
***Mémoire conjoint de
l'Union des producteurs agricoles et de
la Fédération des producteurs de bois du Québec***

***présenté
à la***

***Commission d'étude
sur la gestion de la forêt
publique québécoise***



Le 30 juin 2004



ISBN 2-89556-047-1
DÉPÔT LÉGAL, 2^E TRIMESTRE 2004
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU QUÉBEC
BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES 4

**PRÉSENTATION DE LA FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE
BOIS DU QUÉBEC 5**

INTRODUCTION 6

Section A Considérations relatives à la forêt privée

1. Un équilibre fragile 8

- 1.1. Une place sur les marchés.....8
- 1.2. Une valeur pour le bois..... 9
- 1.3. Un pouvoir de marché..... 11
- 1.4. Un accompagnement dans la mise en valeur..... 11

**2. Un secteur témoin des conditions nécessaires
à la gestion durable 14**

Section B La gestion des forêts publiques

**3. Développement durable et gestion intégrée des ressources
forestières 15**

- 3.1. Éléments novateurs 15
- 3.2. Changements au cadre actuel de gestion..... 16
- 3.3. Réduction des impacts socio-économiques 17
- 3.4. La protection des paysages, de l'eau et des sols..... 18
- 3.5. Échelle d'application de la gestion intégrée..... 18

4. Connaissance du capital forestier 19

- 4.1. Évaluation globale de l'état des ressources forestières 19
- 4.2. Lacunes actuelles du mode de calcul de la possibilité
forestière 19
- 4.3. Échelle territoriale pour le calcul de la possibilité..... 20
- 4.4. Proportion d'attributions et risque acceptable 20
- 4.5. Approches à préconiser et connaissance à acquérir 20

**5. Planification, réalisation et rendement
de l'aménagement forestier 21**

- 5.1. Rationalisation et intégration des inventaires.....21**
- 5.2. Maître d'œuvre unique de l'inventaire du calcul de la
possibilité, de la planification et du suivi des interventions 21**
- 5.3. Mesures de flexibilité de planification et de respect
des valeurs multiples.....21**
- 5.4. Amélioration du processus de planification et partage des
rôles et responsabilités21**
- 5.5 Arrimage forêt publique – forêt privée22**
- 5.6 Critères de rentabilité socio-économique22**
- 5.7 et 5.8 Approche sylvicole pour maximiser les rendements,
rentabiliser les entreprises d'aménagement et augmenter le
capital forestier et orientation des travaux pour obtenir
volume et qualité.....23**

6. Cadre et mode de gestion des forêts..... 23

- 6.1. Mécanismes de gestion23**
- 6.2 et 6.3 Amélioration des systèmes de contrôles et suivis,
reddition de compte et gestion par objectif.....24**
- 6.4 Amélioration au système de mesurage.....25**
- 6.5 La certification forestière et la gestion par objectif25**

Section C Activités agricoles dans les forêts publiques

<i>7. Industrie du bleuet : perspectives de développement.....</i>	<i>26</i>
7.1. Portrait de la production	26
7.2. Mise en place du programme d'attribution des terres du domaine de l'État sous aménagement forestier ayant pour fins une bleuetière.....	27
7.3. Accélérer l'identification des terres propices à l'aménagement de bleuetières	27
7.4. Assurer un financement adéquat des producteurs de bleuets	28
<i>8. La production acéricole sur les terres publiques</i>	<i>29</i>
8.1. La production acéricole : un modèle d'action collective	29
8.2. Développement de l'acériculture sur les terres publiques ...	30
8.2.1. Émission de permis de culture et d'exploitation des érablières sur les terres publiques	30
8.2.2. Réserve d'érablières sur les terres publiques	30
8.2.3. Tarification des érablières sur les terres publiques	31
8.2.4. Aménagement acérico-forestier	31
<i>Conclusion</i>	<i>32</i>

Synthèse des principales recommandations

<i>Section A La forêt privée.....</i>	<i>33</i>
<i>Section B La forêt publique</i>	<i>35</i>
<i>Section C Les activités agricoles dans les forêts publiques ...</i>	<i>38</i>

L'UNION DES PRODUCTEURS AGRICOLES

En créant l'Union catholique des cultivateurs en 1924, devenue en 1972 l'Union des producteurs agricoles (UPA), les agricultrices et les agriculteurs du Québec ont résolument opté pour l'action collective, et cet engagement ne s'est jamais démenti. Ils se sont donné ainsi un syndicalisme vigoureux, c'est-à-dire un mouvement autonome voué à la défense de leurs intérêts et à la promotion de l'agriculture et de la forêt privée.

Au fil de son histoire, l'UPA a travaillé avec acharnement à de nombreuses réalisations : le crédit agricole, le développement de la presse québécoise (avec son journal *La Terre de chez nous*), le coopératisme agricole et forestier, l'électrification rurale, le développement éducatif des campagnes, la mise en marché collective, la reconnaissance de la profession agricole, l'implantation de l'agriculture durable, etc.

L'action de l'UPA s'inscrit au coeur du tissu rural québécois et façonne le visage des régions à la fois au plan géographique, communautaire et économique. Maximisant toutes les forces vives du terroir québécois, l'action collective du syndicalisme agricole et forestier a mis l'agriculture et la forêt privée du Québec sur la carte du Canada et sur celle du monde entier.

