

**DE VRAIS CHANGEMENTS
POUR UN RÉGIME FORESTIER
DÉCENTRALISÉ ET DIVERSIFIÉ**

MÉMOIRE DÉPOSÉ AUPRÈS DE LA
COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION GÉNÉRALE SUR LE
PROJET DE LOI N° 57, LOI SUR L'OCCUPATION DU TERRITOIRE FORESTIER

PAR



SOLIDARITÉ
RURALE
DU QUÉBEC

19 AOÛT 2009

AVANT-PROPOS

La forêt québécoise est au coeur des préoccupations de Solidarité rurale du Québec depuis sa fondation. La Coalition est intervenue dans le cadre de la Commission Coulombe et, depuis, elle n'a cessé d'appeler à une refonte du régime forestier pour bâtir une nouvelle foresterie en mesure de répondre aux défis de la globalisation et aux impératifs du développement durable.

Solidarité rurale du Québec (SRQ) a été créée en 1991 pour assurer le suivi des *États généraux du monde rural*. Sa mission est de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses villages et de ses communautés, de manière à renverser le mouvement de déclin et de déstructuration des milieux ruraux du Québec. La coalition est hybride avec son *membership* composé d'une vingtaine d'organismes nationaux, de quelque 100 membres corporatifs et de plusieurs membres individuels. Depuis juin 1997, Solidarité rurale du Québec agit à titre d'instance-conseil du gouvernement du Québec en matière de ruralité.

Solidarité rurale du Québec est intervenue dans le cadre de la *Commission Coulombe*. En octobre 2007, Solidarité rurale du Québec a fait une sortie publique avec des intervenants d'horizons différents pour demander la résiliation des CAAF en cas de fermeture d'usine afin de libérer des volumes, la diversification des modes de tenures ainsi que la tenue d'un véritable *Sommet sur la forêt*. Solidarité rurale a aussi déposé un mémoire dans le cadre des consultations sur le *Livre vert* du ministère des Ressources naturelles et de la Faune, intitulé *La forêt, pour construire le Québec de demain*. Enfin, tout ce chemin parcouru a abouti jusqu'au projet de loi 57 sur l'occupation du territoire forestier qui se veut une petite révolution dans la gestion de la forêt publique.

Lors des interventions récentes de Solidarité rurale, notamment sur le *Livre vert* en 2008, Solidarité rurale du Québec a soumis comme objectifs prioritaires cinq propositions sur le développement des communautés, la décentralisation de la gouvernance, le rôle des MRC comme gestionnaires des forêts de proximité, la diversification des modes de tenure, la mise en marché qui favorise la diversification, la maximisation des retombées locales et le principe de résidualité des forêts privées. Ces propositions demeurent d'actualité.

Solidarité rurale veut également attirer l'attention sur d'autres éléments de la loi qui pourraient devenir des écueils dans sa mise en application.

Enfin, forte de ses interventions constantes sur le sujet, Solidarité rurale tient à rappeler les principes et les grandes orientations qui caractérisent sa vision, à savoir la forêt publique est un actif stratégique au service du développement et de l'occupation des territoires. Le projet de loi 57 est touffu, il comporte 365 articles couvrant 94 pages.

Sans reprendre tout l'argumentaire développé dans ses précédentes interventions sur la pertinence d'une approche territoriale pour renouveler notre foresterie, le présent mémoire rassemble des commentaires et des observations sur sept points et résume en conclusion trois demandes précises de Solidarité rurale du Québec pour amender le projet de loi à l'étude.

1. Orientation et objectifs du nouveau régime

Solidarité rurale du Québec considère le projet de loi globalement comme une avancée substantielle et positive allant dans la direction des aspirations des collectivités forestières. Il mérite néanmoins des améliorations et des précisions pour aménager un cadre propice à une nouvelle foresterie contribuant de façon durable à la prospérité des collectivités forestières et du Québec.

Dans le cadre du *Livre vert*, nous recommandons que l'objet de la loi contienne un *objectif explicite et prioritaire* de développement des collectivités forestières. En effet, le développement des communautés ne peut se limiter à un effet induit de l'exploitation de la forêt. Au contraire, il doit être au cœur même des objectifs explicites du nouveau régime.

