

CET - 022 M
C.P. - TERRITOIRE
FORESTIER

**L'avenir des communautés
forestières par la prise en charge
de leur ressource comme levier
d'un développement durable**



85, rue Notre-Dame, bureau 204
Nicolet (Québec) J3T 1V8
Téléphone : 819 293-6825
Télécopieur : 819 293-4181
www.solidarite-rurale.qc.ca

L'avenir des communautés forestières par la prise en charge de leur ressource comme levier d'un développement durable

Mémoire déposé à la Commission de l'économie et du travail de
l'Assemblée nationale du Québec

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques portant sur le document de
travail intitulé : *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés
d'aménagement des forêts.*

par :



SOLIDARITÉ
RURALE
DU QUÉBEC

Octobre 2008

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	5
Des demandes qui n'ont pas trouvé d'écho dans le document de travail.....	6
Des communautés forestières dévitalisées toujours maintenues en marge du régime annoncé.....	7
Un autre régime <i>mur à mur</i> qui limite la diversification et marginalise les forêts de proximité.....	8
De nouvelles structures administratives sur un fond de gouvernance locale et régionale flou et complexe	9
Une gestion centralisée des allocations de bois sans égard aux retombées locales	11
Une place réduite pour la gestion intégrée des ressources et pour les nouveaux usages et activités	12
L'urgence d'agir et la capacité de réforme	13

Avant-propos

La forêt québécoise est au cœur des préoccupations de Solidarité rurale du Québec depuis sa fondation. La Coalition est intervenue dans le cadre de la Commission Coulombe et depuis, elle n'a cessé d'appeler à une refonte du régime forestier pour bâtir une nouvelle foresterie en mesure de répondre aux défis de la globalisation et aux impératifs du développement durable.

Le présent mémoire est déposé auprès de la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques portant sur le document de travail intitulé : *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts*.

Avec ce document de travail, le Ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF) a l'intention de présenter des mesures plus concrètes pour la révision du nouveau régime forestier au Québec et de refléter les commentaires reçus lors des consultations sur le Livre vert au printemps 2008.

Solidarité rurale du Québec adhère sans réserve à la nécessité d'une refonte du régime forestier. Elle considère cette étape de renouvellement comme une occasion pour remettre les communautés forestières au cœur d'un modèle durable en mesure de soutenir la nouvelle concurrence et les conditions changeantes des marchés. À cet égard, SRQ veut contribuer de façon constructive dans un débat difficile et long. Néanmoins, elle ne se contente pas de commenter les dispositions apportées dans le document de travail, elle revient aussi sur certaines de ses orientations fondamentales.

Rappelons que Solidarité rurale du Québec a été créée en 1991 pour assurer le suivi des États généraux du monde rural. Sa mission est de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des milieux ruraux du Québec. Depuis juin 1997, Solidarité rurale du Québec agit à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité.

1. Des demandes qui n'ont pas trouvé d'écho dans le document de travail

Solidarité rurale du Québec a exprimé, en mars 2008, plusieurs recommandations dans le cadre des consultations sur le Livre vert. Le document de travail à l'étude présentement n'apporte pas de réponses aux nombreuses questions et préoccupations soulevés par SRQ. C'est pourquoi, avant de formuler de nouveaux commentaires, SRQ réitère ses réserves et ses demandes concernant la refonte du régime forestier, cette fois-ci auprès de la Commission de l'économie et du travail dans l'espoir d'amener ses membres à les considérer puisqu'elles sont toujours d'actualité.

Recommandations formulées par SRQ lors des consultations sur le Livre vert en mars 2008¹

1. Le futur régime forestier doit explicitement énoncer un objectif visant prioritairement le développement des communautés forestières et l'occupation du territoire. Le développement territorial ne peut être considéré comme un simple effet induit, mais bien inscrit en amont comme un objectif qui influence les orientations du régime forestier pour répondre aux aspirations des communautés de prendre en charge leur développement.

2. Le régime forestier doit considérer la MRC, non comme un acteur parmi tant d'autre, mais bien comme un joueur clé et privilégié assumant les responsabilités de l'aménagement du territoire et de son développement socioéconomique.

La gouvernance décentralisée ne peut reposer uniquement sur une régionalisation de la gestion de l'aménagement forestier. Elle ne pourra répondre pleinement aux attentes sans des tenures diversifiées à l'intérieure desquelles les territoires disposent de tous les leviers nécessaires de l'attribution des contrats d'aménagement selon une planification jusqu'à la récolte et la mise en marché

3. Le futur régime forestier doit prendre le virage de la diversification des tenures pour permettre l'émergence d'une foresterie de proximité de type multifonctionnel au sein de la forêt publique du Québec. Cette diversification doit laisser plus de place que par le passé aux tenures forestières de type territorial.

