
ÉTUDE EXPLORATOIRE DE L'APPLICATION DU
PRINCIPE D'UTILISATEUR-PAYEUR
SUR LES TERRES DU DOMAINE
PUBLIC DE LA MAURICIE

RAPPORT FINAL

Présenté à la :
COMMISSION RÉGIONALE DES RESSOURCES NATURELLES
ET DU TERRITOIRE DE LA MAURICIE



Préparé par :

Del Degan, Massé
Experts-conseils

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

Juillet 2010

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Les principes d'utilisateur-payeur et de pollueur-payeur ont été élaborés dans les années 1970, après le constat d'une utilisation abusive de l'environnement et des ressources naturelles.

L'objectif du principe d'utilisateur-payeur consiste à faire supporter au consommateur le coût réel de l'utilisation d'un bien ou d'un service gouvernemental.

L'objectif de l'application du principe d'utilisateur-payeur sur les forêts du domaine public de la Mauricie consiste, dans un premier temps, à établir une juste répartition des frais d'entretien des infrastructures routières. Il pourrait toutefois être appliqué à toute autre ressource.

Les forêts ne constituent pas des biens publics. Ce sont plutôt des biens privés qui ont la particularité d'appartenir à l'État, qui les administre et les finance.

Les frais réels d'entretien du réseau routier forestier sur les terres publiques de la Mauricie sont assez imprécis. Les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) et, dans une moindre mesure, certains organismes comme les zecs en supportent le financement à court terme.

Le gouvernement du Québec supporte une grande partie des frais d'entretien du réseau routier forestier en Mauricie, en appliquant les lois fiscales en vigueur et un système de tarification sur les bois provenant des forêts publiques.

La présence d'une tierce partie privée (les bénéficiaires de CAAF), supportant une partie des coûts et procédant aux travaux d'entretien, singularise l'application du principe d'utilisateur-payeur sur le territoire de la forêt publique de la Mauricie.

Pour un bien ou un service assuré par l'État, la tarification équivaut au prix de vente d'un bien ou d'un service assuré par le secteur privé. Un tarif n'est pas un impôt.

La catégorisation des utilisateurs est nécessaire pour identifier le ou les groupes qui seraient appelés à contribuer au financement de l'entretien des infrastructures.

Une tarification efficace doit respecter cinq principes de base.

La détermination du tarif peut être réalisée selon quatre approches différentes.

Dans l'éventualité où la Commission régionale des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) devait appliquer le principe d'utilisateur-payeur, il serait recommandé qu'elle favorise une approche de type « montant forfaitaire » pour déterminer le tarif; par ailleurs, les utilisateurs appelés à contribuer seront ceux devant se manifester avant la pratique de leur activité pour l'obtention d'un permis ou d'un droit de séjour.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. MANDAT.....	2
2. ORIGINE DU PRINCIPE D'UTILISATEUR-PAYEUR.....	2
2.1 QUELQUES DÉFINITIONS	4
2.1.1 IMPÔT VERSUS TARIF.....	4
2.1.2 BIENS PRIVÉS VERSUS BIENS PUBLICS.....	5
3. CLARIFICATION SUR L'UTILISATION DES CHEMINS FORESTIERS APRÈS RÉCOLTE DANS LES FORÊTS DU DOMAINE DE L'ÉTAT EN MAURICIE	6
3.1 INCIDENCES FISCALES	6
3.2 SYSTÈME DE TARIFICATION (REDEVANCES) DES BOIS DU QUÉBEC	7
3.3 TICKET MODÉRATEUR.....	8
4. UTILISATEURS DE LA FORÊT DU DOMAINE PUBLIC EN MAURICIE	9
4.1 GRANDES CATÉGORIES D'UTILISATEURS	11
5. TARIFICATION : OUTIL DE MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME D'UTILISATEUR- PAYEUR.....	11
6. MÉTHODES DE FIXATION DU TARIF.....	13
6.1 PRIX DE REVIENT	13
6.2 RÉCUPÉRATION DES COÛTS	13
6.3 MONTANT FORFAITAIRE.....	14
6.4 COMPARAISON	15
7. RECOMMANDATIONS.....	15
8. EXPÉRIENCES SIMILAIRES.....	17
CONCLUSION	19

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 TYPOLOGIE DES UTILISATEURS

ANNEXE 2 DISTINCTION ENTRE LE CONTEXTE HABITUEL D'APPLICATION DU PRINCIPE
D'UTILISATEUR-PAYEUR ET LA SITUATION DES FORÊTS PUBLIQUES DE LA MAURICIE

INTRODUCTION

Le territoire de la Mauricie, d'une superficie de 40 000 km², est composé à 85 % de forêts, dont 83 % sont de compétence publique. Avec quelque 19 bénéficiaires de CAAF, qui se partagent un territoire de plus de 26 000 km², la Mauricie abritait en 2007, 12 usines de sciage (dont 7 consommaient plus de 100 000 m³ de bois annuellement) et 6 usines de pâtes et papiers. En fait, au Québec, la région de la Mauricie occupe la troisième place pour l'importance de sa récolte forestière, après le Saguenay-Lac-Saint-Jean et, tout juste derrière, l'Abitibi-Témiscamingue.¹

Mais la forêt de la Mauricie est aussi le théâtre de plusieurs autres types d'activités non liées à la récolte et à l'aménagement forestier comme la pêche, la chasse, le piégeage, la randonnée, la cueillette de fruits, l'exploitation d'érablières, de mines, etc. Du côté des territoires fauniques structurés, notons qu'en 2007, la région comptait 76 pourvoies, 11 zecs, plusieurs dizaines de trappeurs professionnels ainsi que 2 réserves fauniques.²

Toutes ces activités menées à l'intérieur du même périmètre amènent inévitablement des conflits d'utilisation, notamment en ce qui a trait aux différentes infrastructures. C'est la raison pour laquelle la CRRNT se dotait, dès sa mise en place en 2007, d'un plan d'action dont l'un des dossiers consistait en l'harmonisation entre les différents utilisateurs du territoire.

Plus récemment, dans son plan d'action 2008-2009, la CRRNT allait encore plus loin, proposant de se pencher sur la possibilité d'appliquer le principe d'utilisateur-payeur sur les forêts du domaine public de la Mauricie, afin de mieux répartir, entre autres, les frais d'entretien du réseau routier entre les différents utilisateurs. Elle reconnaît toutefois que ce principe reste à ce jour très peu documenté et plutôt mal compris. Elle suggère donc de « ...donner un mandat à un consultant afin de colliger de l'information permettant de bien connaître et de mieux comprendre le principe d'utilisateur-payeur »³

Comme observé dans plusieurs régions forestières du Québec, l'utilisation des infrastructures routières « post récolte » entraîne des dépenses substantielles en entretien et en réparation, qui augmentent avec la pression exercée par les « autres » utilisateurs du milieu forestier, qui pratiquent des activités non liées à la récolte de matière ligneuse destinée à approvisionner les usines de première transformation.

¹ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Direction du développement de l'industrie des produits forestiers. Ressources et industries forestières. *Portrait statistique*. Août 2007.

² Desfor (Le Groupe). *Diagnostic sur l'harmonisation entre les différents utilisateurs des terres du domaine de l'État en Mauricie*. 2008.

³ *Plan d'action 2008-2009* de la CRRNT de la Mauricie.

1. MANDAT

La présente étude ne constitue pas une analyse de faisabilité du principe d'utilisateur-payeur, mais bien une étude préliminaire visant à recenser les éléments et les critères qui l'influencent et le définissent.

Dans une première étape, les assises du principe, son origine et la place qu'il tient dans l'économie moderne seront établies. Cette première phase se veut essentielle à la compréhension du principe d'utilisateur-payeur. En effet, la situation prévalant sur le territoire de la Mauricie et qui a amené la Commission à se pencher sur cette question, présente des différences et des particularités importantes qu'on ne retrouve pas nécessairement dans les autres cas d'utilisateur-payeur.

Différentes formules d'application du concept d'utilisateur-payeur seront présentées. Suivra une recommandation qui permettra de dresser une liste exhaustive des avantages et des inconvénients.

