

Regards sur l'histoire des RÉFORMES FORESTIÈRES au Québec entre 1972 et 2018

Entrevue avec Michel Duchesneau

Par Aurélie Sierra, consultante, sociologue de l'environnement, M. Sc.

Monsieur Duchesneau a commencé sa carrière au ministère des Terres et forêts en 1963 comme directeur d'un nouveau Comité d'études économiques et de planification forestière, il deviendra sous-ministre adjoint en 1971, puis sous-ministre en 1972. C'est durant cette période, qu'il considère comme un point culminant de sa vie professionnelle, qu'il sera l'un des principaux artisans de la réforme prévoyant la révocation des concessions forestières. Par la suite, il œuvrera comme sous-ministre au ministère du Tourisme, Chasse et Pêche et sera Président de Rexfor. Il deviendra ensuite consultant auprès de l'Agence canadienne de Développement international (ACDI) et de diverses autres organisations. Nous avons souhaité le rencontrer pour qu'il partage sa vision et son vécu au cœur des grandes réformes forestières du Québec.

Un vent de changement souffle sur les forêts et la société québécoise

Monsieur Duchesneau amorce sa carrière à une époque où la société québécoise se pose des questions concernant la prise en main de son destin et interroge les modèles de gestion des ressources et des territoires publics.

A.S.: J'aimerais tout d'abord que vous me parliez de votre parcours scolaire et de vos premières expériences professionnelles.

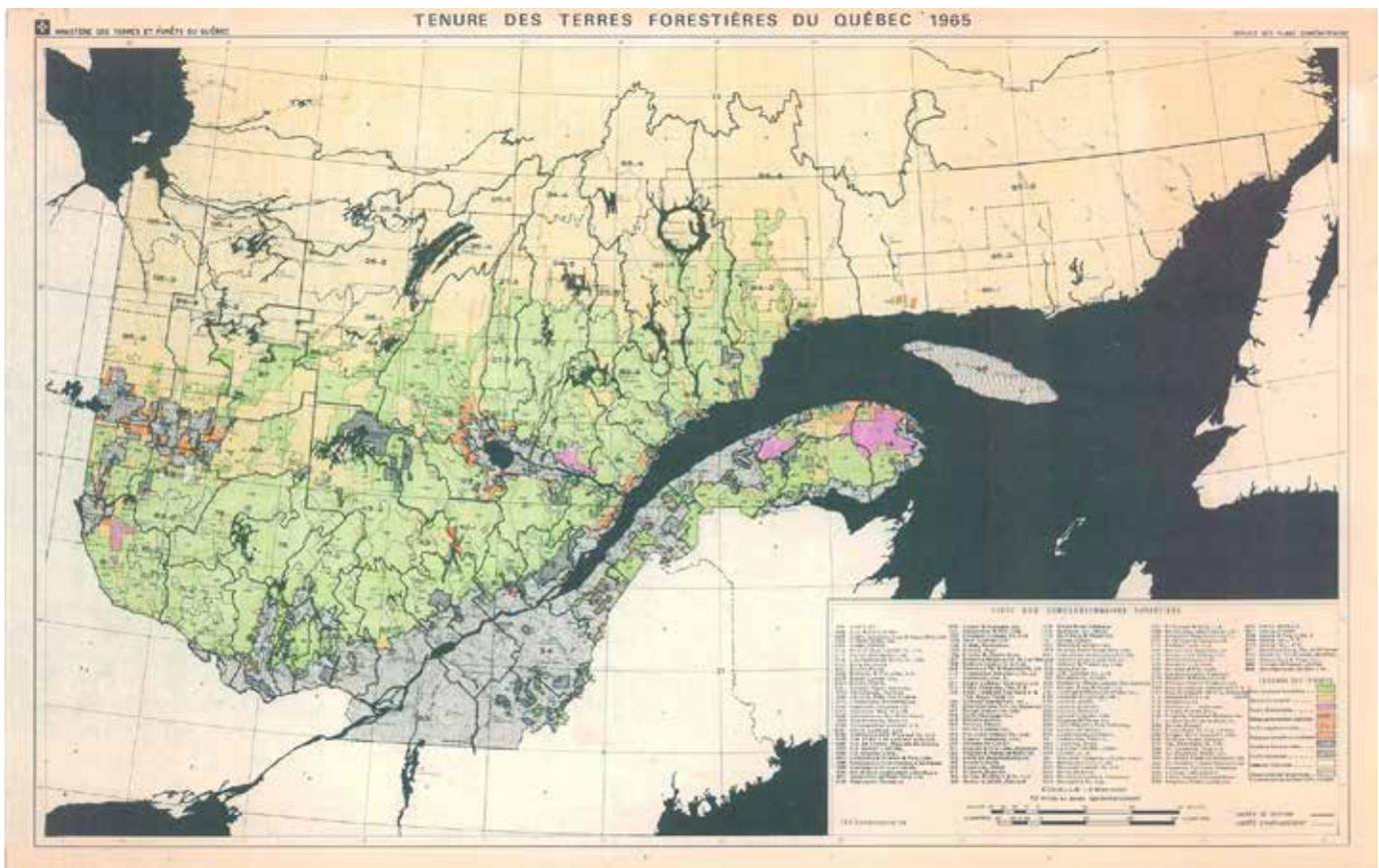
En fait, c'est un concours de circonstances qui m'a amené en foresterie. Lorsque j'étais jeune, j'ai fait du scoutisme, ça m'a permis d'être en contact avec la nature et à 18 ans, mon premier emploi important était d'être garde-feu. Être garde-feu dans le temps, c'était être stationné dans une tour pour observer l'environnement et détecter les débuts d'incendies. Après mon emploi de garde-feu, j'ai servi deux étés comme guide de pêche dans le Parc des Laurentides

