

CET - 039 M
C.P. - TERRITOIRE
FORESTIER

Mémoire de la Faculté de foresterie et de géomatique

Audiences publiques
de la Commission
de l'économie et du travail
sur le document de travail intitulé
*L'occupation du territoire forestier
québécois et la constitution des
sociétés d'aménagement des forêts*

22 octobre 2008



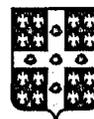
BOIS ET FORÊT



GÉOMATIQUE



GÉOGRAPHIE



UNIVERSITÉ
LAVAL

Faculté de foresterie
et de géomatique

La nécessité et l'urgence d'agir

Il importe de façon urgente de réformer le régime forestier québécois pour plusieurs raisons. Le film de Richard Desjardins et de Robert Monderie, « L'erreur boréale » créait il y a dix ans de profonds remous en remettant en cause la gestion forestière québécoise. Après que le film ait soulevé dans la population des doutes quant au caractère soutenable du mode de tenure et de l'aménagement des forêts publiques québécoises, le Gouvernement du Québec mettait sur pied la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, la Commission Coulombe. Celle-ci concluait en décembre 2004 à la nécessité de diminuer substantiellement la possibilité forestière et de procéder à une réforme en profondeur du régime forestier. Dans la foulée de la Commission Coulombe, le MRNF procédait à une baisse de 20 % de la possibilité forestière dans les forêts résineuses et il mettait en place l'institution du Forestier en chef du Québec. Celui-ci décrétrait pour sa part en juin 2006 une baisse de 24 % de la possibilité de coupe des principales essences résineuses. Tous ces événements concourent à créer dans la population québécoise la perception que le régime forestier ne livre pas les résultats auxquels on serait en droit de s'attendre.

Au cours de la décennie passée, la position concurrentielle de l'industrie forestière s'est détériorée constamment pour culminer dans des fermetures d'usines à répétition depuis 2006, résultant en des dizaines de milliers de pertes d'emplois. Les conséquences de ces fermetures d'usines se faisaient sentir partout au Québec mais de façon particulièrement dure dans les régions forestières, dont la situation démographique ressentait déjà les effets de l'exode rural.

Les pertes d'emplois dans l'industrie alliées à la perception d'un régime forestier déficient créent parmi les jeunes une situation de désaffection pour les carrières et métiers de la foresterie. La Faculté de foresterie et de géomatique, la seule au Québec à former des ingénieurs forestiers, a vu à l'automne 2008 ses inscriptions au premier cycle dans les programmes menant à cette profession, baisser de 32 % et ce, après plusieurs années consécutives de baisses. Alors qu'en 1978, 165 étudiants s'inscrivaient en génie forestier, on comptait à l'automne 2008, moins de trente nouveaux inscrits dans les programmes menant à la profession d'ingénieur forestier. La Faculté de foresterie et de géomatique vit, comme l'ensemble de ses partenaires, la crise du secteur forestier et elle est désireuse de contribuer, se sentant pleinement partie prenante, à la réflexion sur son avenir.

La démarche de la réforme

En décembre 2007 se tenait le Sommet sur les forêts, à l'initiative de l'Université Laval et des groupes de la société civile du secteur forestier. Le Sommet reposait sur la participation active des représentants de l'industrie forestière, incluant le secteur récréotouristique et de l'activité faunique, des syndicats, des régions, des groupes environnementalistes, des Premières Nations et de la recherche forestière. La démarche du Sommet reposait sur la volonté des groupes d'intérêt et des groupes de pression de s'entendre sur d'une part la nécessité de la réforme et d'autre part sur un maximum de points communs. Il faut noter que les représentants du Gouvernement du Québec y

étaient présents, mais surtout à titre d'observateurs, et que l'initiative et les consensus émanaient des groupes en présence.

Un certain nombre de consensus ont été obtenus dans cette démarche. Parmi les plus significatifs, on doit noter celui de tous les intervenants autour de la nécessité de compléter le réseau d'aires protégées représentant 8 % du territoire du Québec avant la fin 2008. Il a été convenu que cette démarche devrait être complétée par une analyse de carence pour vérifier l'atteinte par ce réseau des objectifs de conservation de la biodiversité. L'industrie acceptait pour sa part de remettre en question le régime des CAAF à condition que les propositions alternatives fassent l'objet d'études économiques, sociales et environnementales démontrant une amélioration significative par rapport au *statu quo*.