Aujourd'hui, l'UPA regroupe 16 fédérations régionales et 25 groupes spécialisés. Elle compte sur l'engagement direct de plus de 3 000 producteurs et productrices à titre d'administrateurs. Son action trouve des prolongements aussi loin qu'en Europe, dans ses interventions auprès de l'OMC, ou en Afrique pour le développement de la mise en marché collective par le biais de sa corporation UPA Développement international.

Réunis au sein de leur Union, les 44 000 producteurs et productrices agricoles québécois investissent, bon an mal an, plus de 500 millions de dollars dans l'économie du Québec. Les producteurs de bois, quant à eux, récoltent annuellement environ 10 millions de m³ de matière ligneuse pour une valeur de quelque 580 millions, contribuant ainsi aux 18 000 emplois que génère l'industrie forestière en région.

Dans la même veine, plus de 31 000 exploitations agricoles, majoritairement familiales, procurent de l'emploi à quelque 62 000 personnes. Chaque année, le secteur agricole québécois dépense au-delà de trois milliards de dollars pour assurer le fonctionnement de ces entreprises. Autant d'argent qui fait tourner la roue de l'économie et qui assure la prospérité du Québec rural.

Avec l'UPA, les producteurs et les productrices agricoles du Québec de même que les producteurs de bois se sont donné un outil qui leur permet de maîtriser leur destin. Ils sont fiers de travailler collectivement à la noble tâche de cultiver et de nourrir le Québec, tout en contribuant significativement à son développement durable.

FÉDÉRATION DES PRODUCTEURS DE BOIS DU QUÉBEC

La Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ) regroupe des syndicats et offices de producteurs de bois qui ont pour objet la défense et le développement des intérêts professionnels et économiques des propriétaires forestiers. Les syndicats et offices sont également responsables de l'administration de plans conjoints encadrant la mise en marché du bois produit par les propriétaires de forêts privées.

La FPBQ encadre l'action des syndicats et effectue, au niveau provincial, les représentations sur différents dossiers d'intérêt pour les propriétaires forestiers. Notre organisation est affiliée à l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA) qui est l'association accréditée pour représenter l'ensemble des producteurs agricoles du Québec. Elle est également membre de la Fédération canadienne des propriétaires forestiers (FCPF).

Située dans la partie habitée du Québec, la forêt privée génère une activité économique importante et contribue à de nombreux avantages environnementaux pour les communautés rurales. Depuis plusieurs années, la Fédération – avec le support de l'UPA – s'emploie à favoriser la protection et la gestion durable de ces forêts par les propriétaires forestiers.

Les boisés de près de 130 000 propriétaires forestiers occupent près de 10 % du territoire forestier du Québec. Ces boisés représentent une superficie totale de près de 7 millions d'hectares et couvrent environ 71 % du territoire rural québécois. Cette forêt, qui pousse sur les meilleurs sols forestiers du Québec, offre une diversité de produits et d'avantages. Au seul chapitre de la matière ligneuse, quelque 10 millions de m³ de bois sont récoltés annuellement, pour une valeur de près de 570 millions \$. En considérant les autres produits tirés de la forêt, tels la sève d'érable, la faune, l'If du Canada et les bleuets, on obtient une valeur totale annuelle de production de plus de 800 millions \$. Sur le plan économique, il s'agit donc d'une ressource importante pour de nombreuses communautés rurales.

INTRODUCTION

L'Union des producteurs agricoles (UPA) et la Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ) remercient la *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise* de les avoir invitées à présenter un mémoire dans le cadre de ses consultations publiques. L'UPA et la FPBQ unissent leur voix dans ce mémoire puisque leurs positions concernant la gestion de la forêt publique québécoise se rejoignent.

En participant aux travaux de la Commission, l'UPA témoigne à la fois de son intérêt relativement au devenir des forêts du domaine public du Québec et, dans une perspective plus large, à leur contribution au développement du monde rural. Notre intervention s'inscrit en continuité avec nos positions prises dans le cadre de la consultation de la commission parlementaire sur le projet de loi n°136 *Loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives* en 2000.

La forêt, tout comme l'agriculture d'ailleurs, est une ressource essentielle au développement des collectivités rurales. La forêt procure des revenus complémentaires à ceux provenant de l'agriculture. Cette complémentarité permet de consolider des entreprises dans des régions moins bien pourvues sur le plan biophysique (qualité des sols, unités thermiques...), ce qui contribue, par conséquent, à une plus grande occupation du territoire.

Notre intérêt est également motivé par l'impact, direct ou indirect, que les modifications au régime forestier actuel pourraient avoir sur la gestion des forêts privées et sur le fonctionnement des outils de mise en marché collective que se sont donnés les propriétaires de boisés privés au Québec. C'est d'ailleurs dans cet esprit que l'UPA se joint à la FPBQ pour transmettre ses commentaires à la Commission.

Les producteurs forestiers sont, depuis longtemps, des témoins attentifs de la mise en œuvre des politiques gouvernementales pour encadrer la gestion des forêts publiques. Ce vif intérêt est directement relié à l'impact important qu'ont eu ces politiques sur leurs activités en tant que producteurs de bois et gestionnaires de la forêt privée.

