



**MÉMOIRE DE L'UNION PAYSANNE PRÉSENTÉ À LA
COMMISSION COULOMBE DANS LE CADRE DE LA
CONSULTATION SUR LA GESTION DE LA FORÊT PUBLIQUE
QUÉBÉCOISE**

28 juin 2004

1. INTRODUCTION

L'Union Paysanne, comme syndicat citoyen, regroupe des individus et des groupes qui désirent appliquer un modèle paysan à l'exploitation des ressources naturelles et à la gestion de la ruralité. Pour l'Union Paysanne, le processus de gestion durable des ressources naturelles doit se faire en intégrant le respect de l'environnement, le développement des communautés locales et régionales et la protection de sols. Nous devons considérer ces éléments comme faisant partie de la ruralité et donc comme une fin en soi.

Le développement du monde rural

La forêt, avec l'agriculture, constitue la principale ressource pour assurer le maintien des communautés rurales et une occupation dynamique du territoire. Pour maximiser le potentiel de développement régional, nous devons respecter le potentiel des ressources du territoire, privilégier une approche régionale respectant la complexité du paysage forestier québécois et remettre la prise de décisions, et le partage des bénéfices, aux communautés locales et régionales. Pour ce faire, des structures de financement à long terme doivent être établies et le travail forestier doit être valorisé.

Le mémoire que nous présentons est donc orienté en ce sens, soit en favorisant l'usage des ressources comme un outil permettant un développement régional et rural durable où les citoyens et les producteurs sont des acteurs de premier plan.

2. ÉCHECS DU RÉGIME FORESTIER SOUS SA FORME ACTUELLE

Il apparaît que le régime forestier ne répond aux attentes que de certains utilisateurs, principalement industriel, et peu ou prou aux attentes de la population en général et des autres utilisateurs. Cette insatisfaction s'explique par plusieurs raisons.

Manque de vision et de leadership

L'Union Paysanne considère la foresterie comme un outil de développement économique indispensable pour le Québec. Il est impossible de penser développer l'économie du Québec sans mettre au premier plan la gestion forestière et la transformation de ses richesses naturelles. Le régime forestier est donc très important et il doit reposer sur une vision claire qui respecte la volonté de ceux qui possède le territoire forestier. En ce sens, un leadership national doit être exprimé par son principal propriétaire, le peuple québécois, via son représentant : le gouvernement. Le gouvernement a manqué à sa responsabilité de proposer aux Québécoises et au Québécois un modèle dynamique et novateur de gestion des écosystèmes forestiers.

Le CAAF : un mauvais outil de développement durable

Le modèle actuel de la gestion de la forêt publique remet aux grandes entreprises de transformation (papetières et sciages) la gestion des forêts par le biais de Contrats d'Approvisionnement et d'Aménagement Forestier (CAAF), qui ont remplacé en 1986 les concessions forestières. Ces CAAFs permettent aux industriels de s'assurer la matière première pour leurs usines de transformation primaire. La récolte de la matière première étant assurée par ceux-ci, ils sont en mesure de contrôler les coûts d'approvisionnement de leurs usines. Avec les CAAFs, les industriels ont pu obtenir du financement pour investir dans la modernisation de leur parc industriel. Ce système équivaut à une location de 25 ans que l'on renouvelle à tous les 5 ans et ce sans date de fin de contrat, en autant que les propriétaires de CAAFs respectent les règles établies.

La préoccupation, très compréhensible, des industriels désirent de la matière première à bon marché n'est pas compatible avec la gestion durable de la ressource ligneuse et le développement régional, incluant les autres usages de la forêt publique (tourisme, conservation, villégiature, biodiversité, etc.). Les industriels peuvent, dans leur rôle de gestionnaire de la ressource ligneuse, privilégier les pratiques d'intervention engendrant de faibles coûts (coupes à blanc, coupe avec protection de la régénération et des sols, grandes superficies récoltées d'un seul tenant). Ces pratiques ne sont pas toujours les plus compatibles avec les autres usages (villégiatures, faunes, conservation, etc.). Le CAAF est donc un outil de développement industriel basé sur la ressource ligneuse seulement et non pas un système de gestion des écosystèmes forestiers.

