

CET - 056 M
C.P. - TERRITOIRE
FORESTIER



CRÉ CONFÉRENCE RÉGIONALE DES ÉLUS
SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

MÉMOIRE RÉGIONAL

**« La décentralisation de la gestion forestière,
la clé de notre avenir économique »**

PRÉSENTÉ À

LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

29 OCTOBRE 2008

REMERCIEMENTS

La Conférence régionale des élus du Saguenay–Lac-Saint-Jean remercie les membres de la Commission pour son invitation à participer aux Consultations particulières et auditions publiques sur le document de travail intitulé « *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts* » dans le cadre de la Commission de l'économie et du travail.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	4
PORTRAIT DE LA RÉGION DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN	5
LA DÉCENTRALISATION : UNE REVENDICATION MAINTEES FOIS EXPRIMÉE	7
LE DISCOURS POLITIQUE : UNE LUEUR D'ESPOIR	9
MISE EN PLACE D'UN PROJET PILOTE DE DÉCENTRALISATION DE LA GESTION FORESTIÈRE DANS LA RÉGION DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN	11
LA REFONTE DU RÉGIME FORESTIER : OUI! MAIS PRENONS LE TEMPS DE BIEN FAIRE LES CHOSES	15
CONCLUSION.....	16

PRÉAMBULE

L'industrie forestière, principale assise économique du Saguenay–Lac-Saint-Jean, occupe une place stratégique dans les préoccupations quotidiennes des différents intervenants régionaux. Au fil des ans, ces derniers ont partagé leurs préoccupations, soulevé des questionnements, analysé des scénarios et des alternatives et convenu de consensus. Ces consensus s'inscrivent à l'intérieur d'un cheminement et de revendications qui remontent à plus de 30 ans. De ce vécu, un constat se dégage à l'effet que l'influence des régionaux n'a pas eu un grand impact sur la gestion forestière qui, au demeurant, est encore l'apanage de deux grands groupes, le gouvernement et son appareil et l'industriel détenteur de droits.

Étant conscients que ce système a assez duré et que le régime actuel a atteint ses limites, les régionaux profitent de l'opportunité créée par le Livre vert à l'effet de réviser en profondeur le régime forestier pour introduire un chantier de réflexion devant nous amener à court terme sur un modèle de gouvernance axée sur la décentralisation et établissant les bases d'un véritable partenariat *milieu-industrie-gouvernement*.

D'entrée de jeu, la définition de décentralisation apporte son lot de confusion quant à sa compréhension et nous jugeons nécessaire de revenir sur la définition :

« La décentralisation est le processus qui consiste à transférer des fonctions, des pouvoirs et des responsabilités du gouvernement vers une instance autonome et distincte. Cette instance décentralisée dispose de sources de revenus autonomes et ses dirigeants sont élus¹. »

¹ Projet gouvernemental d'autonomie régionale et municipale, mars 2005, p.5

PORTRAIT DE LA RÉGION DU SAGUENAY–LAC-ST-JEAN

La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean s'étale sur une superficie de 106 000 km² et sa population est de 277 500 habitants. Elle compte 4 municipalités régionales de comté (Domaine-du-Roy, Fjord-du-Saguenay, Lac-Saint-Jean-Est et Maria-Chapdelaine) regroupant 48 municipalités, une grande ville, Saguenay, ainsi qu'une communauté autochtone, Mashteuiatsh. **Le Saguenay–Lac-Saint-Jean est l'un des plus grands territoires forestiers du Québec couvrant 85 688 km² ce qui représente 17% de l'ensemble des forêts du Québec.** Aux fins de comparaison, cette superficie est équivalente à plus de 200 fois celle de l'île de Montréal. Une proportion de 93% de ce vaste territoire forestier est de tenure publique.

L'industrie forestière est le principal moteur économique de la région. En effet, 23 des 49 municipalités de la région dépendent de l'économie forestière et sont qualifiées de municipalités mono-industrielles. Plus du tiers des emplois du secteur manufacturier sont reliés au domaine forestier. L'industrie de la transformation primaire du bois regroupe 6 usines de pâtes, papiers et cartons, 21 scieries qui transforment 7 625 300 m³s, 1 usine de panneaux ainsi que 3 usines de cogénération². Pour ce qui est de la 2^e et 3^e transformation, la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean se spécialise dans plusieurs créneaux tant diversifiés que novateurs, tels que le bois d'ingénierie, les granules ainsi que la thermotransformation du bois. La charpente, les portes et fenêtres, les planchers et les maisons usinées font également partie de la gamme de produits à haute valeur ajoutée fabriqués dans la région. La richesse de la forêt boréale permet également le développement d'une variété de produits non ligneux comme les huiles essentielles, les champignons, le bleuets, les canneberges, les épices, la tisane et des médicaments.