Depuis sa mise en place en 1970, la FPBQ s'est toujours fait un devoir d'exprimer le point de vue des producteurs forestiers dans le cadre de différents exercices de consultations, notamment ceux tenus par l'État en vue de modifier le régime forestier Québécois. Animée de la même intention, la FPBQ souhaite s'assurer que la Commission va prendre en compte l'impact de ses recommandations sur les activités des producteurs de bois du Québec. Plusieurs éléments de l'actuelle *Loi sur les forêts* y ont été introduits suite aux demandes répétées des syndicats de producteurs de bois; la Commission doit s'assurer que les modifications qu'elle pourrait suggérer ne compromettront pas les protections minimales que confère l'actuel régime forestier à la forêt privée.

Le mémoire est divisé en trois sections. Les deux premières parties regroupent l'ensemble des préoccupations et des revendications concernant la forêt privée et publique exprimées par la FPBQ, auxquelles l'UPA souscrit.

La troisième partie du mémoire regroupe les préoccupations de l'Union qui, au-delà de la position exprimée par la FPBQ, concernent également l'accessibilité accrue pour les producteurs agricoles à la forêt du domaine public et la polyvalence de son utilisation, principalement dans le cas des exploitations acéricoles et des bleuetières.

Section A Conditions relatives à la forêt privée

1. Un équilibre fragile

Au Québec, un équilibre fragile prévaut entre la forêt privée et la forêt publique. Cette dernière couvrant près de 90 % du territoire forestier québécois, elle occupe une place prépondérante sur les marchés du bois. Pour se tailler une place suffisante sur ces marchés et obtenir des prix intéressants, les propriétaires de forêts privées ne doivent pas subir une compétition indue de la forêt publique. À cet égard, les différentes politiques d'allocation et de tarification du bois des forêts publiques ont déjà été source d'irritations pour les propriétaires de forêts privées. Historiquement arbitraires et axées sur le développement industriel, ces politiques ont effectivement été la cause d'une compétition aux effets déterminants sur les marchés du bois, autant en terme d'accès que de conditions de vente. Au fil de leurs revendications pour corriger les effets des politiques forestières gouvernementales, les producteurs forestiers ont obtenu l'inclusion dans la *Loi sur les forêts* de mécanismes favorisant l'atteinte d'un équilibre entre les deux tenures.

1.1 Une place sur les marchés

L'un de ces mécanismes stipule que la forêt publique doit être une source résiduelle d'approvisionnement des industries. Ce principe fondamental permet aux producteurs privés d'intervenir auprès des autorités pour assurer un écoulement régulier du bois des forêts privées et leur offrir un minimum de possibilité de négociation.

L'application de ce principe ne s'est pas toujours faite avec une rigueur satisfaisante et les syndicats et offices de producteurs de bois sont d'opinion que, encore de nos jours, certaines usines bénéficient d'allocations de bois trop importantes par rapport à leurs besoins réels. Cela leur procure un « coussin » qui les favorise dans les négociations avec les fournisseurs de la forêt privée. Afin de pallier à cette situation, la FPBQ invite la Commission à mettre en place des mécanismes de révision afin de s'assurer que les scénarios d'approvisionnement utilisés pour déterminer l'allocation de chaque usine soient réalistes, crédibles et respectent le principe de la résidualité des forêts publiques. La FPBQ est d'avis qu'en matière d'attribution de bois public, une plus grande transparence devrait s'appliquer. Cette transparence a souvent été demandée, mais le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP) considère qu'un devoir de confidentialité lui impose de ne pas publier ses scénarios. Si cette nécessité de confidentialité se confirme, une alternative de validation doit être trouvée.

Il est aussi souhaité que le MRNFP instaure des mécanismes qui permettent l'application de la résidualité en cas de sinistre naturel

majeur, afin de permettre une récupération de bois en perdition en forêt privée sans que cela ne mène à un effondrement des marchés. La *Loi sur les forêts* confère actuellement au ministre les pouvoirs nécessaires pour assurer une récupération ordonnée de bois en forêt publique, mais rien n'est prévu pour la forêt privée, malgré des représentations faites par la FPBQ à cet égard. Les suites du verglas de 1998 ont pourtant démontré que les producteurs de bois ne pouvaient compter uniquement sur la bonne volonté des industriels dans de telles situations.

1.2 Une valeur pour le bois

Un autre principe inclus dans la *Loi sur les forêts* affirme que, à défaut d'un marché actif pour le bois des forêts publiques, les redevances doivent être déterminées par parité avec la valeur du bois de la forêt privée. Ce principe a permis, au cours des dernières années, la progression des redevances pour le bois des forêts publiques et a diminué la pression à la baisse sur les prix du bois de forêt privée. Bien que le mécanisme de détermination des redevances forestières laisse encore place à de grandes améliorations, et qu'il soit encore influencé par les pratiques d'un passé rapproché (particulièrement pour le bois feuillu destiné à la trituration), le principe lui-même est un acquis important et stratégique dans la recherche de la durabilité de la gestion forestière. Cet acquis ne doit pas être menacé, mais consolidé. La FPBQ invite donc la Commission à examiner les mécanismes de détermination des redevances et à les soumettre à des experts externes pour avis. Ces derniers devraient notamment se prononcer sur le fait que le mécanisme existant de fixation des redevances tend à annuler systématiquement tout avantage compétitif que pourrait détenir les producteurs de forêt privée. La FPBQ est convaincue que la méthodologie actuellement utilisée a pour résultat de rendre les ressources forestières nordiques accessibles à des coûts qui font disparaître tout intérêt à investir dans la production forestière méridionale.