Nous croyons que le modèle de gestion forestière est l'élément central de cette consultation. Néanmoins, bien que le calcul de la possibilité forestière ne soit qu'un aspect de la gestion de la forêt, nous estimons qu'il demeure un outil important de la gestion actuelle de la forêt. Nous croyons aussi que les changements apportés aux méthodes de calcul vont influencer la gestion des forêts du domaine public. Voilà pourquoi nous demandons à la Commission d'étendre son mandat et de présenter son rapport après la réception des données finales du calcul de possibilités forestières du Ministère des Ressources Naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP). Nous ne croyons pas que la seule étude des méthodes de calculs suffise à valider l'ensemble du processus. Le résultat des calculs, et ses conséquences, qui influenceront la gestion forestière pour les prochaines années, doivent aussi être analysés par la Commission.

La complexification et sur-normalisation des pratiques d'aménagement

Nous croyons que la sur-normalisation ne profite pas à personne. La réglementation toujours plus complexe et coûteuse pour contrôler les activités des entreprises qui effectuent l'aménagement ne profite même pas à la forêt elle-même. Chaque écosystème forestier est unique dans sa composition et dans la façon dont il devrait être utilisé. Les gestionnaires de la forêt ont besoin de marges de manœuvre que les normes strictes ne leur permettent pas pour s'adapter aux réalités du terrain. Par contre, on ne peut laisser cette marge de manœuvre aux aménagistes si leur principale préoccupation est financière. Les utilisateurs du territoire sont d'excellents juges des objectifs et des méthodes d'intervention. En donnant plus de liberté aux gestionnaires locaux et un pouvoir de négociation aux utilisateurs nous pourrions simplifier le système.

Perte de la complémentarité entre la forêt privée et la forêt du domaine public

À cause, entre autres, du caractère résiduel de la forêt publique dans l'approvisionnement de la matière première des usines du Québec, la gestion de la forêt du domaine public québécois est liée étroitement à la gestion de la forêt privée. C'est pour cela que nous demandons à la Commission de se pencher aussi sur les problèmes et les dynamiques de la gestion de la forêt privée. Nous croyons que la valeur du bois sur pied est sous-estimée. Cette sous-estimation de la valeur de la matière première en forêt publique influence négativement la forêt privée en ne favorisant pas l'intensification de l'aménagement de celle-ci. Une des causes de cette sous-estimation du prix réside entre autre dans la possibilité qu'on les détenteurs de CAAF de déduire des droits de coupe à verser à l'état, les coûts de réalisation des travaux sylvicoles de réhabilitation des sites après coupe (reboisement, entretien de plantation, etc). Ces coûts devraient faire parties des coûts de « production » de la matière ligneuse et donc faire augmenter la valeur de la matière première. De plus, dans plusieurs interventions les multiples usages de la forêt ne sont pas encore considérés dans l'aménagement réalisé.

3. CONFIER LA GESTION DE LA FORÊT PUBLIQUE À DES AGENCES FORESTIÈRES RÉGIONALES

L'Union Paysanne reconnaît l'expertise exceptionnelle développée par les industriels québécois en matière de transformation de la matière ligneuse. Cette spécialisation est le moteur de l'économie forestière québécoise. Nous proposons la poursuite de cette spécialisation déjà amorcée des industriels vers la transformation, en séparant la gestion de la forêt publique et la gestion des usines de transformation.

Le retrait de la responsabilité des industriels forestiers dans l'aménagement des forêts publiques et de l'approvisionnement des usines de transformation

Le transfert de la gestion de la forêt à des groupes locaux ou régionaux peut se faire en remettant la responsabilité de l'aménagement aux sous-traitants des industriels déjà en place, principalement les coopératives forestières mais sans exclure les sociétés sylvicoles, les groupements de producteurs forestiers qui ont des activités en forêts publiques ou des organisations déjà associées à la forêt publique. Lorsqu'il n'y a pas de contractuel déjà en place, nous devons confier la gestion de la forêt publique aux communautés locales, à des entreprises associatives, aux gestionnaires de forêts habitées ou à des organisations sans buts lucratifs. Les acteurs locaux doivent devenir de véritables partenaires de la gestion de la forêt publique. Ces organisations travailleraient sous la coordination de l'état et de la gouvernance locale.