que l'on appelle aujourd'hui la Réserve faunique des Laurentides. Donc cela m'a mis en contact avec la forêt et le monde forestier. Je suis allé à la faculté de foresterie et à la fin de mon cursus, j'ai voulu élargir mes horizons, j'avais besoin de resituer le domaine forestier dans un contexte plus large. J'ai pu créditer des cours que j'avais suivis à la faculté de sciences sociales en économie. Ensuite, j'ai travaillé deux ans comme forestier chez Domtar pour faire des inventaires, de l'aménagement, etc. Mais j'avais encore cette ambition d'élargir mes horizons. En 1960, je me suis orienté pour faire des études post-graduées en économie forestière, j'ai été privilégié, j'ai obtenu une bourse de l'Université du Michigan. J'ai obtenu ma maîtrise en 1961 et, en 1962, j'étais admis pour rédiger ma thèse de doctorat. En 1963, alors que j'étais toujours en résidence à l'université, j'ai reçu un télégramme me disant que l'on m'offrait le poste de directeur du Comité d'études économiques et de planification forestière qui venait d'être créé, bien sûr j'ai accepté. Les circonstances ont fait que je n'ai jamais eu le temps de terminer ma thèse.

A.S.: Votre carrière professionnelle commence donc au Ministère des Terres et Forêts.

Nous étions au début de la Révolution tranquille, les choses bougeaient énormément, ça m'intéressait de participer à tout cela. C'était un comité qui agissait sur une base consultative. À l'époque, le ministère des Terres et Forêts n'était pas une grosse organisation, les forêts étaient gérées par les concessionnaires. Il faut bien se replacer dans le contexte de l'époque pour comprendre, ils étaient vraiment les maîtres des lieux, c'est difficile d'imaginer ça aujourd'hui. Ne pouvaient accéder à la forêt que le concessionnaire, les membres des clubs de chasse et pêche et les employés des ministères concernés dans les activités sur les forêts publiques. Si vous ne satisfaisiez pas ces critères, la barrière restait fermée pour vous.

La concession, dans les faits, elle était renouvelable tous les ans, mais il n'était pas vraiment question de ne pas les renouveler si la réglementation était suivie. Au fil des ans, c'est quasiment devenu des terrains privés, si vous étiez un utilisateur de bois feuillu, vous n'aviez pas le choix que de passer par le concessionnaire et c'était à son bon vouloir, puisqu'il avait les droits de coupe, il n'était pas possible non plus de faire une simple promenade en forêt. Quand j'ai débuté au ministère en 1963, à l'époque un nouveau sous-ministre venait d'être nommé, il avait été doyen de la faculté d'arpentage et de foresterie, c'était monsieur Fernand Boutin. Il était conscient des faiblesses du ministère et du système de concessions en particulier, on lui avait donné la mission de redresser tout ça. Dans ce contexte, le mandat du comité s'est rapidement élargi, nous n'étions plus seulement consultatifs, nous aidions le sous-ministre à réfléchir aux réformes qu'il allait falloir mener. Ça nous a conduits, en 1965, à rédiger un premier Livre vert qui posait le problème tel qu'il était perçu par le sous-ministre, le sous-ministre adjoint de l'époque, monsieur Roland Deschamps, et le personnel du comité. Comme annexe au document, nous avons publié une carte qui présentait les concessions forestières. La seule publication de la carte était tout un événement, car elle n'existait qu'en copie manuelle qui se transmettait de façon informelle. Les compagnies en avaient des copies, mais elles n'étaient pas disponibles aux organisations ou personnes intéressées. Tout était quelque peu rudimentaire à cette époque, par exemple, la loi prévoyait que les concessions soient octroyées par enchères, mais ça s'est rapidement fait par adoption de lois spéciales. À l'époque de Duplessis, les concessions se négociaient dans le bureau du premier ministre. Alors, juste le fait de publier la carte des concessions forestières, c'était déjà une avancée importante qui avait caractère de symbole.



Carte des concessions forestières en 1965 - Archives Michel Duchesneau.

