

Mémoire de Robert Beauregard

Doyen de la Faculté de Foresterie, de géographie et de géomatique

Audiences publiques
de la Commission
de l'économie et du travail
sur le document de travail intitulé
Le projet de loi no 57
***Loi sur l'occupation du territoire
forestier***

19 août 2009



BOIS ET FORÊT



GÉOMATIQUE



GÉOGRAPHIE



UNIVERSITÉ
LAVAL

Faculté de foresterie,
de géographie et de géomatique

Quelqu'un doit aménager les forêts du Québec

Introduction

Le projet de loi n° 57 constitue un pas dans la bonne direction. C'est un projet complet de réforme du régime forestier dont l'aboutissement est attendu depuis plusieurs années déjà. Il est hautement souhaitable que le projet de loi soit adopté d'ici la fin de la prochaine session parlementaire.

Parmi les éléments positifs du projet de loi il faut reconnaître le réalisme du législateur qui constate que le régime des Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) ne rencontre plus l'assentiment de la population québécoise et qui décide d'y mettre fin. Il faut saluer également la mise en place du cadre de gestion national par la Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF); la mise en place d'un cadre régionalisé de gestion des forêts par le recours aux Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT) pour réaliser le plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT); de même que la reconnaissance du caractère multi-ressources et multiutilisateurs de la forêt par la mise en place et la consultation des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT) et la consultation des communautés autochtones.

La prochaine section constituant l'essentiel du présent mémoire vise à attirer l'attention du législateur à propos d'un élément crucial de la réforme qui apparaît manquant dans le projet de loi. Le lecteur pressé pourra limiter sa lecture à cette section. La section subséquente comporte commentaires et de suggestions sommaires à propos de quelques enjeux dont l'importance n'est pas aussi cruciale pour le succès de la réforme.

Il manque au projet de loi, l'aménagiste des forêts du Québec

Il est prévu à l'article 54 que le ministre élabore les plans tactiques et opérationnels d'aménagement forestier intégré. Ceci est l'acte initiateur de l'aménagement du territoire forestier. Il est prévu que cette proposition initiale soit soumise à la discussion à la table de GIRT, à la consultation des communautés autochtones, puis à l'approbation de la CRRNT. Il est prévu également que le ministre puisse s'adjoindre les services d'experts en matière de planification forestière.

Ceci apparaît comme un recul significatif par rapport aux intensions énoncées dans le Livre vert de 2008 intitulé « La forêt, pour construire le Québec de demain ». Le livre vert prévoyait en effet d'une part de recentrer le rôle du Ministère des ressources naturelles et de la faune (MRNF) sur ses responsabilités fondamentales. Ces responsabilités fondamentales étaient identifiées comme étant de : définir les grandes orientations; définir les valeurs, les objectifs, les indicateurs et les cibles de l'aménagement durable des forêts; déterminer la possibilité forestière par le Forestier en chef; attribuer les droits sur les ressources forestières; fournir l'encadrement de base incluant le suivi des résultats de l'aménagement durable des forêts; promouvoir la gestion forestière sur la scène nationale et internationale. Il n'était pas prévu que le ministère joue un rôle opérationnel et tactique dans la planification forestière. Il était prévu par ailleurs de confier à des entreprises d'aménagement certifiées la planification opérationnelle et la

réalisation des travaux d'aménagement forestier. On faisait valoir que confier la planification et la réalisation des travaux d'aménagement aurait pour avantages : d'offrir aux entreprises d'aménagement un environnement plus stable favorisant leur développement, leur performance de même que la rétention de la main-d'œuvre; de valoriser le métier de travailleur sylvicole; de rehausser la qualité des travaux d'aménagement forestier; d'offrir à des entreprises autochtones une possibilité accrue d'intervenir en forêt publique et de procurer des emplois aux membres de leurs communautés; et de développer l'expertise québécoise en matière d'aménagement forestier, notamment au chapitre de la sylviculture.

Ces deux éléments du livre vert sont complètement gommés du projet de loi qui redonne au ministère le rôle d'aménagiste de la forêt. C'est une grave erreur et il faut revenir aux intentions du livre vert et voici pourquoi.

La question de savoir qui devrait procéder à la planification opérationnelle et tactique de l'aménagement forestier n'en est pas une de savoir-faire ou d'expertise mais plutôt de rôle des acteurs. Le rôle du gouvernement avait été bien campé dans le livre vert et il apparaît contre-productif de s'éloigner de cette conception pour entrer dans un rôle plus opérationnel. Le gouvernement est à son meilleur quand il assume sa responsabilité de définir le cadre législatif et réglementaire, de faire appliquer les lois et règlements et de faire le suivi. Il est le fiduciaire du bien public, donc de la forêt publique, et il doit d'abord et avant tout assumer cette responsabilité et non pas celle d'aménagiste.

