

**AOÛT 2015**

# LES COÛTS ÉCONOMIQUES DU PLAN DE RÉTABLISSEMENT DU CARIBOU FORESTIER

Par Alexandre Moreau et Jasmin Guénette

Depuis l'ajout du caribou forestier à la liste des espèces menacées, le gouvernement du Québec a fait des efforts considérables pour protéger son habitat en limitant l'accès des entreprises forestières à la forêt publique<sup>1</sup>. Les actions prises par le gouvernement ne sont cependant pas suffisantes pour répondre aux revendications des groupes écologistes et aux restrictions que réclament certaines organisations gouvernementales<sup>2</sup>.

Personne ne conteste la nécessité de mettre en place des mesures de conservation pour protéger la biodiversité, en autant qu'elles ont des effets positifs concrets et que les coûts que cela entraîne ne sont pas disproportionnés par rapport aux objectifs. Ces deux critères ne sont toutefois pas nécessairement respectés lorsqu'il est question du caribou forestier. Considérant l'importance du secteur forestier pour les régions touchées, il est crucial d'analyser les répercussions économiques qu'occasionneraient davantage de contraintes gouvernementales sur l'exploitation forestière.

## LA POPULATION DE CARIBOUS FORESTIERS AU QUÉBEC

À travers le temps, l'aire de répartition du caribou forestier a continuellement régressé vers le nord, et ce, dès l'arrivée des premiers colons européens au 17<sup>e</sup> siècle. Alors qu'on le retrouvait autrefois dans le nord de l'État de New York, dans le Vermont et le New Hampshire, le caribou forestier de l'est du continent ne survit présentement qu'en forêt boréale. La

chasse sportive et la transformation de son habitat auraient été les principales causes du déclin des populations<sup>3</sup>.

D'après les plus récentes estimations, la population de caribous forestiers au Québec atteindrait un peu moins de 7 400 individus et serait répartie dans cinq grands secteurs qui cumulent une superficie totale de 644 000 km<sup>2</sup> (voir Figure 1).

Dans le secteur Nord, sur près de 250 000 km<sup>2</sup> où il y a très peu d'activités humaines, les 665 caribous forestiers répertoriés partagent une bonne partie de leur territoire avec le caribou migrateur, un type de caribou situé plus au nord du Québec<sup>4</sup>. Bien qu'ils soient génétiquement distincts, ces deux types de caribous sont difficilement discernables à l'œil nu. Du fait que la chasse au caribou migrateur est permise, il arrive que le caribou forestier soit accidentellement abattu lors de la saison de chasse hivernale<sup>5</sup>.

**Plus de la moitié de la population de caribous forestiers fréquenterait des forêts où aucune activité forestière n'a lieu.**

Dans les secteurs Centre et Est, qui couvrent une superficie totale de 226 000 km<sup>2</sup>, les perturbations humaines sont là aussi très limitées et concernent principalement l'activité minière et le développement hydroélectrique. La densité de population dans ces secteurs serait parmi les plus élevées de l'aire de répartition, les effectifs étant estimés respectivement à 2300 et 1650.

Cette *Note économique* a été préparée par **Alexandre Moreau**, analyste en politiques publiques à l'Institut économique de Montréal, et **Jasmin Guénette**, vice-président de l'Institut économique de Montréal.

