenants, le gouvernement provincial a revu l’orientation du régime.

Depuis les réformes, le gouvernement se limite à superviser les travaux et à fixer des objectifs à long terme pour réduire les frais d’exploitation des usines. Il s’assure également que les règles environnementales soient respectées tout en laissant suffisamment de latitude aux intervenants pour atteindre les objectifs fixés<sup>114</sup>.

Le régime forestier du Québec devrait s’inspirer de ces réformes pour laisser suffisamment de latitude aux détenteurs de garanties d’approvisionnement afin qu’ils soient en mesure de réduire leurs coûts d’approvisionnement tout en atteignant les objectifs de récoltes durables.

109. Bureau du forestier en chef, *État de la forêt publique du Québec et de son aménagement durable : Bilan 2008-2013*, novembre 2015, p. 219.

110. Carl-Anders Helander, « Forests and Forestry in Sweden », Royal Swedish Academy of Agriculture and Forestry, août 2015, p. 10-11.

111. Ressources naturelles Canada, *Aperçu de l’industrie forestière du Canada*, 4 juillet 2016.

112. Base de données nationale sur les forêts, *Faits saillants sur la foresterie*, 2014, 7 juillet 2016.

113. Gouvernement de la Colombie-Britannique, *Forest Act [RSBC 1996] Chapter 157, Part 2 — Classification and Management of Forests and Forest Land and Regulation of Cutting Rates*, article 9, août 2016.

114. Gouvernement de la Colombie-Britannique, *A Results-Based Forest and Range Practices Regime for British Columbia*, Discussion Paper, 2.0: Government Direction Regarding Forest Practices Legislation.



## CONCLUSION

La mise en œuvre du nouveau régime forestier en 2013 a bouleversé le secteur forestier. L'ajout de nouvelles structures administratives comme les tables régionales impliquées dans l'élaboration des plans d'aménagement ont complexifié le processus. Les détenteurs d'une garantie d'approvisionnement en forêts publiques n'ont aujourd'hui plus la responsabilité d'élaborer les plans d'aménagement forestier. De plus, la vision court-termiste qui caractérise l'attribution des volumes de bois en forêts publiques vient exacerber l'incertitude inhérente liée à la planification des investissements qui doivent se faire sur une longue période de temps.

Le nouveau régime n'est pas à rejeter dans son entièreté. Ainsi, dans le cadre des négociations relatives au conflit du bois d'œuvre avec les États-Unis, la mise en place d'un processus d'enchères publiques pourrait être fort utile.

**« La tendance à la centralisation qui caractérise les réformes depuis les années 1970 devrait être renversée pour permettre une plus grande latitude aux exploitants sur le terrain. »**

Des ajustements s'imposent toutefois pour assurer la compétitivité du secteur forestier québécois. Le processus de mise à l'enchère devrait être révisé pour permettre un taux d'adjudication suffisamment élevé pour révéler la valeur réelle des volumes de bois. La tendance à la centralisation qui caractérise les réformes depuis les années 1970 devrait être renversée pour permettre une plus grande latitude aux exploitants sur le terrain. Le gouvernement devrait ainsi considérer l'option de redonner aux détenteurs de garantie d'approvisionnement la responsabilité d'élaborer les plans d'aménagement forestier afin d'éviter le manque d'efficacité, de transparence et de prise en considération des impératifs économiques qui les caractérisent aujourd'hui.

Cette marge de manœuvre supplémentaire, jumelée à une augmentation de la durée des garanties d'approvisionnement pour assurer un approvisionnement stable et prévisible, offrirait un contexte plus favorable à la compétitivité d'un secteur qui peine à se remettre de la dernière crise économique.



# À PROPOS DE L'AUTEUR



## ALEXANDRE MOREAU

Alexandre Moreau est analyste en politiques publiques à l'Institut économique de Montréal. Titulaire d'un baccalauréat en administration publique ainsi que d'une mineure en science politique de l'Université d'Ottawa, il est actuellement inscrit au programme de maîtrise en administration publique à l'ÉNAP. Passionné par la recherche, il a participé à une étude de terrain au Sénégal pour y analyser le rôle de l'économie informelle et l'importance de la propriété privée. Ayant développé une expertise en évaluation de programmes, il s'intéresse particulièrement aux conséquences inattendues des politiques publiques sur l'économie.



Institut économique de Montréal

910, rue Peel, bureau 600, Montréal QC H3C 2H8

T 514.273.0969 F 514.273.2581 **iedm.org**

ISBN 978-2-922687-72-9