L'objectif du présent document consiste donc essentiellement à fournir à la Commission une réflexion structurée et un vocabulaire qui l'amèneront à adopter une formule particulière d'application du principe d'utilisateur-payeur qui lui convient ou, tout simplement, à le rejeter. Cette étude se penchera plus spécifiquement sur la problématique entourant l'utilisation des infrastructures routières. Il faut toutefois ajouter que le concept d'utilisateur-payeur pourrait s'appliquer à tout bien ou service obtenu par une activité exercée sur les forêts du domaine public de la Mauricie.

2. ORIGINE DU PRINCIPE D'UTILISATEUR-PAYEUR

Pour bien saisir le concept d'utilisateur-payeur, il y a lieu de remonter quelque peu dans l'histoire de la théorie économique moderne. Certains économistes ont déterminé, au milieu du siècle dernier, des défaillances de marché qu'il a alors été convenu d'appeler « externalités ». Ainsi, une externalité « désigne une situation économique dans laquelle l'acte de consommation ou de production d'un agent influe positivement ou négativement sur la situation d'un autre agent »⁴.

Les effets économiques d'une externalité peuvent être positifs ou négatifs. Ainsi, la construction d'une usine peut à la fois être rentable pour ses promoteurs tout en générant une activité économique et en créant des emplois dans une région. Le promoteur ne sera pas « dédommagé » pour les effets positifs qu'il crée.

⁴ Wikipédia. <http://fr.wikipedia.org/wiki/Externalit%C3%A9>

À l'inverse, cette usine peut causer de la pollution qui diminuera la qualité de vie des citoyens qui y sont confrontés. De la même façon, l'usine ne sera pas tenue de compenser les effets négatifs de ses activités. Il est question ici d'externalité négative.

La théorie économique établit par ailleurs deux types d'externalités selon l'acte économique qui l'a générée. Nous observons les externalités de production qui modifient le bien-être d'un ou de plusieurs individus à la suite d'une production d'un agent économique. C'est ce que l'exemple précédent décrivait. Par ailleurs, les externalités dites de consommation montrent une modification du bien-être d'un ou de plusieurs individus à la suite de la consommation d'un bien ou d'un service par un autre agent économique.

Les externalités positives (de production et de consommation) ne constituant pas un problème, elles ne seront pas prises en compte ici.

Pour s'attaquer au problème des externalités négatives, les économistes ont alors élaboré des solutions visant à « internaliser » les effets non désirés. Le but de l'internalisation des externalités consiste à trouver une formule de rectification, soutenue par le producteur ou le consommateur responsable (c'est-à-dire celui qui bénéficie financièrement de l'activité), afin qu'il assume l'ensemble des coûts se rapportant à son activité.

Il faut comprendre ici que l'absence d'intervention constitue souvent la meilleure solution. Par exemple, les odeurs désagréables générées par une usine de pâtes et papiers peuvent être plus que compensées, pour la population qui les subit, par l'amélioration des conditions économiques de la région. Cette population pourrait elle-même exiger l'implantation d'une telle usine, tout en sachant que des odeurs pourraient l'incommoder. D'autres solutions, comme la négociation, la réglementation, l'imposition d'une taxe, etc., peuvent aussi être considérées.

Les recherches ont alors mené aux concepts de pollueur-payeur (dans le cas d'externalités de production) et d'utilisateur-payeur (pour les externalités de consommation). Si le cas des pollueurs-payeurs a reçu beaucoup d'attention depuis quelques décennies (le marché du carbone en est une conséquence directe), celui des utilisateurs-payeurs demeure encore flou dans son application.

Le concept de pollueur-payeur a été introduit dans le discours politique au courant des années 1970, notamment par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). On y apprend que le principe de pollueur-payeur consiste, pour le pollueur, à « prendre à sa charge les dépenses afférentes à la mise en œuvre des mesures de prévention de la pollution ou aux dommages provoqués par la pollution ». ⁵

D'un point de vue économique, le principe d'utilisateur-payeur est de même nature que celui de pollueur-payeur. Toutefois, la responsabilité ne porte plus sur l'usage de l'environnement à des fins de rejet de polluants, mais sur l'utilisation de ressources dont l'usager a traditionnellement bénéficiées sans en payer le coût réel. L'OCDE

⁵ OCDE, 1995

stipule donc que « ...les recettes générées par les utilisateurs doivent couvrir tous les coûts liés à l'utilisation d'une ressource naturelle... »⁶

Le principe d'utilisateur-payeur a d'abord été conçu pour s'attaquer aux perturbations et à la dégradation du milieu naturel, au type de prélèvement des ressources naturelles, ainsi qu'aux volumes prélevés. Il s'agit donc d'un contexte d'application quelque peu différent de celui de la Mauricie. En effet, si l'utilisation des infrastructures forestières sur les terres du domaine de l'État peut être perçue comme un cas d'externalité négative de consommation, cette étude ne la considère pas comme une dégradation ou une perturbation du milieu naturel, ni comme le prélèvement d'une ressource.

Le principe d'utilisateur-payeur a évolué à la suite de sa récupération par les autorités publiques dans les années 1990. Les déficits budgétaires chroniques des gouvernements ont fait réaliser aux autorités que le principe de gratuité des services publics imposait une pression de plus en plus lourde sur les finances publiques, notamment à cause des services de santé. Le gouvernement du Québec confirme alors son intention de ramener le déficit à zéro avant l'an 2000 « ...en ayant recours à la tarification, conformément au principe d'utilisateur-payeur, tout en n'augmentant pas le fardeau fiscal des citoyens »⁷.

Cette prise de conscience amenait alors le Vérificateur général du Québec à déclarer : « Au cours de la prochaine décennie, notre réalité québécoise sera vraisemblablement soumise au principe de l'utilisateur-payeur »⁸

Plus récemment, le Groupe de travail sur la tarification des services publics publiait le rapport⁹ « Mieux tarifer pour mieux vivre ensemble », surtout connu sous le nom de « Rapport Montmarquette », dans lequel il s'attaque à la « culture de la gratuité » profondément ancrée dans la culture québécoise. Il y fait l'éloge de la tarification, afin de transférer le fardeau de l'utilisation des services publics des contribuables sur les consommateurs. Selon les auteurs, les revenus des gouvernements devront davantage provenir de la vente des biens et services qu'ils produisent (tarifs) que de l'impôt sur le revenu afin, principalement, d'envoyer un signal de prix clair aux consommateurs.

2.1 QUELQUES DÉFINITIONS

2.1.1 IMPÔT VERSUS TARIF

L'application du principe d'utilisateur-payeur fait rapidement ressortir plusieurs incompréhensions et méconnaissances se rapportant à des concepts de nature économique. L'utilisation inappropriée de ces concepts empêche la progression adéquate du débat.

⁶ OCDE, 1997. *Dépenser mieux pour l'environnement*.

⁷ Sommet sur l'économie et l'emploi. Mars 1996

⁸ Vérificateur général du Québec. Rapport à l'Assemblée générale du Québec de 1996-1997.

⁹ Le Rapport Montmarquette peut être téléchargé à l'adresse suivante :
http://www.cirano.qc.ca/fin/tarification/RapportFR_GTTSP.pdf

Le premier de ces concepts concerne le tarif. Un tarif est le prix de vente d'un produit ou d'un service fourni par un gouvernement ou l'une de ses entreprises. Un tarif n'est en aucune façon un impôt. Ce dernier est prélevé sur le salaire (impôt sur le revenu) ou est ajouté au prix de vente d'un bien ou d'un service produit par une compagnie privée (taxe). Un individu ne possède aucun pouvoir de décision quant à l'utilisation des sommes versées à l'État sous forme d'impôt. Rien ne lui permet de croire que ces sommes seront utilisées pour la production de biens et de services qu'il utilisera éventuellement. La situation est différente dans le cas d'un tarif, puisque le consommateur paye volontairement pour un bien ou un service qu'il décide de se procurer.

Le pouvoir de choisir associé à un tarif est absent dans le cas de l'impôt et constitue la différence fondamentale entre ces deux concepts.

