



PROJET DE LOI 57 SUR
L'AMÉNAGEMENT DURABLE
DU TERRITOIRE FORESTIER

SYNTHÈSE DES ÉTUDES D'IMPACTS ET
ANALYSE CRITIQUE

FÉVRIER 2010

*Ressources naturelles
et Faune*

Québec 



Del Degan, Massé
Experts-conseils



825, rue Raoul-Jobin, Québec (Québec) G1N 1S6 CANADA

Téléphone : (418) 877-5252 • Télécopie : (418) 877-6763

Courriel : info@groupe-ddm.com • Web : www.groupe-ddm.com

PROJET DE LOI 57 SUR
L'AMÉNAGEMENT DURABLE
DU TERRITOIRE FORESTIER

SYNTHÈSE DES ÉTUDES D'IMPACTS
ET ANALYSE CRITIQUE

Présentée au :
MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES ET DE LA FAUNE

Préparée par :
DEL DEGAN, MASSÉ
825, rue Raoul-Jobin
Québec (Québec) G1N 1S6

1^{er} février 2010

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	1
2. SYNTHÈSE DES ÉTUDES.....	1
2.1 PLANIFICATION FORESTIÈRE, SUIVI ET CONTROLE PAR L'ÉTAT – IMPACTS SUR LE PROCESSUS, LES USAGERS ET LES DÉTENTEURS DE GARANTIE.....	2
2.2 CERTIFICATION DES FORÊTS	5
2.3 GARANTIE D'APPROVISIONNEMENT (GA)	7
2.4 MARCHÉ LIBRE ET BUREAU DE MISE EN MARCHÉ DES BOIS	8
2.5 IMPACT SUR LES COÛTS D'APPROVISIONNEMENT	9
2.6 CADRE FINANCIER DE L'ÉTAT	10
2.7 GAINS DU NOUVEAU RÉGIME	11
3. ANALYSE DES IMPACTS DU PROJET DE LOI 57	12
CONCLUSION	16

1. INTRODUCTION

Le projet de loi 57, déposé par la ministre des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), propose des changements fondamentaux à la gestion et à l'administration des forêts du domaine de l'État qui auront des impacts directs sur les obligations et les responsabilités des différents acteurs. L'enjeu du nouveau régime est la reprise en main par l'État de l'aménagement des forêts publiques et la mise en place d'un marché concurrentiel des bois sans accroître, sinon en diminuant les coûts d'approvisionnement des usines.

Le gouvernement du Québec a commandé différentes études fondamentales qui cherchent à mesurer les impacts du nouveau régime sur les processus qui conduisent à l'aménagement des forêts, au marché libre des bois et aux structures à mettre en place qui ont des conséquences sur les coûts d'approvisionnement et sur les flux financiers de l'État.

Le mandat qui a été confié à Del Degan, Massé consiste à faire une synthèse de ces études, tout en y apportant une analyse critique et documentée. Essentiellement, les études confiées pour la plupart à des organismes externes touchent, dans un premier temps, les questions liées à l'aménagement des forêts de l'État (planification tactique et opérationnelle, transfert de responsabilités de la sylviculture, suivi et contrôle des activités, certification des pratiques forestières et opérations en forêt). En second lieu, elles concernent les nouveaux instruments contractuels et de mise en marché (les garanties d'approvisionnement, la mise en marché libre, le Bureau de mise en marché des bois du Québec) en analysant leurs effets sur les coûts d'approvisionnement à l'usine.

2. SYNTHÈSE DES ÉTUDES

Le nouveau régime proposé par le projet de loi 57 transforme de façon importante la prise en charge de l'aménagement et la gestion des forêts du domaine de l'État. Essentiellement, l'État, par l'entremise des directions générales régionales (DGR), reprend en totalité la responsabilité de l'aménagement des forêts, ce qui implique la planification de l'aménagement forestier, la réalisation des travaux sylvicoles, le suivi et le contrôle des activités, le maintien et la mise en place de la certification des pratiques forestières et, dans certains cas, les opérations forestières. Ces changements

importants requièrent le remplacement des contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF) par de nouvelles garanties d'approvisionnement (GA). De plus, le projet de loi instaure la libre mise en marché des bois de la forêt publique, à hauteur de 25 % des volumes disponibles, et la création d'un Bureau de mise en marché des bois du Québec (BMMB). L'ensemble de ces transformations impose un nouveau cadre financier pour l'État et interpelle l'industrie quant aux effets de ces mesures sur les coûts d'approvisionnement à l'usine.

C'est dans ce cadre global que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) a fait réaliser plusieurs études d'impacts qui viennent documenter, préciser et évaluer les effets du projet de loi 57 sur l'ensemble de l'aménagement et la gestion des forêts de l'État.

Essentiellement, neuf sujets fondamentaux ont été examinés :

- La prise en charge par le MRNF de la planification;
- Le transfert des responsabilités des travaux sylvicoles;
- Le suivi et le contrôle des activités d'aménagement;
- La certification des forêts publiques;
- Les opérations forestières;
- Les garanties d'approvisionnement;
- Le marché libre et le BMMB;
- L'impact du régime sur les coûts d'approvisionnement;
- Le cadre financier du régime pour l'État.