A.S. : De ce que vous avez perçu à ce moment-là en étant au ministère, quel est le principal besoin a qui fait que l'on s'est lancé dans ces changements ?

Je crois que ça ne se présentait pas tellement sous l'angle des besoins à l'époque, mais plus sous l'angle des principaux obstacles. Ils résidaient essentiellement dans la résistance des compagnies papetières qui avaient des lobbies très puissants et des connexions politiques très bien ancrées. Il a fallu se battre tout le temps contre ça. On accomplissait des choses, mais on allait assez lentement, car il fallait vaincre ce lobby à chaque pas que l'on faisait. Le comité des études économiques s'est transformé en Direction de la planification, et c'est cette direction qui a organisé le premier service d'inventaire forestier. C'était très important, parce que les plans d'aménagement qui se faisaient à l'époque étaient basés sur peu de données et les inventaires étaient faits par les concessionnaires. Le nouveau service d'inventaire avait pour mission de mettre sur pied le premier programme décennal d'inventaire forestier coordonné avec les concessionnaires. Cela a commencé en 1969, cela a fonctionné, bien que les techniques aient évolué, c'est toujours sur cette base que les inventaires se sont réalisés. Dans ces changements, le politique est très impliqué et durant toute cette période, nous avons vécu des changements de gouvernement, de ministres, etc. À chaque fois, il fallait remettre le nouveau ministre dans le coup, l'impliquer parce que si le ministre ne souhaite pas s'impliquer, il n'y a rien à faire. En 1966, l'Union nationale a repris le pouvoir, le nouveau ministre a embarqué, mais à un rythme plus lent. C'est en 1970 que l'on a eu un ministre qui s'est vraiment impliqué, c'était Kevin Drummond. Avec lui, on a senti que l'on pourrait avancer dans le processus de réforme. En 1971-1972, on a sorti le Livre blanc qui était en préparation depuis un moment, mais le ministre précédent n'était pas prêt à aller aussi loin.

Passer de l'idée à la mise en œuvre

Si la volonté de révoquer les concessions se dessine assez clairement, il faut désormais construire les outils et définir les moyens qui permettront la mise en œuvre de cette grande réforme.

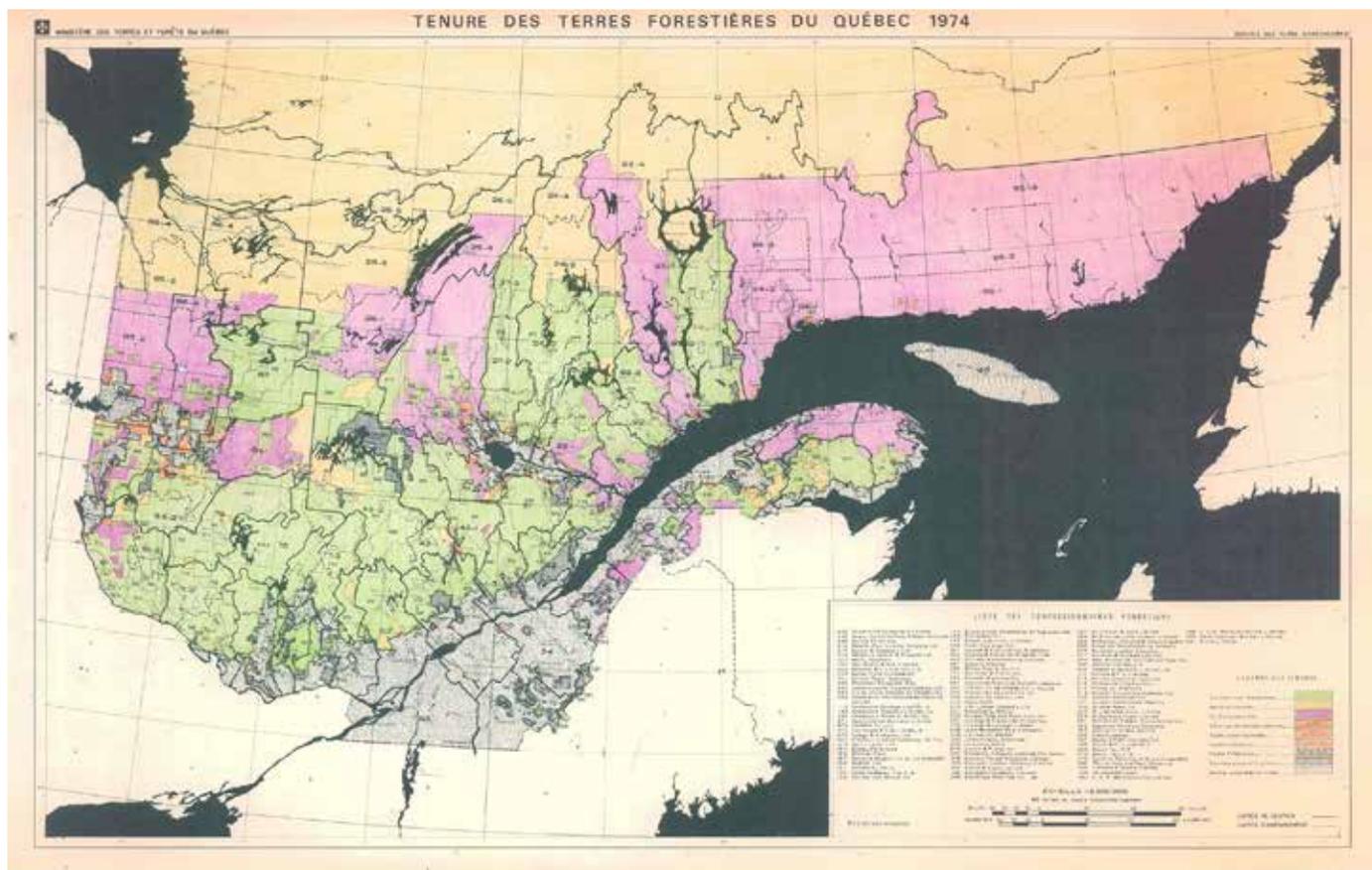
A.S. : Qu'est-ce qu'il y avait dans ce Livre blanc, il est le cœur de la réforme, non ?