L'opposition à la tarification provient surtout du fait qu'une partie de la population juge inacceptable le fait de devoir payer pour un bien ou un service fourni par l'État. Selon les tenants de cette opinion, les biens et les services publics sont payés par les impôts. Pourtant, ils ne s'opposent pas à payer pour des biens et des services offerts par le secteur privé, puisqu'ils comprennent que les entreprises doivent couvrir leurs coûts de production et générer une certaine marge de profit pour les mettre en marché. Cette distinction entre biens publics et biens privés a entraîné, selon les recherches du Groupe Montmarquette, l'instauration de cette croyance populaire selon laquelle le secteur public n'a pas à supporter de coûts de production, et encore moins à espérer en tirer des profits.

Ce type d'argument, bien que défendable, provient d'une mauvaise perception de la nature même d'un bien public.

2.1.2 BIENS PRIVÉS VERSUS BIENS PUBLICS

Les économistes distinguent deux types de biens. Les premiers, les biens publics, sont ceux dont la consommation par un individu n'empêche pas la consommation par un autre individu (principe de non-rivalité). Par ailleurs, on ne peut empêcher un individu de les consommer (principe de non-exclusion). On ne peut pas imputer la production ou la consommation d'un bien public à un individu ou à un groupe d'individus en particulier. Les biens publics purs sont, par leur nature, très peu nombreux. On cite souvent la défense nationale, la sécurité civile ou la qualité de l'air comme exemples.

À l'opposé, on rencontre les biens dits privés. Ces derniers sont ceux assurés par le secteur privé contre rémunération. Le consommateur a la liberté de se procurer un bien privé si le prix lui convient ou, comme le décrivent les économistes, si l'augmentation du bien-être associée à sa consommation est supérieure ou égale à la diminution du bien-être provenant de la perte de ses liquidités.

Il faut comprendre que plusieurs, voire la majorité, des biens assurés par l'État sont de nature privée. La raison pour laquelle l'État les produit provient de considérations historiques (comme les forêts, la vente d'alcool, l'hydroélectricité, les services de garderie, etc.) ou parce que le secteur privé ne s'y intéresse pas (ex. : un traversier, un centre des congrès, etc.).

Il apparaît donc essentiel de bien distinguer la nature économique du mode de propriété d'un bien avant de poursuivre l'analyse du principe d'utilisateur-payeur. Si l'État ne peut imputer les coûts liés à la sécurité civile à un individu ou à un groupe d'individus en particulier, il peut très bien le faire pour l'utilisation du réseau routier situé sur les forêts du domaine public. En effet, l'utilisation (ou la consommation) des routes forestières carrossables par certains groupes augmente les coûts d'autres groupes d'utilisateurs ou de contribuables. À l'inverse, certains groupes peuvent légitimement prétendre ne pas être des utilisateurs de chemins forestiers.

En résumé, les forêts et les infrastructures routières ne constituent en rien des biens publics. Ce sont des biens privés qui ont simplement la particularité d'être possédés, gérés et financés par l'État. Leur tarification ne peut donc pas être perçue comme une aberration.

3. CLARIFICATION SUR L'UTILISATION DES CHEMINS FORESTIERS APRÈS RÉCOLTE DANS LES FORÊTS DU DOMAINE DE L'ÉTAT EN MAURICIE

Comme partout ailleurs au Québec, les bénéficiaires de CAAF construisent (ou font construire) le réseau routier en fonction de la planification de leurs récoltes de matière ligneuse. Bien que la localisation de ces chemins soit généralement réalisée en concertation avec les autres intervenants du milieu, la raison d'être de la construction du réseau routier et des autres infrastructures (ponts, ponceaux, signalisation, etc.) repose essentiellement sur la récolte du bois. Les bénéficiaires de CAAF ne sont pas les seuls intervenants à s'impliquer financièrement dans la construction des chemins en Mauricie, mais ils demeurent ceux qui assurent la grande majorité des coûts y afférents.

Les coûts de construction des infrastructures routières ne sont pas au cœur du litige impliquant ses utilisateurs. Une fois les opérations de récolte terminées, les chemins forestiers demeurent des voies d'accès de qualité et permettent aux autres utilisateurs de se rendre à un nombre de plus en plus grand de sites d'intérêt. Cependant, ces actifs forestiers que sont les infrastructures routières demeurent fragiles et exigent beaucoup d'entretien pour les maintenir carrossables. L'intensification de leur utilisation entraîne inévitablement une hausse des frais d'entretien.

3.1 INCIDENCES FISCALES

Les bénéficiaires de CAAF supportent la presque totalité des frais d'entretien, même si ceux-ci ne sont plus justifiés après que la récolte ait été réalisée. Une partie de ces frais d'entretien sont « refileés » à l'État annuellement, conformément aux lois fiscales,

ce qui permet à une entreprise d'inclure ses coûts d'entretien contre son revenu imposable. L'État supporte donc les coûts d'entretien à la hauteur du taux marginal d'imposition.

Cette situation prévaut lorsque l'entreprise réalise des bénéfices nets positifs. Il y a fort à parier que peu ou pas de bénéficiaire de CAAF n'ait réussi à générer quelque marge de profit depuis quelques années, en raison de la situation des marchés. Par ailleurs, les pertes reportées font en sorte que plusieurs bénéficiaires de CAAF ne paieront pas d'impôt pendant encore quelques années. Ils supporteront ainsi, à court terme, l'ensemble des coûts d'entretien du réseau routier.

3.2 SYSTÈME DE TARIFICATION (REDEVANCES) DES BOIS DU QUÉBEC

À plus long terme, le système de tarification des bois au Québec est construit de telle sorte qu'une augmentation des coûts d'acquisition de la ressource ligneuse se traduit par une diminution équivalente des redevances payées à l'État. Ainsi, si les bénéficiaires de CAAF de l'ensemble du Québec supportent un fardeau de 0,50 \$/m³ lié à l'entretien du réseau routier, leurs droits de coupes (redevances) devraient théoriquement se situer à 0,50 \$/m³ en deçà de leur niveau réel.

Cette mécanique, permettant à l'industrie de bénéficier d'une réduction de redevances équivalente, s'applique toutefois à l'échelle de la province et ne permet pas d'isoler le cas de régions particulières comme la Mauricie. Comme les données régionales ne sont pas disponibles, il devient hasardeux d'avancer que les entreprises forestières de la Mauricie sont défavorisées par le système actuel. Cependant, il y a fort à parier que la pression exercée sur le réseau routier forestier augmente avec la proximité des grands bassins de population. Par conséquent, la situation géographique de la Mauricie, située à moins d'une heure de route pour plus de la moitié de la population québécoise totale, permet de croire que les frais d'entretien du réseau routier forestier engendrés par la présence d'autres utilisateurs demeurent largement supérieurs à la moyenne provinciale, défavorisant d'autant les bénéficiaires de CAAF de la région.

Par ailleurs, rien ne prouve que le système de tarification puisse saisir et transposer la totalité des frais d'entretien. D'autant plus que les études de coûts effectuées par le gouvernement du Québec (confiées à des firmes externes) ne sont pas réalisées chaque année, mais à intervalles irréguliers.

Une autre difficulté surgit en ce qui concerne la détermination des frais réels d'entretien du réseau requis par la présence des autres utilisateurs. Pour la surmonter, il conviendrait de répondre adéquatement à la question suivante : « Sans la présence des autres utilisateurs, quels chemins forestiers verraient leur entretien terminé de façon permanente après les opérations de récolte ? » À l'inverse, la question pourrait aussi se poser de la façon suivante : « Quelles sommes devraient être investies par les autres utilisateurs si l'industrie forestière n'était pas présente sur le territoire ? »

Tant que l'une ou l'autre de ces questions ne peut recevoir de réponse précise, le coût de l'entretien du réseau routier supporté par les bénéficiaires de CAAF (et « refilé » en partie au gouvernement par une mécanique fiscale et réglementaire) demeurera

inconnu. Seule une analyse comptable approfondie pourrait y apporter un éclairage suffisant. L'ampleur des sommes en jeu, tout comme la proportion réelle supportée par les parties concernées, constitueront toujours des paramètres difficiles à évaluer.

