

Robert Laplante

**Au-delà du rejet du projet de loi 97 :
penser un nouveau paradigme pour l'économie
de la forêt au Québec**

Octobre 2025

À propos de l'IRÉC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IRÉC) est un organisme scientifique indépendant voué à l'enrichissement du débat public par la production de recherches rigoureuses et par la conduite d'activités d'animation et de formation favorisant le développement des compétences dans le domaine économique. L'IRÉC s'intéresse à l'ensemble de l'économie et mène des travaux destinés à contribuer à la construction du bien commun. Ses approches visent à renouveler le modèle québécois par la promotion d'alternatives crédibles. Les enjeux de la transition écologique de l'économie retiennent tout particulièrement son attention.

© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN : 978-2-925456-27-8

IRÉC, 10555, Avenue de Bois-de-Boulogne,
CP 2006, Montréal (Québec) H4N 1L4

Notices biographiques des auteurs

Robert Laplante

Doctorat de sciences sociales (sociologie) à l'École normale supérieure de Cachan, à Paris. Il a publié de nombreux travaux scientifiques, en particulier dans le domaine des études coopératives. Il s'intéresse plus spécifiquement à l'économie politique de l'exploitation forestière et aux questions relatives au développement régional. Robert Laplante a publié plusieurs livres, dont un sur l'expérience coopérative de Guyenne. En 2004, il publiait un recueil d'analyse politique, *Chronique de l'enfermement*.

Introduction

L'abandon du très controversé projet de loi 97 a été accueilli avec soulagement. La plupart des acteurs du monde forestier ainsi que les nations autochtones s'entendaient pour dire que la proposition était une mauvaise solution. À l'heure actuelle on ne sait toujours pas ce qu'il adviendra de la suite des choses. Il faudra pourtant, plus tôt que tard, un nouveau régime forestier. Le Sommet *Pour vivre de la forêt*, tenu au printemps 2025, et les nombreuses interventions des acteurs ont cependant pointé la nécessité de sortir du modèle existant. Il faut un nouveau paradigme forestier pour répondre aux nombreux défis qui continuent de se poser avec une acuité toujours plus grande. Le rejet d'une mauvaise solution ne fait pas disparaître les problèmes. Le statu quo n'est plus possible et chaque jour qui passe enfoncera plus profondément dans la crise l'économie forestière et les collectivités qui en vivent.

Aussi urgente et nécessaire soit-elle, la modernisation ne sera pas facile à réaliser. Car l'histoire du régime forestier est celle d'une suite d'échecs qui ont laissé des traces profondes dans les façons de penser tout autant que dans les pratiques. Les approches dominées par le primat des besoins d'approvisionnement sur la gestion intégrée ont toujours fourni les critères de base des solutions à examiner et n'ont eu comme résultats que de nourrir des cycles qui ont provoqué des crises récurrentes.

La présente note présente les grandes lignes de l'évolution des cadres qui régissent l'économie de la forêt, ainsi que les occasions qui se sont présentées d'ouvrir le modèle à d'autres secteurs de production.

Un effort de modernisation qui tourne court

Depuis l'abolition du régime des concessions dans les années 1980, le secteur forestier s'est pratiquement toujours représenté lui-même comme au bord de grandes menaces. L'industrie est fort conservatrice et son penchant devant tout problème nouveau est de se cramponner le plus longtemps possible au statu quo. C'est ainsi qu'il aura fallu plus de vingt ans de tergiversation pour qu'un nouveau régime forestier soit adopté.¹ En 1986, le gouvernement du Québec établit que la gestion forestière se fera désormais dans un

¹ Le calcul ne doit pas tromper : le modèle des concessions avait soulevé dès le milieu des années cinquante de nombreuses critiques et récriminations. Les acteurs des régions le considéraient comme un verrou sur le développement régional. Le discours sur les retombées économiques était cependant plus fort que leurs ambitions et les intérêts des puissantes papetières nettement dominants. Il aura donc fallu une vingtaine d'années pour en arriver à une réforme.

cadre juridique précis, celui du Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF).

Le régime forestier qu'instaurent les CAAF repose sur trois piliers :

- 1) la forêt doit être gérée selon le principe du rendement soutenu, le gouvernement veut préserver le capital forestier et assurer la pérennité de la forêt québécoise;
- 2) il veut mettre fin à l'instabilité et aux tensions en matière d'approvisionnement et fournir des conditions stables pour la croissance des entreprises;
- 3) il entend confier la responsabilité de l'aménagement aux acteurs de l'industrie. Le nouveau régime va permettre l'extension du domaine forestier en autorisant l'exploitation au-delà du 50E parallèle.