L'objet de cette synthèse est par conséquent de livrer l'essentiel des conclusions de ces études, d'analyser leur contenu et de réaliser une analyse critique des résultats.

2.1 PLANIFICATION FORESTIÈRE, SUIVI ET CONTROLE PAR L'ÉTAT – IMPACTS SUR LE PROCESSUS, LES USAGERS ET LES DÉTENTEURS DE GARANTIE

Le Centre d'enseignement et de recherche en foresterie de Sainte-Foy (CERFO)¹ a été mandaté pour déterminer les impacts financiers du transfert des activités de planification forestière à l'État, en comparant la situation actuelle à celle proposée par le projet de loi 57. L'analyse réalisée considère l'ensemble des activités de planification forestière, de gestion intégrée des ressources du

¹ CERFO, 2008. *Étude des impacts financiers associés à l'intégration et l'optimisation des opérations forestières*, MRNF, 91 pages.

CERFO et FERIC, 2009. *Optimisation des coûts d'approvisionnement par l'utilisation des logiciels Woodstock et FPinterface*, MRNF, 49 pages.

CERFO, 2010. *Mesure des impacts des processus de planification tactique et opérationnelle en comparaison de la situation actuelle*, MRNF, 23 pages.

territoire (GIRT) et d'opérations sur le terrain qui sont représentatives du Québec. L'évaluation a été réalisée en tenant compte d'un territoire témoin (Outaouais) et validée par des paramètres et des informations provenant des régions de la Mauricie, de l'Abitibi-Témiscamingue et de Laurentides-Lanaudière.

Selon le scénario le plus plausible, il a été déterminé qu'une réduction des coûts de près de 2,55 \$/m³ est possible, en considérant une augmentation de 0,53 \$/m³ pour les coûts de planification tactique et opérationnelle et une réduction substantielle de 3,08 \$/m³ reliée à la sylviculture et aux opérations forestières. Le tableau suivant présente les éléments probants à considérer.

Poste de coût	Situation actuelle	Situation projetée	Différence	Différence (\$/m ³)
Coûts reliés aux planifications tactique et opérationnelle				
Fonctionnement de la CRRNT et des tables GIRT	320 000 \$	859 000 \$	539 000 \$	0,38 \$/m ³
Participation des usagers aux tables GIRT	- \$	300 000 \$	300 000 \$	0,21 \$/m ³
Coûts imputés aux bénéficiaires de CAAF ou de garanties				
▪ Participation des détenteurs aux tables GIRT	600 000 \$	500 000 \$	(100 000) \$	0,07 \$/m ³
▪ Planification (permis d'intervention)				
Sous-total	920 000 \$	1 059 000 \$	739 000 \$	0,53 \$/m³
Coûts reliés à la sylviculture et aux opérations forestières				
Coûts imputés aux bénéficiaires de CAAF ou de garanties				
▪ Travaux sylvicoles et autres obligations de suivi et contrôle	3 150 000 \$	1 500 000 \$	(1 650 000) \$	(1,18 \$/m ³)
▪ Harmonisation				
▪ Acquisition des bois en marché libre				
Intégration et l'optimisation des opérations forestières	2 660 333 \$	- \$	(2 660 333) \$	(1,90 \$/m ³)
Sous-total	5 810 333 \$	1 500 000 \$	(4 310 333) \$	(3,08 \$/m³)
GRAND TOTAL	6 730 333 \$	3 159 000 \$	(3 571 333) \$	(2,55 \$/m³)
Coûts imputés à des programmes gouvernementaux	320 000 \$	859 000 \$	539 000 \$	0,38 \$
Coûts imputés aux divers usagers du territoire	- \$	300 000 \$	300 000 \$	0,21 \$
Coûts imputés aux bénéficiaires de CAAF ou de garanties	6 410 333 \$	2 000 000 \$	(4 410 333) \$	(3,15) \$
GRAND TOTAL	6 730 333 \$	3 159 000 \$	(3 571 333) \$	(2,55) \$

Tiré de CERFO (2010)

Le coût du nouveau régime est principalement associé à l'implantation de nouvelles structures administratives (CRRNT et tables GIRT) visant la planification forestière et l'harmonisation des usages (0,53 \$/m³) et se traduit par des frais assumés en partie par les CRRNT, par les usagers du territoire et par certains programmes gouvernementaux.

Pour les détenteurs de GA, le processus d'harmonisation aura pour effet de concentrer les opérations sur le territoire et permettre des retombées positives immédiates et futures sur les coûts d'approvisionnement et de sylviculture. Le MRNF devra s'assurer que les processus d'harmonisation viseront

l'amélioration de l'usage des ressources et du territoire. De plus, le montant évalué à 0,36 \$/m³ pour le suivi et l'analyse des lots de bois mis en vente par le BMMB et la participation au marché libre représentera le coût moyen d'acquisition pour les futurs enchérisseurs.

Des économies substantielles seront constatées par la fin des ententes particulières (descentes de lacs, chemins, ponceaux, etc.) auprès d'autres utilisateurs du territoire (1,29 \$/m³), assumés par les détenteurs de CAAF dans le but de faciliter l'acceptation de leurs travaux. Ces ententes ont souvent pour effet d'augmenter la dispersion des opérations. La gestion intégrée des ressources du nouveau régime forestier devrait réduire ce type d'entente. Toutefois, comme ce type d'ententes ne pourra être entièrement éliminé, des coûts équivalant à 50 % ont été considérés.