L'utilisation des chemins carrossables en milieu forestier public de la Mauricie se présente donc comme une externalité négative de consommation, puisque les contribuables québécois supportent une grande proportion des frais d'entretien du réseau. Le caractère négatif de l'externalité provient du fait que les utilisateurs ne défraient pas la totalité des coûts de leur consommation.

La présence d'une tierce partie importante, les bénéficiaires de CAAF, qui possède les actifs et les connaissances nécessaires à l'entretien et la réfection du réseau routier tout en supportant une partie de ses coûts, singularise l'application du principe d'utilisateur-payeur sur les terres publiques de la Mauricie. En effet, la totalité des vellétés d'application du principe d'utilisateur-payeur repose sur un bien ou un service fourni par l'État directement à ses citoyens consommateurs ou contribuables.

3.3 TICKET MODÉRATEUR

La tarification éventuelle de l'utilisation des chemins forestiers publics en Mauricie ne doit pas être perçue comme un « ticket modérateur¹⁰ ». Le but premier d'un ticket modérateur n'est pas de faire payer au consommateur le coût réel du service ou du bien fourni par l'État, mais de diminuer la pression exercée par la population sur ce bien ou ce service. Il découle donc d'une surutilisation, voire d'un abus, qui engendre une augmentation non contrôlée des coûts de fonctionnement d'un système (comme celui de la santé, de l'éducation postsecondaire ou des garderies publiques) dans un contexte de rationalisation budgétaire.

La volonté d'étudier l'application d'un système d'utilisateur-payeur sur les terres publiques de la Mauricie ne découle pas d'un tel constat. Il vise plutôt à atteindre une meilleure répartition des frais d'entretien du réseau routier entre les contribuables et les consommateurs sans tenter de limiter ou de restreindre ces derniers.

Mentionnons finalement qu'un ticket modérateur intrinsèque existe bel et bien lors de l'utilisation des chemins forestiers publics en Mauricie. Le simple fait de devoir défrayer les coûts du carburant et de fournir un véhicule présentant un minimum de fiabilité constitue un frein à la consommation des espaces forestiers de la Mauricie. Comme la volonté de la CRRNT ne consiste pas à diminuer le nombre de séjours en forêt des utilisateurs actuels, ce ticket modérateur ne sera pas pris en considération.

L'annexe 2 présente l'ensemble des différences observées entre le contexte habituel d'application du principe d'utilisateur-payeur et la situation particulière de l'utilisation des routes situées sur les terres forestières publiques en Mauricie.

¹⁰ Un ticket modérateur peut être forfaitaire ou proportionnel. Dans le premier cas, il prend la forme d'une somme fixe, alors que dans le second cas, il est calculé en fonction d'un pourcentage de la valeur du service utilisé. Les tickets modérateurs sont largement utilisés dans le système de santé en France.

4. UTILISATEURS DE LA FORÊT DU DOMAINE PUBLIC EN MAURICIE

Si les critères de base du concept d'utilisateur-payeur sont assez simples à déterminer, en revanche, son application présente plusieurs obstacles de taille. Le premier de ceux-ci réside dans la définition même d'utilisateur. Afin de demeurer le plus inclusif possible à ce stade de l'analyse, il a été convenu de définir l'utilisateur du territoire forestier du domaine public comme étant : « tout individu qui doit se déplacer pour exercer une activité quelconque à l'intérieur dudit territoire » Cette définition, assez large, permettra de classer les utilisateurs selon plusieurs critères. Elle n'inclut toutefois pas les populations autochtones en raison, d'une part, de leur statut particulier découlant de la reconnaissance des droits ancestraux et, d'autre part, pour éviter de faire indûment dévier la réflexion.

La définition d'utilisateur proposée plus haut nous permet immédiatement de catégoriser ceux-ci en fonction des prélèvements qu'ils réalisent pendant leur activité. Le tableau 1 présente une liste (non exhaustive) de types d'utilisations réalisées en milieu forestier.

TABLEAU 1 CLASSIFICATION DES UTILISATIONS DU DOMAINE PUBLIC

TYPES	DÉBITEURS		NEUTRES	CRÉDITEURS
Caractéristiques	Prélèvement physique de la ressource pour un profit/ jouissance future. Diminution de la valeur du territoire.		Prélèvements intangibles pour jouissance immédiate. Aucun effet sur la valeur du territoire.	Amélioration de la ressource. Amélioration de la valeur du territoire.
Exemples d'activités	Activité commerciale	Activité non commerciale	Randonnée pédestre Camping sauvage Cueillette de fruits sauvages	Recherche scientifique Lutte contre les maladies et insectes Lutte contre les incendies
	Chasse Trappage Pêche Bleuetières commerciales Récolte de matière ligneuse Acériculture Biomasse Exploration et exploitation minières	Villégiature Camping motorisé		
Coût marginal d'utilisation	Moyen à élevé	Léger à moyen	Négligeable à nul	Négatif
Fréquence des visites	Ponctuelle et régulière		Périodique et irrégulière	Ponctuelle et irrégulière
Intensité d'utilisation du réseau routier	Forte		Légère	Moyenne à forte

Note : Les activités en caractère gras sont celles qui requièrent l'obtention d'un permis préalable.

La classification des utilisateurs s'avère nécessaire dès lors que le bien-fondé d'appliquer une seule et même tarification pour tous les utilisateurs devient discutable.

Le tableau 1 distingue d'abord les utilisateurs selon leur statut de débiteur ou de créateur du milieu forestier. L'activité de certains utilisateurs (peut-être la majorité) consiste à prélever une ressource quelconque. Ce sont les « débiteurs ». Parmi ceux-ci, se trouvent les utilisateurs qui pratiquent une activité lucrative (chasse, récolte de matière ligneuse, acériculture, etc.). D'autres, comme les villégiateurs, ne retirent aucun bénéfice financier de leur séjour.

À l'opposé, se retrouvent les créateurs, ceux qui, de par leur activité, contribuent à augmenter la valeur du milieu forestier, par exemple les chercheurs universitaires ou les représentants des sociétés protectrices comme la SOPFIM ou la SOPFEU¹¹.

Entre ces deux extrêmes, se trouvent les randonneurs pédestres ou les adeptes du camping sauvage qui ne laissent aucune empreinte de leur passage et ne repartent avec aucun bénéfice de valeur commerciale.

La catégorisation (ou typologie) des utilisateurs n'est pas sans piège. En effet, l'usure ou les besoins d'entretien du réseau routier ne fait pas de distinction entre le véhicule d'un utilisateur débiteur et celui d'un utilisateur créateur. Le type de véhicule (poids, nombre de roues, etc.) impose une pression sur le réseau, peu importe le type d'activité de celui qui le conduit.

La catégorisation des utilisateurs devient nécessaire à l'implantation d'un système de tarification afin de bien cerner le profil de ceux qui seront appelés à contribuer au financement de l'entretien des infrastructures routières.

Une tarification sans catégorisation des utilisateurs conduirait vraisemblablement à la mise en place d'un des deux systèmes suivants :

- Construction de guérites (avec employé permanent) à chaque point d'entrée du territoire forestier public de la Mauricie;
- Obtention d'une vignette de circulation obligatoire et vérification (interception) aléatoire des véhicules mobiles sur le territoire forestier.

Bien que ces deux options soient techniquement réalisables, il est peu probable qu'elles obtiennent l'assentiment de la CRRNT en raison des coûts exorbitants pour le premier cas et du caractère « policier » et facilement évitable du deuxième.

La catégorisation des utilisateurs demeure donc une condition préalable essentielle à l'identification des utilisateurs-payeurs. Ceux-ci se définissent donc de la façon suivante :

Utilisateur du domaine public qui, en raison du type d'activité qu'il exerce, sera appelé à contribuer financièrement à l'entretien du réseau routier à l'intérieur des forêts du domaine de l'État en Mauricie. Les utilisateurs-payeurs constituent

¹¹ SOPFIM : Société de protection contre les insectes et les maladies
SOPFEU : Société de protection contre les incendies

ainsi un sous-ensemble des utilisateurs tels que définis précédemment. Il est important de rappeler que cette contribution repose sur leur statut de consommateurs d'un bien privé et non du fait qu'ils sont probablement aussi des contribuables.

