



Mémoire de la Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine sur le document de travail *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts*, publié par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune

INTRODUCTION

La Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine (CRÉGÎM) présente ici ses commentaires sur la proposition de révision du régime forestier décrite dans le document de travail intitulé *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts*, publié par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).

PRÉSENTATION DE L'ORGANISME

La CRÉGÎM est une personne morale sans but lucratif instituée par la loi 34, Loi sur le ministère du Développement économique et régional et de la Recherche. Elle est l'interlocutrice privilégiée du gouvernement du Québec en matière de développement régional pour la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine.

C'est pourquoi, au fil des ans, l'organisme a été très actif dans le secteur forestier. En mars 2008, la CRÉGÎM, par l'intermédiaire de sa Commission sur les ressources naturelles et le territoire (CRNT), a tenu une consultation publique sur le Livre vert *La forêt, pour construire le Québec de demain* et déposé un mémoire au MRNF. En 2003, elle avait participé à la consultation sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources et, en 2004, à la consultation de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. En 2005, elle élabore un plan d'action à la suite de la réduction de 20 % de la possibilité forestière (SEPM). En 2006, elle tient des consultations publiques régionales sur la mise en place de la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire, et élabore le rapport du secteur forestier sur la Gaspésie (rapport Genest) concernant la consolidation de l'industrie forestière. En 2007, elle collabore à l'étude sur le diagnostic de la main-d'œuvre forestière de la région et dépose la position régionale sur la proposition de révision des attributions de bois 2008-2013 en provenance de la forêt publique de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine. De plus, depuis 2000, la CRÉGÎM gère le Volet II du PMVRMF, qui contribue au financement d'environ 90 projets forestiers par année.

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

La CRÉGÎM croit que plusieurs changements proposés par le MRNF dans le cadre de la modification du régime forestier peuvent améliorer la situation forestière de la région, ainsi que celle du Québec.

La CRÉGÎM désire toutefois rappeler la diversité des contextes forestiers dans les différentes régions du Québec. Elle croit que le gouvernement du Québec doit accepter que certains éléments du régime forestier s'appliquent de façon asymétrique. Dans cet ordre d'idée, la vente aux enchères des bois, organisée autour d'un bureau provincial de mise en marché, pourrait être grandement préjudiciable au développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine. Des modalités territoriales doivent être intégrées à cette mesure. De plus, la CRÉGÎM considère que les sociétés d'aménagement des forêts ne sont pas suffisamment décentralisées. Là encore, le gouvernement doit accepter des modalités régionales distinctes d'une région à l'autre.

Enfin, la CRÉGÎM croit qu'on doit accorder une attention toute particulière à la formation de la main-d'œuvre forestière dans le projet de loi, et qu'elle doit s'effectuer en fonction des besoins que fera ressortir le nouveau régime. Cette formation doit permettre aux travailleurs forestiers d'améliorer leurs compétences afin qu'ils puissent relever les défis sylvicoles à venir. Le nouveau régime doit aussi bonifier les conditions de travail afin que le métier de forestier soit valorisé et qu'on puisse contrer la pénurie de main-d'œuvre tant appréhendée.

La CRÉGÎM traitera ci-après de chacune des mesures du document de travail.

RECOMMANDATIONS

STRATÉGIE D'AMÉNAGEMENT DURABLE DES FORÊTS

La CRÉGÎM est d'accord avec l'adoption par le ministre d'une stratégie d'aménagement durable des forêts qui exposerait les orientations, les objectifs et les cibles que doit respecter l'ensemble des acteurs de la gestion des forêts du domaine de l'État. La CRÉGÎM croit, toutefois, que les régions doivent participer à l'élaboration de cette stratégie.

Tel que le spécifie le document de travail, la CRÉGÎM croit aussi que chacune des conférences régionales des élus doit déterminer les objectifs particuliers régionaux, notamment au moyen du Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT).

DÉLIMITATION DES FORÊTS DU DOMAINE DE L'ÉTAT

La CRÉGÎM est d'accord avec la délimitation des forêts du domaine de l'État telle qu'elle apparaît dans le document de travail. Le maintien des unités d'aménagement comme base de référence territoriale, l'aménagement écosystémique qui s'applique sur tout le territoire, la création de zones de sylviculture intensive et la création de forêts de proximité que décrit le document de travail sont conformes aux discussions tenues dans les régions lors des consultations publiques sur le Livre vert.

LA POSSIBILITÉ FORESTIÈRE

La CRÉGÎM est d'accord avec la révision de la méthode de calcul de la possibilité forestière, l'approche par volume cédant la place à une approche par superficie. Elle partage l'idée que le rendement soutenu n'est pas réaliste étant donné la variabilité naturelle de la croissance forestière. La région doit participer à la définition des critères du nouveau calcul de possibilité.