Les études conduites par le CERFO (2007, 2009) confirment que des économies de 1,90 \$/m³ pourraient être dégagées sur la base d'une optimisation de la planification et d'une intégration des opérations forestières.

Au global, les études réalisées par le CERFO depuis 2007 fixe la réduction potentielle des coûts d'opération souche-usine à 2,55 \$/m³. Cette réduction découle d'une augmentation de 0,53 \$/m³ des coûts liés aux planifications tactique et opérationnelle et d'une réduction de 3,08 \$/m³ pour les opérations forestières.

RESPONSABILITÉS DES TRAVAUX SYLVICOLES – SUIVI ET CONTRÔLE

Il faut également tenir compte des charges de travail additionnelles qui seront transférées aux DGR. En effet, le projet de loi 57 confère aux DGR des activités additionnelles étant donné que ces unités administratives assumeront la pleine responsabilité de la réalisation de toutes les activités liées à la planification forestière, à la sylviculture et enfin, au suivi et au contrôle des opérations forestières. À ce chapitre, le MRNF prévoit le mode de fonctionnement suivant :

- Les DGR confectionnent les plans d'aménagement forestier intégré tactique et opérationnel (PAFIT et PAFIO), avec la collaboration des tables de gestion intégrée des ressources et du territoire (TGIRT).
- Les DGR donnent à forfait les inventaires d'intervention (suivi du MAF et récolte) à des entreprises non impliquées dans la réalisation des traitements sylvicoles.
- Les DGR réalisent les prescriptions sylvicoles.
- Les DGR donnent à forfait le rubanage et le martelage à des entreprises non impliquées dans la réalisation des traitements sylvicoles.
- Les DGR donnent à forfait les activités de construction de chemins, de traitements non commerciaux et de récolte.

- Les DGR réalisent le suivi et le contrôle de l'ensemble des activités d'aménagement.
- Les détenteurs d'une entente, d'un contrat, d'un permis ou d'autres autorisations sont responsables de procéder au mesurage des bois et à la production d'un rapport d'exécution qui présente les données représentatives de la situation « après traitement ».

L'exercice a permis de cerner les activités qui représentent un supplément de travail pour les DGR, celles qui ne sont plus requises et celles qui demeurent. Les impacts suivants sont prévus :

- Supplément de travail induit au DGR pour les activités de planification. Ces tâches proviennent principalement du déplacement de certaines activités des bénéficiaires de CAAF vers le MRNF.
- Impact nul ou légèrement à la baisse sur la charge de travail des DGR en ce qui concerne les suivis et les contrôles. De façon générale, les activités additionnelles seront compensées par des activités abandonnées.

Il apparaît plausible qu'une diminution globale de ressources soit possible en centralisant l'ensemble des activités au sein des DGR. Le régime révisé présente un renforcement marqué par rapport au régime actuel dans les domaines de la régionalisation, de l'aménagement écosystémique (AEF) et de la gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT). Cependant, on peut déduire que l'augmentation de la charge de travail associée à la régionalisation, à l'AEF et à la GIRT sera compensée par les gains associés à la concentration des activités de planification aux DGR plutôt que la séparation de ces activités entre les DGR et l'industrie (élimination de certains dédoublements).

L'ajout de ressources additionnelles dans les DGR pour satisfaire les nouvelles activités, se fera, selon notre compréhension à coût nul pour le gouvernement puisque les activités concernées, dont par exemple la planification et le suivi des travaux sylvicoles, ne seront plus assumées par l'industrie, qui n'aura plus à être financée par un crédit sur les redevances à payer. Cette situation se traduira par une augmentation équivalente des revenus nets obtenus de la vente des bois.

2.2 CERTIFICATION DES FORÊTS

La reprise en main de l'aménagement des forêts du domaine de l'État implique de maintenir et de poursuivre la certification forestière des territoires publics sous aménagement afin de s'assurer de conserver les parts de marché acquises par les entreprises détentrices de certification. Dans ce cadre, le MRNF sera responsable de garantir aux acheteurs potentiels du bois certifié. Il est important de signaler qu'en août 2009, près de 50 % de la superficie des forêts

publiques étaient certifiés selon les normes CSA (62 %), FSC (30 %) et SFI (8 %). L'implantation de la certification forestière est grandement facilitée par la mise en oeuvre d'un système de gestion environnementale (SGE) tel que celui développé et encadré par la norme ISO 14001.

Une étude d'envergure a été conduite par un groupe de travail ministériel² dans le but de scénariser (certification de la totalité ou d'une partie des forêts publiques québécoises), d'évaluer les coûts (ressources humaines et financières) et de confectionner un plan d'action et de mise en oeuvre selon un calendrier précis.

Dans un premier temps, un SGE devra être implanté dans les DGR pour éventuellement obtenir la certification ISO 14001, si leurs exigences de gestion le requéraient. Par sa rigueur et sa structure, un SGE permet d'encadrer efficacement la mise en oeuvre de la certification forestière. Peu d'administrations publiques québécoises ont instauré des SGE ISO 14001. Toutefois, Hydro-Québec a implanté avec succès des SGE certifiés ISO 14001 dans plusieurs de ses unités administratives (18 000 employés concernés).