De plus, le potentiel de la biomasse forestière de notre région, établi à plus de 838 000 TMA, est le plus important du Québec.

² Répertoire des usines de transformation primaire du bois – juillet 2008

En bref, la région forestière du Saguenay–Lac-Saint-Jean c'est :

- 1^{re} région en contribution de redevances;
- 1^{re} région pour sa possibilité forestière (7 625 300 m³s) : 23,3 % de la possibilité forestière de tout le Québec;
- 2^e superficie forestière : 8 414 862 hectares;
- 22,5% des bois coupés de tout le Québec, dont 30% des résineux et un peu plus de 20% des feuillus utilisés dans les régions ressources du Québec ;
- 23,1% des bois transformés de tout le Québec;
- un (1) emploi sur trois (3) est relié au secteur forestier;
- 25 000 emplois (directs, indirects et induits);
- 11 500 emplois directs;
- 1,9 milliard \$ en valeur de production.

Devant cette démonstration statistique, on peut sans conteste qualifier la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean comme étant « *la première région forestière du Québec* » et, compte tenu de l'importance de la forêt dans notre économie nous voulons en obtenir la gestion.

LA DÉCENTRALISATION : UNE REVENDICATION MAINTES FOIS EXPRIMÉE

Depuis plusieurs années et à maintes reprises, les intervenants socioéconomiques de la région revendiquent plus de pouvoir afin de prendre réellement en main les leviers décisionnels nécessaires au développement et ainsi créer de la richesse et des emplois. La décentralisation en matière de la gestion des ressources naturelles a constamment été au centre de nos revendications.

Année 1993 « *Donnons-nous les moyens de construire notre avenir* ». Thématique développée par le CRCD afin de mobiliser le milieu en prévision de l'élaboration du premier plan stratégique régional.

Février 1996 Plan stratégique régional du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Quelques extraits :

- « ...La prise en main de leviers décisionnels sur l'utilisation des ressources naturelles et sur l'usage prioritaire de ses richesses collectives sont des pré-requis pour sortir la région de sa dépendance vis-à-vis des pouvoirs centralisés et de la grande entreprise et pour amoindrir sa vulnérabilité aux conjonctures économiques défavorables. »
- « ...Donner aux régionaux la capacité de se prendre en main implique une décentralisation massive et générale de l'administration publique... »

29 août 1996 Entente spécifique sur la gestion et la mise en valeur du territoire public intramunicipal. Délégation par le gouvernement du Québec de pouvoirs en matière de planification, de gestion foncière et de la gestion de la forêt dans les territoires intramunicipaux libres de droits forestiers.

Octobre 2002 Propositions du Saguenay–Lac-Saint-Jean présentées au Rendez-vous national des régions (2002).

Neuf priorités dont :

- Création d'un fonds régional autonome;
- Agir par la prise en charge de nos leviers de développement;
- Agir sur notre développement par nos ressources naturelles.

Février 2003 Avis régional présenté à la Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources (COMAX).

Quinze (15) recommandations dont :

- R-14: Que le gouvernement du Québec soit associé à un groupe de réflexion regroupant les principaux intervenants locaux et régionaux afin de définir les limites et les modalités de la gérance des ressources naturelles régionales et afin de conclure, avec la région, une entente visant à accorder à celle-ci un droit de regard sur l'affectation des ressources naturelles.

Mai 2004 Dépôt du projet de décentralisation concertée (monde municipal, industrie et détenteurs de droits et usagers) de la forêt du Saguenay-Lac-Saint-Jean à la Commission Coulombe.

6 novembre 2005 Consultation populaire : Un mandat clair de la population régionale.

- 95 180 citoyens et citoyennes, répartis dans 44 villes et municipalités de la région, ont donné le mandat aux élus municipaux de négocier une entente avec le gouvernement du Québec visant la décentralisation de la gestion des ressources naturelles.