Le Livre blanc avait deux sections principales: la première section exposait les problèmes et la deuxième section était plus compliquée, puisqu'elle tentait d'avancer des solutions. Il y avait aussi un chapitre qui parlait plus spécifiquement de l'industrie des pâtes et papiers, on y exposait ses problèmes de mise à niveau, avec des investissements insuffisants qui retournaient aux États-Unis, et le fait qu'elle ne se modernisait pas assez; cette section a dû être retirée du Livre blanc, le ministère de l'Industrie et Commerce argüait que ce sujet relevait de sa juridiction. Sur la base de ce document, le ministre a réussi à convaincre le Conseil des ministres d'adopter les orientations suggérées. Dans le Livre blanc, on proposait comme solution l'abolition des concessions et la mise sur pied d'une société d'État, mais cet aspect n'a pas reçu les appuis escomptés, entre autres, les fonctionnaires du ministère et l'industrie étaient contre. À ce moment-là, on n'a pas trop insisté sur la société d'État, car on voulait s'assurer que les autres éléments puissent se concrétiser. Ce qu'il faut comprendre, c'est que pendant tout ce temps, on avait commencé à faire des changements, on avait notamment créé des forêts domaniales. On profitait de toutes les opportunités qui se présentaient, on faisait des échanges, on récupérait des concessions abandonnées pour agrandir les forêts domaniales. En 1972, on avait déjà des territoires assez importants sous ce type de tenure et grâce à cela, on a réussi à stabiliser l'approvisionnement des usines de sciage et à favoriser l'expansion de certaines d'entre elles. Une industrie du sciage indépendante des complexes de pâtes et papiers a vraiment pris naissance.

A.S. : Que se passe-t-il une fois que le Livre blanc est adopté au Conseil des ministres, quelle est la prochaine étape ?

L'étape suivante était de nous donner les moyens et les outils pour la mise en œuvre de cette politique, le principal outil étant une modification à la loi du ministère pour procéder à la révocation des concessions forestières. Deux ans de négociations et de persuasions ont été nécessaires, entre 1972 et 1974, pour y arriver. Le lobby des papetières était très actif, l'industrie tenait un discours alarmant qui laissait entendre que changer le système des concessions la déstabiliserait profondément et que

les compagnies ne seraient plus en mesure d'investir. Ironiquement, c'est une opération en bourse qui est venue démolir cet argument. En 1974, la compagnie Abitibi a pris le contrôle de la compagnie Price Brothers, en apprenant cette transaction, quelqu'un de haut placé au gouvernement a fait remarquer au Conseil des ministres que si Abitibi était intéressée à prendre le contrôle de Price Brothers au moment où le système des concessions forestières était en ballotage, c'est que le problème n'était pas si grave que ça. C'est cette acquisition qui a tout fait basculer, le lobby ne pouvait plus soutenir cet argument. On a donc réussi à faire déposer le projet de loi à l'Assemblée nationale, les modifications à la loi furent votées en décembre de la même année. Nous avons les principaux outils, mais ce n'était pas gagné. Les concessions avaient été attribuées au fil du temps, la localisation des approvisionnements pour chacune des usines était donc loin d'être optimale. Il fallait reprendre en main tout ça pour être capable de mettre en place un système plus juste et plus rationnel. La loi prévoyait des compensations pour les concessionnaires qui avaient investi dans des infrastructures qu'ils ne pourraient plus utiliser, il était donc possible de faire un réaménagement plus adéquat des territoires de coupe prévus par les concessionnaires qui seraient relocalisés, mais il fallait des budgets correspondants pour compenser le coût des investissements déjà réalisés. Il n'avait pas été envisagé de faire une réforme sans une certaine rationalisation des territoires de coupe. La mise en œuvre de la politique demandait donc beaucoup d'outils et d'argent, j'ai dû aller m'expliquer plusieurs fois devant le Conseil du trésor pour justifier nos besoins budgétaires afin de conduire cette réforme. Cela demandait de changer complètement le fonctionnement du ministère. On voulait régionaliser plus d'activités, donc il fallait faire des plans de gestion adéquats dans toutes les régions, mais le ministère n'avait pas le personnel requis, il a fallu monter une équipe de spécialistes (COGEF). À cette époque, le processus paraissait assez lent pour faire les transactions et procéder aux révocations, on n'avait pas d'argent, le ministère des Finances était réticent. De plus, chacune des révocations devait être autorisée par décret.