En plus de faciliter la certification forestière, le SGE doterait les DGR de mécanismes permettant la rigueur dans leur gestion, un suivi de leurs actions et une reddition de comptes dans les mandats que leur confierait le nouveau régime forestier.

La nécessité de certifier les territoires est directement reliée à la commercialisation des produits du bois (demandes du marché). La certification forestière permet aussi une reconnaissance par un organisme neutre et reconnu internationalement d'une bonne gestion des forêts, en tenant compte des besoins de la population, du respect des principes de développement durable et de la qualité des pratiques. Il est recommandé pour le moment de ne répondre qu'aux demandes des marchés des produits forestiers, et ce, à partir des territoires certifiés en date d'août 2009. De plus, il sera nécessaire de conserver une répartition adéquate des normes de certification forestière (CSA, FSC, SFI) dans le but de maintenir une saine compétitivité entre ces cadres normatifs. L'implantation de la certification devrait se dérouler de façon progressive afin de favoriser une transition efficace et efficiente des certificats industriels. Une période de plus de 24 mois est nécessaire pour l'implantation d'un SGE et d'un système de certification forestière.

Les coûts imputés à l'implantation par l'État, d'ici 2013, d'un SGE certifié selon ISO 14001 et le maintien des territoires forestiers publics actuellement certifiés seraient de l'ordre de 9 M\$ sur 3 ans (0,12 \$/m³). Une fois implantée, en 2013, la vente des bois certifiés serait utilisée pour financer le maintien des certificats

² MRNF, 2009. *La certification des forêts publiques québécoises par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, Groupe de travail sur la certification forestière, 89 pages.

(environ 0,10 \$/m³). À l'heure actuelle, ces coûts sont assumés par les entreprises forestières, à l'intérieur de leurs frais courants d'opération. Ces coûts sont basés sur une récolte annuelle de 25 Mm³.

2.3 GARANTIE D'APPROVISIONNEMENT (GA)

La garantie d'approvisionnement donne à son détenteur le privilège d'acheter, en priorité, à la valeur marchande transposée des transactions sur le marché libre, le volume de bois identifié par la garantie. Ce volume correspond, pour les détenteurs de CAAF, à un pourcentage de leurs attributions actuelles, et serait établi de façon à assurer le respect du principe de résidualité des bois des forêts publiques à l'égard des forêts privées.

Cette garantie d'approvisionnement octroie aux détenteurs un droit d'achat de bois et non plus un volume de bois à récolter sur un territoire donné. En échange de cette garantie, les industriels forestiers seront tenus de verser une rente annuelle à l'État. La notion de territoire exclusif et de territoire historique des entreprises disparaîtrait. Cette garantie d'approvisionnement ne serait toutefois assortie d'aucune obligation et responsabilité d'aménagement forestier de la part des industriels.

La GA, contrairement au CAAF, permettra un peu plus de flexibilité dans la destination des bois. Les industriels pourront, selon certaines dispositions et conditions, rediriger les bois vers d'autres usines, et ce, avec l'accord préalable du ministre.

La différence fondamentale entre le CAAF et la GA réside dans la nature des obligations et des responsabilités entre l'État et l'industrie. Avec le CAAF, l'industrie était partie prenante de l'aménagement forestier, alors qu'avec la GA, c'est l'État qui est responsable de l'ensemble des activités liées à l'aménagement des forêts. L'industriel détient par la GA un droit exclusif d'achat de bois au prix transposé par le marché (déterminé par les enchères). Maintenant, l'industriel pourra, selon l'article 62, réaliser lui-même les opérations qui se dérouleront sur les territoires désignés par le ministre.

À notre avis, la GA est une façon moins contraignante pour l'industriel de sécuriser son approvisionnement. Ses obligations et responsabilités sont pratiquement éliminées. Il devient un acheteur de bois à la valeur marchande, ce qu'il a toujours réclamé.

La valeur d'une GA, qui s'exerce par le paiement d'une rente annuelle, est non négligeable, compte tenu de la sécurité et de la stabilité qu'elle procure à l'industriel. Contrairement au CAAF, la GA n'est pas assortie d'obligations de planification et de remise en production des sites récoltés, ce qui peut, pour certains, revêtir un très grand avantage. À notre avis, la GA présente une

valeur sûrement égale, sinon supérieure à celle associée au CAAF. Plusieurs arguments militent en ce sens :

- La rareté future de la ressource.
- L'industriel aura moins d'obligations et de responsabilités.
- Une plus grande mobilité des bois.

2.4 MARCHÉ LIBRE ET BUREAU DE MISE EN MARCHÉ DES BOIS

Le projet de loi 57 prévoit la vente aux enchères de bois provenant des forêts publiques. Cette ouverture permettra de rendre les forêts publiques accessibles à un plus grand nombre d'entreprises, de créer un marché concurrentiel afin de déterminer la valeur réelle des bois et enfin, de transposer efficacement les prix vers les bois qui seront offerts en garantie.