14 décembre 2006 Dépôt du modèle de la Commission régionale sur les ressources naturelles et du territoire (CRRNT) basé sur la décentralisation.

Avril 2008 Avis régional conjoint avec le Conseil des Montagnais dans lequel la CRÉ recommande au ministre de mettre en place une réelle décentralisation de la gestion forestière vers la région.

Cette longue liste d'actions est la démonstration éloquentte de la volonté régionale d'obtenir la gestion décentralisée, ce qui ultimement permettra le plein développement de notre filière forestière régionale.

LE DISCOURS POLITIQUE : UNE LUEUR D'ESPOIR ...

Dès son entrée au pouvoir en 2003, le gouvernement Charest a tendu la main aux régions ressources en invoquant la possibilité de leur déléguer certaines responsabilités.

« Les régions ont des atouts et un potentiel dont il faut accentuer la mise en valeur. Pour ce faire, le gouvernement est convaincu que les régions doivent jouir d'une plus grande autonomie et liberté d'action et que cette autonomie doit être imputable devant la population. »³

« Afin de rendre les régions plus prospères, le développement régional, local et rural s'appuiera sur la transformation accrue des ressources, la mise en valeur des avantages comparatifs et l'exploitation des potentiels de développement. »⁴

Le 14 octobre 2004, le premier ministre signe, au nom du gouvernement du Québec, des protocoles avec la FQM, l'UMQ et les présidents des CRÉ, visant la régionalisation et la décentralisation d'activités relevant de l'État.

En décembre 2004, la Commission sur la gestion de la forêt publique québécoise a déposé son rapport qui recommandait de décentraliser la gestion forestière dans la transparence, l'information et la participation :

« Pour s'éloigner d'une gestion très centralisée et normée, ce virage vise à régionaliser et à décentraliser des pouvoirs, permettant ainsi aux populations de participer plus activement à la protection et à la mise en valeur du milieu forestier, et à l'ensemble des Québécois de s'approprier leurs forêts publiques. Il est nécessaire d'établir une foresterie encadrée mais décentralisée, axée davantage sur des résultats et des objectifs définis sur une base régionale dont le niveau d'atteinte est mesuré périodiquement et interprété en fonction d'une stratégie adaptative qui valorise l'innovation et l'expérimentation, dans un cadre néanmoins rigoureux⁵. »

³ Sommaire « Briller parmi les meilleurs ». La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec.

⁴ Sommaire « Briller parmi les meilleurs ». La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec.

⁵ Rapport de la commission d'étude sur la gestion de la forêt publique, p. 253

En 2005, le gouvernement a annoncé la mise en place du programme relatif à l'implantation de commissions forestières régionales menant à la création des CRRNT. On y mentionne que :

« Le gouvernement entend valoriser l'autonomie locale et régionale pour répondre à la volonté des communautés et des régions de prendre en main leur développement et que des budgets sont prévus pour permettre au ministre des Ressources naturelles et de la Faune d'établir les bases d'une gestion décentralisée des forêts du domaine de l'État et que le ministre entend soutenir financièrement la participation autochtone à des projets pilotes visant à décentraliser la gestion des forêts publiques. »

En 2008, le premier ministre a mentionné dans le Livre vert :

« Maintenant, nous devons ensemble définir un nouveau modèle de gestion de la forêt qui nous permettra de surmonter les défis actuels et d'assurer un développement prospère, durable et harmonieux de notre forêt, au bénéfice de tous ses utilisateurs et des générations futures⁶. »

Devant autant de déclarations et de faits, la région se dit tout à fait légitimée de proposer un modèle de gouvernance basé sur la décentralisation.

⁶ Ministère des Ressources naturelles et de la faune, « La forêt, pour construire le Québec de demain », p. 3