D'autres particularités du système méritent également un examen. La FPBQ invite la Commission à se pencher sur le niveau des redevances totales exigées des utilisateurs de bois récolté en forêt publique. La Commission a elle-même noté un déclin dans les redevances nettes versées à l'État. Pour la première fois cette année, les crédits autorisés pour réaliser des travaux sylvicoles dépasseront le montant des recettes escomptées, une réalité qui montre à quel point les mécanismes mis en place par l'État ne lui permettent pas, volontairement ou non, de récupérer, au niveau de la forêt, une partie de la richesse que génère l'exploitation des ressources forestières. Une fois les sommes nécessaires réinvesties au renouvellement des forêts, il ne reste plus rien à l'État. C'est une chance pour ce propriétaire qu'il n'ait pas à réaliser de rendement sur la valeur foncière du domaine public et qu'il puisse se rattraper par le biais de ponctions fiscales en amont, au niveau du

secteur de la transformation. Une chance que n'ont pas les propriétaires de la forêt privée!

Il est important que les redevances versées pour accéder aux ressources forestières publiques confèrent une valeur réelle au bois, une valeur qui inclut le coût de son renouvellement sur une base durable, une rémunération pour la valeur foncière du territoire de production, une contrepartie pour la valeur des garanties d'approvisionnement fournies aux usines – une valeur qui a été largement reconnue dans les transactions touchant des usines bénéficiant de telles garanties, mais qui est complètement ignorée du système de redevance - et une marge nette comparable à ce que toute entreprise est en droit d'attendre. Pour la FPBQ, il s'agit de principes fondamentaux, sans lesquels il restera illusoire de vouloir instaurer des principes de développement durable. Tant que la richesse générée par les ressources naturelles se concrétisera seulement lors de leur transformation, ces ressources conserveront un statut d'intrant dont le coût doit être minimisé, dont la production ne peut être justement rémunérée et dont la production ne peut s'inscrire dans le cadre d'un réel marché. Cette situation est d'ailleurs confirmée par la nécessité d'offrir un soutien aux propriétaires forestiers.

Toujours dans le domaine des redevances forestières, la Fédération tient fermement à ce que la mise en place de nouveaux objectifs de protection ne devienne pas une occasion de réduire les sommes perçues pour le bois des forêts publiques, sous prétexte d'une hausse de coûts d'opération. Ces objectifs auront sans doute des impacts sur les opérations forestières des entreprises et sur les coûts, mais cela ne veut pas dire que la valeur du bois sur pied doit nécessairement être réduite. D'une part, les mécanismes de détermination des redevances ne doivent pas prendre pour acquis que les prix du bois sont complètement élastiques et qu'ils s'ajustent invariablement et proportionnellement aux fluctuations des conditions d'exploitation. D'autre part, les producteurs de bois en forêt privée font aussi face à des contraintes de nature environnementale de plus en plus grandes et subissent aussi des pressions sur leurs coûts d'opération. Dans un contexte de détermination des redevances par la technique de parité, toute prise en compte de nouvelles contraintes en forêt publique devra nécessairement s'accompagner d'un exercice crédible et complet d'identification des coûts similaires en forêt privée. D'ailleurs, pour assurer l'efficacité de son système, le MRNFP devrait investir autant d'efforts et de ressources à établir les coûts d'opération en forêt privée qu'il le fait pour la forêt publique. Mais, plus fondamentalement, il nous apparaît que dans une perspective de marché, le resserrement de l'offre de bois des forêts publiques devrait créer une certaine rareté et entraîner un phénomène de hausse de la valeur du bois. La Commission doit donc s'assurer que le modèle de fixation des redevances en tient compte.

1.3 Un pouvoir de marché

Nous souhaitons aussi mettre en évidence un autre important outil accessible aux propriétaires pour tenter d'établir un équilibre entre les forces en présence sur les marchés du bois. Il s'agit des plans conjoints, qui existent en vertu de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche*. Ces structures légales offrent aux propriétaires forestiers la possibilité de négocier et de mettre en marché collectivement leur bois, en permettant notamment la mise en place de canaux uniques de négociation et de vente. Ils peuvent ainsi établir un meilleur pouvoir de négociation face à des groupes industriels peu nombreux, dotés de ressources importantes et bénéficiant d'avantageux contrats d'approvisionnement en bois de la forêt publique. Les plans conjoints jouent un important rôle dans l'obtention de conditions de vente intéressantes. Ils doivent être maintenus et demeurer sous l'égide de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* pour continuer à jouer un rôle essentiel pour les producteurs de bois privés.

Un rôle d'autant plus important que, consolidation industrielle aidant, les propriétaires forestiers font face à de moins en moins d'acheteurs. C'est une situation dont le gouvernement doit lui-même se préoccuper, s'il ne veut pas être à la merci de quelques groupes industriels. Bien que certains arguments militent en faveur de la consolidation de l'industrie québécoise du sciage et de la concentration des droits d'approvisionnement en forêt publique dans un nombre moins grand d'usines de transformation, il faut aussi réaliser qu'un tel changement de politique pourrait avoir des répercussions importantes sur la capacité des fournisseurs de ressources à ne pas se faire dicter unilatéralement les conditions de marché. Alors qu'un des fondements de la politique forestière québécoise a toujours été d'offrir des garanties à long terme aux industriels, l'État doit sérieusement s'interroger et déterminer si cette orientation demeurera garante d'une prospérité à long terme. Qu'est-ce qui sera le plus important ? Introduire des principes de concurrence pour l'acquisition du bois public, et permettre l'émergence de nouveaux utilisateurs au fil de l'évolution de la demande, ou sécuriser à outrance certains utilisateurs qui n'en ont peut-être pas besoin?