Le rôle de réaliser la planification opérationnelle et tactique et les travaux d'aménagement forestier est tout autre et il devrait être assumé par des entreprises ou sociétés d'aménagement forestier (SAF). Il conviendrait par conséquent de remplacer l'article 54 par une série d'articles permettant de conférer sur une base de contrats pluriannuels des droits d'intervention aux SAF en respect du cadre établi par la SADF et par les PRDIRT et sous l'autorité des commissions régionales et du ministère.

En plus de ceux évoqués dans le livre vert et énumérés précédemment, cette manière de faire présente plusieurs avantages.

Amélioration de la compétitivité et innovation

Le fait de confier à des sociétés d'aménagement forestier (SAF) la planification opérationnelle et tactique ainsi que la réalisation des travaux d'aménagement forestier permettrait de réaliser ces travaux sur la base d'opérations d'une entreprise privée. Cette entreprise ou société d'aménagement forestier, viserait à mettre en valeur le capital forestier, à répondre aux besoins de la région, des industriels et de l'ensemble des utilisateurs de la forêt et à assurer la pérennité des ressources forestières, incluant des eaux et des ressources non ligneuses. Cette entreprise devrait gérer ses revenus et dépenses, assurer sa profitabilité, en développant un modèle d'affaires compétitif au service des besoins de ses clients. Les industries forestières qui sont inquiètes de la possibilité que les coûts d'approvisionnement en matière ligneuse augmentent de manière incontrôlée sous un régime de gestion gouvernementale seront vraisemblablement mieux desservies sous un régime d'aménagement et d'opérations forestières privés. On peut

croire qu'une telle entreprise sera soucieuse de toujours maintenir ses coûts d'opération aux plus bas niveaux et de maintenir un haut niveau de compétitivité.

Dans chacune des unités d'aménagement forestier au Québec, des liens d'affaires existent déjà entre les industriels et les entreprises d'aménagement forestier (coopératives forestières, entrepreneurs sylvicoles, groupements forestiers, etc.). Bon nombre de ces entreprises sont prêtes à assumer davantage de responsabilités, quitte à s'associer avec des entreprises forestières, des gestionnaires de territoires fauniques, des entreprises autochtones, des professionnels ou avec toute autre partenaire détenteur d'expertise ou d'intérêts pertinents. Ces SAF pourraient ainsi prendre la forme d'un consortium formé par les partenaires intéressés par la mise en valeur des ressources. Peu importe le type d'organisation retenue, l'objectif serait de susciter un climat d'affaires qui favoriserait l'entrepreneuriat, l'innovation qui générerait plus de richesse et qui contribuerait à créer et à maintenir des emplois de qualité.

Dans la poursuite de l'objectif de multiplier par deux la valeur produite par les forêts, il est possible de miser sur plusieurs éléments, par exemple: le plein boisement, la diminution de la durée de la révolution forestière, et la qualité du bois. Cela peut sembler une évidence, mais lorsqu'on calcule la productivité en volume de production annuelle à l'hectare, il faut d'abord assurer le plein boisement des aires productives. Cela est loin d'être le cas actuellement. Un autre déterminant de la valeur produite par la forêt est la durée de la révolution forestière. Le résultat général d'un régime de plus courte durée est une plus grande valeur nette. La ligniculture en est un exemple convaincant dont le potentiel apparaît évident pour la valorisation des friches, mais ce n'est pas le seul. On peut et on doit viser également à produire de la qualité. Parmi les déterminants de la qualité, citons notamment la taille des arbres; de gros arbres valent plus parce qu'ils coûtent moins chers à récolter, à transformer et parce qu'ils permettent de produire des biens de plus haute valeur. Les bois résineux les plus denses permettent de fabriquer des produits de plus haute valeur. Les feuillus nobles de haute qualité présenteront fort vraisemblablement dans le futur toujours une forte valeur ajoutée. Si l'on veut doubler la valeur des bois produits, il importera de compter sur tous les outils sylvicoles qui permettront d'améliorer la valeur produite. La restauration des forêts feuillues exigera des fonds substantiels.