MISE EN PLACE D'UN PROJET PILOTE DE DÉCENTRALISATION DE LA GESTION FORESTIÈRE DANS LA RÉGION DU SAGUENAY-LAC-SAINT-JEAN

La réforme que propose le Livre vert permet de revoir en profondeur le régime forestier. Les objectifs de cette refonte majeure sont de se donner comme mission de construire le Québec de demain avec la forêt et tout particulièrement innover dans les façons de gérer la forêt pour intégrer pleinement les valeurs de développement durable, assurer la pérennité des ressources forestières et en protéger la diversité, permettre une mainmise plus directe des régions et des collectivités à l'égard de leur avenir forestier, répondre aux enjeux de l'évolution et de la rentabilité de l'industrie des produits forestiers, intégrer les valeurs et le savoir des communautés autochtones, fournir des emplois stimulants dans des communautés et des régions qui renouent avec la prospérité. À cet effet, le gouvernement propose la mise en place d'une entité régionale ayant la responsabilité d'aménager de manière opérationnelle les forêts du domaine de l'État. Le document de travail précise que cette entité sera une société d'aménagement. De l'avis des régionaux, cette approche n'est pas acceptable puisqu'elle est le prolongement de la façon de faire actuelle et fait en sorte que les instances décisionnelles imputables sont encore reléguées à un rôle d'organisations que l'on consulte par obligation. De ce fait, le gouvernement du Québec doit se concentrer sur ses fonctions stratégiques de gestion de l'État et ramener auprès d'instances régionales imputables les responsabilités de gestion et d'opération.

Quant à revoir fondamentalement le régime forestier, la région affirme que l'on doit adopter un nouveau mode de gouvernance faisant appel aux instances imputables présentes sur le territoire que sont les MRC. La gestion forestière par ces instances est le véhicule tout indiqué qui permettra au Québec et à la région d'atteindre leurs objectifs sociaux, économiques et environnementaux. Cette approche vise la simplification de la gestion forestière et la simplification des structures, ce qui aura pour effet une diminution des coûts de la fibre et des gains de productivité, essentiels à la relance de ce moteur économique qu'est la forêt. Ce mode de gouvernance devrait aussi permettre l'optimisation de l'utilisation des ressources de la forêt et maximiser la création de richesse au profit des régionaux. **La région entend prendre exemple sur le modèle de l'Entente de délégation aux MRC de la gestion et de la mise en valeur des terres publiques intramunicipales pour définir son modèle de gouvernance annoncé.**

L'approche partenariale entre le milieu régional, l'industrie, la communauté autochtone et le gouvernement est la base de notre projet de décentralisation. Des mécanismes d'ajustement et d'arbitrage seront nécessaires, ce qui permettra de transcender les frontières administratives et forestières des territoires impliqués.

POURQUOI LA GESTION DE LA FORÊT VERS DES INSTANCES RÉGIONALES IMPUTABLES QUE SONT LES MRC?

- Parce que les régionaux sont les mieux placés pour répondre aux enjeux de la forêt :
 - L'acceptabilité sociale;
 - Le développement régional et la création de richesse;
 - Le maintien de la productivité et de la biodiversité de la forêt boréale;
 - Le développement de la connaissance forestière.
- Parce que la forêt est la principale base économique de notre région et que plusieurs collectivités en dépendent;
- Parce que les intervenants régionaux ont la capacité d'établir des partenariats avec la communauté autochtone de Mashteuiatsh;
- Parce que les intervenants régionaux ont la capacité d'établir des partenariats avec l'industrie;
- Parce que nous pouvons faire mieux et plus avec cette ressource;
- Parce que nous n'avons pas grand pouvoir d'influence sur la gestion de cette ressource, dont l'exploitation est entre les mains de deux groupes (le ministère et les détenteurs de CAAF);
- Parce que la région a une expertise en qualité et quantité :
 - Plus de 150 ingénieurs forestiers;
 - Plus de 10 000 travailleurs spécialisés dans toutes les phases de l'industrie forestière;
 - Un consortium de recherche sur la forêt boréale (UQAC);
 - Le seul Fonds de recherche accrédité en région dédié à la forêt boréale;
 - Une offre régionale de formation de niveaux secondaire, collégial et universitaire, liée à l'aménagement de la forêt, aux opérations forestières et la 1^{re}, 2^e et 3^e transformation du bois;
 - Une stratégie régionale de développement de la filière bois;
 - Un créneau ACCORD en émergence (produits structuraux et produits à valeur ajoutée à base de bois modifié thermiquement);
 - Une structure industrielle diversifiée de l'aménagement à la 3^e transformation.

Et surtout...