LA DÉLÉGATION DE GESTION ET LES SOCIÉTÉS D'AMÉNAGEMENT DES FORÊTS

La CRÉGÎM est d'accord avec le fait que les responsabilités de l'aménagement soient confiées à une société régionale d'aménagement des forêts. De plus, la CRÉGÎM reconnaît au ministre des Ressources naturelles et de la Faune l'ultime responsabilité et imputabilité en matière de gestion des ressources naturelles.

La CRÉGÎM croit, cependant, que la société d'aménagement doit être beaucoup plus régionalisée que le propose le document de travail et le gouvernement ne doit pas craindre d'adopter une approche asymétrique. La société d'aménagement doit être autonome, mais doit rendre des comptes au MRNF et à la CRÉGÎM quant à l'atteinte d'objectifs que ces deniers lui signifient. La section « Délégation de gestion » du document de travail prévoit la possibilité de conclure des ententes de délégation avec différents organismes régionaux, notamment avec les sociétés d'aménagement. La CRÉGÎM croit qu'une entente de délégation de gestion du territoire public régional entre le ministre et l'éventuelle société d'aménagement entraînerait une réelle décentralisation de la gestion des ressources naturelles. De plus, les budgets de ces sociétés régionales d'aménagement des forêts devraient leur permettre d'élaborer régionalement des projets, des programmes et des travaux.

Le conseil d'administration de la société d'aménagement doit être composé de personnes nommées par la région. Le conseil d'administration décrit dans le document de travail prévoit la participation d'un industriel forestier et d'un représentant du groupe faune régional. Dans le cas où la société d'aménagement générerait toutes les ressources naturelles sous la compétence du MRNF, la CRÉGÎM se demande pourquoi nommer des représentants de ces groupes et pas des autres. De plus, faire participer les utilisateurs de la ressource au processus décisionnel apparaît conflictuel. Rappelons qu'il est possible de prendre en compte les intérêts de groupes d'utilisateurs sans pour autant que ceux-ci fassent partie du processus décisionnel.

Les mécanismes de financement de cette instance doivent encourager l'innovation, la compétitivité et la performance. C'est pourquoi, la CRÉGÎM propose que la société d'aménagement paie une rente au gouvernement du Québec pour utiliser le territoire public à des fins de gestion des ressources naturelles. La région conserverait les revenus générés par la mise en valeur des ressources. D'une part, le droit de propriété du gouvernement sur le territoire public serait ainsi confirmé. D'autre part, la motivation de la société à générer du profit par la mise en valeur des ressources serait plus grande. Les rentes payées par les sociétés seraient placées dans un fonds provincial, puis réparties entre les régions par péréquation. Enfin, de nouvelles sources de financement doivent être envisagées; elles pourraient prendre la forme de transferts des régions émettrices de gaz à effet de serre vers des régions captant le carbone.

Le transfert à la région des responsabilités liées à l'aménagement ne doit pas se traduire par un ajout de structures, mais bien par une réduction de leur nombre. La société d'aménagement devrait naître de la fusion d'organisations actuelles, dont la direction serait régionale.

LA CERTIFICATION

La CRÉGÎM croit que la société d'aménagement doit se certifier, ce qui obligerait ses mandataires à respecter ses normes.

De plus, le nouveau contexte forestier, qui intégrera des notions comme l'aménagement écosystémique et la sylviculture intensive, nécessitera des compétences sylvicoles plus élevées. Le besoin de formation de la main-d'œuvre devient incontournable. La CRÉGÎM est d'avis qu'il serait pertinent de créer un certificat de compétence du travailleur forestier. Les personnes détenant un tel certificat verraient leurs conditions de travail normées. Ce certificat pourrait être utilisé comme critère d'embauche et comporterait la reconnaissance des compétences acquises par la formation ou l'expérience de travail. Des modalités particulières pourraient s'appliquer en cas de pénurie de main-d'œuvre ou pour en favoriser l'obtention par certains groupes de la population. Cette innovation concorde avec la Loi favorisant le développement et la reconnaissance des compétences de la main-d'œuvre, communément appelée loi sur les compétences, et se révélerait un excellent moyen pour valoriser le travailleur forestier.

GARANTIES D'APPROVISIONNEMENT ET BUREAU DE MISE EN MARCHÉ DES BOIS

La CRÉGÎM partage la vision du MRNF concernant les garanties d'approvisionnement. Elle partage aussi l'objectif du MRNF de donner accès aux bois des forêts publiques à plus d'entreprises, d'organismes ou de personnes. Elle considère toutefois que la mise aux enchères, telle qu'elle est définie dans le document de travail, contribuera à déterminer une valeur monétaire des bois qui ne reflétera pas nécessairement les orientations du développement durable. Les retombées globales associées à la vente des bois ne se réduisent pas à leur simple valeur monétaire. Le processus de libéralisation des bois doit entraîner plus de retombées économiques et sociales que le régime actuel. Et vendre le bois à sa simple valeur marchande peut occasionner des déficits sociaux et économiques pour le Québec ou pour certaines de ses régions.