Carte des concessions forestières en 1974 - Archives Michel Duchesneau.

Au-delà des outils et du sentiment de nécessité, il y a la volonté.

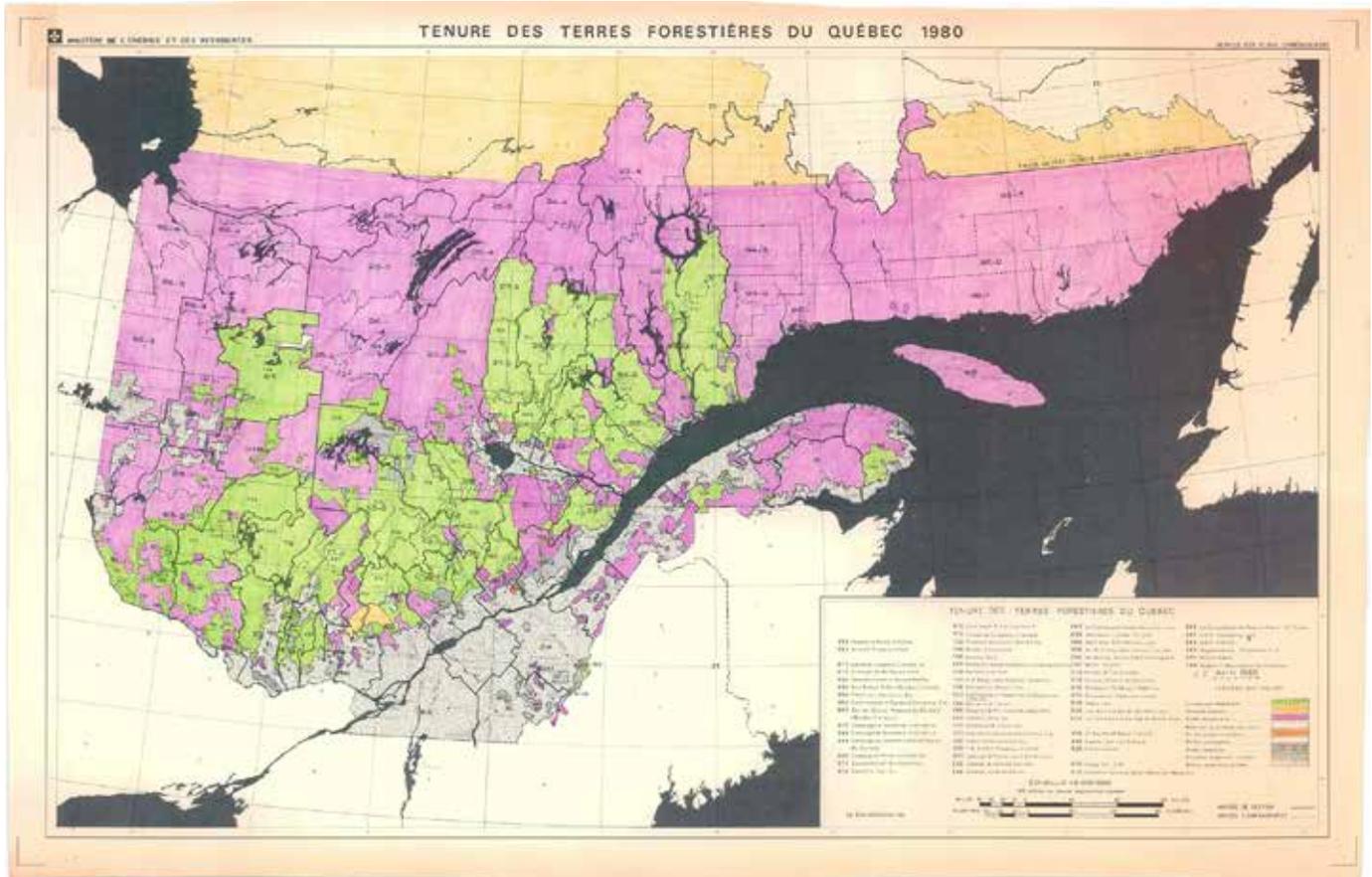
Le récit que fait monsieur Duchesneau nous rappelle que lorsque l'on parle de réforme, on parle de politique, on parle de conviction, mais également d'une volonté collective à se lancer dans le changement.