4.1 GRANDES CATÉGORIES D'UTILISATEURS

Le tableau 1 nous permet de répartir les utilisateurs du domaine forestier public de la Mauricie selon différents critères. Parmi ceux-ci se trouvent :

- les types d'utilisation :
 - activités commerciales ou non commerciales;
 - permis et droits d'accès préalables à l'activité;
 - types de prélèvement (débiteurs lourds, légers, neutres, créditeurs, etc.);
- l'intensité d'utilisation :
 - nombre de kilomètres parcourus;
 - nombre de kilomètres parcourus par type de véhicule;
- la capacité à payer;
- la combinaison des trois premières grandes catégories.

5. TARIFICATION : OUTIL DE MISE EN PLACE D'UN SYSTÈME D'UTILISATEUR-PAYEUR

Le Groupe de travail sur la tarification des services publics estime qu'une tarification efficace des services publics doit reposer sur les cinq principes suivants¹² :

COUVERTURE DES COÛTS

Le tarif doit couvrir la totalité des coûts de fonctionnement du régime afin d'envoyer au consommateur un signal de prix clair. Le consommateur répartit son revenu disponible selon ses besoins et ses préférences, en tenant compte du coût de chacune de ses décisions de consommation. Ces décisions sont basées sur le coût du bien privé qu'il s'apprête à consommer. Les biens privés administrés par l'État devraient faire partie de sa liste de choix¹³.

¹² En fait, le Groupe de travail établit six principes. Le sixième, l'évaluation des politiques publiques comportant un volet tarifaire, déborde du cadre du présent document.

¹³ Des règles différentes peuvent s'appliquer dans le cas des services publics comme la santé ou l'éducation puisqu'une partie de leurs frais de financement peut provenir des impôts. Il s'agit de services consommés par une très grande proportion de la population. Toute la population bénéficie, d'une manière ou d'une autre, d'un niveau élevé d'instruction de ses citoyens ou de la bonne santé de ceux-ci. Ce constat ne s'applique pas à l'utilisation des chemins forestiers publics.

TRANSPARENCE

Les utilisateurs appelés à contribuer au financement, par un tarif, doivent pouvoir recevoir toute l'information pertinente sur ce tarif, les coûts de fonctionnement du service et les enjeux en cause.

SOLIDARITÉ ENVERS LES PLUS DÉMUNIS

Une nouvelle tarification ne saurait exclure des citoyens à faible revenu de services jugés essentiels. Toutefois, afin d'envoyer un signal de prix clair à l'ensemble des utilisateurs d'un service, l'État ne devrait pas intervenir sur le tarif. Un mécanisme de transfert (comme la Sécurité sociale ou des mesures fiscales) devrait servir à dédommager les gens plus démunis, tout en leur permettant de procéder à leurs propres choix d'allocation de leur revenu disponible.

L'utilisation du réseau routier en terres forestières publiques ne possède certainement pas le même caractère essentiel que les services de santé, d'éducation ou de fourniture d'électricité. Par conséquent, il est peu probable qu'elle soit qualifiée comme prioritaire, même si une demande en ce sens était acheminée à la CRRNT ou au gouvernement du Québec. La Commission pourrait toutefois avoir à se pencher sur cette question lors de l'application éventuelle du principe d'utilisateur-payeur.

AFFECTATION DES REVENUS DE LA TARIFICATION

Une des principales oppositions à la mise en place d'un système de tarification, entendue lors de la rencontre avec les représentants du secteur faunique, à Trois-Rivières, le 12 février 2010, reposait sur l'absence de lien légal entre les sommes versées et leur affectation sur le réseau routier. Il s'agit pourtant d'un des principes de base d'une tarification efficace.

Un système d'utilisateur-payeur sera toujours plus facile à faire accepter aux consommateurs si ces derniers obtiennent l'assurance et ont la certitude que les sommes recueillies serviront à maintenir et surtout à améliorer le réseau routier au lieu d'être versées au fonds consolidé du Québec. Cette assurance leur sera « vendue » si le cinquième et dernier principe est respecté.

REDDITION DE COMPTE

Un système de tarification visant à mieux répartir les frais d'entretien du réseau routier devra donner des résultats pour recevoir l'assentiment populaire. Pour ce faire, les gens chargés de percevoir les sommes et d'administrer le système devront rendre des comptes à ceux qui y contribuent financièrement. Ces derniers pourront juger par eux-mêmes de l'amélioration de l'état des infrastructures et seront exigeants quant à l'affectation de leurs contributions.

6. MÉTHODES DE FIXATION DU TARIF

Après avoir pris la décision de procéder à une tarification, la seconde étape consiste à déterminer le montant de ce tarif.

Pour ce faire, quatre approches permettent de couvrir l'ensemble des possibilités de tarification. Chacune possède ses propres avantages et désavantages.

6.1 PRIX DE REVIENT

Cette première approche consiste à procéder à une analyse comptable complète permettant de déterminer le coût total de fonctionnement du système, ainsi que le nombre d'utilisateurs afin d'obtenir le coût unitaire pour l'utilisation du service tarifé.

AVANTAGES

- Signal de prix clair et réaliste envoyé au consommateur;
- Connaissance du coût réel de fonctionnement du système;
- Récupération de l'ensemble des coûts associés au fonctionnement du système.

DÉSAVANTAGES

- Analyse comptable complète et rigoureuse et suivi périodique;
- Très dispendieux à mettre en place;
- Des utilisateurs actuels et de longue date pourraient être écartés.

La méthode du prix de revient se présente à la fois comme la plus précise et la plus dispendieuse. Elle s'apparente à la détermination du prix de vente d'une entreprise privée. Elle permet non seulement de couvrir les coûts de fonctionnement du système, mais aussi de générer des profits si cela correspond à la volonté de l'État.

Elle demeure toutefois onéreuse, car la détermination du coût total de fonctionnement doit être revue à intervalles réguliers. Par ailleurs, certains utilisateurs pourraient très bien ne pas accepter ou ne pas être capables de supporter ce nouveau tarif.

6.2 RÉCUPÉRATION DES COÛTS

Cette approche consiste à facturer le prix du service après en avoir comptabilisé les dépenses. Elle diffère du « prix de revient » en ce que le fournisseur de service supporte l'ensemble des coûts de fonctionnement tant que les dépenses ne sont pas totalement connues. Par la suite, une facture est simplement envoyée aux différents utilisateurs ou groupes d'utilisateurs.

AVANTAGES

- Signal de prix clair et réaliste envoyé au consommateur;
- Connaissance du coût réel de fonctionnement du système;
- Récupération de l'ensemble des coûts associés au fonctionnement du système;
- Transparence;
- Peut être réalisée par un agent-livreur privé comme un bénéficiaire de CAAF.

DÉSAVANTAGES

- Nécessite une comptabilité distincte et continue;
- Dispendieuse à maintenir en place;
- Exige le maintien à jour d'une liste d'utilisateurs;
- Requiert la mise en place d'un suivi pour chaque utilisateur;
- Le consommateur reçoit le signal de prix après l'utilisation;
- Certains utilisateurs refuseront de payer la facture ou en contesteront le montant. Ceci entraînera une augmentation des coûts de fonctionnement;
- Exige la présence d'une firme de vérification externe si le service est fourni par une tierce partie.

Le système de récupération des coûts montre son efficacité surtout dans le cas de territoires privés où chaque entrée est contrôlée et où les utilisateurs sont aussi les propriétaires qui se sont entendus au préalable sur le mode de contribution individuelle. Il pourrait difficilement s'appliquer dans un contexte de forêt publique.

6.3 MONTANT FORFAITAIRE

L'approche du montant forfaitaire consiste à déterminer, de façon arbitraire, un montant unitaire devant être réclamé à chaque utilisation ou sur une base annuelle.

AVANTAGES

- Facile à mettre en place;
- Peut demeurer fixe pendant de longues périodes;
- Peut être indexé ou modifié de façon arbitraire si le montant perçu ne répond pas aux attentes;
- Peut être fixé en fonction de la capacité de paiement des utilisateurs;
- Peut prendre la forme d'une contribution volontaire de la part de groupes d'utilisateurs;
- Permet une application de type « essai et erreur »;
- Permet de constituer un fonds d'opération.