En plus d'élaborer les stratégies sylvicoles dans le but d'augmenter la valeur des produits ligneux, la SAF devra considérer de façon intégrée les autres ressources et fonctions de la forêt. L'aménagiste, dans son objectif de créer de la valeur à partir d'un territoire, dispose d'outils autres que la sylviculture, il peut par exemple investir en construction de chemin ou dans une planification plus intensive à une échelle plus fine. Dans ses plans d'aménagement, elle pourra par exemple viser le développement des infrastructures et la sylviculture afin d'augmenter la valeur des activités fauniques et récréotouristiques sur le territoire. Le cadre stratégique régional déterminé par la CRRNT pourra imposer le respect dans certains territoires des usages autochtones. Dans une approche intégrée, il est envisageable de viser l'augmentation de la productivité forestière, tant ligneuse que de l'ensemble des ressources forestières, dans le respect des processus écologiques et de la résilience des écosystèmes. Il semble utopique de croire qu'on puisse concevoir et mettre en œuvre des plans d'aménagement forestiers d'une telle complexité sans que soit institué un organisme voué exclusivement à l'aménagement forestier, sans que soit à la barre un

aménagiste voué exclusivement à cette mission. L'exemple de l'aménagement de la Forêt Montmorency est évocateur à ce chapitre mais il n'est pas le seul.

À l'échelle de l'UAF, la SAF serait en mesure d'articuler le plan d'aménagement et la stratégie sylvicole visant les cibles de production économique et considérant les besoins de conservation, dans une approche d'aménagement écosystémique et par l'utilisation adéquate des méthodes d'intensification de la sylviculture. Dans ce contexte, les outils de zonage proposés dans le projet de loi pourraient être mis en œuvre par l'aménagiste, mais la localisation ne devrait pas en être prescrite au préalable. Il faut laisser à l'aménagiste les degrés de liberté nécessaires pour faire ses choix d'aménagement et ses choix sylvicoles. Ce n'est qu'après avoir procédé aux analyses et sélectionné les outils d'aménagement appropriés et les lieux de leur mise en œuvre, qu'on devrait voir, lorsque cela sera nécessaire à procéder à un zonage de protection des territoires sur lesquels seraient concentrés les investissements voués à l'aménagement intensif.

Le gouvernement souhaite passer d'un régime forestier très encadré à une formule plus souple axée sur la gestion par objectifs et résultats. Il souhaite également favoriser la gestion intégrée des ressources. Un tel régime exigera des professionnels bien formés, compétents et imputables. Nous pouvons imaginer que les SAF emploieront les spécialistes requis pour la réalisation de leur mandat, ce qui stabilisera les emplois des professionnels (ingénieurs, techniciens, biologistes, ouvriers sylvicoles, etc.). Dans le contexte des SAF, les professionnels de la forêt pourront exercer leurs compétences et leur responsabilité professionnelle dans l'élaboration de plans d'aménagement et de scénarios sylvicoles innovants. Ce contexte plus valorisant devrait permettre d'attirer la relève qui se fait rare en foresterie.

Par ailleurs, nous avons un besoin criant de mettre en place un système d'innovation forestière. On voit se déployer plusieurs initiatives 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. Les sociétés d'aménagement forestier fonctionnant selon les principes de l'entreprise privée seront soumises à une grande pression à innover. L'existence de SAF dans les unités d'aménagement forestier constituera une cible de choix au transfert technologique des connaissances générées par la recherche forestière appliquée. Les SAF seront également des partenaires de recherche idéaux permettant de soutenir la recherche appliquée en sciences forestières. On sait que les plusieurs programmes de financement de la recherche (chaires, bourses de recherche, programme de Recherche et développement en coopération; du Conseil de la recherche en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG) et du Fonds québécois de la recherche sur la nature et la technologie (FQRNT)) sont basés sur l'appariement de contributions en provenance d'entreprises privées. Il est impossible, dans ces programmes, d'apparier la contribution de partenaires du secteur public. L'existence des SAF et leur implication en recherche permettrait de soutenir la recherche appliquée en coopération en aménagement forestier.

Élargissement de l'assiette de financement

Les SAF pourraient se voir attribuer en tout ou en partie, les revenus de la vente de bois ainsi que les redevances perçues pour les attributions de bois. Elles seraient en mesure de générer elles mêmes la valeur ajoutée liée aux opérations forestières et sylvicoles. Elles pourraient également se voir attribuer des sommes du Fonds de gestion de l'occupation du territoire forestier pour la poursuite de ses objectifs. Elle devrait également être en mesure de percevoir des revenus du développement et de l'exploitation des ressources fauniques, des produits forestiers non ligneux et des activités récréotouristiques.