La Colombie-Britannique a réussi à traduire 20% des contrats de volume par une attribution territoriale sur des superficies à gérer par les communautés. Le Québec doit tendre et pourquoi pas dépasser un tel seuil à terme.

4. La mise en place d'un marché du bois de la forêt publique doit nécessairement être accompagnée de règles et d'un encadrement régissant la concurrence pour éviter que des positions dominantes ne viennent porter préjudice aux autres entreprises et limiter la diversification et l'accès de nouveaux joueurs.

¹ «Élargir le champ des possibilités pour le développement des communautés forestières» mémoire de SRQ déposé dans le cadre des consultations sur le Livre vert «La forêt, pour construire le Québec de demain», mars 2008

Cet encadrement est indispensable non seulement d'un point de vue économique, mais aussi pour éviter que des régions entières ne se trouvent à la merci d'un petit nombre de compagnies réduisant du fait même, leur marge de manœuvre sur le marché.

Sans un encadrement qui empêche de tel dérapage, l'orientation du Livre vert, en faveur du marché, risque de se traduire par une course à la consolidation qui compromettrait l'avenir de plusieurs communautés et régions.

5. Afin de maximiser les retombées socio-économiques locales et la diversité, le régime forestier à venir doit permettre la mise en marché des ressources de la forêt de proximité directement par le milieu local en partie ou en totalité. Il doit tout autant assurer l'application du principe de résidualité pour optimiser l'utilisation des volumes issus des forêts privées.

2. Des communautés forestières dévitalisées toujours maintenues en marge du régime annoncé

Le gouvernement du Québec se penche sur le sort des communautés dévitalisées depuis plusieurs mois et vient d'annoncer un plan d'action spécifique à leur intention. Les mesures prévues à cet égard seront très utiles et appréciées. Toutefois, il serait illusoire de prétendre que le visage et l'avenir de ces communautés sera fondamentalement transformés par ce seul plan d'action. L'utilisation des ressources du territoire comme levier de leur développement et la réforme des secteurs traditionnels seront plus déterminantes pour leur avenir que la somme des mesures de toute sorte. C'est pourquoi, la révision du régime forestier doit dépasser la seule logique sectorielle pour l'inscrire dans un développement territorial intégré.

La réussite du Québec dans la réforme de son régime forestier doit nécessairement passer par le baromètre des communautés forestières. Si le nouveau régime n'arrive pas à amener des améliorations et des retombées tangibles dans ces communautés, il n'aura certainement pas répondu aux attentes et aux aspirations des communautés rurales et de la société plus globalement.

On a trop longtemps pris pour acquis que la croissance du secteur était suffisante pour générer un développement dans les communautés. Or, les consolidations successives et le contexte de crise démontrent le contraire. Le développement des communautés ne peut être encore conçu comme un simple effet d'entraînement automatiquement induit. Au contraire, il doit être au cœur du régime forestier pour influencer en amont la réforme et les orientations à venir. Autrement, on poursuivra dans le même

paradigme d'un développement sectoriel en silo qui, au mieux, se contente d'aménager un espace pour une foresterie de proximité comme un moyen de mitigation et non comme un choix stratégique.

En somme, la démarche gouvernementale à l'intention des communautés dévitalisées doit trouver un prolongement cohérent dans la refonte du régime forestier en mettant la forêt au cœur de leur développement comme un levier socio-économique environnemental en mesure de générer des emplois de la valeur ajoutée localement. À cet égard, Solidarité rurale du Québec réitère sa première recommandation formulée dans son mémoire sur le Livre vert, sans laquelle les communautés demeureront à la marge et non au centre du nouveau régime. Cette recommandation appelle le gouvernement à énoncer explicitement que le nouveau régime forestier vise prioritairement le développement des communautés forestières et l'occupation des territoires. L'ensemble de ses orientations devront alors concourir à l'atteinte de cet objectif.