Il a été démontré par DDM³ qu'un volume représentant 25 % des bois disponibles sur forêt publique était suffisant dans la détermination de la juste valeur marchande des bois. L'organisation des ventes sur le marché libre doit passer par l'entremise d'un bureau de mise en marché des bois (BMMB) qui aura pour mandat de mettre en marché les bois publics à l'enchère sur une base nationale. Le BMMB verra à l'administration et à la gestion des ventes. Dans un premier temps, les bois seront vendus sur pied, minimisant ainsi les risques pour l'État. Les ventes seront réalisées en appels d'offres publics, selon des paramètres et des procédures qui permettent la juste expression des prix. L'entrée en vigueur d'enchères publiques de bois n'a pas entraîné de flambée des prix dans aucun des cas étudiés au Canada, aux États-Unis et ailleurs dans le monde.

De façon plus particulière, le BMMB verra à :

- identifier, délimiter et inventorier les lots à vendre, en collaboration avec les DGR;
- préparer les documents d'appels d'offres;
- gérer les enchères (modalités, adjudication et prévention de la collusion);
- collecter, compiler et diffuser les données relatives aux ventes;
- transposer les prix aux bois offerts en garantie (tarification : \$/m³);
- colliger les données de mesurage des bois (m³);
- facturer les acheteurs et les détenteurs de contrats (\$);
- percevoir et transférer les revenus;
- assurer la reddition de comptes.

³ DDM,2008. *Étude sur les modalités et les impacts du nouveau mode de mise en marché des bois*, MRNF, 136 pages et annexes.

Il est souhaitable que cet organisme prenne la forme d'une extension ministérielle, avec des divisions territoriales déployées de façon optimale en région afin de couvrir adéquatement l'ensemble du Québec. Constituant en quelque sorte le bras commercial du MRNF, le BMMB devra, de par la loi, pouvoir agir en toute indépendance, transparence et neutralité dans l'exercice de ses fonctions.

Une évaluation des coûts associés aux mandats du BMMB a été réalisée par le MRNF et a permis d'estimer à 0,50 \$/m³ le coût de la mise en marché des bois, incluant ses frais de fonctionnement, dont 25 % des coûts correspondent à des fonctions déjà assumées par le MRNF (tarification, instruction de mesurage, facturation).

2.5 IMPACT SUR LES COÛTS D'APPROVISIONNEMENT

La redevance forestière de l'État (droit de coupe) correspond à la rente du propriétaire pour l'arbre vendu sur pied. Elle est directement dépendante des coûts d'opération souche-usine et de la fluctuation des prix du marché du bois d'oeuvre. Selon DDM⁴, les coûts totaux de production du bois d'oeuvre ont peu fluctué depuis les dix dernières années. Cependant, la hausse des coûts d'opération souche-usine durant cette période a été absorbée par la redevance de l'État. On observe, particulièrement depuis les 5 dernières années, une baisse de 4 \$/m³ de la redevance moyenne au Québec, alors que les coûts d'opération souche-usine ont cru de 4 \$/m³. On peut conclure qu'à chaque augmentation des coûts d'opération souche-usine, la redevance moyenne non indexée diminue d'autant.

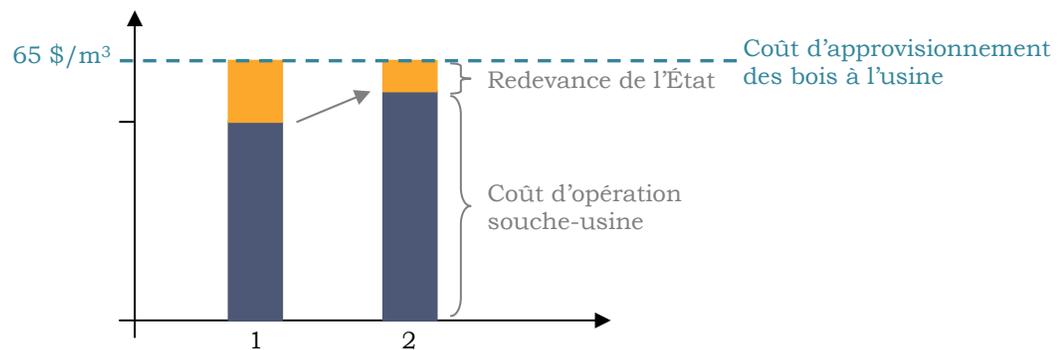
À l'enchère publique, la même transmission des coûts d'opération souche-usine se traduira dans la mise de l'acheteur (redevance). En effet, ce dernier ajustera le prix qu'il est prêt à payer pour l'arbre en fonction de sa connaissance des coûts d'opération en forêt et des revenus escomptés de la transformation des bois. Plus les coûts d'opération souche-usine seront élevés, plus la mise (prix offert) pour l'arbre sera basse à marché stable.

La vente de bois à l'enchère exige la détermination d'un prix minimum de vente. Le prix minimum correspond à la valeur où le vendeur (l'État) ne vendra plus ses lots de bois. Il équivaut à la somme des coûts variables encourus par l'État lorsqu'il y a vente de bois (délimitation des chantiers, inventaires, mise en marché, mesurage, planification, exécution et suivi des activités de remise en production). Dans le contexte du projet de loi 57, le prix minimum a été estimé à 5 \$/m³ pour la mise à l'enchère. Pour les bois résineux (SEPM), qui constituent la grande majorité des bois récoltés, la redevance moyenne actuelle

⁴ DDM, 2010. *Impacts des coûts d'opération sur la valeur de la redevance et les coûts d'approvisionnement en bois*, MRNF, 15 pages.

perçue au Québec est de l'ordre de 8 \$/m³, ce qui laisse présager que les prix des enchères permettront à la redevance de baisser davantage en période de crise que le système actuel de redevances appuyées sur le prix des arbres vendus sur les propriétés privées. À l'inverse, il est permis de croire que les prix se rétabliront plus rapidement en période de croissance. C'est pourquoi la mise à l'enchère n'aura pas pour effet d'augmenter globalement les coûts de la fibre, mais plutôt de permettre un meilleur ajustement des prix en fonction des marchés.