Solidarité rurale est heureuse de retrouver une réponse à cette revendication dans l'objectif no 3 de l'article 1 de l'objet de la loi qui se lit comme suit : *Soutenir la viabilité des collectivités forestières*. La portée réelle de cet objectif restera toutefois tributaire des dispositions de la loi et de la stratégie à venir qui en découleront.

2. Séparation de l'aménagement et de l'approvisionnement

La séparation de l'aménagement et de l'approvisionnement représente un changement de fond qui ne manquera pas de modifier le rapport entre les acteurs et les modes d'exploitation des forêts. Il s'agit probablement de l'avancée la plus significative de ce nouveau régime et Solidarité rurale du Québec qui a toujours réclamé de « séparer l'usine de la forêt » accueille très favorablement ce changement.

Cette séparation de l'aménagement de l'approvisionnement favorise l'émergence d'une filière de producteurs de ressources. Les emplois en forêt pourraient sortir de la précarité et du court terme des contrats des donneurs d'ordres industriels. Solidarité rurale du Québec espère que les conditions de travail seront améliorées, la prévisibilité mieux acquise et espère aussi un cadre plus favorable à un aménagement durable pour les forêts. Aussi, cette séparation est en soi une avancée pour maintenir et générer des emplois en forêt dans les communautés forestières.

De plus, la mise sur pied d'un fonds pour financer l'aménagement des forêts est une bonne nouvelle. Lors de son assemblée générale, Solidarité rurale du Québec a adopté une résolution appuyant le principe d'un fonds multi-ressources destiné à l'aménagement durable des forêts.

3. Les Forêts de proximité

Solidarité rurale du Québec mettait au centre de ses demandes la diversification des tenures forestières qui permet notamment une place pour des projets de forêts communautaires. Le projet de loi ne concède pas une tenure spécifique pour ce type de projets, il leur réserve néanmoins une place qui sera définie dans une stratégie à venir.

Solidarité rurale du Québec espère des améliorations du projet de loi sur cette question. Alors que la foresterie communautaire peut constituer un des choix stratégiques qui contribue, à sa juste valeur, à l'émergence d'une foresterie durable et diversifiée, force est de constater l'extrême prudence pour ne pas dire la timidité avec laquelle on ouvre la porte à cette foresterie de proximité pour contenter les demandes pressantes exprimées. On se rappellera notamment qu'à une autre époque, le concept de *forêt habitée* avait été limité à des projets pilotes devant conduire à des changements de tenure qui ne sont jamais venus, condamnant par le fait même cette initiative.

On pourrait envisager que des retombées locales directes seront générées par de nouveaux projets de forêts communautaires sur les territoires de proximité. Ceux-ci peuvent constituer un autre levier de développement directement accessible pour les communautés et contribuer à diversifier la base industrielle en attirant des promoteurs et de nouveaux créneaux à valeur ajoutée. De plus, le développement de ce type de foresterie est susceptible de générer une nouvelle culture forestière qui change le regard malmené et les perceptions péjoratives de la société sur notre patrimoine forestier.

L'émergence et le développement des forêts de proximité sont loin d'être assurés, même si le projet de loi les institue et renvoie leur délimitation à une stratégie à venir. Pourtant, la délimitation de ces territoires et la caractérisation de leurs peuplements et des possibilités forestières qu'ils recèlent sont des éléments incontournables pour susciter l'intérêt des communautés à cette avenue. Par ailleurs, la viabilité de tels projets

requiert des conditions comme la qualité des peuplements et les superficies ou les volumes dévolus et l'accessibilité du territoire, sans quoi ces projets ne sauraient réellement décoller.

4. La mise en marché des bois

L'instauration d'un marché des bois constitue un autre changement de fond dans le régime forestier. L'allocation efficiente de la ressource et la transparence de son prix sont des principes souhaités mais dont l'atteinte restera tributaire de la configuration du marché. Nul doute qu'il existe un déséquilibre entre les grands industriels et la panoplie de petites entreprises disséminées sur le territoire. Le pouvoir d'achat, la capacité d'influence et l'avantage de disposer d'emblée de garanties d'approvisionnement substantiel confèrent à quelques joueurs une position dominante sur le marché.

De plus, les vagues de fusions et d'acquisitions connues ces dernières années font en sorte que les usines, à l'échelle d'une région entière, relèvent d'une seule et même compagnie. C'est dire que la concurrence que présuppose la mise en place d'un marché des bois ne pourra pleinement jouer son rôle dans plusieurs régions.