A.S.: À cette époque, qu'est-ce qui a empêché d'aller vraiment de l'avant, de mettre les moyens qui étaient nécessaires ?

Il manquait de volonté politique et le lobby était toujours à l'œuvre. Je vais vous confier quelque chose : en 1975, le ministre des Terres et Forêts a été muté au ministère de l'Agriculture et de la Colonisation et le ministre de l'Agriculture et de la Colonisation est allé aux Terres et Forêts. Au début de 1976, le sous-ministre a été muté au ministère du Tourisme, Chasse et Pêche, c'était moi. La version officielle c'est qu'ils avaient besoin de moi pour procéder à la réorganisation du ministère, mais la vraie raison, c'est qu'on ne voulait plus vraiment me voir sur le dossier des concessions. On m'a dit : « Ta réforme est engagée, tu peux la laisser à d'autres ». J'ai eu des discussions par la suite qui me confirmaient que l'industrie avait travaillé assez fort pour provoquer ces changements. Mon successeur a continué, mais la volonté politique n'était plus là, ça a traîné. Les gens ont critiqué le fait que la réforme n'ait pas avancé, mais c'est certain que si personne ne la pousse, ne la soutient, ça ne peut pas se faire tout seul. Et en septembre 1979, Terres et Forêts a cessé d'exister pour être incorporé avec Énergie et Ressources. En étant incorporé dans cette grande organisation, ça n'a pas aidé la réforme, car à l'époque toute l'attention était sur l'hydro-électricité. Et puis, il y avait toujours cette faiblesse au niveau de l'implication politique. Pourtant à la même époque, alors que j'étais au ministère du Tourisme Chasse et Pêche, on a procédé à l'abolition des Clubs de chasse et pêche, le ministre en avait fait une priorité, la volonté politique était toute présente. De mon côté, un an plus tard, on m'avait demandé de prendre la présidence de Rexfor (août 1979), j'étais donc impliqué ailleurs.

A.S.: Finalement, cette grande réforme s'est retrouvée dans une impasse, c'est risqué en termes de mobilisation, non ?

Oui et d'ailleurs les responsables de cette époque ont souhaité changer la réforme, ce qui se comprend, parce que ça a traîné trop longtemps, ça a perdu du sens. On est quand même en 1979, la révocation des concessions aurait dû être terminée. Si j'avais eu la chance de rester aux Terres et Forêts, j'aurais essayé de porter le dossier avec plus de force que ce qui a été fait. J'étais profondément convaincu et impliqué émotionnellement. De 1980 à 1984, la réforme en cours a été analysée et auscultée sous toutes ses coutures pour finalement aboutir à un nouveau concept, soit les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Le concept a été élaboré en 1985 et en juin 1986, le nouveau gouvernement élu déposait un avant-projet de loi qui établissait les caractéristiques d'un nouveau régime forestier. Le territoire d'un CAAF était pratiquement toujours localisé sur les mêmes territoires que les anciennes concessions, il n'y avait donc pas d'indemnités à payer. C'est certain que les concessionnaires ont accepté d'emblée ce système, car ils savaient qu'ils ne voulaient pas de l'autre alternative qui était ce que l'on proposait en 1972. Tous les plans que l'on avait faits pour les unités d'aménagement et les unités de gestion étaient à refaire, parce que les territoires n'étaient plus les mêmes. On se retrouvait avec de petites unités (plus de 300 CAAF ont été alloués), elles étaient tellement petites que le ministère a dû créer des aires communes d'aménagement pour pouvoir calculer une possibilité forestière qui ne soit pas trop diminuée suite au fractionnement des anciennes unités d'aménagement. Je ne croyais pas trop à ce système, on redonnait à nouveau la gestion du domaine public au secteur privé. Durant cette période (1980-1984), il s'était présenté des problèmes dans le Témiscamingue et en Outaouais, j'étais encore à Rexfor à cette époque, et on a proposé de faire de la gestion mixte, état et industrie, on revenait donc à l'idée des sociétés de gestion mixte. On est allés assez loin dans la réflexion, mais ça s'est perdu dans un immense trou noir, il n'y a eu aucune réaction aux propositions qui avaient été soumises alors. D'ailleurs, en 2008, j'ai proposé au ministre Bécharde de faire des sociétés de gestion mixte, ça n'a pas été retenu, et je crois que c'est sur ce point que le système actuel est déficient. Il n'y a pas de porteur de ballon, le Ministère est pris dans des situations où il ne peut pas réagir aux plans d'austérité du gouvernement. C'est pour cela que l'on proposait de créer des sociétés de gestion indépendantes, parce que sinon c'est trop dangereux, le Ministère est trop vulnérable en cas de coupures.



Carte des concessions forestières en 1980 – Archives Michel Duchesneau.