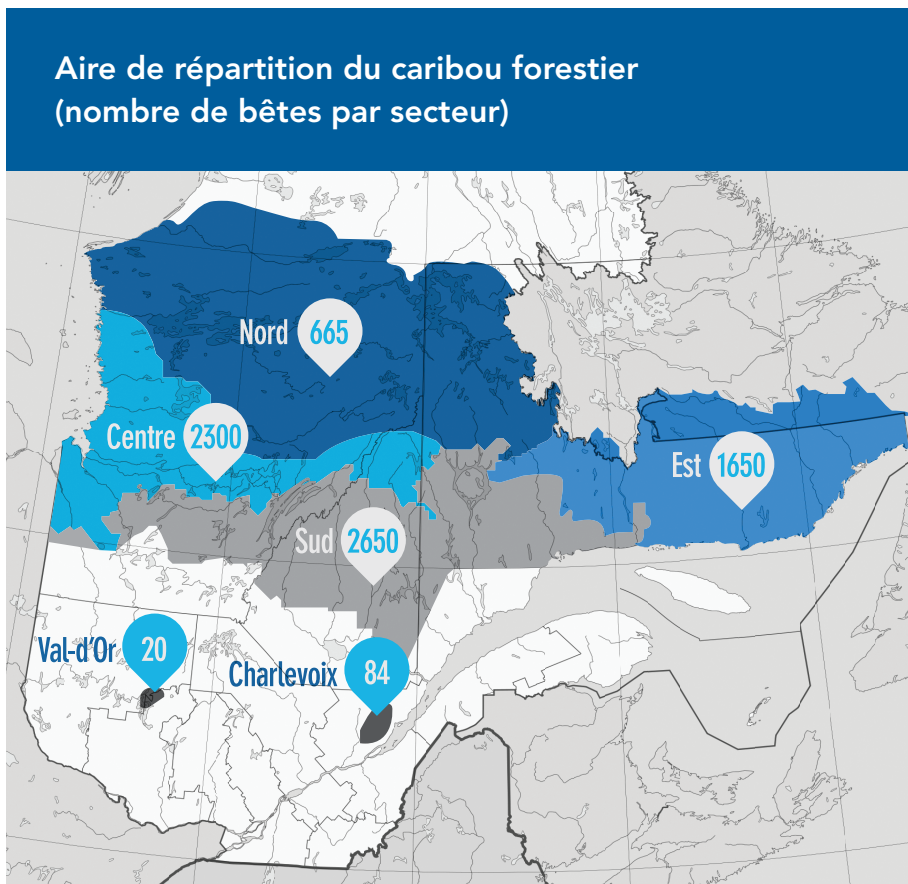


Pour ce qui est du secteur Sud, qui s'étend sur une superficie de 165 000 km<sup>2</sup> en forêt boréale, c'est là où l'exploitation forestière commerciale est pratiquée avec intensité. On y dénombre tout de même 2650 caribous forestiers. En dehors de l'aire de répartition continue du caribou, on retrouve aussi les deux populations isolées de Val-d'Or et de Charlevoix dont les effectifs sont respectivement estimés à 20 et à 84 caribous forestiers<sup>6</sup>. Au total, c'est donc plus de la moitié de la population de caribous forestiers qui fréquenterait des forêts où aucune activité forestière n'a lieu.

### LES PLANS DE RÉTABLISSEMENT DU CARIBOU FORESTIER

Pour contrer la régression de son aire de répartition, le gouvernement du Canada a désigné le caribou forestier comme espèce menacée en 2003<sup>7</sup>. En vertu de la loi, les ministres responsables aux niveaux fédéral, provincial et territorial doivent préparer des programmes de rétablissement pour garantir la survie de l'espèce<sup>8</sup>. Cette initiative fédérale n'était pas sans conséquence pour le Québec, dans la mesure où le caribou forestier occupe un territoire où des activités de nature commerciale et touristique ont lieu.

Figure 1



Sources : Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *Plan de rétablissement du Caribou forestier (Rangifer tarandus caribou) au Québec — 2013-2023*, produit pour le compte du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec, mai 2013, p. 8.

**Les restrictions seront telles que des milliers d'emplois seront perdus, alors que le secteur se remet à peine d'une crise.**

C'est dans ce contexte que l'Équipe de rétablissement du caribou forestier a été mandatée par le gouvernement du Québec pour étudier la dynamique des populations et pour assurer la coordination des mesures visant à protéger son habitat. Un premier Plan de rétablissement a été réalisé pour la période 2005–2012 suivi d'un second pour la période 2013–2023, dont l'entrée en vigueur a toutefois été repoussée à 2018<sup>9</sup>. Alors que le premier Plan visait principalement la protection de certaines forêts jugées essentielles à la survie du caribou, le second propose une approche basée sur le respect d'un taux de perturbation fixé à 35 % sur un territoire donné, comme le recommande Environnement Canada<sup>10</sup>. Ultiment, ce dernier plan vise à accroître et à maintenir la

population québécoise de caribou forestier à 11 000 individus sur l'ensemble de son aire de répartition actuelle<sup>11</sup>.

Présentement, les restrictions en vigueur s'inspirent du premier plan sans toutefois entrainer d'impact significatif sur la récolte forestière<sup>12</sup>. Cependant, si le gouvernement va de l'avant avec le respect du taux de perturbation de 35 % dans le deuxième Plan, les restrictions seront telles que des milliers d'emplois seront perdus, alors que le secteur se remet à peine d'une crise.

### DES RÉGIONS FORESTIÈRES DÉJÀ EN DIFFICULTÉ

Depuis le début des années 2000, les régions forestières du Québec ont souffert d'un contexte économique défavorable à l'industrie du bois. La récolte annuelle a diminué de près de 40 % entre 2000 et 2013<sup>13</sup>. En conséquence, le tiers des emplois liés au secteur forestier ont disparu durant la même période<sup>14</sup>. Le nombre d'usines de transformation est passé d'environ 580 à 351 au cours des dix dernières années<sup>15</sup>.