DÉSAVANTAGES

- N'envoie pas un signal de prix clair à l'utilisateur;
- Ne permet pas de récupérer la totalité des coûts du système ou, au contraire, peut faire surpayer les utilisateurs;
- Ne règle qu'une partie du problème.

L'attrait de l'approche du montant forfaitaire repose sur sa facilité de mise en place. En procédant par essai et erreur, il est même possible de s'approcher relativement près du but poursuivi. Le signal de prix clair envoyé aux consommateurs, un des cinq principes d'un tarif efficace ne se trouve toutefois respecté qu'en partie.

Dans les cas où le coût de fonctionnement du système demeure vague, cette approche peut constituer une option acceptable, d'autant plus qu'elle se prête bien à des modifications périodiques.

6.4 COMPARAISON

La méthode par comparaison consiste à utiliser l'information provenant d'expériences similaires réalisées ailleurs, dans un cadre se rapprochant le plus du contexte à l'étude.

AVANTAGES

- Facile à mettre en place;
- Peut demeurer fixe pendant de longues périodes;
- Peut être modifiée rapidement;
- Envoie un signal de prix assez clair si les comparaisons proviennent de cas utilisant l'approche du prix de revient ou de récupération des coûts;
- Peut prendre la forme d'une contribution volontaire de la part des groupes d'utilisateurs.

DÉSAVANTAGES

- La comparaison peut ne pas refléter fidèlement certains aspects propres au territoire à l'étude;
- Ne permet pas de récupérer la totalité des coûts du système ou, au contraire, peut faire surpayer les utilisateurs;
- Ne règle qu'une partie du problème.

7. RECOMMANDATIONS

Le présent document a, jusqu'à présent, permis de faire le point sur les éléments suivants :

- Les infrastructures routières en milieu forestier public constituent un bien privé administré par l'État. Leur tarification devient tout à fait justifiée puisque l'ensemble des contribuables québécois en supporte les coûts alors qu'un nombre restreint de consommateurs les utilise.
- Bien que les bénéficiaires de CAAF et, dans une moindre mesure, certaines autres organisations, supportent les coûts d'entretien du réseau routier à court terme, le fardeau financier est, en bout de course, supporté en grande partie par le gouvernement du Québec.
- Les utilisateurs du réseau routier forestier de la Mauricie sont diversifiés et peuvent être regroupés selon le type d'activité qu'ils pratiquent ou la pression qu'ils exercent sur ce réseau. Cette étape permet d'identifier les utilisateurs-payeurs.
- Un système de tarification doit reposer sur cinq principes rigoureux afin d'être efficace.
- Quatre approches servant à déterminer le montant du tarif peuvent être envisagées.

Plusieurs combinaisons d'utilisateurs-payeurs et de types de tarification peuvent donc être formées. Certains compromis devront cependant être réalisés afin, d'une part, de maintenir le système au plus bas coût de fonctionnement possible et, d'autre part, de faire participer le plus grand nombre de consommateurs.

À la lumière des informations contenues dans le document, le système de tarification suivant est proposé :

- Les utilisateurs-payeurs feraient partie de ceux qui exercent une activité nécessitant, au préalable, l'obtention d'un permis ou d'un droit de séjour. Ces utilisateurs devraient donc se manifester avant d'exercer leur activité.
- Le tarif serait déterminé selon un montant forfaitaire. Il s'agit de l'approche la moins dispendieuse et la plus facile à mettre en place.
- Le montant forfaitaire serait déterminé à partir d'études empiriques. Par exemple, un montant de 1 000 \$/km/an est souvent utilisé dans la littérature comme étant suffisant pour couvrir les frais d'entretien des chemins¹⁴¹⁵.
- Le coût unitaire serait réparti au *pro rata* de la distance moyenne parcourue (kilomètres) par chaque type d'utilisateur, sans faire de différence entre les utilisateurs d'une même catégorie. Par exemple, tous les chasseurs seraient soumis à la même contribution, sans égard à leurs habitudes ou territoires individuels.

AVANTAGES DU SYSTÈME RECOMMANDÉ

- Ce système est facile à mettre en place. Il ne nécessite aucune analyse comptable préalable;
- Il permettrait d'identifier une majorité d'utilisateurs du réseau forestier public;
- Il ne nécessiterait l'embauche d'aucun gardien ni la construction d'aucune guérite;
- Il serait administré localement;
- Un conseil d'administration, composé de représentants des groupes de contributeurs et du milieu, pourrait facilement être constitué;
- La reddition de comptes se réaliserait annuellement;
- Les taux unitaires (\$/km) pourraient être augmentés s'ils ne permettaient pas d'entretenir de façon acceptable le réseau routier. À l'inverse, ils pourraient être diminués ou servir à la création d'un fonds s'ils s'avéraient trop élevés;
- Une mise de fonds provenant des autorités gouvernementales, provinciales ou régionales, pourrait facilement être mise sur pied. Cette mise de fonds pourrait être remboursable;
- Le système pourrait facilement être modifié afin de s'adapter à d'autres projets semblables qui prendraient forme ailleurs au Québec, mais surtout dans les régions limitrophes de la Mauricie;
- La région pourrait mettre en évidence la qualité des infrastructures routières du milieu forestier public et l'utiliser comme marque de commerce afin d'attirer des utilisateurs d'autres régions;

¹⁴ Hatin, M. et J.-M. Bélanger. *Bulletin de la Fédération québécoise des gestionnaires de zecs*.

¹⁵ Il faut noter toutefois que des discussions avec des intervenants de la Mauricie indiquent que la valeur empirique de 1000 \$/km/an pour l'entretien du réseau routier pourrait s'avérer nettement insuffisante.

- Les montants déjà payés pour l'entretien des chemins par certains utilisateurs (par exemple les zecs) seraient facilement considérés.

DÉSAVANTAGES DU SYSTÈME RECOMMANDÉ

- La contribution ne serait pas répartie équitablement entre tous les utilisateurs. Ceux qui ne requièrent pas de permis (comme les cueilleurs de petits fruits) pourraient utiliser le réseau de manière aussi intensive que ceux qui doivent en obtenir un;
- Plusieurs contributeurs exprimeraient leur mécontentement en soulignant :
 - qu'il est aberrant de payer pour pénétrer sur le territoire forestier public;
 - qu'une partie de leurs impôts est déjà utilisée pour l'administration et l'aménagement des forêts publiques;
 - que les permis ou les baux constituent déjà une forme de contribution.
- Une campagne de sensibilisation auprès du public serait inévitable;
- Une baisse de clientèle absolue pourrait se produire. Les gens décideraient simplement de ne plus pratiquer leur activité;
- Une baisse de clientèle relative pourrait aussi être observée. Les gens décideraient d'aller pratiquer leur activité ailleurs qu'en Mauricie;
- La capacité de payer de certains groupes pourrait être dépassée;
- La détermination du montant forfaitaire approprié risquerait de prendre du temps et de susciter beaucoup de réunions de travail;
- Même à l'intérieur d'un même groupe d'utilisateurs (par exemple les chasseurs), il existerait de grandes disparités en ce qui concerne la fréquence des visites, le nombre de kilomètres parcourus ou le type de véhicule utilisé;
- Certaines activités demeureraient plus lucratives que d'autres. Un orignal, un poisson ou un séjour dans un établissement de plein air ne procure pas les mêmes avantages pécuniaires à leur consommateur;
- Il serait illusoire de penser que la mise en place du système n'entraînerait pas l'embauche de personnel supplémentaire. Ceci ferait inévitablement augmenter les coûts du système;
- Le développement touristique de la région pourrait en être affecté.

8. EXPÉRIENCES SIMILAIRES

L'application du principe d'utilisateur-payeur sur les terres forestières publiques de la Mauricie est unique et se démarque tellement du contexte habituel d'application (voir annexe 2) qu'il n'a pas été permis de relever des exemples présentant assez de similitudes pour être rapportés dans ce document.

