LE SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

SPGQ

MÉMOIRE

adressé à

Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources

14 février 2003

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	4
1. D’importants transferts vers les régions	5
2. Des fonctions centrales à préserver	7
CONCLUSION	9
RECOMMANDATIONS	9

Avant-propos

Une des décisions importantes découlant du Rendez-vous national des régions tenu du 12 au 14 novembre 2002 fut la mise sur pied de la commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources. Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) participe à la présente consultation de la Commission afin de faire connaître son point de vue sur la question. Lors du Rendez-vous national des régions, le SPGQ a fait preuve à la fois d'ouverture et de vigilance. Nous sommes d'accord pour qu'il y ait rééquilibrage entre le central et les régions. Pour le SPGQ, ce rééquilibrage nécessite l'adoption de mesures permettant plus de souplesse quant à la gestion des programmes, tout en favorisant la responsabilisation des acteurs régionaux et locaux. Le gouvernement doit toutefois préserver sa capacité d'assumer ses responsabilités, notamment celle de garant du patrimoine collectif que sont les ressources naturelles. Aussi, à titre de bailleur de fonds, le gouvernement et le MRN doivent jouer leur rôle de régulateur et veiller au partage équitable des ressources humaines et financières en tenant compte des spécificités des différentes régions. Les décisions de gestion et d'allocation de ressources doivent se prendre en fonction de la mission du MRN. Notre mémoire s'inscrit dans cette ligne de pensée.

Introduction

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il représente 18 000 professionnelles et professionnels à l'emploi du gouvernement, de plusieurs sociétés d'état et d'établissements des réseaux de l'éducation et de la santé. En plus de contribuer à l'amélioration des conditions de carrière et de travail de ses membres, le SPGQ est un outil collectif de réflexion, d'action et de promotion des valeurs de ses membres. Nos membres sont au cœur du dispositif qui a pour mission d'assurer une exploitation durable de nos ressources naturelles. Le ministère des ressources naturelles compte plus de 900 professionnels issus de plusieurs disciplines (ingénieurs forestiers, ingénieurs miniers, géologues, spécialistes en sciences physiques, biologistes, etc.), à l'œuvre sur tout le territoire québécois.

Nous voulons témoigner devant la Commission de la valeur que nous attachons à une gestion des ressources québécoises qui respecte les principes du développement durable. Nous voulons également rappeler l'importance qu'il faut accorder au rôle clé de l'État dans la gestion de nos ressources, afin d'en faire bénéficier les générations actuelles et futures de Québécoises et Québécois.

Le SPGQ croit que l'État québécois doit exercer de façon claire et sans équivoque sa fonction de fiduciaire de ce patrimoine collectif que constituent nos ressources naturelles. Cette fonction comprend notamment la définition des politiques, la surveillance des activités exercées et la protection des ressources et de l'environnement, la reddition de comptes ainsi que la perception pleine et entière des redevances. L'État doit se doter des moyens pour s'acquitter de cette fonction, s'assurer que les conditions de travail de ses employées et employés leur permettent d'assumer leurs responsabilités professionnelles et rassurer la population. Il doit également donner aux régions ressources la possibilité de profiter de celles-ci pour améliorer les conditions économiques et sociales de celles et ceux qui y vivent. Il est le gardien de l'intérêt public.

Le mandat de la commission est d'analyser le niveau actuel des redevances liées à l'exploitation des ressources naturelles, l'usage fait par le gouvernement du Québec des montants perçus ainsi que les retombées actuelles dans les régions concernées (régions et MRC ressources) et de proposer un plan d'action visant à maximiser pour les régions ressources les retombées économiques découlant de l'exploitation des ressources naturelles sur leur territoire. Dans notre mémoire, nous entendons dans un premier temps attirer l'attention des membres de la Commission sur des décisions et des actions prises par le MRN au fil des années qui ont donné lieu à un transfert de ressources au profit des régions. Ce rappel des actions entreprises par le ministère nous semble opportun et en relation directe avec le mandat de la Commission. Dans un second temps, nous entendons illustrer le fait que tout nouveau transfert de la capitale vers les régions ne doit pas affaiblir le ministère au point où il ne puisse pas s'acquitter pleinement de sa mission. Nous conclurons notre mémoire par des recommandations qui, nous l'espérons, sauront inspirer celles que fera la Commission.