En dépit de ce déclin, la foresterie demeure un secteur d'activité important dans l'économie québécoise. En 2013, le secteur forestier comptait 60 082 emplois et la valeur de sa

production atteignait 6,3 milliards de dollars, soit 2,1 % du PIB québécois<sup>16</sup>. Dans le Nord-du-Québec, le secteur forestier représentait 43 % des emplois et 26 % de son PIB. Au Saguenay—Lac-Saint-Jean, d'où provient 22 % de la récolte totale au Québec, le secteur forestier équivalait à 10 % des emplois totaux et 14 % du PIB régional<sup>17</sup>. Ces régions ressources sont donc très sensibles aux variations du niveau de récolte de bois.

Bien que l'on observe une reprise des investissements et des exportations depuis 2012<sup>18</sup>, cette tendance pourrait être de courte durée si le second Plan de rétablissement est mis en œuvre.

### L'IMPACT D'UNE BAISSÉ DE LA POSSIBILITÉ FORESTIÈRE

Le respect d'un taux de perturbation du territoire à seulement 35 % impliquerait une baisse de la possibilité forestière, c'est-à-dire du volume de bois disponible pour couper chaque année, de l'ordre de 3 millions de mètres cubes<sup>19</sup>.

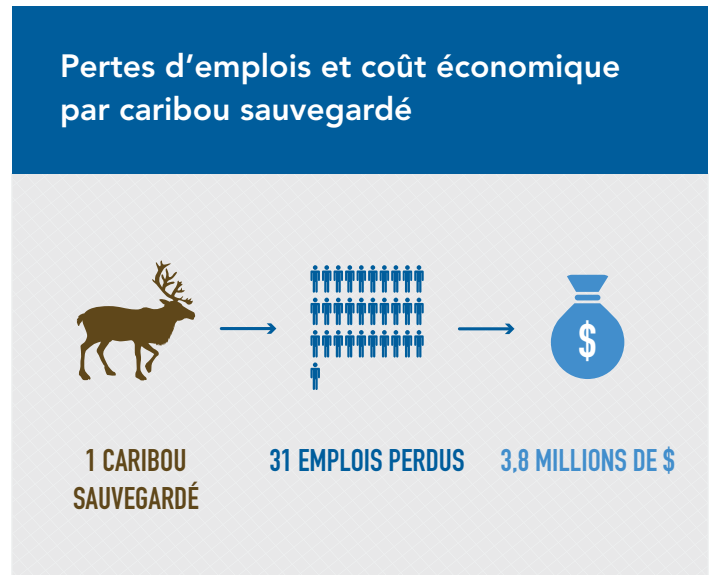
Cette diminution du volume de bois disponible n'entraînerait toutefois pas nécessairement une diminution équivalente de la récolte forestière. En effet, dans le contexte économique qui perdure depuis le début des années 2000, la forêt publique est sous-exploitée par rapport à sa capacité. Pour la période 2008-2013, la récolte forestière des régions touchées par le Plan ne correspondaient en moyenne qu'à 79 % des volumes totaux attribués par le Forestier en chef. Ces volumes non récoltés permettraient d'absorber en partie ou en totalité, dépendamment de la région, les pertes de volumes disponibles liées à la protection de l'habitat du caribou<sup>20</sup>.

En comptabilisant les volumes de bois non récoltés, on peut estimer que la mise en place du second Plan de rétablissement entraînerait une baisse potentielle de la récolte de 1,3 million de m<sup>3</sup> de bois par année<sup>21</sup>. Étant donné la répartition régionale des populations de caribous et des volumes de bois non récoltés, seuls le Saguenay—Lac-Saint-Jean et la Côte-Nord subiraient des pertes d'emplois.

Pour le Saguenay—Lac-Saint-Jean, nous avons estimé qu'il s'agit d'une perte de 2701 emplois et de 339 millions de dollars en contribution au PIB. Cette perte équivaut à 117 emplois et à 14,7 millions de dollars par caribou sauvé annuellement. Pour la Côte-Nord, ce coût est moindre (230 emplois et 29 millions de dollars) mais équivaut tout de

**En 2013, le secteur forestier comptait 60 082 emplois et la valeur de sa production atteignait 6,3 milliards de dollars, soit 2,1 % du PIB québécois.**

Figure 2



Sources : Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'IEDM.

même à 8 emplois sacrifiés et 0,9 million de dollars par caribou forestier. Le coût serait minime dans les autres régions administratives situées à l'intérieur de l'aire de répartition du Plan.