Ces recherches ont tout de même permis de constater que le principe d'utilisateur-payeur est largement utilisé partout dans le monde pour la tarification des services publics ou le remboursement des frais de construction d'autoroutes par la mise en

place de postes de péage. Ce dernier exemple se rapproche du contexte mauricien dans la mesure où une tierce partie privée est souvent impliquée. Cependant, l'entreprise demeure propriétaire de l'infrastructure et sa construction est un investissement très rentable pour celle-ci. Après une période de 25 ou 30 ans, l'État reprend souvent les droits de propriété de l'autoroute, complètement amortie. Un bénéficiaire de CAAF ne construit pas de routes forestières dans un contexte d'investissement à long terme, mais bien pour procéder à des opérations de récolte.

Plus près de nous, la Société des établissements de plein air du Québec (SÉPAQ) a augmenté ses tarifs d'hébergement, de location d'équipements, de services de restauration et d'autres services de près de 8 % entre 2001 et 2006. Elle a utilisé ces sommes pour améliorer la qualité de ses services, de sorte que la fréquentation de ses installations a augmenté, pendant la même période, de près de 7 % par année. Par ailleurs, le taux de satisfaction dépasse 90 %.

Il convient d'apporter ici aussi quelques nuances. Premièrement, la SÉPAQ n'a procédé qu'à une augmentation de tarifs déjà en place. Par ailleurs, elle concurrence de nombreuses entreprises privées qui offrent des services similaires. Le gouvernement serait mal venu d'utiliser des fonds publics pour concurrencer les entreprises privées pour des services de récréation. Finalement, la population fait une distinction entre la SÉPAQ et le gouvernement du Québec.

On ne saurait passer sous silence une application du principe d'utilisateur-payeur se déroulant depuis quelques années sur le territoire de la Mauricie. Il s'agit du pont de Rivière-aux-Rats qui a remplacé le bateau-passeur et qui, pour un montant variant selon le type de véhicule (de 2\$ pour un VTT à 7\$ pour un camion), permet maintenant de traverser la rivière Saint-Maurice beaucoup plus rapidement et évite à l'utilisateur de faire des kilomètres supplémentaires. On observe que, depuis 2006, le nombre d'automobiles et de camionnettes empruntant le pont est passé de 38 615 à 40 802¹⁶. Cet exemple se distingue toutefois singulièrement du contexte du présent mandat, puisque les sommes sont versées à une entreprise privée, la Corporation du pont de Rivière-aux-Rats, propriétaire de l'infrastructure.

¹⁶ AbitibiBowater. Communication personnelle. 12 février 2010.

CONCLUSION

La mise en place d'un système de tarification lié à l'utilisation de chemins forestiers sur les terres du domaine public de la Mauricie tire sa justification du fait que les forêts ne sont pas, d'un point de vue économique, des biens publics, mais des biens privés qui, pour des raisons historiques, sont administrés par le gouvernement du Québec.

L'application d'un système d'utilisateur-payeur sur les terres forestières de la Mauricie diffère quelque peu du contexte habituel, notamment par la présence de tierces parties privées, les bénéficiaires de CAAF, qui exécutent et supportent financièrement les coûts d'entretien du réseau routier. Les bénéficiaires transfèrent une grande partie de ces coûts à l'État par les redevances forestières et la fiscalité provinciale. La proportion supportée par le secteur privé comme le coût réel d'entretien du réseau demeurent toutefois difficiles à déterminer. Pour cette raison ainsi que pour diminuer les coûts de fonctionnement d'un éventuel régime de tarification des terres publiques, il est recommandé de favoriser une approche de type « montant forfaitaire » pour déterminer le montant du tarif.

ANNEXE 1

TYPOLOGIE DES UTILISATEURS

TYPLOGIE DES UTILISATEURS DU DOMAINE FORESTIER PUBLIC DE LA MAURICIE

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Lucratif	Bénéficiaires de CAAF et de CtAF	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de bénéficiaires • Attribution (m³) • Volumes récoltés (m³) • Planification quinquennale et annuelle (Localisation des volumes) • Rapport d'intervention • Déplacement moyen des camions de transport vs les camions hors normes 	Bois	<ul style="list-style-type: none"> • Redevance (\$/m³) • Frais de la construction des chemins et frais d'entretien pour leurs besoins spécifiques (Crédit d'impôt en retour) 	Représentant d'UAF	Accès à la ressource, transport du bois, accès au territoire pour réaliser les inventaires et les traitements sylvicoles non commerciaux	20 bénéficiaires de CAAF et 1 bénéficiaire de CtAF (30 sept. 2009) qui récoltent environ 3,5 Mm ³
Lucratif	Détenteurs de permis pour la récolte de bois de chauffage	Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de permis 	Bois	<ul style="list-style-type: none"> • Permis d'intervention 	RLTP		
Loisirs	Chasseurs	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de permis de chasse • Statistiques sur fréquentation des zecs • Statistiques sur fréquentation des pourvoiries • Distinction entre la chasse au petit gibier vs gros gibier car les chasseurs de gros gibier parcourent de plus grandes distances 	Faune	Permis de chasse (provincial ou spécifique à une zone) + droits d'accès à une zec ou une réserve faunique ou une pourvoirie à droit exclusif (si applicable) + bail de location pour la construction d'un abri sommaire (si applicable)	Fédération québécoise des chasseurs et pêcheurs FQZ pour les permis dans les zecs (forfait) FPQ	Accès aux territoires de chasse	

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Loisirs	Pêcheurs	Moyen	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de permis de pêche (Statistiques disponibles sur la région de destination) • Statistiques sur fréquentation des zecs • Statistiques sur fréquentation des pourvoies • Statistiques sur fréquentation de l'aire faunique communautaire du Gouin • Statistiques MRNF • SÉPAQ 	Faune (poisson)	Permis de pêche + droit d'accès à une zec, une pourvoirie à droit exclusif ou une aire faunique communautaire (si applicable)	<ul style="list-style-type: none"> • Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie • MRNF • SÉPAQ • FQGZ • APM 	Accès aux territoires de pêche	122 906 adeptes pratiquent la pêche en Mauricie ¹⁷
Loisirs	Villégiateurs	Moyen	Nombre de baux/ Distance à parcourir sur les chemins forestiers pour accès au chalet	Intangible	<ul style="list-style-type: none"> • Frais de location (10% de la valeur marchande du terrain) (\$/année) Taxes 	<ul style="list-style-type: none"> • Regroupement des locataires des terres publiques (RLTP) • MRC (à partir des comptes de taxes) 	Accès sécuritaire à leur chalet	
Loisirs	Campeurs	Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Disponible pour les territoires de gestion faunique (Réserve faunique, zecs) • Nombre de campeurs (motorisé/tente)/Distance à parcourir sur les chemins forestiers • Camping clandestin 	Intangible	<ul style="list-style-type: none"> • Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable) 		Accès aux sites de camping	

¹⁷ Le tourisme lié à la pêche sportive : une contribution significative à l'économie régionale, MRNF, 2007 <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/faune/statistiques/tourisme-peche.pdf>

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Loisirs	Amateurs de plein-air (randonnée, canot, camping sauvage, observation de la faune, cueillette à des fins non commerciale)	Faible	Non disponible (à vérifier) sauf dans les territoires fauniques organisés Statistiques fréquentation des zecs, réserves fauniques et pourvoies	Principalement intangible	<ul style="list-style-type: none"> • Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zecs de la Mauricie avec services de camping • Réserves fauniques • APM 	Accès aux sites de récréation	
Lucratif	Cueillette commerciale de champignons	Faible	Non disponible	Champignons	<ul style="list-style-type: none"> • Droits d'accès à une zec ou une réserve faunique (si applicable) 		Accès aux sites de récolte	
Lucratif	Exploitant de bleuetières commerciales	Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'hectares en production • Nombre de baux • Localisation de la bleuetière 	Bleuets	<ul style="list-style-type: none"> • Bail 	MRNF MRC MAPAQ	Accès aux sites de récréation	
Lucratif	Acériculteurs	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre d'hectares en production • Nombre d'entailles à l'hectare • Localisation de l'érablière 	Sève	<ul style="list-style-type: none"> • Permis 	MRNF MAPAQ	Accès à l'érablière	
Lucratif	Trappeurs	Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de baux/nombre de permis • Distance à parcourir sur les routes forestières pour accéder au territoire de trappe • Fréquence des visites 	Faune	<ul style="list-style-type: none"> • Bail +Permis 	<ul style="list-style-type: none"> • Association des trappeurs du Haut-Saint-Maurice • Association des trappeurs Mauricie/Bois-Francs 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à son territoire de trappe • Maintenir l'habitat à l'échelle locale 	80 trappeurs professionnels en Haute-Mauricie