3. Un autre régime *mur à mur* qui limite la diversification et marginalise les forêts de proximité

Avec le document de travail, le MRNF a choisi d'ignorer le message exprimé lors du Sommet sur l'avenir du secteur forestier québécois et dans les mémoires sur le Livre vert à l'effet qu'une diversification des tenures est une étape essentielle dans la refonte du régime forestier. Le MRNF préfère plutôt remplacer un modèle centralisé et uniforme par un autre modèle unique. Ce faisant, il s'avère incapable d'apporter des réponses adaptées à la diversité des situations et s'enlise dans des demi-mesures où le ministère déléste les responsabilités lourdes et coûteuses tout en gardant la main haute sur les allocations et les leviers décisionnels.

Plutôt qu'un choix stratégique clairement inscrit dans une démarche de diversification des tenures, la forêt de proximité apparaît dans le document de travail de façon minimaliste qui semble reporter sa définition et ses délimitations pour plus tard dans le cadre d'une future politique ministérielle. Le document de travail ne fait aucune référence aux expériences de forêts habitées au Québec, ni du rapport interministériel élaboré il y a des années qui démontrent comment le régime des contrats d'approvisionnement a limité la portée et le développement de cette formule. Les rares expériences qui ont pu bénéficier pleinement de la forêt comme levier direct et à une

échelle suffisante ont été une réussite. Le document de travail n'en fait aucune référence et réserve toute son attention à la foresterie industrielle.

Ainsi, face aux demandes pressantes des milieux locaux, le MRNF choisi, pour les contenter, de faire entrer la forêt de proximité par la petite porte en lui accordant un statut accessoire sans délimitation ni tenure claire et en faisant l'économie d'une stratégie explicite visant le développement des communautés forestières.

La forêt de proximité sera réellement un choix stratégique et structurant pour l'avenir des communautés forestières, le jour où elle sera assortie premièrement, d'une gouvernance locale, touchant la gestion de l'aménagement, la récolte, l'allocation et les différents usages; deuxièmement, d'une échelle territoriale suffisante pour soutenir des projets viables et troisièmement, d'un état des stocks de la ressource qui ne soit pas liquidé dans l'intervalle. Autrement, les communautés risquent d'hériter de responsabilités sans possibilité de tirer des revenus pour des décennies.

Par ailleurs, le document ministériel n'offre pas de nouvelle vision du rôle des forêts privées. Il ne traduit aucune volonté d'accroître leur contribution tant pour la matière ligneuse que pour les multiples autres biens et services qu'elles procurent. Pourtant, la petite propriété forestière privée occupe une place de choix dans le développement et la transmission de la culture forestière et représente pour de nombreux compétiteurs du Québec une part majoritaire de leur production forestière.

Une vision élargie intégrant à la fois le territoire public et les terres privées est indispensable pour mobiliser l'ensemble des acteurs avec leur dynamique propre dans la poursuite d'objectifs communs clairement énoncés.

4. De nouvelles structures administratives sur un fond de gouvernance locale et régionale flou et complexe

Le MRNF propose la création de nouvelles structures à l'échelle des régions administratives nommées les Sociétés d'aménagement des forêts, qui auraient la responsabilité de planifier les interventions en forêt et de s'assurer de leur réalisation. Le ministère fait ainsi le pari de créer une nouvelle structure de toute pièce, plutôt que de discuter du rôle des organismes existants et du renforcement de leurs capacités dans le nouveau régime.

Le document de travail n'arrive pas non plus à définir clairement les rôles et les responsabilités des différentes instances locales (MRC, Municipalités) et régionales (CRÉ, CRRNT parmi d'autres). Ainsi, le risque de créer un dédoublement et de la bureaucratie inutile au niveau régional est bien réel dans un univers qui est déjà relativement complexe.

Le MRNF opte pour des demi-choix, déléguant une partie des responsabilités mais gardant l'essentiel des leviers décisionnels. Il ne semble pas prêt pour une dévolution d'un véritable pouvoir aux milieux, mais plutôt tenté de décharger la responsabilité de gestion aux régions tout en gardant le contrôle au niveau décisionnel.

Le document fait totalement fi de la place particulière des MRC en termes d'aménagement du territoire et de développement économique. Il préfère encore une fois suivre la voie d'une régionalisation propre au MRNF sans chercher de cohérence avec les autres ministères ni avec une vision gouvernementale d'ensemble. Il en résulte des signaux contradictoires sur l'assise territoriale optimale pour recevoir des responsabilités décentralisées sans parler de la nécessité d'adapter et de moderniser la gouvernance locale.

Pourtant, le gouvernement vient tout juste de faire un pas dans la bonne direction en décentralisant vers les MRC des responsabilités assorties de revenus dans des domaines liés aux ressources du territoire (sablère, gravière, baux de villégiature, lots intra-municipaux).