Si l'on répartit le coût total pour toutes les régions (2931 emplois et 367 millions de dollars) sur le nombre de caribous sauvés en forêt sous aménagement, soit 96 caribous par année, la perte est tout de même de 31 emplois et 3,8 millions de dollars par caribou sauvé par année (voir Figure 2).

### DES RÉSULTATS INCERTAINS

Bien que l'imposition de ces restrictions implique inévitablement une baisse de la possibilité forestière et des volumes de bois récoltés, il existe un niveau d'incertitude considérable quant à l'évaluation et à l'atteinte des objectifs de conservation.

L'absence d'inventaire du caribou forestier mené de façon systématique et le manque de précision lié aux méthodes d'évaluation font en sorte qu'on peut difficilement connaître l'état exact des populations. En effet, seulement 30 % de l'aire de répartition du caribou a été répertoriée, un pourcentage qui n'est que de 4 % pour le secteur Nord<sup>22</sup>.

Même quand les inventaires sont menés de façon systématique, on peut difficilement expliquer les causes des variations de populations, qui incluent la mobilité des troupeaux. Par exemple, en 1999 et 2012, le ministère des Ressources naturelles du Québec a mené des inventaires de population sur le territoire du Saguenay—Lac-Saint-Jean, ce qui a permis de comparer pour la première fois l'état des populations dans le temps sur une même superficie. On a pu constater

que la population a plus que doublé entre les deux inventaires en dépit d'un fort taux de perturbation, passant de 115 à 247 individus, sans que des conclusions claires sur les causes ne puissent en être tirées<sup>23</sup>.

Même si l'on arrêta complètement l'exploitation forestière dans l'aire de répartition du caribou, il est tout à fait possible que la tendance à la baisse des populations se poursuive à cause de facteurs comme les changements climatiques, les feux de forêt, les épidémies d'insectes et la chasse<sup>24</sup>. Bref, l'exploitation forestière n'est qu'un facteur parmi plusieurs autres.

**À ce jour, aucune analyse chiffrée des coûts n'a été rendue publique, que ce soit de la part du gouvernement ou des groupes écologistes.**

## CONCLUSION

Bien que la question soit complexe, « l'examen scientifique mené par Environnement Canada (2008, 2011) souligne que des activités peuvent avoir lieu dans l'habitat du caribou sans menacer l'espèce, tant que leurs effets cumulatifs ne détruisent pas les attributs biologiques et physiques nécessaires à sa survie et à son rétablissement »<sup>25</sup>. D'autres études ont démontré que le taux de perturbation peut atteindre 66 % sans que la population de caribou soit menacée<sup>26</sup>. L'objectif de 35 % ne devrait donc pas être considéré comme une limite absolue.

Il serait par conséquent pertinent de tenir compte de l'impact socioéconomique des Plans de rétablissement du caribou forestier et de s'assurer que les coûts ne soient pas disproportionnés avant d'imposer davantage de restrictions sur l'exploitation forestière. La *Loi sur les espèces en péril* exige d'ailleurs que cet aspect soit considéré<sup>27</sup>. Pourtant, à ce jour, aucune analyse chiffrée des coûts n'a été rendue publique, que ce soit de la part du gouvernement ou des groupes écologistes. Est-il vraiment raisonnable de sacrifier en moyenne 31 emplois et 3,8 millions de dollars pour la sauvegarde incertaine de chaque caribou?