Le projet de loi prévoit ces situations et stipule quelques dispositions pour enrayer et prévenir les collusions et les abus. Il n'en demeure pas moins que des questions demeurent sur le fonctionnement efficient d'un tel marché dans certaines régions.

Les volumes destinés à ce marché proviendront, entre autres, des forêts de proximité, des forêts privées et de la portion retranchée des garanties d'approvisionnement. Il est souhaitable que le prix dégagé par le jeu des enchères puisse refléter la valeur du bois et rétribuer l'ensemble des facteurs. Or, le type de sylviculture pratiquée sur les territoires privés étant très différent des modes sur les territoires publics, le préjudice porté à la forêt privée peut être un réel advenant des prix bas. Le principe de résidualité qui doit assurer le recours premier aux volumes issus des forêts privées ne peut être totalement atteint par les seuls mécanismes de marché. Sachant l'importance de ces forêts dans le Sud et l'Est du Québec, il est important que des réponses soient données quant à la mise en œuvre effective de ce principe de résidualité.

Par ailleurs, la mise en marché des bois issus des forêts de proximité doit permettre une certaine souplesse dans les modèles d'affaires. Afin de favoriser un maximum de transformation au niveau local et maximiser les bénéfices socioéconomiques découlant des ressources produites sur ces territoires, la réalisation de partenariats entre les transformateurs locaux et les organismes locaux de gestion devrait être possible. Cette proposition était d'ailleurs déjà soutenue dans notre intervention sur le *Livre vert*.

5. Garanties d'approvisionnement et transformation locale

Les dispositions de la loi (article 86) confèrent au ministre les pouvoirs d'allouer une garantie d'approvisionnement à une entreprise qui exploite une usine de transformation de bois. Il est également stipulé qu'à la demande du ministre, les garanties d'approvisionnement soient transigées sur un marché libre (sous l'égide du *Bureau de mise en marché des bois*). Dans les deux cas, aucune mesure n'empêche une trop grande concentration des garanties d'approvisionnement entre les mains de quelques gros joueurs. Ce faisant, les règles de la concurrence risquent d'être affaiblies et pourraient, en premier lieu, pénaliser de nouveaux joueurs en mesure de contribuer à la diversification de la structure industrielle locale.

C'est pourquoi, l'allocation de garantie d'approvisionnement doit prendre en considération les positions dominantes sur le marché et l'intérêt public. Les projets de relance initiés par des organismes locaux avec l'appui de communautés méritent à cet égard une attention particulière. Il pourrait être utile de consentir un délai raisonnable pour la confiscation d'un projet de relance pour toute communauté intéressée et mobilisée à prendre en charge son développement à la suite d'une fermeture d'usine.

Que ce soit pour l'attribution de nouvelles garanties d'approvisionnement ou celles libérées pour une raison ou une autre, les conditions de leur réallocation seront donc déterminantes pour le maintien de la transformation locale.

Enfin, Solidarité rurale du Québec salue les pouvoirs accrus donnés au ministre pour résilier une garantie d'approvisionnement advenant une fermeture d'usine ou une suspension de ses activités. Elle espère que le cadre réglementaire qui doit régir la circulation du bois entre les usines sera en mesure de contrecarrer des abus qui privent les territoires d'emplois et alimentent les consolidations. Car, les retombées en matière

de transformation peuvent compter sur le lien reconduit entre les garanties d'approvisionnement et l'usine. La circulation des volumes de bois peut donc venir limiter ces retombées si les mesures réglementaires à venir manquent de vigueur à cet égard.

6. La régionalisation de la gestion forestière

La gestion décentralisée confiée à l'échelle régionale comporte un degré de difficulté non négligeable. L'arbitrage entre les usages, la conciliation des différentes fonctions, l'élaboration de plans opérationnels et tactiques, l'arrimage entre les tables locales et les commissions régionales, les disparités en termes de connaissances entre les acteurs à réunir, constituent un tout qui rend la tâche non pas impossible mais bien risquée.

L'accès à l'expertise sera déterminant aux instances régionales et locales pour qu'elles s'acquittent de cette tâche immense. L'expertise actuelle se retrouve principalement au sein du Ministère, des compagnies et des détenteurs actuels des CAAF et de quelques entreprises sylvicoles. Les entités régionales devront donc se doter rapidement d'une culture du bois et de la forêt. Dans le cas contraire, les détenteurs de l'expertise continueront à avoir l'avantage dans le jeu des concertations qui risquent de devenir un simple exercice de ratification des façons de faire qui ont eu cours jusqu'ici.