Ce sera aux SAF de décider, en fonction de leur plan d'aménagement et de leur stratégie sylvicole, dans quelle proportion les ressources financières doivent être allouées à l'activité de planification comme telle, à la construction de chemins, à des interventions de ligniculture, de sylviculture intensive ou au plein boisement dans des zones d'aménagement plus extensif par exemple. L'allocation de ces fonds devrait être faite de façon judicieuse et dans le respect de la stratégie sylvicole, à partir de critères de rentabilité économique et dans une approche intégrée respectant les principes de l'aménagement écosystémique.

Ce n'est que lorsqu'on sera en mesure de démontrer des retours futurs sur les investissements actuels en aménagement et en sylviculture qu'on pourra commencer à considérer les sommes allouées à ces activités comme des investissements plutôt que comme des coûts. Le jour où il sera bien établi que les sommes dépensées en aménagement forestier et en sylviculture sont des investissements, et non pas des coûts, c'est toute la capacité de lever du financement pour ces activités qui s'en trouvera fortement améliorée. Les dépenses en aménagement et en sylviculture pourront alors être capitalisées ce qui décuplera la possibilité d'allocation des fonds. En attendant, le fait de mettre en compétition les SAF pour l'obtention des crédits du Fonds de gestion de l'occupation du territoire forestier stimulera la compétitivité de chacune.

Sur la base de l'élaboration d'un plan d'affaire, les SAF pourraient par ailleurs être en mesure de lever du financement dans le secteur privé en soutiens aux activités d'aménagement forestier, ce qui apparaît extrêmement difficile, voire impossible dans le cadre d'une opération ministérielle. Si on imagine bien la logique selon laquelle le Fonds de gestion de l'occupation du territoire forestier sera créé, on imagine mal cependant comment le gouvernement pourra justifier d'augmenter très significativement les sommes déjà allouées à l'aménagement des forêts et à la sylviculture. On peut croire par exemple que dans l'ordre de grandeur de 300 M\$ par année puisse être alloué à l'aménagement forestier et à la sylviculture par le gouvernement du Québec cependant on est en droit de penser que les besoins financiers seront bien plus grands. Dans ce contexte, il est de la plus grande importance d'envisager une diversification des sources de revenus dédiées à l'aménagement des forêts et on voit mal comment cela pourrait être fait dans un cadre d'aménagement en régie interne du MRNF financé exclusivement par le Conseil du trésor. Un tel élargissement des bases de financement dans le secteur privé pourrait être réalisé sur une base d'affaires dans un cadre approprié défini par les autorités gouvernementales.

En conclusion à propos de la nécessité d'instaurer un organisme d'aménagement des forêts

Nous espérons que ce plaidoyer saura convaincre le législateur de la nécessité d'instaurer un organisme de nature privée voué exclusivement à l'aménagement des forêts du Québec. Les raisons qui militent en ce sens sont de nature de la mission de chacun des intervenants du secteur, ils sont financiers mais surtout ils sont de l'ordre du respect des principes du développement durable. En effet seule une organisation privée peut développer des plans d'aménagement et les mettre en œuvre sur une base d'affaires, dans une rationalité économique de compétitivité, en tout respect du cadre stratégique national imposé par la Stratégie d'aménagement durable des forêts et du cadre régional imposé par le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) et de leurs contraintes environnementales, tout en renforçant le tissu socio-économique des régions par le développement de PME spécialisées dans l'aménagement des forêts. La poursuite ce faisant d'objectifs de développement économique en respect de l'intégrité environnementale du milieu forestier, permettant le développement d'entreprises régionales créatrices d'emploi et porteuses d'espoir d'auto-développement dans les régions est un exemple de développement durable sur la base de l'aménagement et de l'utilisation des ressources forestières. Le rôle du MRNF demeure de la plus haute importance dans ce contexte, étant l'acteur qui fixe les règles du jeu et qui contrôle l'atteinte des résultats. Il apparaît clairement cependant qu'à défaut d'introduire un nouvel acteur voué à l'aménagement forestier, sur une base de compétitivité et d'innovation, c'est la réforme même de la gestion des forêts publiques qui pourrait être vouée à l'échec.