## RÉFÉRENCES

1. Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *Bilan du plan de rétablissement du caribou forestier (Rangifer tarandus caribou) au Québec — 2005-2012*, produit pour le compte du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec, mai 2013, p. v.
2. Alexandre Shields, « Une nouvelle stratégie édulcorée », *Le Devoir*, 28 mai 2015; Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *Lignes directrices pour l'aménagement de l'habitat du caribou forestier (Rangifer tarandus caribou)*, produit pour le compte du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec, mai 2013.
3. Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *Plan de rétablissement du Caribou forestier (Rangifer tarandus caribou) au Québec — 2013-2023*, produit pour le compte du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec, mai 2013, p. ix et 1.
4. Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *op. cit.*, note 3, p. 5 et 58.
5. *Ibid.*, p. 52.
6. *Ibid.*, p. 5, 6, 16 et 58.
7. Décision prise suite à la désignation du caribou des bois (population boréale) comme espèce menacée par le Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPA) en 2002. Gouvernement du Canada, Registre public des espèces en péril, Caribou Population boréale.
8. Lorsque le ministre compétent conclut que le rétablissement de l'espèce inscrite est réalisable, il doit déposer un plan de rétablissement dans les deux ans suivant l'inscription comme espèce menacée ou disparue. Gouvernement du Canada, *Loi sur les espèces en péril*, articles 10, 40 à 42 et annexe 1, décembre 2002.
9. Louis Tremblay, « Québec reporte le plan à 2018 », *Le Quotidien*, 17 avril 2015.
10. Les lignes directrices découlant du Plan 2005-2012 ont été révisées suite au dépôt du nouveau Plan 2013-2023. Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *op. cit.*, note 2, p. 2 et 9.
11. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Liste des espèces fauniques menacées ou vulnérables au Québec, Caribou des bois, écotype forestier.
12. Selon nos calculs, la baisse des volumes de bois disponibles à la récolte en lien avec l'application des mesures retenues du Plan 2005-2012 est compensée par le fait qu'une part au moins équivalente des volumes disponibles n'est pas récoltée dans les régions touchées. Les mesures sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2015 jusqu'au 31 mars 2018. Communication avec le Bureau du forestier en chef; Daniel Pelletier, *Caribou et cerf de Virginie : leur prise en compte dans le calcul des possibilités forestières*, Bureau du forestier en chef, 3 décembre 2014, p. 31.
13. De 42 155 000 m<sup>3</sup> en 2000 à 26 119 000 m<sup>3</sup> en 2013. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Direction du développement de l'industrie des produits du bois, *Ressources et industries forestières : Portrait statistique édition 2015*, 2015, p. vii. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Direction du développement de l'industrie des produits du bois, *Ressources et industries forestières : Portrait statistique édition 2004*, 2005, p. 05.02.01.
14. Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Importance des ressources naturelles dans l'économie québécoise, emplois, mai 2014.
15. 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 mai 2015, p. 2. Il s'agit du nombre d'usines possédant un permis d'exploitation d'une usine de transformation du bois qui consomme plus de 2000 m<sup>3</sup> de bois par année. Données fournies par le Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs du Québec, Direction du développement de l'industrie des produits du bois, Registre forestier.
16. Dollars enchaînés de 2007. Ministère des Forêts, Faune et des Parcs du Québec, Importance des ressources naturelles dans l'économie québécoise, emplois et PIB, mai 2014.
17. Calcul des auteurs. Voir l'Annexe technique sur le site Web de l'IEDM.
18. Bureau du forestier en chef, Bilan de l'état de santé des forêts publiques : un aménagement durable pour des forêts en santé, Mise en valeur des ressources, 2 mai 2015.
19. Conseil de l'industrie forestière du Québec, « La certification forestière FSC doit tenir compte de l'équilibre entre l'environnement, la société et l'économie », Communiqué de presse, 12 février 2014; Louis Tremblay, « Caribou forestier : en dessous du cheptel actuel », *Le Quotidien*, 23 mai 2015.
20. Il faut aussi tenir compte du fait que la récolte de près de 70 % de ces volumes imposerait des contraintes opérationnelles supplémentaires, parce que la forêt n'est pas suffisamment dense, que le diamètre des arbres est trop petit ou que les arbres se retrouvent sur une pente abrupte. Bureau du forestier en chef, « Volumes non récoltés de la période 2008-2013 potentiellement disponibles à la récolte pour la période 2013-2018 : Détermination finale pour l'ensemble des unités d'aménagement », Décision du forestier en chef, 25 septembre 2014, p. 6-8; Bureau du forestier en chef, *Récolte dans les contraintes opérationnelles : Suivi de la recommandation du Forestier en chef de 2006*, Avis du Forestier en chef au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs (FEC-AVIS-2014-02), 25 juin 2014, p. 9, 10 et 13.
21. Calculs de l'auteur, voir l'Annexe technique sur le site Web de l'IEDM.
22. Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *op. cit.*, note 3, p. 15.
23. Ministère des Ressources naturelles, Direction de l'expertise du Saguenay—Lac Saint-Jean, *Inventaire du caribou forestier (Rangifer tarandus) à l'hiver 2012 au Saguenay—Lac Saint-Jean*, février 2013, p. 17.
24. Elston Dzus et al., *Caribou and the National Boreal Standard: Report of the FSC Canada Science Panel*, préparé pour Forest Stewardship Council, 26 juillet 2010, p. 18-23.
25. Équipe de rétablissement du caribou forestier au Québec, *op. cit.*, note 3, p. 29.
26. *Ibid.*
27. Gouvernement du Canada, *op. cit.*, note 8, préambule.

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 au Canada en proposant des réformes créatrices de richesse et fondées sur des mécanismes de marché. Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM 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. Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source. Institut économique de Montréal © 2015