La figure suivante présente l'effet d'une hausse des coûts d'opération souche-usine sur la redevance forestière.



2.6 CADRE FINANCIER DE L'ÉTAT

Parmi les conditions qui influenceront le cadre financier du nouveau régime pour l'État, on note :

- L'obtention de prix de vente des bois sur la base d'un marché libre.
- L'obtention de coûts d'opération compétitifs déterminés par des contrats de réalisation attribués par appels d'offres publics.
- Le développement d'outils de gestion permettant d'optimiser la planification et l'allocation des secteurs de récolte et de cibler les investissements sylvicoles de façon à maximiser les revenus et minimiser le coût des opérations forestières.
- La mise en place d'une structure de financement qui encourage de façon intrinsèque l'efficacité du régime.
- Des niveaux d'intensification sylvicole, d'aménagement écosystémique et de gestion intégrée des ressources en fonction des revenus nets générés de la forêt.

C'est dans ce cadre que devient possible la mise en place d'un régime à coût nul par rapport au régime actuel et selon les attributs suivants :

- Le maintien du coût des fonctions actuelles du MRNF et des programmes forestiers en place.

- Le financement des activités qui seront transférées de l'industrie vers les DGR par l'augmentation de la valeur des arbres (redevance forestière) découlant de la réduction équivalente de coûts pour l'industrie (maintien des coûts globaux d'approvisionnement, sinon légère diminution).
- La mise en place d'une rente annuelle qui permet la détention des garanties d'approvisionnement.

Essentiellement, les réductions anticipées de coûts découleront de l'élimination des doublages des activités de planification et de suivi et contrôle des opérations, de l'arbitrage des demandes d'harmonisation et de l'optimisation de l'allocation des secteurs de récolte.

2.7 GAINS DU NOUVEAU RÉGIME

Selon l'ensemble des études réalisées, il apparaît évident que des gains en efficacité sont possibles dans le cadre du projet de loi 57. Ces gains se traduisent autant par des réductions potentielles des coûts que par l'intégration des attentes des acteurs du milieu. Essentiellement, le projet de loi permet une rationalisation des effectifs de l'ensemble de la filière, une concertation par les principaux intervenants, l'harmonisation des usages et des intérêts et l'élimination des doublages de certaines activités. Sur le plan économique, la mise en marché des bois va permettre la révélation de leur juste valeur, ce qui pour l'État, l'industrie et leurs partenaires commerciaux, s'avère essentiel pour leurs pratiques d'affaires, d'innovation et de développement.

La certification des pratiques forestières du Québec amène également un effet innovant. De par son maintien et éventuellement son extension à tout le territoire, elle permettra de valoriser les produits, mais également de signifier par des tiers la grande qualité de l'aménagement et de la gestion de la forêt publique du Québec, et ce, en toute transparence.

Les économies de coûts engendrés par le transfert de responsabilités de l'industrie vers l'État, par une planification opérationnelle efficace et par l'élimination des doublages se traduiront indirectement par une hausse du prix que seront prêts à accorder les acheteurs pour les arbres. En effet, l'industrie, déchargée de coûts qu'elle devait auparavant assumer, pourra, selon ses capacités et l'état de l'offre et de la demande, offrir plus aux enchères, ce qui indirectement fera croître les revenus associés à la vente des bois, sans pour autant augmenter le coût global des approvisionnements. De plus, l'industrie, étant libérée de ses obligations d'aménagement, pourra se concentrer sur des activités d'innovation et de développement de produits.

Afin d'atteindre les objectifs du prochain régime et de s'assurer de matérialiser les gains anticipés, des conditions d'application devront être suivies. Pour

tendre vers l'efficacité, les DGR devront se soumettre à un étalonnage (*benchmarking*) entre elles et avec des organisations semblables dans d'autres juridictions, afin d'adopter les meilleures pratiques et de s'assurer de gains de productivité.

Il y aurait lieu également de mettre en place des incitatifs réels à l'optimisation des revenus et à la réduction des coûts par les DGR. Ces incitatifs pourraient se traduire par un retour direct d'un certain pourcentage des revenus nets en région, lui permettant d'investir davantage dans les forêts de son territoire. Des bonis à la performance et à l'efficacité pourraient également être envisagés. Un suivi serré des activités d'implantation du nouveau régime devra être réalisé afin de s'assurer d'une mise en œuvre harmonieuse et efficace.

Enfin, une utilisation plus optimale de la ressource par la mise en place d'un marché libre, de même que la réduction des coûts par l'élimination des doublons et l'optimisation de l'allocation des secteurs et des opérations permettront de dégager des revenus nets additionnels pouvant, à terme, augmenter les niveaux d'intensification sylvicole, d'aménagement écosystémique et de gestion intégrée des ressources, tout en conservant un impact financier nul pour l'État.