Il s'agit d'un régime qui place explicitement la forêt québécoise au service de l'approvisionnement des usines. Il fait cependant une place et un rôle à l'industrie du sciage et cela rendra possible la montée d'une classe d'entrepreneurs régionaux. Son vice principal est d'avoir mis sous convention la quasi-totalité du domaine forestier public. Pour l'industrie, cela signifiera que la croissance ne peut se faire que par acquisition des usines et des contrats qui leur sont rattachés, ce qui provoquera un mouvement de concentration qui réduira le nombre d'usines et d'emplois. Le domaine forestier devient du même coup pratiquement inaccessible pour de nouveaux joueurs.

Pour les collectivités forestières, cela signifiera deux choses :

- 1) L'accroissement des tensions socioéconomiques. Il faudra ferrailler durement pour amener le ministère et l'industrie à considérer d'autres usages, à laisser de la place aux innovateurs et aux projets de diversification. Les arbitrages seront très difficiles pour les acteurs locaux du développement et pour les municipalités qui cherchent, en vain, à compenser les pertes occasionnées par l'évolution de l'industrie à travers des projets de diversification des usages de la forêt.
- 2) La confirmation de leur vocation mono-industrielle en matière d'économie de la forêt. Non seulement cela continue de les exposer fortement aux cycles économiques des marchés de commodités forestières, mais cela consolide une identité territoriale où l'attachement au modèle extractif se maintient et se renforce malgré les crises. L'expression « région-ressource » est typique de l'aspect culturel d'adhésion au modèle. La production de biens faiblement transformés reste la

norme pour le sciage et le programme de modernisation des papetières est mis en place.²

Le régime des CAAF génère de nouvelles pressions. La responsabilité de l'aménagement, confiée à l'industrie, ne tarde pas à entraîner le choc des intérêts particuliers et de l'intérêt général. Les projets de diversification se heurtent rapidement à un obstacle majeur : c'est toujours la primauté de l'approvisionnement consenti à l'industrie qui rend difficile, voire impossible les nouveaux projets. Insatiable, l'industrie ne tolère aucune brèche dans l'application de ce principe. Les entrepreneurs régionaux, qui veulent accéder aux bois, les MRC et les collectivités, qui s'ingénient à formuler des projets de foresterie de proximité, se butent à des fins de non-recevoir du ministère. Ce sont les choix d'aménagement des détenteurs de CAAF qui définissent l'espace des possibles. Le cadre juridique, qui vise la sécurité des approvisionnements, crée une importante barrière à l'entrée.

À la fin des années 1990, le programme Forêt Habitée, une initiative gouvernementale lancée pour apaiser les tensions et auquel les MRC et les municipalités adhèrent avec enthousiasme devient le symbole de cette impasse : les projets avortent l'un après l'autre, à défaut d'avoir un accès conséquent au domaine forestier public. La remise en cause de la répartition des volumes d'approvisionnement dans une forêt qui s'éloigne est l'obstacle majeur.

En effet, la rareté « juridique » ne tardera pas à devenir une réalité matérielle. Le domaine forestier s'appauvrit : on coupe trop et de plus en plus loin. L'industrie affirme que les redevances sont trop élevées, que la diminution des stocks fait en sorte que toute nouvelle attribution compromet sa rentabilité. Coincé entre des demandes contradictoires et devant les réactions que suscite la sortie du film *L'erreur boréale*, le gouvernement met sur pied la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. Le rapport Coulombe, du nom de son président, donne en grande partie raison aux divers groupes qui sont inquiets de la situation accablante de la forêt québécoise autant qu'à ceux qui pensent que la gestion doit en être revue de fond en comble. Le poste de Forestier en chef sera créé avec le mandat d'implanter la gestion durable et pérenne de la forêt. Or, l'objectif de pérennité était déjà au fondement du régime

² La Commission Coulombe fera un bilan très critique des résultats de ce programme. Les papetières n'ont pas fait ce qu'il fallait pour s'adapter aux changements rapides du marché, avec pour résultat une réduction considérable du nombre d'usines et d'emplois. Voir le rapport de la Commission : <https://mrnf.gouv.qc.ca/nos-publications/rapport-coulombe/>

des CAAF. Un nouveau diachylon est appliqué sur un modèle qui ne cesse de montrer sa non-viabilité.