Au-delà de la démarche consensuelle entreprise par la société civile, il reste des questions non résolues et qui doivent l'être dans la réforme du régime forestier. C'est ici que le Gouvernement du Québec doit jouer pleinement son rôle et assumer les responsabilités qui sont les siennes. À l'hiver 2008, le ministre Bécharde lançait une consultation autour du livre vert intitulé *La forêt pour construire le Québec de demain*. Le livre vert mettait sur la table des propositions quant à la régionalisation de la gestion des forêts, il proposait de mettre fin aux CAAF et de dissocier la fonction d'aménagement forestier de celle de l'approvisionnement des usines. Il proposait l'établissement d'un marché pour une proportion de la vente de bois des forêts publiques et du concept de « premier preneur ». Il proposait la création d'un fonds d'investissement sylvicole. Finalement, il mettait de l'avant une stratégie de développement industriel basée sur les produits à valeur ajoutée. Le livre vert a été plutôt bien accueilli, plusieurs y voyaient une ouverture à l'instauration d'un véritable régime d'aménagement forestier au Québec. Bien des ficelles restaient à attacher toutefois et les mémoires recueillis à cette occasion mettent en évidence toutes les questions laissées en suspens par la proposition.

Le document faisant l'objet de la présente consultation en commission parlementaire précise certains points mais nous sommes loin d'une proposition de régime arrivée à sa pleine maturité. Bien que la réforme soit nécessaire et urgente, il semble qu'il soit prématuré d'arriver à sa conclusion d'ici la fin de l'année 2008. Il serait risqué et, pour tout dire, peu approprié que la réforme ne soit complétée à ce stade que dans les officines gouvernementales. Le Gouvernement du Québec doit assumer ses responsabilités et exercer son leadership en élaborant des propositions de plus en plus précises et complètes. Cependant, il doit continuer à entretenir un dialogue actif et transparent avec les acteurs-clés du secteur forestier. C'est à ce coût que nous pourrions espérer, à la fin du processus, quelque part en 2009, un régime forestier qui contribuera au développement durable du Québec et de ses régions. Il faut se souvenir que le temps ne respecte pas ce qui est fait sans lui.

À propos du document de consultation :

L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts

Les sociétés d'aménagement des forêts

L'idée de sociétés d'aménagement des forêts est excellente. Il faut la soutenir. Cependant, les modalités prévues dans ce document sont à la fois trop précises et restrictives; elles ne prévoient pas une diversité suffisante de modes d'organisation. La réalité des régions du Québec est d'une très grande diversité tant économique que sociale et environnementale. Cette diversité appelle une pluralité d'approches organisationnelles. Il faut se garder d'adopter une approche mur-à-mur et trop bureaucratique. La structure proposée est trop rigide et elle manque à la fois d'adaptation locale et de potentiel entrepreneurial. Ce qui s'impose dans les Hautes-Laurentides est différent de ce qui sera approprié dans le Bas-Saint-Laurent ou à Chibougamau. Si on se permet une diversité organisationnelle, sur une base expérimentale dans un premier temps, on sera mieux en mesure d'apprécier d'une part ce qui est le plus approprié pour la région mais également on pourra évaluer une diversité de modes d'organisation et sélectionner les meilleurs. Ce qu'il faut, c'est convenir des objectifs de l'aménagement forestier de l'unité d'aménagement et définir pour une diversité de contextes l'organisation la mieux à même de répondre à ces objectifs.

Le fonds d'investissements sylvicoles

La proposition à ce chapitre est extrêmement floue. On constate dans le document la volonté de voir contribuer une diversité de sources de financement. On parle des fonds générés par la vente de bois, de fonds provenant du Gouvernement du Québec, possiblement du Gouvernement fédéral, de revenus provenant des crédits de carbone et de la vente de biomasse forestière et de revenus provenant de partenaires privés sous différentes formes. Cela est très bien mais faute de cible d'intensification, on ignore combien de fonds seront nécessaires et quelle sera la mécanique d'allocation des fonds et de rétribution des investissements. Si on désire attirer du financement privé, il faudra impérativement définir une formule de rétribution des investissements. On ne voit pas de traces de tels mécanismes nulle part dans la proposition.

Si on veut que la stratégie d'intensification de l'aménagement forestier ait une substance réelle, cette question est de la plus grande importance. Il faut définir les besoins financiers de cette stratégie et les moyens de réunir ces moyens. Outre le fait qu'on voit mal les moyens qui seront à mettre en œuvre pour susciter une diversité de sources de revenus pour alimenter ce fonds, il faut affirmer la nécessité du fonds et le rôle clé du gouvernement dans sa constitution. Il constitue la clé de voûte de la stratégie d'intensification de l'aménagement. C'est la condition *sine qua non* de l'application d'une telle stratégie.