- Parce que nous cumulons suffisamment d'expériences novatrices en gestion concertée du milieu forestier pour prétendre être en mesure de gérer efficacement la forêt qui nous entoure dont:
 - Plusieurs ententes spécifiques de régionalisation axées sur les ressources entre autres celle sur la gestion décentralisée et la mise en valeur du territoire public intramunicipal;
 - Expérience pilote du premier plan de protection et de mise en valeur de la forêt privée;
 - Plusieurs expériences de gestion intégrée des ressources;
 - Plusieurs ententes de partenariat d'aménagement forestier du territoire intramunicipal sous CAAF entre l'industrie et les corporations locales et municipales;
 - Plusieurs conventions d'aménagement forestier dans les communautés locales;
 - Projets régionaux de dispersion de coupes mettant à profit une approche écosystémique prenant en considération les feux, la dynamique de la pessière noire et le caribou forestier;
 - Forêt modèle du Lac-Saint-Jean;
 - Etc..

En réalité, la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean a la maturité, l'expertise, l'expérience, la créativité, la vision, le dynamisme et les principaux outils pour relever le défi de la gestion décentralisée de la forêt québécoise qui nous entoure.

Maintenant, la CRÉ et les MRC de la région proposent l'élaboration d'un modèle de gestion décentralisée de la forêt sur l'ensemble du territoire régional qui sera présenté, d'ici 6 semaines, selon les valeurs et la vision de décentralisation suivantes :

VALEURS

- La solidarité intra-régionale;
- Le développement durable de l'ensemble du territoire régional;
- La mise à profit optimale de l'expertise en région;
- L'équité et transparence dans la gestion;
- L'imputabilité dans la prise de décision;
- L'approche partenariale (industrie, milieu, autochtone, les travailleurs, etc.).

VISION

- Prestation de services plus près du citoyen;
- Ressources humaines et financières suffisantes et appropriées dans le temps;
- Participation responsable des régionaux dans la gestion, l'occupation, l'aménagement et la mise en valeur durable du territoire;
- Simplification de la gestion;
- Gain de productivité;
- Réduction du coût de la fibre;
- Viabilité économique des collectivités et entreprises;
- Décisions basées sur la connaissance et la recherche;
- Valeur ajoutée;
- Synergie des partenaires (non dédoublement de structures);
- Sentiment d'appartenance au territoire et à ses ressources;
- Modèle de gestion adaptée aux particularités locales et régionales, pour favoriser le développement économique, social et culturel du territoire (subsidiarité et concept de taille optimale).

Notre modèle de gestion décentralisée abordera non seulement la structure de l'organisation, mais aussi les éléments énoncés dans le document de travail (forêt de proximité, stratégie d'aménagement, délimitation territoriale, fonds d'investissement, mise en marché des bois, bureau de mise en marché, etc.).

LA REFONTE DU RÉGIME FORESTIER : OUI! MAIS PRENONS LE TEMPS DE BIEN FAIRE LES CHOSES

La CRÉ et les MRC sont d'avis que pour que le prochain régime forestier réponde à nos réalités socioéconomiques, nous devons prendre le temps de déterminer les balises qui guideront la gestion de la foresterie québécoise de demain. Pour ce faire, le gouvernement doit s'assurer que tous les travaux guidant la stratégie d'aménagement forestier durable puissent s'arrimer. En conséquence, nous demandons à la ministre et au gouvernement de retarder de 2 ans le prochain calcul de la possibilité forestière, un délai raisonnable qui devrait permettre aux différents intervenants de livrer leurs plans et leurs travaux qui nourriront le nouveau régime forestier et qui auront une incidence sur les calculs du Forestier en chef. Sans ce délai, tous nos efforts de planification, d'orientation et de décision n'influenceront que l'horizon de 2018-2023, ce qui nous apparaît inacceptable.

CONCLUSION

La refonte du régime forestier est un projet majeur et structurant, un véritable projet de société régionale considérant l'importance de l'économie forestière pour notre région. L'objectif de notre projet est rassembleur et permettra d'établir une cohésion entre tous les intervenants forestiers régionaux. Nous sommes convaincus que seule la décentralisation nous permettra de répondre aux défis de demain, qu'ils soient économiques sociaux ou environnementaux. Nous sommes un peuple forestier et nous le serons encore demain. Nous voulons préparer la forêt de demain pour nos générations futures.

Notre projet de décentralisation est la meilleure avenue pour que la citation suivante du premier ministre du Québec se réalise :

« Le défi que nous avons maintenant est de faire en sorte que cette forêt, si puissamment associée à notre passé, puisse être tout autant associée à notre avenir⁷. »

⁷ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, « La forêt, pour construire le Québec de demain », p 3