SRQ réitère encore une fois sa recommandation appelant le gouvernement à faire de la MRC une instance clé en matière d'aménagement du territoire et de développement socio-économique. Dans une démarche d'ensemble cohérente avec le principe de subsidiarité, il doit conférer à la fois des responsabilités et des leviers correspondants à l'instance la mieux placée pour la gestion du territoire et de ses ressources.

5. Une gestion centralisée des allocations de bois sans égard aux retombées locales

Si le Livre vert proposait de rompre avec les garanties d'approvisionnements en les remplaçant par un droit non exclusif dit de «premier preneur», le document de travail fait quant à lui marche arrière et revient pour assurer aux détenteurs de CAAF des garanties d'approvisionnement. Le volume de celles-ci sera retranché d'un pourcentage de m³, mais les compagnies pourraient se trouver débarrassées des engagements liés à la transformation locale. Par conséquent, la libre circulation des volumes de bois agirait comme un accélérateur pour des consolidations qui diminueraient considérablement les capacités de transformation en région. Une telle orientation viendrait cristalliser une spécialisation régionale : des territoires de cueillette qui regorgent de ressources avec de moins en moins de valeur ajoutée d'une part, et des territoires manufacturiers où sont destinés les volumes récoltés pour une transformation proche des marchés.

Le document de travail maintient l'orientation de consacrer 25% du volume pour des transactions à partir d'un marché libre de bois géré par une nouvelle entité gouvernementale, nommé le Bureau de mise en marché des bois. L'objectif déclaré est de créer une marge de manœuvre pour des nouveaux acteurs (usine de deuxième et de troisième transformation, entreprises sylvicoles, etc.).

SRQ adhère à la nécessité de dégager des volumes pour permettre l'entrée de nouveaux joueurs notamment dans la deuxième et troisième transformation. Toutefois, SRQ a exprimé des réserves quant à l'absence de conditions pour un fonctionnement optimal des mécanismes de marché. Le faible nombre d'acheteurs, leur pouvoir de négociation, la position monopolistique que les compagnies occupent dans les régions sont autant de facteurs qui rendent illusoire le fonctionnement d'un marché libre sans réglementation. Ces craintes demeurent entières avec les études d'impact rendues publiques par le MRNF. En fait, même axés sur des créneaux porteurs et des marchés en croissance, les nouveaux projets d'entreprises auront de la difficulté à s'implanter et se développer dans un environnement où elles doivent rivaliser avec de grandes compagnies et leur garantie d'approvisionnement pour acquérir des volumes de bois. L'incertitude et les risques que fait porter cet environnement sur la petite entreprise découragerait l'émergence de nouveaux projets.

En somme, la réforme tant attendue du régime forestier reviendrait à garantir les approvisionnements pour les grands joueurs industriels et laisser les petits et les

nouveaux exposés aux caprices du marché. Ce n'est certainement pas là une orientation favorisant la diversification des modèles d'affaires, au contraire, son seul effet prévisible consisterait en une consolidation plus importante des joueurs déjà implantés.

Les recommandations formulées par SRQ, à cet égard, en mars dernier (recommandations 3 et 4) sont plus que jamais d'actualité.

6. Une place réduite pour la gestion intégrée des ressources et pour les nouveaux usages et activités

Le document de travail propose l'adoption d'une stratégie d'aménagement durable des forêts, établie sur la base d'une approche écosystémique et de gestion intégrée des ressources du milieu forestier. Le document annonce que « le calcul de la possibilité forestière visera, en premier lieu, le maintien de la durabilité de la forêt (...) dans un souci de soutenir la productivité ». Le paradigme maintenant l'emphase sur la logique de volume et sur la matière ligneuse à travers les garanties d'approvisionnements et le recours à des stratégies de libre marché, limite la portée des intentions pour une nouvelle approche gestion durable.

Depuis des années que SRQ, comme bien d'autres, appelle à un changement de ce paradigme, il est encore permis d'espérer que la notion de *valeur* prenne une place réelle dans un régime sensé repositionner le Québec pour des décennies. Malheureusement, dans un contexte où l'état de la ressource est affaibli, le document de travail aurait pu explorer la piste d'augmenter la *valeur* associée au bois, par exemple par la deuxième et troisième transformation, comme une stratégie pour réduire la pression globale sur la ressource et faciliter l'approche écosystémique.