1.4 Un accompagnement dans la mise en valeur

Comme nous l'avons déjà évoqué, une triste réalité de la foresterie québécoise est que les marchés du bois sont toujours loin de soutenir une foresterie durable. Les prix obtenus ne peuvent défrayer les coûts d'opération, rémunérer le capital investi et laisser aux propriétaires une marge nette qui leur permette d'assumer le travail d'entretien des forêts. Pour favoriser l'aménagement forestier durable de la forêt privée, l'État québécois doit intervenir et mettre à la disposition des producteurs

forestiers une série de mesures incitatives à l'aménagement: un programme de mise en valeur de la forêt privée, dont le rôle est prédominant, et des programmes de remboursement de taxes foncières et de financement forestier. Sans ce soutien, les prix du bois devraient progresser significativement pour assurer que les investissements nécessaires se fassent en forêt privée et que la foresterie n'en soit pas uniquement une de liquidation.

Ces investissements publics sur des domaines privés sont fondés sur l'existence d'une rentabilité économique démontrée pour les gouvernements et la réalité d'une absence de rentabilité financière de la sylviculture pour les individus dans l'état actuel des marchés, qui sont fortement influencés par l'offre de bois de la forêt publique. En plus de ce fondement économique, l'investissement public trouve aussi sa raison dans les services environnementaux fournis à la société par les forêts privées. Les attentes de la société pour des pratiques forestières respectueuses de la biodiversité, des paysages, des écosystèmes exceptionnels, de la ressource eau ou d'habitats fauniques, n'iront qu'en augmentant dans l'avenir. Ces services ont une valeur bien concrète – ne serait-ce que celle des coûts supplémentaires que leur fourniture impose aux propriétaires – sans que ceux-ci ne trouvent des clients pour la défrayer directement. La société exigeant ces services, la FPBQ est convaincue qu'il est parfaitement justifié que l'État se substitue aux individus pour offrir des compensations aux propriétaires privés. C'est dans ce cadre que s'inscrit entre autres les demandes des propriétaires forestiers concernant des mesures fiscales supportant le développement durable de leurs forêts. En matière de fiscalité du revenu deux mesures sont attendues soit :

- la pleine déductibilité des dépenses de sylviculture, que ce soit de revenus forestiers ou autres, lors de l'année où elles sont encourues;
- l'étalement dans le temps de revenus imposables à la suite de la récolte et de la vente de bois découlant de pratiques forestières durables.

En ce qui concerne la fiscalité foncière, les producteurs souhaitent une refonte du système actuel soit :

- que les méthodes d'évaluation des terres à vocation forestière soient modifiées afin de mettre en place un système d'évaluation des terres à leur valeur économique ainsi que le retrait pur et simple du bois sur pied des biens immeubles.

Par ailleurs, si l'État doit investir pour assurer le développement de forêts, ne devrait-il pas investir sur les territoires dotés des avantages les plus grands en terme de productivité, de proximité et de possibilité d'effet de levier à son investissement? Le grand potentiel de la forêt

privée en regard de l'accroissement de la possibilité forestière est reconnu. Les plans de protection et de mise en valeur de la forêt privée (PPMV) ont permis de quantifier l'augmentation de la possibilité forestière générée depuis le début du programme de mise en valeur et les perspectives futures découlant d'une stratégie d'aménagement en forêt privée. De plus, la forêt privée étant située sur le territoire habité du Québec, sa mise en valeur intensive contribuerait au développement économique de plusieurs communautés.

Dans cette perspective, les propriétaires de forêts privées sont déçus et inquiets des récentes décisions du gouvernement provincial qui, dans un contexte où tout indique l'importance d'intensifier l'aménagement forestier, on choisit de réduire les fonds du programme d'aide à la mise en valeur des forêts privées. Il s'agit d'une décision à très courte vue, qui pourrait bien n'avoir été dictée que par la nécessité d'annoncer une hausse de crédits pour travaux sylvicoles en forêt publique afin de pouvoir y maintenir un niveau de coupe dont on se demande de plus en plus s'il est vraiment soutenable. Les propriétaires forestiers souhaitent donc :

- que soit rétabli le budget 2004-2005 du programme de mise en valeur de la forêt privée au niveau du budget précédent soit 34,5 M\$;
- que le gouvernement du Québec s'engage à mettre en place les mécanismes de financement qui permettront, à partir de 2005-2006, de réaliser les travaux prévus au PPMV et d'intensifier l'aménagement forestier des forêts privées de toutes les régions du Québec.

L'intensification de l'aménagement de la forêt privée serait une reconnaissance de l'État d'une zone stratégique au Québec pour favoriser le développement des ressources forestières. Pour la Fédération, un tel zonage stratégique s'impose davantage qu'un zonage forestier réglementaire du territoire.