Agences Forestières Régionales

La gouvernance local pourrait prendre la forme d'observatoires forestiers, comme dans le cas du Bas-Saint-Laurent ou des agences forestières régionales, selon le modèle actuellement en usage dans les forêts privées au Québec. Ces nouvelles agences devraient être formées par les entreprises régionales d'aménagement, les représentants municipaux, les industriels régionaux et les représentants du MRNFP.

Il sera important de veiller à ce que tout les partenaires de ces institutions disposent des mêmes pouvoirs, ce qui n'est pas le cas actuellement dans les agences de mise en valeurs des forêts privées où les représentants du MRNFP possèdent un droit de veto et où la totalité du budget proviennent du MRNFP et des industriels, réduisant le rôle des représentants des producteurs et des municipalités.

Transparence dans la gestion pour la création d'un climat de confiance

Des outils doivent être mis en place pour rassurer le public sur la gestion de nos forêts et leur assurer que nous ne procédons pas à une surexploitation de la forêt. Un système de suivis de travaux sylvicoles pour valider les résultats dendrométriques devrait être mis en place et ainsi valider régulièrement les hypothèses incluses dans les calculs de possibilité forestière. La publication régulière des états des forêts et des résultats des suivis, ainsi que la certification de toute la forêt sous aménagement au Québec seraient de puissants moyens déjà accessibles aujourd'hui. Les agences forestières régionales seraient aussi un lieu de discussion pour les acteurs de la gestion de la forêt du domaine public permettant une ambiance de transparence. Finalement, un commissaire indépendant et permanent, ne relevant que de l'Assemblée Nationale, devrait recevoir les plaintes du public dans le domaine de la gestion forestière et être responsable du calcul de la possibilité forestière. Bien entendu, la possibilité forestière ne devrait plus seulement tenir compte des autres utilisations en donnant une priorité à la production de matière ligneuse mais plutôt mettre sur un même pied tous les usages du territoire forestier.

Le rôle des instances régionales : Garantir un approvisionnement durable

Des baux de longues durées devraient être remis à ces organisations de gestion et d'aménagement de la forêt publique, par exemple des contrats de 25 ans renouvelables aux 5 ans lorsque l'organisation exécutive de l'aménagement respecte les objectifs établis par l'instance régionale, tout comme les industriels actuellement. Ces organisations paieraient au gouvernement les droits de coupes établis. Une partie des droits de coupe à payer au gouvernement central devrait rester au sein du gouvernement régional, permettant un réinvestissement immédiat en forêt. En somme, nous proposons de reprendre le contrôle de nos forêts et de la commercialisation de leurs ressources vers les usines de transformation. Cette nouvelle approche ne priverait pas les industriels des volumes alloués dans leur CAAF.

Il est important de poursuivre le but de maximiser la gestion de la forêt privée et de réellement prioriser celle-ci face à la forêt publique, comme cela est prévu dans le régime actuel. La création d'un marché du bois de la forêt publique et privée dans chacune des régions, permettrait une juste concurrence et un meilleur équilibre des prix entre la forêt publique et privée. L'organisation volontaire de producteurs forestiers permettant la commercialisation de leur bois sur ces nouveaux marchés devraient être encouragée. La création de ce marché libre commun à la forêt publique et privée, donnerait un outil aux décideurs pouvant favoriser la forêt privée. En effet, la hausse des droits de coupe dans une région favoriserait les ventes des bois provenant des forêts privées, facilitant ainsi la gestion des volumes forestiers et les problèmes d'approvisionnement à venir.

Cependant pour garantir l'approvisionnement et la stabilité des entreprises de transformation détenteurs de CAAF, les agences forestières régionales auraient le devoir de fournir de façon prioritaire les volumes de bois garantis à ces entreprises par les CAAFs. Les industriels auraient donc la possibilité de s'approvisionner à deux sources : avec les producteurs en forêts privées ou avec les entreprises aménageant la forêt publique.