Sans un réel appui et un accompagnement de la part du Ministère, le désintérêt et la désaffection de ces tables et de ces commissions par les leaders des communautés risquent de reconduire la gestion forestière loin des intérêts des milieux locaux. Après des décennies de mainmise des intérêts privés sur l'aménagement et l'approvisionnement forestiers, la ministre et son Ministère auront dorénavant de grandes responsabilités pour gérer le régime forestier et accompagner les milieux locaux et régionaux. Dans ce contexte, la poursuite de la réduction des effectifs de la fonction publique ne risque-t-elle pas de compromettre la capacité de mener ces changements?

7. Entrée en vigueur et gestion de la transition

Solidarité rurale du Québec est satisfaite que la volonté de réforme du régime forestier puisse se concrétiser à compter de 2013. Les retards et les tergiversations qu'a connus ce dossier depuis la *Commission Coulombe* en 2004, n'autorisent plus ni retard ni report. C'est pourquoi Solidarité rurale du Québec appuie fortement la mise en œuvre complète du nouveau régime dès le 1^{er} avril 2013. Elle exprime du même souffle l'importance de mettre graduellement en place d'ici 2013 des mécanismes de transition et des garde-fous.

Dans l'intervalle, Solidarité rurale du Québec craint particulièrement de voir, après l'adoption de la présente loi, une liquidation des stocks ligneux sur les territoires de proximité. Elle réclame des assurances du Ministère à l'effet que, d'ici 2013, il assurera un suivi rigoureux pour éviter une surexploitation des territoires susceptibles d'être extraits des garanties d'approvisionnement. De plus, Solidarité rurale du Québec souhaite que le contenu de la *Politique de la forêt de proximité* soit connu rapidement afin que les communautés intéressées puissent se préparer en conséquence en développant des projets innovateurs dans ce domaine. À cet égard, le Ministère pourrait notamment rendre publics la délimitation potentielle des territoires de proximité, les possibilités forestières disponibles et la caractérisation de ces territoires.

En somme, il serait grandement utile qu'un plan de transition ordonnée soit élaboré abordant notamment la caractérisation des territoires de proximité, des mécanismes de support et de formation, de migration de l'expertise, de ressources humaines et de moyens suffisants pour que les régions, les MRC et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune puissent exercer efficacement leurs nouvelles responsabilités.

8. Conclusion : les demandes de Solidarité rurale du Québec

Si elle estime globalement positif le projet de loi 57, SRQ constate qu'une part appréciable des changements dépendra surtout de la stratégie et de la réglementation à venir. Le choix de renvoyer à ces dernières le détail des changements n'est pas contestable en soit. Cependant, le législateur peut donner des indications précises sur les champs que doit couvrir la stratégie en particulier. À cet égard, SRQ réclame que le projet de loi puisse inclure les indications suivantes :

1. Le projet de loi doit préciser que la stratégie à venir comportera une caractérisation des forêts de proximité : délimitation des territoires potentiels, possibilité forestière, accessibilité notamment. Solidarité rurale du Québec considère que les forêts de proximité ne peuvent se limiter encore à de simples projets pilotes, mais bien constituer un choix stratégique dans le cadre du nouveau régime. Le projet de loi doit donc stipuler que la stratégie future devra être dotée d'indicateurs et de moyens pour promouvoir et développer cette avenue.
2. Le projet de loi doit prévoir la mise en œuvre au lendemain de son adoption d'un train de mesures transitoires avant l'entrée en vigueur du nouveau régime. Ces mesures doivent notamment porter sur les contrôles et les indicateurs permettant d'éviter toute surexploitation des territoires de proximité ainsi que l'accompagnement et la formation pour les entités locales et régionales chargées de la gestion décentralisée de l'aménagement forestier.
3. Le projet de loi doit renforcer les dispositions visant le fonctionnement transparent et efficient de la mise en marché des bois. Plus particulièrement, l'allocation des garanties d'approvisionnement par le biais des seuls mécanismes de marché doit éviter de renforcer le pouvoir de négociation de quelques joueurs prédominants. Ce faisant, c'est le fonctionnement même du marché qui serait compromis en plus de la trop forte dépendance des régions à un nombre de plus en plus restreint d'industriels.