En effet, la libéralisation complète des marchés, à n'importe quel pourcentage du volume, serait catastrophique pour la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine. Les entreprises d'ici seraient défavorisées quant à l'importation de volumes provenant d'autres régions qu'elles auraient ensuite à rediriger vers ces mêmes régions. À l'inverse, les entreprises près des centres subiraient peu d'inconvénients à acheter du bois rond de la région car ce bois n'effectuerait qu'un voyage au lieu de deux. Cette éventualité très probable préoccupe énormément la CRÉGÎM. La situation serait la même, ou encore pire, advenant le cas où le Nouveau-Brunswick puisse participer aux enchères.

La modification du régime forestier doit être l'occasion pour les collectivités forestières de tirer de plus grands bénéfices de leurs ressources forestières. Le titre du document de travail commence d'ailleurs par « l'occupation du territoire forestier québécois », une référence forte à la vitalité des régions forestières. Une forme de régulation du marché est indispensable pour la région

Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine car la structure industrielle forestière régionale est actuellement trop peu compétitive pour être confrontée aussi directement aux marchés. La valeur ajoutée insuffisante et la position géographique excentrique sont les deux principales causes de cette faible compétitivité. Déjà, malgré que les volumes soient liés aux usines par les CAAF, plus de 77 % des volumes de feuillus durs attribués en territoire gaspésien sont transformés à l'extérieur de la région, ainsi que 40 % des attributions de tremble (Attributions 2008-2013 du MRNF). On estime en outre que près de 50 % du volume de résineux sort de la région sous forme de copeaux, sciures et planures. Pour ce qui est des bois de la forêt privée, 43 % du volume de résineux a été expédié à l'extérieur de la région en 2007, notamment au Nouveau-Brunswick, ainsi que 96 % des volumes de feuillus durs (Rapport annuel 2007 du Syndicat des producteurs de bois de la Gaspésie).

La CRÉGÎM comprend qu'il est important de maximiser les retombées du secteur de la forêt pour le Québec tout entier, mais les régions ressources ne doivent pas être pénalisées dans l'opération. D'ailleurs, preuve que l'inquiétude de la CRÉGÎM est fondée, le document de travail propose de réguler certains éléments lorsqu'il suggère de protéger les premiers 100 000 m³ de résineux (SEPM). La CRÉGÎM croit toutefois que ce mécanisme de régulation nuira à la consolidation industrielle que tous souhaitent, puisque les entrepreneurs n'auront pas intérêt à réunir les approvisionnements de plusieurs usines dans une seule.

La CRÉGÎM croit qu'il est possible d'orchestrer la concurrence et la régulation du marché de façon beaucoup plus profitable, au moyen de l'appel d'offres. Celui-ci constitue en fait un mécanisme de mise aux enchères, mais intègre d'autres critères que celui du prix. À cet effet, la CRÉGÎM tient à citer comme exemple le décret du gouvernement du Québec concernant la récolte de biomasse forestière (Décret 722-2008), paru dans la Gazette officielle le 25 juin 2008. Il y est écrit que « le processus d'attribution (...) se fera par voie concurrentielle. (...) L'appel (de propositions) définira (...) les critères (...) qui porteront notamment sur les orientations de développement durable à savoir : la rentabilité économique à long terme des projets et la capacité financière des promoteurs; les gains environnementaux, le soutien du milieu, (...) les retombées économiques et les liens avec d'autres projets créateurs de richesse, le prix et tout autre critère jugé pertinent (...) » comme celui de la valeur ajoutée.

Parlons aussi des appels d'offres d'Hydro-Québec dans le secteur éolien. De tels appels d'offres mettent plusieurs entreprises en concurrence, mais pas seulement quant au prix. Grâce à ce mécanisme, l'organisme est plus à même de choisir celles qui répondent le mieux à un plus grand nombre de préoccupations concernant les retombées globales des projets, dont les retombées socioéconomiques.

Dans les cas où les bois risquent de sortir de la province ou d'une région sans transformation, des critères de territorialité doivent aussi être intégrés à ceux de l'appel d'offres pour assurer l'occupation du territoire forestier québécois. Les critères de territorialité consistent essentiellement en la participation des régions sujettes à de telles exportations, comme la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine, à tout le processus d'appel d'offres pour les bois de la région, y compris la sélection des projets.