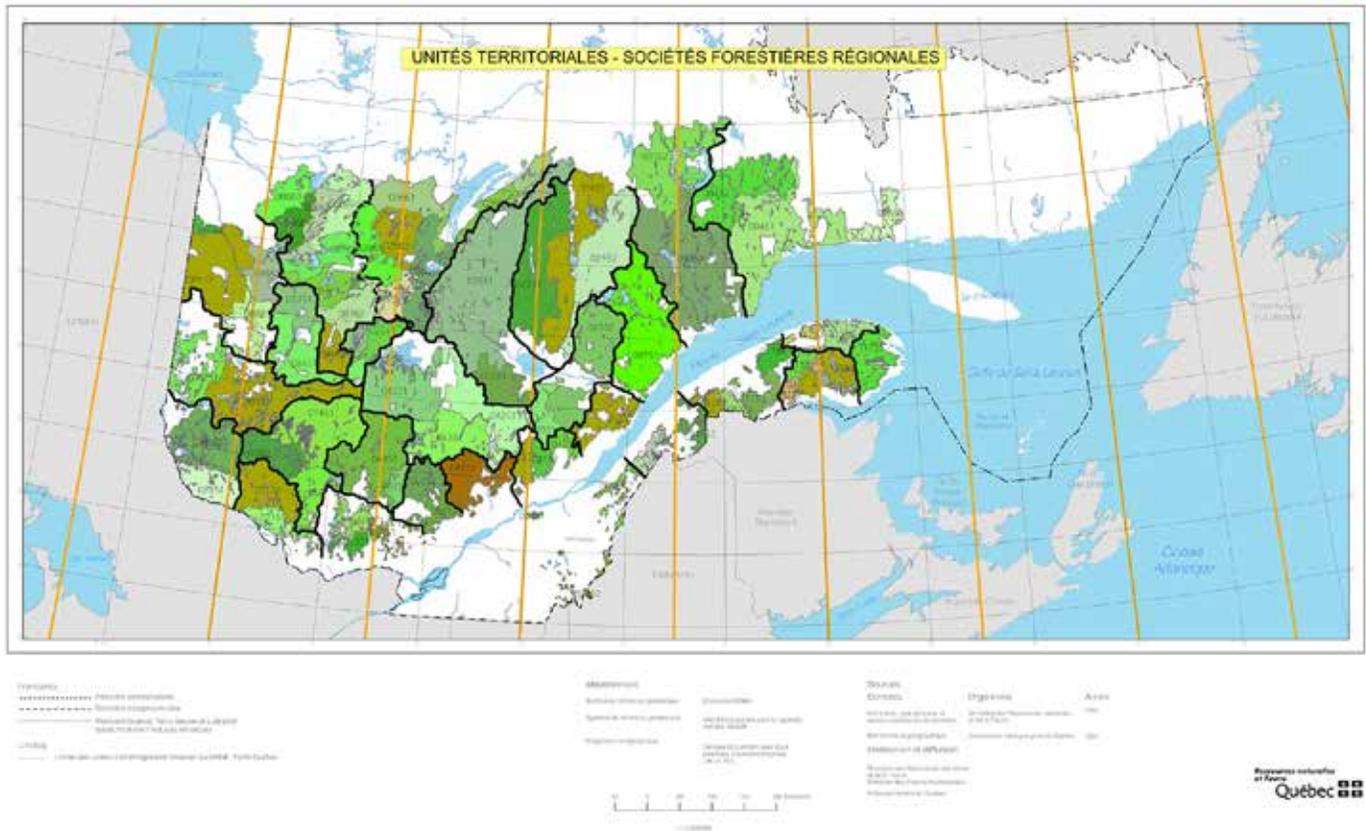
A.S.: Ce projet de société de gestion, ça fait effectivement longtemps que l'on en entend parler, mais ça n'aboutit pas, pourquoi ?

Parce que si on veut faire des changements profonds, il faut accepter de mettre les moyens pour créer des équipes ou des structures particulières à qui on va donner des mandats particuliers. Par exemple, une des bonnes recommandations de la Commission Coulombe, c'est le Forestier en chef. Le premier Forestier en chef, Pierre Levac, a fait un travail fantastique pour mettre sur pied le nouveau système de calcul de possibilité. Donc là, on avait un porteur de ballon bien identifié, une équipe et ça fonctionne. Pour ce qui est de la planification, en 2008 ils voulaient déléguer une partie de la planification opérationnelle dans les unités d'aménagement, mais au départ le système de consultation était trop lourd, les responsabilités étaient mal définies. Les fonctionnaires sont trop vulnérables pour donner une orientation claire quand il y a trop d'intervenants comme ça.

A.S.: Et ce flou, lorsqu'il y a des changements profonds, peut venir mettre le doute sur la pertinence de la réforme elle-même, non ?

Exactement, il y a un document qui a été produit récemment par l'Institut économique de Montréal et qui fait la révision des systèmes de gestion forestière et l'auteur arrive à la conclusion que le système des concessions était meilleur ! Mais je pense que l'on ne se rend plus compte de ce que c'était vraiment les concessions, ce n'est vraiment pas souhaitable et même impensable d'y revenir.