Cette garantie d'approvisionnement se traduirait par :

- La création d'un prix plancher pour la matière première selon les coûts de récolte, de sylviculture pour la remise des sites en production, les paiements des droits de coupe selon les espèces et la localisation. Le prix plancher serait déterminé par l'agence forestière régionale.
- Le calcul de la possibilité forestière régionale établi par l'agence forestière régionale et validé par le bureau du commissaire ou d'un chef forestier indépendant du MRNFP et des industriels.

Actuellement, la gestion par normes suppose une déresponsabilisation des usagers et donne un rôle de police au gouvernement. L'instauration d'un régime par résultats ou par objectifs, donnerait une responsabilité aux usagers et une marge de manœuvre aux aménagistes permettant créativité et adaptabilité dans les pratiques forestières selon les conditions biophysiques et sociales. Les aménagistes de la forêt étant des habitants du territoire ceux-ci sont préoccupés de la saine gestion de la ressource et de l'implication des autres usagers dans le processus, parce que eux-mêmes sont des usagers de ces forêts. Les agences forestières régionales seraient le lieu de discussion des différents objectifs d'aménagement possibles et de négociation entre les différents intervenants forestiers.

Création d'un fonds de garantie gouvernemental pour l'octroie de prêts

Pour permettre le plein développement du potentiel forestier en région, des outils économiques doivent permettre aux acteurs locaux de créer et d'équiper des organisations capables d'assurer la réalisation des activités de gestion forestière. Des garanties de prêts du gouvernement auprès des institutions financières permettront l'achat et la modernisation d'équipement. De plus, on peut envisager que certains promoteurs régionaux désirent investir dans des activités de deuxième et troisième transformation, activités encore peu développées au Québec. La prise en charge de ces activités par des promoteurs régionaux générerait des emplois en région et assurerait une valeur ajoutée importante à nos produits forestiers. Les droits de coupe à verser aux régions pourraient aussi servir à alimenter ce fonds.

4. OBJECTIFS ET ORIENTATIONS DE LA GESTION DURABLE DE LA FORÊT

En plus de réviser le rôle des industriels et des acteurs locaux, il est important de se pencher sur la responsabilité du gouvernement et la méthode de calcul des coûts de production de la matière première. L'intensification de l'aménagement forestier doit être un objectif fondamental de notre régime forestier et le coût de la matière première ne doit pas être un frein à cette intensification mais bien un incitatif.

Responsabilité du gouvernement

Le gouvernement agit au nom des propriétaires de la forêt publique, le peuple québécois, pour s'assurer de la gestion durable de la forêt. Normalement la relation entre locataire et propriétaire fait en sorte qu'il est de la responsabilité du propriétaire de payer pour les réparations majeures, les rénovations ou les modifications. Le propriétaire chargera au locataire les frais d'usage (ou de location) de ce bien. Il devrait en être de même en forêt publique. Par exemple, la construction de chemins devrait être au frais du gouvernement, ou du mandataire du gouvernement (pouvant être les agences forestières régionales) et ce dernier devrait louer au gestionnaire de l'aménagement de la forêt et aux autres utilisateurs du territoire les chemins forestiers. La même méthode devrait aussi s'appliquer à la protection des forêts contre les feux, insectes et maladies. Les utilisateurs devraient rembourser le gouvernement pour ces services. Ces coûts devraient influencer la valeur de la matière première et le prix de vente.

Locataire responsable

Actuellement, les détenteurs de CAAF considèrent que la remise en production des aires de coupes est un investissement. Cette erreur structurelle permet aux détenteurs de CAAF de transférer au gouvernement ces frais en réduisant les droits de coupe, à payer au gouvernement, selon le volume des travaux sylvicoles réalisés. En considérant que la remise en production d'une aire forestière n'est pas un investissement mais bien un coût d'opération annuel, les usagers devraient payer pour ces frais. Les droits de coupe devrait être entièrement perçus par le gouvernement.

Les États-Unis justifient en partie l'actuel litige sur le bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis par cette situation. Si les droits de coupe étaient réellement et totalement perçus par les gouvernements provinciaux du Canada, il est possible de croire que les États-Unis auraient moins d'arguments dans ce litige. Présentement, le gouvernement des États-Unis conserve les droits tarifaires payés par les industriels forestiers canadiens et de plus, les propriétaires des forêts, c'est à dire les citoyens, ne reçoivent pas le juste retour pour l'usage de la forêt.