En outre, la croissance anticipée de nouvelles activités et d'usages en forêt mérite de trouver une place plus consistante dans le régime forestier. C'est notamment le cas pour les produits forestiers non ligneux, pour les services environnementaux et pour la biomasse forestière. Concernant cette dernière, son allocation et l'accès au territoire pour sa récolte méritent d'être précisés et dissociés des volumes alloués en vertu de garantie ou du marché. La biomasse forestière constitue en effet un avantage non négligeable pour le développement de petites filières énergétiques locales mobilisant des institutions publiques, des municipalités et autres (chauffages d'édifice notamment). C'est pourquoi son allocation mérite des règles privilégiant des retombées locales (autonomie d'énergie), plutôt que d'associer son attribution aux volumes de la matière ligneuse.

Enfin, la société perçoit davantage la forêt comme source de multiples services environnementaux (protection de la biodiversité, puits de carbone, protection des bassins versants) qui exige d'imaginer des mécanismes pour tenir compte de cette multifonctionnalité.

7. L'urgence d'agir et la capacité de réformer

Bien que la crise forestière date d'avant la Commission Coulombe (2004), force est de constater que ce n'est qu'à l'automne 2007 que le tabou du régime forestier est tombé. Des années durant, le seul enjeu à l'ordre du jour pour les compagnies forestières était l'inéluctable consolidation des usines. Ce discours habilement orchestré a réussi à mettre à l'avant plan la consolidation et à détourner l'attention de la question de fond : un régime forestier cadencé figeant la ressource forestière dans un modèle peu compétitif. Essentiellement axé sur la logique de volume, ce modèle s'est longtemps nourri d'une surexploitation de la ressource et de conditions de marché généreuses et favorables. Des années durant, on a cru qu'il suffisait de consolider pour être mieux préparé à la reprise des marchés. Ce faisant, on a collectivement évité d'aborder un sujet sensible qui se trouve au cœur de notre foresterie malade : le régime des CAAF qui domine 73 % des volumes récoltés en forêt québécoise (MRNF, 2008).

La Coalition a été la première à s'attaquer ouvertement au régime forestier rendu désuet et dont les acquis pour les communautés ne cessaient d'être érodés par les pressions des compagnies voulant plus de consolidation et plus de transfert de bois. À l'ouverture de la session parlementaire en octobre 2007, Solidarité rurale du Québec appuyée par les membres de sa Coalition, a déposé une déclaration auprès des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, réclamant notamment la fin du régime des CAAF. Le jour même, le ministre responsable a publiquement annoncé son intention de réformer le régime forestier. Cet engagement a été réitéré par le ministre lors du Sommet sur l'avenir du secteur forestier devant les acteurs du secteur qui n'ont que timidement abordé la question face à l'opposition intransigeante des bénéficiaires de CAAF.

Le ministre a tenu son engagement en déposant au printemps un Livre vert qui a réussi à engager l'ensemble des acteurs dans une dynamique de changement et ce, malgré les divergences des positions. Toutefois, les suites données par le ministère en juin en ont

déçu plus d'un. Au moment où tout le monde attendait un Livre blanc précisant les modalités, éclairant les choix, et apportant plus de réponses, c'est un simple document de travail qui soulève plus de questions et qui traduit les hésitations et l'indécision, alimentant la confusion parmi les acteurs.

Pendant ce temps, la crise ne s'est pas atténuée. Les perspectives moroses des marchés annoncent des mois voire des années difficiles. Les consolidations se poursuivent, des pressions s'amplifient et des faits accomplis s'installent. Le ministère concède des transferts de volume de bois même là où des projets de relance ont été préparés avec l'aide des programmes de diversification. L'attentisme amplifie des tensions entre des communautés forestières qui voient les emplois s'envoler et le levier économique que représente la ressource forestière s'éloigner.

Solidarité rurale du Québec dresse ce portrait sans concession pour tirer la sonnette d'alarme sur le risque d'une perte de confiance quant à la capacité du gouvernement de réformer notre foresterie et de la remettre sur la voie de la prospérité. Le *momentum* en faveur d'une réforme ne peut être maintenu durablement. Les choix stratégiques et historiques qui s'imposent à la foresterie québécoise exigeront une détermination sans faille pour garder les attentes des citoyens et l'aspiration des communautés au dessus des intérêts corporatifs.

À cet égard, Solidarité rurale du Québec demande que l'échéancier visant l'entrée en vigueur du nouveau régime pour 2013 ne soit pas reporté. Repousser cette échéance de cinq ans aurait un effet néfaste pour les communautés forestières et minerait le changement en soit.