2. Un secteur témoin des conditions nécessaires à la gestion durable

La précédente section a abordé brièvement ce que la Fédération considère être des outils d'équilibre essentiels. C'est avec le souci constant de maintenir et d'améliorer ces outils que la Fédération intervient au nom des propriétaires forestiers. La Fédération invite les membres de la Commission à s'inspirer notamment de la forêt privée, des conditions qu'on y observe et des possibilités pour ses propriétaires de la gérer durablement pour poser un jugement sur les modes de gestion de la forêt publique. Elle l'invite aussi à se prononcer en faveur d'une amélioration significative de la politique de mise en valeur des forêts privées, basée sur une intégration d'un ensemble de mesures coordonnées :

- des programmes de financement qui permettent la consolidation d'une sylviculture active et le développement d'initiatives de sylviculture intensive et très intensive; le niveau de financement devrait permettre la poursuite des objectifs de plans de protection et de mise en valeur des forêts privées;
- un cadre réglementaire qui n'entrave pas l'aménagement forestier et la production forestière durable et qui n'impose pas de fardeau financier aux propriétaires;
- des régimes fiscaux adaptés à la production forestière à petite échelle, qui stimulent l'investissement et facilitent la déduction des dépenses sylvicoles, aussi bien en ce qui a trait aux revenus qu'à la fiscalité foncière;
- une reconnaissance des services environnementaux fournis par les forêts privées et du principe qu'ils méritent leur rétribution.

Section B **La gestion des forêts publiques**

Des efforts ont été réalisés au cours des dernières années pour tendre vers une gestion intégrée des ressources forestières publiques. La population et les utilisateurs des différentes ressources attendent cependant davantage de l'État.

L'adoption d'un nouveau régime forestier en 1986 a notamment introduit l'objectif d'assurer le respect de la possibilité forestière en forêt publique. Depuis l'adoption de cette loi et sur la base des calculs de possibilités forestières révisés périodiquement, le gouvernement a dû, dans certaines régions, ajuster à la baisse les volumes de bois disponibles, malgré les investissements effectués dans l'aménagement de la forêt publique. Des conflits d'usage existent également sur de plus en plus de territoires. Sur la base de ces constats, on ne peut qu'adhérer à la volonté d'examiner les pratiques de gestion des forêts publiques.

La Fédération s'est inspirée de ses prises de positions traditionnelles pour répondre aux interrogations posées par la Commission dans son document préparatoire à la consultation publique.

3. *Développement durable et gestion intégrée des ressources forestières*

3.1 *Éléments novateurs*

La FPBQ propose à l'État que le principe d'intendance du territoire (stewardship of the land) soit à la base de la gestion du territoire forestier public. Ce principe devrait s'inspirer de la gestion en forêt privée, où des individus ou des entreprises sont responsables de la gestion, de la mise en valeur et de l'exploitation de l'ensemble des ressources et des fonctions d'un territoire. L'objectif de ces intendants uniques devrait être la maximisation des usages du territoire et des revenus découlant de l'utilisation de ce territoire et de ses ressources, dans une approche de gestion intégrée et de développement durable.

Le principe d'intendance permet d'envisager plusieurs modèles d'opération, notamment la privatisation d'une partie du territoire situé à proximité des milieux de vie des communautés ou l'établissement, sous un autre mode de tenure, de fermes forestières familiales. Au-delà des différents modèles qui pourraient être envisagés, la FPBQ considère important qu'un des principes de base à retenir est à l'effet que l'intendant soit indépendant des utilisateurs, tout en tenant compte de leurs attentes.

Plusieurs des contraintes pouvant être associées à ce modèle de gestion sont soulevées dans les réponses et commentaires qui suivent. Nous croyons cependant que des contraintes de résistance au changement seront les plus importantes. Poussé jusqu'à son aboutissement logique, un modèle de gestion des forêts publiques basé sur l'intendance du territoire évoluerait vers la responsabilisation des intendants en matière de destination du bois, par le recours à la négociation avec les acheteurs de leurs choix. Il est donc à prévoir que l'industrie forestière risque de s'objecter à la mise en place d'un tel modèle, étant donné l'importance qu'elle accorde à la maîtrise de ses coûts et à la sécurité de ses approvisionnements. C'est pourquoi la FPBQ suggère le recours à une évolution graduelle des pratiques. Il est possible de maintenir, pour une période prédéterminée, un modèle mixte où les décisions sur la destination du bois pourraient continuer d'être prises par l'État et où les utilisateurs continueraient d'être impliqués dans les opérations de récolte.

Une mise en garde doit cependant être faite face à la mise en place de nouveaux modèles de gestion des terres publiques. Pour la FPBQ, l'intérêt de ces nouveaux modèles est qu'ils puissent contribuer à rendre financièrement rentable la gestion d'un territoire forestier et ses ressources. Peu importe l'évolution des modèles de gestion et de la demande de biens et usages des territoires forestiers, les industriels forestiers demeureront partout et pour longtemps d'importants clients. Or, cette industrie a vécu et continuera de vivre des processus de consolidation qui ont pour effet de concentrer d'importants pouvoirs de marché chez quelques entreprises. On devra donc prendre garde, si on accepte de créer de nouvelles entités actives sur les marchés du bois, de ne pas créer de brèche dans le principe de la résidualité ou de ne pas mettre ces entités en situation de se faire dicter sans recours des conditions de marché. La privatisation de portions de territoires offrirait à cet égard l'avantage d'inclure de nouvelles entités à l'intérieur du territoire visé par les plans conjoints et la mise en marché collective.

3.2 Changements au cadre actuel de gestion

Le mandat du MRNFP devrait dorénavant porter essentiellement sur le développement et la protection des ressources des territoires forestiers plutôt que sur le développement de l'industrie forestière et la création d'emplois par la transformation de la matière ligneuse. Cette dernière fonction devrait relever d'autres ministères à vocation économique et industrielle, afin que le MRNFP se consacre principalement au développement durable des ressources naturelles.