Un régime hybride pour le libre-échange

Un nouveau régime forestier sera mis en place à la suite du rapport Coulombe. Ce régime va modifier substantiellement les règles d'approvisionnement. Deux mesures vont charpenter le nouveau modèle de gestion :

L'approvisionnement ouvert au marché

Les besoins de l'industrie (existante) restent au fondement de la gestion forestière. Désormais, l'État québécois octroie par contrat avec les industries jusqu'ici détentrices de CAAF de 75 % de l'approvisionnement requis pour faire fonctionner les usines en tenant compte du calcul de possibilité établi par le Forestier en chef. Le 25 % restant est mis aux enchères. La mesure permet de répondre, de manière plus ou moins satisfaisante aux exigences américaines à qui l'enchère est présentée comme l'étalon pour déterminer la valeur des attributions. Mais elle offre aussi aux industriels qui en ont les moyens la possibilité d'acheter ce qu'ils désirent pour sécuriser ou faire grossir les approvisionnements requis pour maintenir leur compétitivité et leurs objectifs de rendement. Le mouvement de concentration de la propriété a vite fait de transformer la mise aux enchères en simulacres, le nombre d'enchérisseurs de chaque région ayant diminué comme peau de chagrin.

La délocalisation des bois

Il est désormais possible de délocaliser l'approvisionnement. Le lien forêt-territoire, déjà tenu, est porté au point de rupture. Le bois peut voyager et ce sont les objectifs de rentabilité des propriétaires des usines qui fixent les destinations. Les exploitants vont choisir d'optimiser le potentiel des usines, allant jusqu'à fermer des usines rentables et détourner l'approvisionnement vers des usines plus rentables au détriment de l'emploi local et de la vocation économique des collectivités locales.

Les communautés forestières mono-industrielles vont subir de violents contrecoups. Avec la réforme, elles seront de plus en plus nombreuses à regarder les camions déplacer dans la région voisine des chargements qui serviront là-bas à maintenir des emplois et soutenir la profitabilité des usines appartenant en grande majorité à des actionnaires lointains. Cela vaut pour le sciage comme pour les pâtes et papiers. Les intérêts de la minorité de joueurs de l'industrie, couplés aux conditions des marchés continentalisés,

ont ainsi continué de fixer les paramètres du développement économique local et régional.

Un verrou de gouvernance

Les impacts de ce régime sur les collectivités et leur volonté de prise en charge seront amplifiés par une autre réforme mise en place par le gouvernement libéral durant les deux premières décennies du présent siècle. L'abolition des structures de dialogue social qu'étaient les Conseils régionaux de développement (CRD) d'abord, puis les Conférences régionales des élus (CRÉ) et les instances de développement local qu'étaient les Centres locaux de développement (CLD), va rendre de plus en plus problématiques les arbitrages concernant l'accès à la forêt et la prise en compte des autres usages et voies de diversification. Les lieux de décision deviennent plus lointains et les justifications plus opaques. En fait, l'abolition de ces structures de concertation régionale mène à un règne maintenant décomplexé de la vision et des intérêts de l'industrie forestière. Ce sont ces intérêts qui fixent le cadre des discussions. Le ministère l'accompagne et c'est lui qui gère l'interface avec les autorités locales et les acteurs locaux. Les promoteurs qui visent d'autres usages ou qui ont besoin d'expansion doivent moduler leurs demandes et projets selon les contraintes de l'industrie. Ils auront à se faire lobbyiste ou groupe de pression pour frapper aux portes du ministère des Forêts, qui n'hésitera pas à les renvoyer dans d'autres officines dès lors que leurs revendications ne sont pas dans le périmètre strict de l'approvisionnement. Ce sont les intérêts particuliers qui dictent les choix de mise en valeur d'une ressource pourtant publique.