3. ANALYSE DES IMPACTS DU PROJET DE LOI 57

Le projet de loi 57 vient s'inscrire à un moment où une crise forestière majeure, à la fois conjoncturelle et structurelle, se prolonge compte tenu du contexte économique mondial. Ceci a pour effet de réduire de façon significative les revenus nets de l'État depuis les 5 dernières années et de causer un affaiblissement majeur de la structure industrielle du secteur forestier et ce dans toutes les régions du Québec. Il apparaît évident que le Gouvernement par le projet de loi 57 souhaite maintenir un secteur forestier dynamique et compétitif en mettant en place des mesures et des mécanismes qui favoriseront l'innovation, la libre concurrence et l'efficacité.

Les attentes des utilisateurs du milieu forestier, autant sur les plans économique, environnemental que régional, sont élevées et s'inscrivent dans un contexte de ressources financières et humaines limitées. Le projet de loi 57 répond à ces attentes en mettant en place :

- Le transfert complet de l'aménagement forestier de l'industrie vers les DGR. Dorénavant, toutes les étapes de planification forestière et de travaux forestiers seront sous la responsabilité des DGR;

- La mise en place d'un marché libre des bois provenant des forêts du domaine de l'État. Une partie importante des bois de la forêt publique sera mise à l'enchère par l'entremise du Bureau de la mise en marché des bois du Québec;
- Le remplacement des CAAF par des garanties d'approvisionnement. Ces garanties permettront aux détenteurs de se prévaloir d'un droit d'achat au prix de marché.

Ces changements fondamentaux induits par le projet de loi 57 ont nécessité des études de base qui ont permis de quantifier et de qualifier les principaux impacts financiers et de déterminer la faisabilité des mesures annoncées :

- Coûts de planification
- Suivi et contrôle des activités
- Opérations sylvicoles et forestières
- Certification forestière
- Mise à l'enchère
- Coûts d'approvisionnement

Comme il a été démontré par les études conduites par le CERFO (2007,2009 et 2010), la réalisation de toutes les activités de planification opérationnelle par les DGR permettra une optimisation des travaux liés à la sylviculture et aux opérations forestières de l'ordre de 2,55 \$/m³, en ne tenant compte que des facteurs d'efficacité et d'optimisation des travaux. Autrement dit, ouvrir un seul chantier pour desservir plusieurs bénéficiaires est plus rentable que le contraire.

Les activités de contrôle et de suivi des activités ne seront plus dédoublées. À l'heure actuelle, les travaux forestiers confiés à des entrepreneurs sont suivis, contrôlés et vérifiés par le bénéficiaire de CAAF, lui-même contrôlé et vérifié par l'État. Le projet de loi 57 permet la réduction ou du moins le maintien des coûts au niveau des DGR. Le surplus de travail engendré par le rapatriement de ces nouvelles activités sera compensé par l'abandon d'autres responsabilités découlant du dédoublement. Il demeure cependant clair que le système aura un effet nul ou pourra même générer à terme une légère diminution des coûts à ce chapitre.

L'appel d'offres public devient l'instrument contractuel qui permettra de faire émerger l'innovation et la recherche de l'efficacité par les contractants, et ce, dans le respect des cahiers de charge. Cette disposition permettra aux DGR de s'assurer une uniformité d'exécution et une équité envers l'ensemble des opérateurs. Ce mode opératoire n'aura pas d'effet à la hausse sur les coûts, comparativement à la situation actuelle, étant donné que ces façons de faire sont déjà largement répandues dans l'industrie.

Le maintien des territoires certifiés est également un enjeu important qui permettra à l'industrie du Québec de conserver sa part de marché. Les coûts qui seront transférés de l'industrie vers les DGR sont estimés à 0,09 \$/m³ afin de maintenir les certifications selon les diverses normes en vigueur. Ce transfert de coût de l'industrie vers les DGR soulagera d'autant les entreprises, leur permettant de miser davantage lors des enchères.

La mise à l'enchère des bois provenant de la forêt publique permet non seulement de révéler la juste valeur du bois, mais également de rendre disponible à une large gamme d'acheteurs des volumes autrefois inaccessibles. Cette ouverture de l'accès aux bois des forêts publiques en permettra une utilisation plus optimale et favorisera ultimement l'innovation et la compétitivité du secteur forestier québécois. Un bureau de mise en marché verra à la réalisation de ces ventes et assurera la transposition des prix vers les bois garantis. Le prix minimum de vente, correspondant aux coûts variables de 5 \$/m³, représente en quelque sorte le prix sous lequel l'État ne devrait pas vendre. Puisque la redevance dans la crise forestière actuelle se situe en moyenne au Québec à 8 \$/m³, nous sommes amenés à conclure que le prix minimum n'aura pas d'effet à la hausse sur le coût global des approvisionnements.

En ce qui a trait aux coûts d'opérations, il est évident que toute augmentation ou diminution de leur valeur aura un effet direct et inverse sur la redevance perçue par l'État, mais peu d'impact sur le coût global des approvisionnements pour les entreprises. Ultimement, c'est l'offre et la demande qui dictera le coût des approvisionnements et de la fibre au Québec.