3.3 Réduction des impacts socio-économiques

Il est important de se préoccuper de la diminution des impacts socio-économiques dus à la prise en compte des besoins des autres usages. Que la Commission recommande d'importants changements ou non, il semble évident que d'autres facteurs entraîneront de toute façon des changements dans la structure industrielle québécoise, avec les bouleversements que cela suppose pour les communautés locales et régionales. On pense ici à la progression technologique dans les usines de transformation et dans les procédés de récolte, à la mondialisation des marchés, à la progression constante des forêts cultivées du Sud comme source de fibre et aux contentieux commerciaux internationaux. On pense aussi au fait que les forêts québécoises ne semblent déjà plus, dans certaines régions, être en mesure de répondre aux besoins des industries existantes, que ce soit en bois feuillu de qualité sciage et déroulage ou en bois résineux pour le sciage. Plutôt que d'être considérée uniquement comme une cause de grands dérangements, la remise en question de la gestion des forêts publiques doit peut-être être vue comme une occasion de gérer avec clairvoyance une évolution qui semble de toute façon incontournable.

En plus de prévoir une introduction graduelle et échelonnée d'éventuelles modifications aux modes de gestion, le gouvernement doit aussi se faire un devoir de développer une stratégie d'adaptation des communautés dépendantes du secteur forestier. Cette stratégie se devra d'être variée et de mettre à contribution toutes les composantes du secteur forestier.

Il est particulièrement urgent que l'État instaure une politique d'intensification de l'aménagement forestier. Si celle-ci doit viser à la fois la forêt privée et la forêt publique, elle doit certainement avoir pour objectif de mettre en place les conditions du développement du plein potentiel de production de ressources forestières des forêts privées comme nous l'avons évoqué dans la section sur la forêt privée.

Votre Commission pourrait par ailleurs poser le premier jalon d'une stratégie gouvernementale pour informer la population du Québec de la nécessité de consacrer des ressources à l'intensification de l'aménagement forestier. Les forêts du Québec ont joué un rôle majeur dans le développement de notre société et de nos communautés. Nous avons profité des richesses forestières à un rythme qui s'avère aujourd'hui insoutenable, s'il n'y a pas réinvestissement pour porter la productivité d'une portion de nos territoires forestiers à un niveau supérieur et sans la mise en place de politiques de gestion qui éviteront l'installation d'un cycle « d'une génération qui profite, une génération qui paye ». Nous sommes au seuil d'une période où la société se doit de réinvestir des richesses dans ces forêts qui ont été généreuses et dans le

soutien des communautés qui ont à vivre les inconvénients des perturbations que tous voient venir. Ce réinvestissement ne pourra avoir l'ampleur nécessaire si la population n'en comprend pas le besoin et ne l'appuie pas.

3.4 La protection des paysages, de l'eau et des sols

Le recours à des modèles de gestion basés sur l'intendance du territoire devrait assurer une meilleure prise en compte de la protection des paysages, de l'eau et des sols. Bien que des objectifs clairs devront baliser les décisions des intendants de territoire, les mesures pour assurer cette protection devront être convenues localement. Comme elles pourront affecter la récolte et le calcul de possibilité d'un territoire, il sera nécessaire de prévoir des stratégies évolutives et de ne pas fixer au départ des cibles trop ambitieuses, qui pourraient entraîner trop de fermetures d'usines et une détérioration des conditions de mise en marché pour les producteurs forestiers. Une telle approche évolutive ne doit cependant pas devenir prétexte à une dégradation induite de ces ressources.

Comme suggérés plus haut, les impacts économiques appréhendés de la protection militent pour que celle-ci soit envisagée de concert avec une stratégie de développement de la mise en valeur des ressources. La proposition d'une stratégie intégrée de mise en valeur et de protection permettrait de fixer des objectifs de protection plus ambitieux et de satisfaire les attentes élevées de la population en la matière, tout en rassurant, dans la mesure du possible, les populations dont le développement est fondé sur l'utilisation des ressources forestières.

3.5 Échelle d'application de la gestion intégrée

La gestion intégrée devrait s'appliquer à une échelle beaucoup plus réduite que celle des blocs territoriaux actuellement utilisés pour la gestion des forêts publiques. Bien que le cadre de gestion doive prévoir des possibilités de variation en fonction des situations régionales, deux facteurs doivent guider la délimitation du territoire. D'une part, l'État doit favoriser la mise en place de structures locales de concertation efficaces, capables de conduire à l'établissement de consensus solides, réalistes et adaptés à la réalité des utilisateurs et des communautés qui bénéficient réellement des retombées des activités ayant lieu dans un territoire donné. Ces structures locales de concertation auraient pour mandat de fournir aux intendants des objectifs de gestion adaptés au territoire, en sus de balises gouvernementales générales.

D'autre part, le territoire retenu doit être à la mesure de la capacité d'un intendant unique de maîtriser les exigences d'une réelle gestion intégrée, notamment au niveau de la connaissance fine et réelle du territoire et de ses ressources; de l'animation des structures locales de

concertation; de planification d'objectifs multiples de mise en valeur et de conservation; et de maintien des relations d'affaires avec des utilisateurs et des fournisseurs de services.