Augmenter la productivité du secteur industriel et la mise en valeur de nos forêts

L'allocation des bois selon son utilisation potentielle et le paiement selon la qualité serait certainement un système favorisant une mise en valeur grâce à la seconde et troisième transformation. La mise en valeur permet la création de plus de valeur ajoutée et donc plus de richesses locales que la simple vente de produits peu transformés.

L'allocation de volume de matière ligneuse supplémentaire à des usines de sciage pour des fins de développement ou d'expansion devrait se faire en favorisant les unités de transformation générant plus de retombés économiques régionaux parce qu'elles produisent moins de produits à faible valeur ajoutée (les copeaux) et davantage à haute valeur ajoutée (plus de sciage par volume de bois abattu). Ces choix d'allocation de volumes supplémentaires devraient être confiés aux agences forestières régionales.

Augmenter l'intensité sylvicole

Il est nécessaire d'augmenter la productivité de notre forêt et cela pour réussir à intensifier la production ligneuse dans des territoires spécifiques, pour permettre d'autres usages tout en développant le potentiel industriel québécois. Pour réaliser tout cela, il convient de faire davantage de sylviculture. Pour motiver la réalisation de travaux sylvicole, nous devons :

- Offrir des crédits aux droits de coupe seulement pour les aménagements qui permettront d'augmenter la productivité du site à un niveau supérieur de ce qu'il était à l'origine (avant coupe).
- Les nouveaux volumes ainsi générés par l'augmentation de l'intensité sylvicole seront vendus (avec des droits de coupe minimaux, par exemple de type pâte) hors CAAF et seront ainsi des volumes additionnels pour les gestionnaires.
- Exonérer les droits de coupe pour la remise en production après des catastrophes naturelles (chablis, verglas, etc.).

Pour s'assurer un approvisionnement en matière ligneuse, des réserves de matières ligneuses devraient être instaurées pour prévoir des catastrophes naturelles et des futurs changements de vocations qui modifieraient les calculs de la possibilité forestière régionale.

Un objectif à atteindre : la certification forestière de l'ensemble de la forêt publique du Québec

Pour dégager les organisations et les entreprises responsables de l'aménagement du fardeau de la preuve de la bonne gestion et de la qualité de leurs activités et pour permettre au gouvernement de développer un lien de confiance avec la population, des vérifications indépendantes devraient être menées à la manière des exercices de certification par un organisme indépendant, reconnu et accepté par tous les parties en utilisant des méthodologies connues de tous. Cette façon de faire a déjà été proposée par l'Ordre des Ingénieurs Forestiers du Québec (OIFQ).

La vérification forestière indépendante serait aussi une activité complémentaire au travail déjà accompli par certains industriels dans le domaine de la certification forestière. Le gouvernement du Québec, comme représentant du peuple, devrait se pencher sur la question de la certification forestière de la forêt publique et proposer un chronogramme permettant la certification de toute la forêt publique du Québec, utilisant des normes strictes de certification déjà reconnues à l'échelle internationale, comme la norme FSC (*Forest Stewardship Council*).

5. CONCLUSION : L'IMPLICATION DES ACTEURS LOCAUX

Il apparaît que le manque de transparence dans la gestion de la forêt publique au Québec et le peu de place faite aux acteurs locaux ont provoqué un bris de confiance du public envers le gouvernement et les industriels forestiers, les responsables de la gestion durable de la ressource forestière. L'Union Paysanne propose donc de remettre la gestion de la forêt publique aux acteurs locaux sous la supervision d'un commissaire indépendant relevant de l'Assemblée Nationale. Ces acteurs locaux regroupés, avec les industriels, les responsable du MRNFP et les gouvernements régionales, en agence régional forestière pourrait assurer le plein développement de toutes les utilisations de la forêt, le contrôle régional des coûts de production et des prix de vente de la matière ligneuse. Nous reconnaissons le travail accompli par les industriels forestiers et il est important que ces changements dans la gestion de la forêt publique au Québec n'affectent pas significativement les volumes d'approvisionnement en matière première alloués aux unités de transformation. Enfin, nous réitérons notre conviction en l'avenir de la foresterie au Québec, comme levier de développement régional et comme outil d'occupation du territoire.