La stratégie de développement industriel

Les éléments contenus dans le livre vert et dans le document de consultation à ce titre sont intéressants mais lacunaires. Le projet de développement d'une culture de la construction en bois est très porteuse, tant sur le plan environnemental par la substitution de matériaux émetteurs de gaz à effet de serre (béton, acier), que sur le plan économique par le développement du réseau de création de valeur de la construction non résidentielle en bois. Le développement des filières de la bioénergie et du bioraffinage apparaît certes comme un développement souhaitable et potentiellement porteur d'une amélioration de la position concurrentielle de l'industrie forestière. Ce développement aura cependant possiblement des impacts négatifs sur l'environnement forestier. Il importe dans ce contexte de justifier ces développements dans leurs bénéfices économiques et environnementaux, notamment par la substitution des combustibles fossiles, et de s'assurer de minimiser la trace environnementale globale de nos interventions.

Enfin, un élément à peine effleuré, et pour tout dire largement manquant, est celui de la modernisation des secteurs de base. L'industrie papetière notamment fait face à une crise sans précédent et si le sous-secteur du papier journal, celui dans lequel l'industrie papetière québécoise est la plus active, semble engagé dans un déclin inexorable, on sait que d'autres sous-secteurs ont un brillant avenir, notamment ceux des papiers hygiéniques et des papiers d'emballage. Il est impératif de voir comment le Gouvernement du Québec peut se doter d'une politique industrielle pour accompagner l'adaptation de l'évolution de l'industrie papetière dans des secteurs plus porteurs, par des investissements importants en haute technologie et en recherche et développement.

Commentaires généraux

On n'arrive pas à trouver à la lecture du document une approche intégrée dans laquelle on verrait les liens et l'articulation entre les objectifs et les moyens de la conservation de l'intégrité de l'environnement forestier; les objectifs et les moyens de l'intensification de l'aménagement forestier; les objectifs et les moyens de la stratégie de développement industriel. Ces éléments ne sont pas disjoints et pour avoir une vue d'ensemble et pour juger des moyens mis en œuvre dans chacun des axes d'intervention, il importe de voir les objectifs poursuivis par la réforme et leur articulation au service du développement durable du Québec. Par manque d'énoncés clairs de l'ensemble des objectifs et des liens qui les unissent, il est difficile d'apprécier l'opportunité et l'efficacité des moyens proposés.

Si on arrivait à bien voir les relations entre l'objectif poursuivi quant au respect de la biodiversité et de l'intégrité de l'environnement forestier et la lutte aux changements climatiques, on serait mieux en mesure de justifier l'ampleur de l'intensification requise de l'aménagement forestier. Si on situait la stratégie de développement industriel par rapport à la substitution des combustibles fossiles et des matériaux de construction émetteurs de gaz à effet de serre, on serait mieux en mesure d'apprécier l'impact des interventions proprement forestières, notamment la mesure de l'ampleur de l'intensification de l'aménagement forestier en toute connaissance de ses impacts

environnementaux. Toute intervention humaine d'aménagement du territoire laisse des traces environnementales et a le potentiel de supporter le développement des communautés. Notre but doit être explicitement de favoriser le développement économique et social, tout en minimisant notre trace environnementale globale. La réforme du régime forestier est une occasion de préciser comment nous comptons atteindre simultanément tous ces objectifs.

Par ailleurs, nous avons un besoin criant de mettre en place un système d'innovation forestière. On voit quelques interventions favorisant la recherche en soutien à la stratégie de développement industriel. Cependant, on n'arrive pas à percevoir une telle vision du côté du système forestier. Il faut arriver à mettre en place un arrimage entre les systèmes d'éducation forestière, la recherche forestière, le transfert de technologie et la pratique de l'aménagement forestier. Il faut arrimer les universités, les collèges, les écoles, les centres de recherche privés et publics, avec le système de gestion forestière. Cet arrimage est fondamental si on veut en arriver à un véritable système d'innovation forestière et pour soutenir l'implantation de modes de gestion adaptative.

Une vision à plus long terme

La dernière refonte majeure du régime forestier remonte à plus de vingt ans. On ne doit pas s'attendre à ce que la réforme actuelle ait une durée de vie aussi longue. Il vaut mieux prendre acte de l'évolution rapide de la société, de la situation environnementale et économique et s'engager dans des modes de gestion adaptatifs. Dans ce sens, il vaut la peine de réfléchir, au-delà de la réforme actuelle, à des éléments d'évolution à plus long terme qui auraient le potentiel de modifier de façon plus profonde et plus positive également l'ensemble de notre système forestier.