UAF avril 2008



Carte des unités territoriales pour des Sociétés forestières régionales
 – Proposition de Michel Duchesneau dans le cadre du Livre vert de 2008.

A.S.: Ça parle aussi du projet de société quand on parle de la façon dont on gère les ressources naturelles...

Oui, et précisément il n'est pas question qu'un État vende la forêt publique à des entreprises privées, comme il n'est pas question de privatiser Hydro-Québec. Les Québécois sont trop attachés à leur forêt et à l'accès qu'ils ont à cette forêt. On ne doit pas revenir en arrière, ce n'est pas la bonne façon de penser. Il faut trouver des outils pour bien aménager et bien gérer. Le régime actuel fonctionne bien en tant que concept général, l'allocation de la matière ligneuse, la méthode de mise en marché, mais les structures de mise en œuvre ne sont pas optimales.

A.S.: Est-ce que vous pensez qu'un jour elles vont exister ces sociétés de gestion ?

Je pense que oui, ça va devenir une évidence. On est déjà dans un processus de participation des instances régionales, alors pourquoi ne pas prévoir une structure plus formelle, plus uniforme? Par contre, ces structures, il faut qu'elles soient appuyées, que quelqu'un les alimente et les stimule. Le Ministère n'est pas équipé pour ça pour l'instant. Il doit exécuter ses trois mandats : conception, réalisation et contrôle. Il doit se contrôler lui-même, ce n'est pas idéal. De plus, il va être affecté par de nouvelles compressions budgétaires.

Et si finalement le cœur de la réforme de 1972 s'était incarné en 2010?

Le dernier régime forestier voté en 2010 (loi sur l'aménagement durable des forêts) et dont la mise en œuvre a débuté en 2013 représente, pour Monsieur Duchesneau, l'aboutissement de certaines de leurs propositions de 1972.

A.S.: Quand on regarde tous ces changements de régime, les changements de responsabilité, qu'est-ce que vous retenir de cette histoire, quels sont les éléments fondamentaux à retenir ?

Le plus important c'est que ces changements aient été réalisés. Il a fallu des décennies et des moyens détournés, mais on y est tout de même arrivé. Si vous regardez ce que l'on proposait en 1972 et ce que l'on a aujourd'hui, si on enlève la société de gestion, c'est quasiment la même chose. Il s'est perdu des efforts et de l'énergie, mais il s'est aussi fait de très belles choses. Si on pense par exemple au changement de méthode pour le calcul de possibilité forestière. C'est un changement qui a été très important pour la pérennité des forêts du Québec.

A.S.: Avec le recul que vous avez sur toutes ces évolutions, quelle va être l'essence du prochain régime selon vous ?

D'après moi, le régime actuel est bien orienté. Mais c'est au niveau de la gestion courante qu'il y a des choses à améliorer. Je ne peux pas dire que j'ai fait des recherches pointues, mais j'ai l'impression que ça ne fonctionne pas de façon égale dans toutes les régions et je pense qu'il y a des choses qui pourraient être améliorées de ce côté-là. Je pense qu'il faut arriver à structurer le système avec des sociétés de gestion mixte, je suis convaincu de ce que j'ai proposé en 2008, même si j'aurais pu élargir un peu plus le concept pour laisser plus de place à la notion de mixité. Il faut trouver une façon de mieux impliquer l'industrie pour qu'elle trouve une motivation à opérer des changements profonds. Le problème vient aussi du fait que l'on ne parle pas beaucoup de forêts dans les médias. Il y a eu de l'animation au début des années 2000 grâce à des reportages coup de poing, mais si on regarde le rapport de la commission Coulombe, il n'y a pratiquement pas de propositions qui touchent la gestion courante. C'est resté à l'étape des grands concepts, cela montre que la plus grande difficulté, ce sont les structures de gestion courante.

A.S.: Je pense que l'on peut deviner la réponse, mais je vais quand même vous poser la question, si vous étiez sous-ministre aujourd'hui, que feriez-vous comme grand projet ?

Je mettrais en place les sociétés mixtes et je consoliderais ce qui est en place, parce que je crois que ce qui existe aujourd'hui est bon. Il y a quelque chose aussi que l'on a un peu négligé dans notre politique de 1972, ce sont les Premières nations, ce n'était pas dans l'air du temps, on en parlait peu à l'époque. On aurait quand même pu être plus proactifs de ce point de vue. Lorsqu'on regarde d'un point de vue historique, la gestion des forêts est de plus en plus complexe du fait des intérêts de plus en plus variés. Cela nécessite une vision d'ensemble, et à long terme. C'est l'État qui doit porter cette mission, l'entreprise privée a des objectifs à trop court terme.

MERCI À NOS MEMBRES VAN BRUYSSSEL



Louis Campeau