En guise de *post-scriptum*

À propos de l'**acceptabilité sociale** du nouveau régime forestier, on peut penser que la mise en place de la régionalisation de la planification forestière permettra une bonne acceptabilité sociale en régions. On peut penser également que la généralisation des pratiques de certification forestière permettra d'assurer à terme, une bonne acceptabilité sociale à l'international. Il reste sans doute cependant un défi d'acceptabilité sociale au plan national. Le dernier grand exercice de consultation du public autour des stratégies d'aménagement forestier a été tenu au BAPE au tournant des années 1990, à propos de la Stratégie de protection des forêts. Il serait sage de prévoir une démarche similaire pour la discussion et l'acceptation à l'échelle du Québec de la nouvelle Stratégie d'aménagement durable des forêts, qui viendra sans doute modifier considérablement le cadre de l'aménagement des forêts.

Le projet de loi semble assumer que la détermination des **zones de sylviculture intensive** (ZSI) se fera *a priori* par les autorités régionales alimentées en informations par les analyses du MRNF. Il serait sans doute plus judicieux de laisser à l'aménagiste le soin d'élaborer ses analyses et ses plans d'aménagement sur le territoire avant que ne soient fixées les ZSI. Dans la mesure où des territoires seront effectivement identifiés en vue d'interventions de sylviculture intensive, il sera toujours temps de zoner ces territoires *a posteriori*. Il existe un large consensus dans le secteur forestier à ce sujet.

L'intention de revisiter le principe du **rendement soutenu** dans le calcul de la possibilité forestière est sans doute fort louable. En effet le principe du rendement soutenu tel que défini dans le régime forestier antérieur visait la normalisation graduelle des forêts du Québec. Or le principe de normalisation des forêts est incompatible avec le concept d'aménagement écosystémique qui vise plutôt le maintien dans la forêt de structures minimisant les écarts avec les forêts naturelles, tenant en compte la répartition des essences, des groupes d'âge et les modes naturels de régénération. Le principe de l'aménagement écosystémique étant maintenant partie prenante du cadre de l'aménagement des forêts du Québec, il apparaît évident que le principe du rendement soutenu doive être revisité, sinon abandonné. Il faut être conscient cependant que le principe du calcul de la possibilité annuelle de coupe basée sur le rendement soutenu est perçu dans le grand public comme un garde-fou contre le risque de surexploitation. Pour surmonter cet écueil, il apparaît hautement souhaitable que non seulement les principes de l'aménagement écosystémique soient bien campés dans la SADF mais aussi que celle-ci soit discutée dans une démarche de consultation nationale large qui en favorisera l'acceptabilité sociale, comme mentionné plus haut.

Nulle part dans le projet de loi, il n'est fait mention de la mitigation des émissions de gaz à effet de serre (GES), ni de l'enjeu des **changements climatiques**. L'évidence de la contribution potentielle de l'aménagement des forêts dans la solution de ce problème, ainsi que de l'utilisation du bois comme substitut à des combustibles et à des matériaux fortement émetteurs de GES, est suffisamment grande aujourd'hui pour qu'il soit impérativement considéré de les intégrer aux politiques québécoises de lutte et d'adaptation aux changements climatiques en référant aux lois et règlements afférents. Négliger de ce faire apparaîtrait comme une politique à courte vue.

Le projet de loi prévoit que les **communautés autochtones** soient consultées sur le cadre stratégique à établir via la SADF et les PRDIRT. Il est par ailleurs prévu que leur consultation et approbation éventuelle aux plans opérationnels et tactiques d'aménagement forestier soient obtenus via leur participation aux tables de GIRT et aux CRRNT. Pour que ces mécanismes soient opérationnels, il sera nécessaire de s'assurer que les communautés autochtones aient les moyens techniques, financiers et en termes de ressources humaines, de participer à toutes ces instances et qu'elles en aient le désir. Il y a un enjeu important à s'assurer de la consultation effective des communautés autochtones puisqu'il est clair que l'essentiel de leurs milieux de vie jouxtent le domaine de la forêt publique et que leur droit exercer leurs activités traditionnelles et leur capacité à soutenir leur développement socio-économique sont étroitement liés aux décisions d'aménagement forestier. La consultation effective et la participation des communautés autochtones à la planification et à l'aménagement forestier ne peuvent en aucune façon être facultatives. Un suivi rigoureux devra être réalisé à ce propos.

Plusieurs dispositions du projet de loi permettent de soutenir l'aménagement 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. Pour toutes ces raisons, on ne saurait trop recommander au Gouvernement, dans l'application de la loi, de maintenir l'application du principe de résidualité, et de réfléchir aux moyens de tirer plus de bénéfices de la forêt privée au service du secteur forestier et de la richesse collective de l'ensemble des québécois.

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