L'application de critères de territorialité correspond d'ailleurs aux ambitions de la stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013 publiée en 2007 par le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Cette stratégie chapeaute le document de travail. L'orientation 6 de cette stratégie mentionne que « l'État doit favoriser l'occupation et le développement équilibrés de l'ensemble du territoire du Québec en tenant compte des aspirations des collectivités (et) des particularités régionales. (...) La disparité du développement entre les régions (...) nécessite diverses actions pour assurer l'essor de toutes les régions. » Des critères de territorialité concourent au principe de subsidiarité développé dans la Stratégie de développement durable et encouragent la responsabilisation des organismes régionaux comme le souhaite le document de travail.

Grâce au mécanisme d'appel d'offres, le gouvernement du Québec et les régions peuvent se doter d'outils qui les aident à faire migrer les structures industrielles vers les objectifs souhaités. La région de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine souhaite que les usines de sciage présentes sur son territoire se consolident selon un plan consensuel déjà établi (le plan Genest) et que plus de bois soit transformé pour créer de la valeur ajoutée dans la région. Avec le mécanisme d'appel d'offres, on peut favoriser les projets qui respectent ces objectifs. L'avantage de ne pas modifier trop drastiquement le paysage industriel est aussi à considérer; les industriels déjà en place pourraient facilement se démarquer, étant donné les retombées régionales qu'ils engendrent déjà.

Le document de travail prévoit que les bois mis aux enchères déterminent la valeur des bois offerts en garanties d'approvisionnement. De la même façon, le prix offert pour le volume soumis à l'appel d'offres déterminerait le prix des bois offerts en garanties d'approvisionnement. Par conséquent, une entreprise ayant un fort pointage pour l'un des critères de l'appel d'offres, par exemple celui de la valeur ajoutée, pourrait proposer un prix moindre qu'une entreprise désirant exporter le bois rond et, ainsi, remporter l'appel d'offres. Les industriels du sciage contrôlèrent alors leurs coûts d'approvisionnement en proposant des projets de valeur ajoutée.

FONDS D'INVESTISSEMENT SYLVICOLE

La CRÉGÎM croit que la sylviculture intensive doit être soutenue financièrement. Le fonds doit prévoir des budgets de départ suffisants car les fruits de la sylviculture intensive ne seront pas mûrs avant au moins un quart de siècle et les revenus de chacune des régions ne doivent pas diminuer. Les budgets régionaux doivent donc être maintenus au minimum à leur niveau actuel jusqu'à ce que les changements apportés au régime forestier entraînent des bénéfices pour la région.

Le financement de ce fonds ne doit pas nuire au financement d'autres besoins forestiers qui sont propres à chacune des régions. À titre d'exemple, la forêt des Îles-de-la-Madeleine joue davantage un rôle social et écologique qu'économique, mais elle a pourtant une très grande pertinence notamment dans la protection contre l'érosion et dans la captation de l'eau.

CONCLUSION

La Conférence régionale des élu(e)s de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine salue l'initiative du ministère des Ressources naturelles et de la Faune qui a proposé une modification du régime forestier afin de stimuler la compétitivité et l'innovation dans le secteur forestier, et de responsabiliser les organismes régionaux dans la gestion forestière.

La Conférence des élu(e)s souhaite insister, une dernière fois, sur l'importance de réguler la mise aux enchères des bois par un processus d'appel d'offres, puisque la position géographique de la région la rend extrêmement vulnérable face à la compétition. La CRÉGÎM croit aussi que le mécanisme d'appel d'offres serait avantageux pour tout le Québec car les retombées globales des projets, dont les retombées socioéconomiques, seraient prises en considération alors que la mise aux enchères ne considère que la valeur monétaire des bois. On respecterait ainsi les spécificités régionales au lieu de faire du mur à mur.

La CRÉGÎM rappelle aussi que la société d'aménagement doit être autonome par rapport au gouvernement, mais doit rendre des comptes au MRNF et à la CRÉGÎM. Le conseil d'administration de la société d'aménagement doit être composé de personnes nommées par la région. Une plus grande régionalisation de cet organisme entraînerait une plus grande efficacité et une meilleure réponse aux besoins de développement de la Gaspésie et des Îles-de-la-Madeleine.

L'application de ces deux recommandations se traduirait par un régime forestier plus à même de répondre aux réalités des régions forestières en proposant une application asymétrique de certaines mesures.

La valorisation de la main-d'œuvre forestière doit aussi être au cœur de la réforme. La région a été durement éprouvée au cours des dernières années par la fermeture des deux papetières et de nombreuses usines de sciage. Aussi, le nouveau régime forestier doit-il tenir compte de la réalité socioéconomique de la Gaspésie et des Îles, et encourager le développement d'outils grâce auxquels les populations locales pourront tirer le meilleur parti possible de la forêt.