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Lucratif	Détenteurs de permis de récolte de biomasse forestière	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de permis • Attribution (tonnes) • Volumes récoltés (tonnes) • Planification quinquennale et annuelle (Localisation des volumes) • Rapport d'intervention 	Biomasse	<ul style="list-style-type: none"> • Permis 	Représentant de l'UAF	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à la ressource, transport de la biomasse 	
Lucratif	Hydro- Québec	Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Construction et réfection d'infrastructures • Entretien d'infrastructure • Surveillance d'infrastructure 	Aucun		HQ	<ul style="list-style-type: none"> • Accès à ses installations actuelles et futures 	
Protection des forêts	SOPFEU/SOPFIM/	Faible	?	Aucun				
Protection et mise en valeur des ressources naturelles	MRNF	Faible	Plantations	Aucun				
Recherche	Chercheurs	Faible		Aucun	Aucun			
Loisirs	Adeptes du VTT	Élevé	Statistiques de la FQCQ Nombre de km sur terres publiques (portion sur des chemins forestiers)	Aucun	Frais pour accéder aux sentiers aménagés par des clubs	Fédération Québécoise des Clubs Quads (FQCQ) CLD Haut-St-Maurice	Accès aux sentiers Pérennité des sentiers (corridors)	
Loisirs	Adeptes de la motoneige	Faible	Statistiques de la FCMQ Nombre de km sur terres publiques (portion sur des chemins forestiers)	Aucun	Frais pour accéder aux sentiers aménagés par des clubs	Fédération des Clubs de motoneigistes du Québec CLD Haut-St-Maurice	Accès aux sentiers- Pérennité des sentiers (corridors)	

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Lucratif	Pourvoyeurs	Élevé	Statistiques de fréquentation (les données sont-elles disponibles ? oui)	Aucun	<ul style="list-style-type: none"> • Bail • Entretien des chemins selon leurs besoins spécifiques (à valider ?) • Différence entre pourvoirie à droit exclusif et non exclusif 	Associations des pourvoiries de la Mauricie FPQ	Accès à la pourvoirie et aux sites de chasse, pêche et villégiature	On dénombre 76 pourvoiries en Mauricie, dont 55 sont membres de l'Association. Les pourvoiries à droits exclusifs membres de l'Association occupent 1 734 km ² 267 100jrs-pers./an
Autre	Trois communautés attikamek			Faune/Flore/ forestier		Conseils de bande	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter l'ouverture du territoire par de nouveaux chemins d'accès • Accès à la réserve 	Au 31 décembre 2006, voici les populations des trois communautés : <ul style="list-style-type: none"> • Wemotaci: 1 500 personnes • Opitciwan : 2 392 personnes • Manawan : 2 271 personnes

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Protection et mise en valeur de la faune	Zecs	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de km de chemins sur le territoire • Statistiques de fréquentation 	Aucun	Paie une partie de l'entretien des chemins sur leur territoire	Association régionale des gestionnaires de zecs de la Mauricie	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter le nombre de nouveaux accès à contrôler • Maintenir le réseau routier en bon état afin d'assurer la sécurité des usagers, la satisfaction de la clientèle et de protéger l'habitat du poisson 	11 zecs qui occupent 7 318 km ² et regroupent 5 500 membres et 30 000 utilisateurs non-membres
Protection et mise en valeur de la faune	Réserves fauniques de Mastigouche et Saint-Maurice	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de km de chemins sur le territoire • Localisation de la réserve • Statistiques de fréquentation 	Aucun		SÉPAQ	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter le nombre de nouveaux accès à contrôler • Maintenir le réseau routier en bon état afin d'assurer la sécurité des usagers, la satisfaction de la clientèle et de protéger l'habitat du poisson. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mastigouche : 1 565 km² • Saint-Maurice : 784 km² et fréquentation annuelle de 17 000 jours/pers.
Protection et mise en valeur de la faune	Corporation de gestion du réservoir Gouin	Élevé	<ul style="list-style-type: none"> • Statistiques de fréquentation 	Aucun		AFC	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux frayères • Protection des frayères 	40 000 membres ou utilisateurs

BUT	UTILISATEUR	USURE	INFORMATIONS QUI POURRAIENT NOUS PERMETTRE D'ESTIMER L'UTILISATION DU RÉSEAU ROUTIER	TYPE DE PRÉLÈVEMENT	MODE DE TARIFICATION ACTUEL DE L'UTILISATION DE LA FORÊT/ CONTRIBUTION ACTUELLE À L'ENTRETIEN DES CHEMINS	REPRÉSENTANT	BESOIN EN TERMES D'INFRASTRUCTURE	IMPORTANCE
Services publics	Trois MRC ou TE et leurs municipalités			Aucun	Ponts Budget d'entretien	MRC	<ul style="list-style-type: none"> • Accès sécuritaire des usagers • Harmonisation de la planification du développement et du partage des coûts d'entretien du réseau routier afin de favoriser le développement intégré des ressources du territoire • Protection des frayères • Favoriser les retombées économiques 	<ul style="list-style-type: none"> • MRC de Mékinac : 12 884 personnes • MRC de Maskinongé : 35 587 personnes • Ville de La Tuque : 12 187 personnes

ANNEXE 2

DISTINCTION ENTRE LE CONTEXTE HABITUEL D'APPLICATION
DU PRINCIPE D'UTILISATEUR-PAYEUR ET LA SITUATION DES
FORÊTS PUBLIQUES DE LA MAURICIE

DISTINCTION ENTRE LE CONTEXTE HABITUEL D'APPLICATION DU PRINCIPE D'UTILISATEUR-PAYEUR ET LA SITUATION DES FORÊTS PUBLIQUES DE LA MAURICIE

	CONTEXTE HABITUEL	SITUATION DE LA MAURICIE
Observations	Externalités négatives de consommation liées à l'utilisation d'une ressource naturelle	<ul style="list-style-type: none"> Externalités négatives de consommation liée, par exemple, à l'utilisation du réseau routier
Déclencheur	<ul style="list-style-type: none"> Perturbation et dégradation du milieu naturel Utilisation excessive d'un service public 	<ul style="list-style-type: none"> Répartition inégale des frais d'entretien des infrastructures routières
Objectif général	<ul style="list-style-type: none"> Le consommateur doit payer l'ensemble des coûts liés à l'utilisation de la ressource La facture doit être acquittée par le consommateur plutôt que par le contribuable 	<ul style="list-style-type: none"> Le consommateur doit payer sa juste part des frais d'entretien du réseau routier La facture doit être acquittée par le consommateur plutôt que par le contribuable
Objectifs spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> Envoyer un signal de prix au consommateur 	<ul style="list-style-type: none"> Envoyer un signal de prix au consommateur
Niveau de consommation <i>post</i> utilisateur-payeur	<ul style="list-style-type: none"> Diminuer la pression sur la ressource visée 	<ul style="list-style-type: none"> Maintenir (voire augmenter) l'utilisation du réseau routier forestier
Provenance des fonds	<ul style="list-style-type: none"> État 	<ul style="list-style-type: none"> État en grande partie, BCAAF et autres organisations dans une moindre mesure
Relation avec le client	<ul style="list-style-type: none"> Directe L'État (ou une de ses agences) fournit le bien ou le service directement au consommateur 	<ul style="list-style-type: none"> Indirecte L'État supporte une grande partie des coûts d'un service assuré par une tierce partie (BCAAF) au consommateur
Ticket modérateur	<ul style="list-style-type: none"> Envisagé pour faire diminuer la pression sur un service public (ex. : santé, éducation, garderies) Découle d'un constat d'abus ou de surutilisation 	<ul style="list-style-type: none"> Aucun abus ou surutilisation observé Un ticket modérateur intrinsèque lié aux frais de déplacement (carburant, utilisation d'un véhicule fiable) touche déjà le consommateur