D’importants transferts vers les régions

Divers groupes de pression dans les régions ressources réclament une plus grande régionalisation du ministère. Or dans les faits il y a eu depuis quelques années d’importants transferts de programmes ou d’activités vers les régions. Par ailleurs, ces transferts n’ont pas donné lieu à une augmentation des effectifs du ministère en région. Pire dans le cas des forêts, le ministère a délaissé des responsabilités qui sont désormais exercées, à toute fin pratique, par ceux qui exploitent la ressource. C’est ainsi que nous avons déploré, lors de la commission parlementaire sur la révision du régime forestier tenue à l’automne 2000 à Québec, que plus de 100 employés à temps complet (ETC) aient été retranchés des effectifs dans les opérations de contrôle. Le ministère soutient s’être concentré sur la gestion de la connaissance. Or les opérations de contrôle sont à la base d’une gestion exhaustive des données permettant une connaissance pleine et entière du territoire essentielle à la gestion efficace de la connaissance. Nous tenons à féliciter le ministre de sa récente décision de renforcer la fonction de contrôle du ministère. Cette décision répond à une recommandation que nous avons faite en 2000, à l’occasion d’une commission parlementaire .

Plusieurs programmes gérés auparavant exclusivement par le MRN ont été transférés partiellement, dans certains cas en totalité, à des organismes créés par le MRN ou à des entreprises privées implantées dans les régions. Le MRN a donc entrepris depuis plusieurs années un transfert et une délégation, non seulement de responsabilités mais également de ressources budgétaires vers les régions. Le document « Les ressources naturelles dans les régions du Québec : quelques indicateurs », à la page 21, permet de constater qu'en 2001-2002, dans les régions ressources, les dépenses et les crédits du ministère des ressources naturelles excèdent de plus de 41 M$ les redevances brutes perçues.

Si on observe un peu plus en détail un certain nombre de programmes du MRN, on peut formuler les commentaires suivants en comparant la situation antérieure à la situation présente:

Production de plants

Jusqu’au début des années 1980, le MRN produisait tous les plants pour le reboisement. Actuellement les six pépinières de Forêt Québec produisent environ le tiers des 150 millions de plants utilisés pour le reboisement, soit environ 50 millions sur l’ensemble des besoins. Quelque 100 millions de plants sont donc produits par 20 pépinières privées, dont 15 sont situées dans des régions ressources.

Protection contre les feux

En 1994, cette fonction a été confiée à la Société de Protection contre les feux de forêts (SOPFEU), un organisme financé à 60 % par le MRN. Plus de 85 % des effectifs de la SOPFEU vivent et travaillent dans les régions ressources durant la saison de protection (4 à 5 mois).

Protection contre les insectes et les maladies

Jusqu'en 1990 cette fonction était totalement assumée par le MRN. Depuis, elle a été confiée à la Société de protection des forêts contre les insectes et les maladies (SOPFIM). Cet organisme est financé à environ 60 % par le MRN. Les opérations de détection et de lutte sont effectuées dans les régions ressources ; la moitié des effectifs administratifs du MRN comblant les besoins liés à cette fonction et plus de 90 % des effectifs de la SOPFIM proviennent des régions ressources ou s'y rendent en saison de protection (4 à 5 mois).

Recherche forestière

La Direction de la recherche forestière réalisait elle-même la grande majorité des projets de recherche forestière jusqu'au début des années 1990. Actuellement, la DRF alloue une partie de son budget, auquel s'ajoute le financement du fonds québécois de la recherche sur la nature et les technologies du Gouvernement du Québec, à des organismes régionaux. Ces organismes peuvent également obtenir du financement grâce à des crédits provenant du PMVRMF (voir point suivant). Signalons par ailleurs que le suivi des effets réels des traitements sylvicoles est effectué par les directions régionales du MRN. Il est intéressant en outre de noter que plus de la moitié du budget de la DRF va à des centres universitaires de Québec, Chicoutimi, Rimouski et Rouyn-Noranda.

Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier

(PMVRMF) Volet 1 et Volet 2. Ce programme a été mis sur pied en 1995 pour permettre la réalisation de projets répondant à des priorités et à des besoins régionaux. Outre ces projets de mise en valeur, plusieurs projets de recherche sont également financés à même ce programme. En 2000-2001, plus de 5 $M ont été attribués à cette fin. La très grande majorité des projets de recherche a été réalisée dans les régions ressources. L'enveloppe budgétaire du Programme est de 42,9 millions en 2002-2003.

Inventaires forestiers

Ce programme couvre l'ensemble des besoins du territoire québécois. Le bureau central est à Québec. Une grande partie des travaux sont effectués dans les régions ressources grâce à des ententes contractuelles. Les contrats d'inventaire forestier et de géomatique (plus 80 % de ce budget) sont réalisés par des firmes privées.

Programme de mise en valeur des forêts privées

Avant 1995, le MRN finançait 85 % de ce programme et en assurait la réalisation (environ 70 ETC travaillaient sur ce programme du MRN). À la suite du Sommet sur la forêt privée en 1995, 17 agences de mise en valeur des forêts privées ont été crées, financées à 60 % par le MRN. Le ministère n'intervient plus au niveau des opérations. Son rôle se limite à des activités de direction en désignant des personnes qui siègent sur les conseils d'administration des agences. Chacune des agences dispose d'un budget autonome. Les priorités sont fixées et déterminées régionalement. Les normes et les taux d'aide ne sont pas uniformes et peuvent varier d'une agence à l'autre. L'implication principale du MRN au niveau régional consiste à être membre des conseils d'administration des agences. La contribution du MRN à la mise en valeur de la forêt privée est de l'ordre de 35 millions annuellement.