Un élément peu précis du projet de la réforme actuelle concerne la participation des peuples autochtones à l'aménagement et à la gestion forestière. Les nations autochtones ont des revendications historiques à propos de leurs droits et titres sur le territoire. Par ailleurs, elles aspirent à être plus impliquées et en maîtrise de l'aménagement forestier de façon à soutenir le développement économique des communautés. Le Gouvernement du Québec pourrait, s'inspirant de l'expérience néo-zélandaise du tribunal de Waitangi, entreprendre un processus global de règlement des revendications des Premières Nations sur les droits et titres territoriaux tenant en compte leur participation à la gestion forestière. Un tel processus aurait le double avantage de régler une question épineuse dans les relations entre les Premières Nations et le Gouvernement du Québec et d'autre part de diminuer l'incertitude dans l'environnement d'affaires des industries forestières et récréotouristique. De nouvelles règles du jeu seraient instituées, par ce processus, qui permettraient à tous les intervenants de savoir à quoi s'en tenir.

Dans le même sens, il vaudrait la peine de réfléchir à un changement profond de notre mode de tenure forestière. Si on osait y penser pour la peine, il semble qu'on pourrait mieux tirer parti de la contribution de la forêt privée. La forêt privée québécoise occupe 10 % du territoire mais elle produit 20 % des approvisionnements des usines et ce, en dépit du fait qu'environ 40 000 des 130 000 propriétaires forestiers mettent effectivement

des bois en marché. Cette bonne productivité est due à une multitude de facteurs. D'une part, les forêts privées sont situées plus au sud, donc sur des sites plus fertiles, dans un climat plus favorable. Par ailleurs, elles bénéficient d'une main-d'œuvre plus abondante, elles sont desservies par un réseau routier bien établi, elles constituent une partie importante de ce qu'il est convenu d'appeler la forêt habitée. D'autre part, étant privées, il est relativement plus facile d'y réaliser des investissements privés et publics, en sylviculture notamment. En plus des investissements par les propriétaires, on peut penser que des organismes financiers privés pourraient être intéressés d'y investir s'ils arrivaient à définir un cadre de rémunération satisfaisant de leur investissement, comme ça se fait ailleurs dans le monde. Un élément-clé de la rémunération des investissements en forêt privée, qu'il est impossible de réaliser en forêt publique, est l'appréciation de la valeur du fond de terrain.

Si on laisse aller notre imagination, on peut penser qu'on pourrait augmenter à 15 % la taille du domaine forestier privé québécois. Ceci représente un saut conceptuel majeur. Pour faire mieux accepter l'idée, on pourrait suggérer que comme en Suède, le droit des grandes entreprises industrielles à acheter et posséder ces forêts soit limité à 20 % du territoire forestier privé. Si on mettait en place de nouveaux incitatifs financiers à la production forestière et des pénalités fiscales, à la non-production, on pourrait imaginer augmenter la proportion des propriétaires forestiers qui sont effectivement producteurs forestiers. Quand on parle de production forestière, rien n'oblige à se limiter à la production de matière ligneuse, on devrait favoriser l'aménagement intégré de l'ensemble des ressources des forêts privées. Si on concentrait en forêt privée, là où se situent les sols les plus fertiles, la main-d'œuvre, le réseau routier et la proximité des usines, la partie la plus importante des investissements en intensification de l'aménagement forestier, on peut penser qu'on pourrait doubler rapidement la productivité forestière.

On pourrait viser par toutes ces mesures : l'augmentation de 50 % du domaine forestier privé; l'intensification de l'aménagement forestier; les incitatifs à la production et les pénalités à la non-production; à produire en forêt privée, plus de 70 % des besoins de l'industrie québécoise en matière ligneuse. Ce développement laisserait la marge de manœuvre de redéfinir des objectifs de conservation plus ambitieux pour la forêt publique. Il permettrait également d'envisager des scénarios plus innovateurs d'aménagement intégré de la forêt publique. Il laisserait en somme le loisir d'évaluer l'ensemble des options d'aménagement de la forêt publique et privée pour effectivement minimiser notre trace environnementale, tout en favorisant le développement social et économique du Québec. Ce changement de cap pourrait potentiellement permettre au secteur forestier québécois de rendre de meilleurs services à l'ensemble de la société.



Robert Beauregard, ing.f., ing., Ph.D.
Doyen