Le régime mis en place par le gouvernement libéral est demeuré intouché par celui de la CAQ. L'exploitation de la forêt québécoise reste inscrite dans une logique de déterritorialisation qui s'accompagne d'une délocalisation des profits et des moyens de captation de la valeur ajoutée par d'autres acteurs que ceux qui occupent actuellement la place centrale dans l'économie forestière. Les réductions d'approvisionnement qu'impose le Forestier en chef dans plusieurs régions vont exercer des pressions considérables sur la rentabilité des usines et, en quelque sorte, accentuer le divorce forêt/territoire. Il ne s'agit certes pas là de mesures arbitraires, bien au contraire : la qualité et les volumes de la ressource forestière diminuent et tout atermoiement compromet un avenir déjà malmené. Un avenir que le milieu s'entête à vouloir encore définir sur le potentiel de la forêt.

Conclusion. Vers une diversification de l'économie de la forêt

La catastrophe climatique qui a livré aux flammes plus de trois millions d'hectares de forêt en 2023 va-t-elle pousser la logique industrielle existante à son point de rupture ? Difficile à dire. Car même confrontée à des contradictions de plus en plus dramatiques, cette logique ne trouve en ce moment aucun modèle structuré de substitution pour lui faire face. Les forces vives qui portaient une vision et des intérêts concertés pour défendre un projet d'économie forestière diversifiée sont aujourd'hui éparpillées. Le projet de loi 97 les aura cependant fédérés dans une espèce de front du refus.

En fait, le régime forestier basé sur les préoccupations de l'industrie, ainsi que sur la délocalisation des bois au profit d'un nombre toujours plus restreint d'acteurs ne sera plus réformable, il est en train de se disloquer. La crise forestière n'est pas seulement une crise industrielle : elle est une crise du modèle de développement basé sur l'usage raisonné des ressources naturelles.

À l'heure de la lutte aux changements climatiques, les paramètres qu'il faut mettre au cœur de la réflexion sur le régime forestier et le modèle de développement dans lequel il doit s'insérer sont nombreux et complexes. Au moins trois impératifs seront incontournables :

- Le premier renvoie au déploiement de moyens nouveaux d'exploitation et de mise en valeur de la forêt passant par la priorisation des potentiels et limites du territoire sur le strict rendement sectoriel, de la prise en compte de ses écosystèmes et de sa biodiversité.
- Le second érige en principe la nécessité de faire primer la diversification de l'économie de la forêt. Il ne s'agit plus de considérer l'exploitation sous le seul angle du rendement continu, mais bien plutôt sous celui de la reconstruction de l'écosystème perturbé et de la gestion intégrée de la forêt par des interventions visant d'abord l'optimisation de toutes les ressources exploitées. Le régime à inventer doit consacrer une place aux filières porteuses d'un plus fort potentiel de création de valeur et de structuration des économies locales. L'acériculture sur forêt publique est certainement le secteur phare en ces matières. Mais il y a aussi toutes les filières des produits forestiers non ligneux (PFNL) qui offrent de nombreuses occasions d'élargissement de la base entrepreneuriale des collectivités. Cela implique que tous les arbitrages soient faits en fonction des avantages apportés en matière de valeur ajoutée et d'élargissement du potentiel de chaque ressource exploitée.

- Il faudra inventer de nouvelles instances de concertation régionale, où les multiples usagers et promoteurs pourront favoriser l'émergence sinon d'une vision commune, du moins d'un certain nombre de consensus respectueux de l'intérêt général dans la conciliation des intérêts particuliers. L'industrie pourra y occuper une place, sans occuper toute la place.

L'accès à la forêt publique est un enjeu qui renvoie aux fondements du modèle de mise en valeur d'une ressource publique. Ce modèle doit servir d'abord les collectivités qui vivent dans les territoires, il doit soutenir la création et le développement d'une structure économique locale pouvant utiliser la forêt pour élargir et dynamiser sa base entrepreneuriale. La captation optimale de la valeur produite est au cœur d'une telle conception qui ne donnera tous ses fruits que si la rente produite peut être pérennisée dans des circuits économiques d'abord centrés sur la constitution d'un patrimoine restant sous contrôle des acteurs locaux.

À cet égard, l'acériculture et les filières PFNL offrent un fort potentiel de territorialisation du développement. Leurs activités sont, par définition, liées au territoire et une approche de captation de la valeur centrée sur le contrôle par les acteurs locaux et régionaux sera le plus sûr moyen d'assujettir leur insertion dans le marché à une vision plus large que celle de la prise en compte des seuls rendements financiers et des logiques industrielles sectorielles.

Le régime forestier à inventer devra reposer sur la concertation des acteurs et sur la création d'alliances économiques et territoriales solides afin d'ouvrir le modèle conventionnel à de nouveaux joueurs.