Ces quelques exemples démontrent que le MRN a pris le virage région depuis longtemps. Force est de constater que ce virage s'est traduit par davantage de ressources budgétaires dans les régions et par la création de nombreux emplois dans divers organismes régionaux.

Des fonctions centrales à préserver

Faut-il transférer des effectifs œuvrant au central vers les régions ressources ? Nous croyons que cela équivaudrait à affaiblir le Québec. Voyons de plus près sur quoi se base notre prétention. Une bonne partie des effectifs du ministère sont en région, comme le démontre le tableau 1. N'eut été de l'impartition à divers organismes de fonctions du ministère, ses effectifs régionaux seraient plus nombreux.

(tableau 1)

PORTRAIT GLOBAL DES EFFECTIFS DU MRN					
	Capitale nationale		Régions		Total
Ex. financier	ETC	%	ETC	%	ETC
96-97	1529	53,89 %	1308	46,11 %	2837
97-98	1437	55,37 %	1159	44,63 %	2596
98-99	1410	56,06 %	1105	43,94 %	2514
99-00	1404	56,57 %	1077	43,43 %	2481
00-01	1404	57,07 %	1056	42,93 %	2460
01-02 (9 mois)	1130	58,34 %	807	41,66 %	1937

Quatre grands secteurs composent le ministère des ressources naturelles : l'énergie, la forêt, les mines, le territoire. La situation varie selon chaque secteur.

Énergie : ce secteur compte 31 professionnels qui œuvrent tous à Québec. Ces professionnelles et professionnels jouent un rôle majeur en amont des projets dont bénéficient les régions ressources.

Forêt : ce secteur représente environ 70 % des effectifs du ministère. Une bonne partie des fonctions régionales a été cédée à un *Fonds forestier*. L'entreprise privée contribue dans un ordre de 70 M $ à des Fonds (chiffre de 2002-2003) qui financent la production de plants, la recherche forestière, les inventaires forestiers, ainsi que les bureaux régionaux du ministère. Dans les faits, on a constaté un relâchement des contrôles sur les opérations forestières. L'enjeu pour le Québec est de redonner à l'État le contrôle du développement forestier. Pour cela, il faut augmenter les effectifs du ministère dans les régions forestières. Il est impératif toutefois que l'augmentation des ETC dans les régions ne se fasse pas au détriment de fonctions centrales du ministère qui nécessitent une expertise de pointe dans plusieurs domaines. Bref, le ministère doit avoir les moyens suffisants pour bien gérer la ressource forestière. Par ailleurs, il faut mettre en évidence le fait que plusieurs programmes et activités ont été régionalisées depuis plusieurs années. Le programme *Forêts privées* est justement un bon exemple puisqu'il s'est traduit par la création des 17 agences en région. Ces Agences sont gérées par des conseils d'administration sur lesquels siègent l'État, les pouvoirs locaux et l'entreprise privée.

Mines : dans ce secteur, la grande majorité des professionnelles et professionnels sont à Québec. On peut difficilement concevoir que les effectifs du ministère soient déplacés vers les régions. En effet, il faudrait pour cela transformer les spécialistes hautement qualifiés et en interrelations constantes entre eux, œuvrant présentement dans la capitale au bénéfice l'ensemble du Québec, en généralistes basés dans plusieurs régions. Cela affaiblirait la capacité de soutien du gouvernement à l'industrie minière.

Territoire : ce secteur est régionalisé afin de répondre aux demandes des citoyens. Seules les compétences s'adressant à l'ensemble du territoire ont été maintenues dans la capitale.

Conclusion

Le SPGQ n'est pas un partisan de l'immobilisme, loin de là. Nous sommes intervenus à plus d'une reprise en commission parlementaire, préconisant l'introduction de changements qui permettraient de mieux réaliser la mission du MRN. Certains de ces changements impliquaient le transfert de ressources du ministère vers les régions. Beaucoup de chemin a été accompli en ce sens depuis lors. Force est de constater que le ministère des ressources naturelles est présentement un des ministères les plus présents dans les diverses régions du Québec.

Recommandations

1. **Que le ministère augmente le nombre de personnes assignées en région pour assurer la pérennité de la forêt québécoise et répondre aux lacunes décelées par la vérificatrice générale dans son dernier rapport annuel** ;
2. **Que les services, peu importe qu'ils soient régionalisés ou centralisés, soient disponibles et d'égale qualité partout pour toutes les personnes morales ou physiques du Québec ;**
3. **Que le ministère se dote de structures administratives performantes et appropriées aux régions afin d'assurer une prestation de services de haute qualité à l'ensemble de ses clientèles et partenaires.**