En situation de libre marché, les grands cycles économiques ont une influence certaine sur la valeur marchande des biens mis à l'enchère. Ainsi, en situation de bas de cycle économique, dans le contexte de la vente des bois publics québécois sur le marché libre, les acheteurs auront tendance à miser moins pour le bois. Alors qu'en situation de haut de cycle, ils offriront plus, augmentant par le fait même la valeur marchande.

À notre avis, la réforme proposée pour le Québec n'entraînera pas de hausse globale du coût de la fibre par rapport aux conditions actuelles, sur la base de l'introduction de la mise à l'enchère des bois. L'industrie se verra libérée d'une partie des responsabilités et des coûts qui lui incombent actuellement (planification, travaux sylvicoles, certification) qui sera assumée par les DGR. En contrepartie, les forces du marché s'exprimeront à travers le système de mise à l'enchère et de transposition des prix aux volumes de bois garantis. Ce sont donc les entreprises qui, en fonction de l'offre et de la demande de bois, ainsi que de leur structure allégée de coûts, fixeront les prix pour la ressource.

Sans pouvoir prédire les conditions du marché qui prévaudront en 2013, il est possible d'anticiper que le mécanisme d'enchère entraînera des prix qui

s'ajusteront mieux à la conjoncture des marchés des produits finis que l'actuel système basé sur le prix des arbres des forêts privées, les propriétaires de forêts privées ayant tendance à exiger un prix plus stable, même en période de conjoncture difficile.

Compte tenu de toutes les études et analyses réalisées, il apparaît clair qu'au Québec, les coûts d'opération souche-usine n'augmenteront pas en moyenne. Même, ils seront légèrement à la baisse compte tenu de l'optimisation des opérations découlant de la centralisation de la planification, du suivi des opérations et de l'exécution des travaux. Ceci aura pour effet de dégager une marge supérieure aux acheteurs ayant été soulagés d'un ensemble de frais et de responsabilités.

Le remplacement des CAAF par des GA est également un facteur qui, en échange d'une rente annuelle, permettra au bénéficiaire plus de flexibilité dans sa relation d'acheteur de bois. En premier lieu, le détenteur de garantie aura le choix de récolter ou de faire récolter son attribution. En second lieu, l'industriel pourra, sous certaines conditions et avec la permission de la ministre, rediriger des bois vers d'autres usines. Enfin, la GA soustrait le bénéficiaire de toute obligation et responsabilité envers l'aménagement des forêts publiques d'où provient son attribution. En ce sens, la GA comporte plus d'avantages pour l'industriel que le CAAF.

Il apparaît certain que les mesures du projet de loi 57 qui ont été étudiées amènent plus de flexibilité et auront un effet positif sur la structure des coûts d'approvisionnement et sur la saine gestion des forêts. Cependant, afin de garantir les résultats escomptés, différents dispositifs d'étalonnage entre les DGR devront être implantés, suivis et révisés. La structure de financement qui sera mise en place devra encourager l'efficacité du nouveau régime. Pour ce faire, on devra développer de vrais incitatifs à l'optimisation des revenus et à la réduction des coûts des DGR. À cet effet, un retour direct d'un certain pourcentage des revenus nets pourrait être consenti à la région génératrice, ce qui permettrait l'intensification des travaux d'aménagement et de gestion intégrée des ressources.

L'ensemble des études et enquêtes réalisées amène à conclure que minimalement le régime forestier proposé par le projet de loi 57 sera à coût nul par rapport au régime actuel, en ce qui a trait aux engagements gouvernementaux. Pour l'industrie, des marges additionnelles découleront du nouveau régime, permettant de mieux s'ajuster aux cycles des marchés. Cependant, le nouveau régime amène l'obligation d'efficacité, ce qui suppose l'implantation de systèmes d'étalonnage et de suivi rigoureux ainsi que des mécanismes financiers qui encouragent les résultats.

CONCLUSION

Le projet de loi 57, selon les études produites par le gouvernement et par des organismes indépendants, permet, à notre avis, de conclure que le transfert des responsabilités de l'aménagement forestier des industriels vers les DGR n'aura pas d'effet à la hausse sur les coûts d'opération global du régime. Au contraire, des réductions de coûts sont anticipées par l'élimination des doublages et par une meilleure planification forestière régionale.

La mise à l'enchère permettra par ailleurs de révéler la vraie valeur des bois et de favoriser l'innovation et la performance des entreprises. Ultiment ce sont les entreprises qui fixeront, en fonction de l'offre et de la demande, le coût global des approvisionnements, qui s'ajustera plus rapidement que dans le régime actuel lors de haut ou de bas de cycle.

Pour l'État, le régime proposé sera à coût nul par rapport au régime actuel. Les responsabilités supplémentaires reprises par l'État, qui se traduisent par une augmentation des coûts, entraîneront une augmentation des revenus des redevances proportionnelle à la réduction des charges pour l'industrie.

Enfin, il est de notre avis que l'atteinte des objectifs fixés et des résultats attendus par le nouveau régime repose sur des gains en efficacité. Pour s'en assurer, des mécanismes d'étalonnage, de suivi et d'incitatifs à l'efficacité devront être établis avec les DGR qui seront les maîtres d'œuvre de première ligne du futur régime forestier.



Bruno Del Degan, ing.f., M. Sc.



Michel Vincent, ing.f., économiste