4. *Connaissance du capital forestier*

4.1 Évaluation globale de l'état des ressources forestières

Tout comme la Commission, nous ne disposons pas de l'information nécessaire pour donner des opinions vraiment éclairées en la matière. Si nous croyons que les forêts québécoises ne cachent pas de véritables catastrophes environnementales irréparables, il y a raison de s'inquiéter sur l'état actuel et futur de certaines ressources, notamment les dimensions et la qualité du bois et la place des forêts anciennes et des espèces qu'elles abritent.

4.2 Lacunes actuelles du mode de calcul de la possibilité forestière

La Fédération n'est pas en mesure de porter un jugement détaillé sur le système actuellement utilisé pour les calculs de possibilité forestière en forêt publique. Cependant, nous croyons qu'un tel système doit être un outil d'aide à la décision qui intègre des dimensions économiques et géographiques à la dimension biologique. Cette absence d'analyse économique, tenant notamment compte des localisations réelles des peuplements forestiers, est décevante. Nous soupçonnons qu'elle puisse être la cause d'aberrations, en permettant la prise en compte d'hypothèses irréalistes ou en ne mettant pas en évidence la nécessité de raffiner les approches et outils de simulations.

Nous croyons aussi que les territoires faisant l'objet de la planification sont trop vastes et que cela a deux conséquences principales. D'une part, l'exercice en vient à prendre une dimension que certains ont qualifié de virtuelle et qui, certainement, éloigne les résultats de la réalité du terrain. D'autre part, le calcul de la possibilité forestière devient un exercice lourd et long, qui manque de souplesse et freine la réalisation de différentes simulations, d'analyses de sensibilité et de recherche de scénarios alternatifs. Les outils de simulations ne peuvent alors jouer leur rôle d'aide à la décision et permettre au gestionnaire de déterminer une marge de sécurité réaliste dans sa planification.

En faisant ce commentaire, la Fédération, est bien consciente que la réduction des unités de calcul peut avoir un effet sur la possibilité forestière. Encore une fois, les changements proposés pourraient devoir faire l'objet d'une implantation graduelle. Elle pourrait se faire de concert avec une politique d'intensification de l'aménagement, pour s'assurer d'en réduire les impacts. Nous sommes d'avis que les gains à long terme d'une telle approche, en matière de réalisme et de

crédibilité, justifient qu'on l'examine avec beaucoup de sérieux. Si la nécessité d'une politique d'intensification de l'aménagement est un des messages importants que souhaite livrer la FPBQ, nous tenons aussi à faire part à la Commission d'un des constats que nous avons tiré de notre participation au Comité national sur l'intensification de l'aménagement : à la base, le Québec a besoin d'une intensification de la gestion de ses forêts publiques. La gestion territoriale est trop fragmentée (en silo), se fait à des échelles trop grandes et, lorsque vient le temps de passer à des échelles réalistes, cède immédiatement le pas à la planification opérationnelle des utilisateurs, pour qui les besoins d'intégration des usages sont plus des contraintes que des objectifs fondamentaux.

4.3 Échelle territoriale pour le calcul de la possibilité

L'échelle appropriée doit selon nous être une échelle conséquente avec le concept d'intendance du territoire, qui assure que le gestionnaire travaille avec des informations et une connaissance intime du territoire, sur des hypothèses réalistes, dont la faisabilité terrain est démontrable et qui permet l'introduction de dimensions économiques et géographiques dans le calcul.

4.4 Proportion d'attributions et risque acceptable

L'acceptabilité du risque devrait être déterminée par l'intendant du territoire, à la lumière du consensus d'une structure locale de concertation et des objectifs clairs de durabilité qui baliseront ses travaux.

4.5 Approches à préconiser et connaissances à acquérir

Le concept d'intendance du territoire suppose une connaissance intime de ce territoire et de ses potentiels, de ses ressources et des attentes des utilisateurs. Ceux-ci doivent notamment avoir accès à une information qui leur permet de formuler des attentes réalistes. La mise en place graduelle d'approches d'intendance devrait permettre de cerner rapidement les lacunes les plus criantes en matière de connaissances nécessaires à la planification. Le MRNFP pourrait alors, de concert avec les organismes de recherche, développer un calendrier de travail pour combler ces lacunes. Il est certain que cette approche nécessitera plus de connaissances et que des coûts supplémentaires devront être assumés. Il s'agit là pour nous d'une des dimensions de ce que nous appelons « l'intensification de la gestion ».

5. Planification, réalisation et rendement de l'aménagement forestier

5.1 Rationalisation et intégration des inventaires

Cet aspect a été abordé au point 4.5.

5.2 Maître d'œuvre unique de l'inventaire du calcul de la possibilité, de la planification et du suivi des interventions

La Fédération est en faveur d'un maître d'œuvre unique en ce à qui trait aux fonctions de planification et de suivi des activités d'aménagement. Cette approche est même essentielle au concept d'intendance du territoire. Il semble cependant pertinent de faire une réflexion plus approfondie sur les activités d'inventaire. En plus d'examiner des notions d'efficacité, de coûts et de pertinence, cette réflexion devrait nécessairement intégrer des questionnements sur des notions de vérification, d'imputabilité et de transparence envers la population. Les activités d'inventaire ont peut-être un important rôle à jouer pour rassurer la population, sur une base régulière, sur les activités en forêt publique et sur leurs retombées.

5.3 Mesures de flexibilité de planification et de respect des valeurs multiples

Cet aspect a été abordé précédemment, soit aux points 3.1, 3.4 et 3.5.

5.4 Amélioration du processus de planification et partage des rôles et responsabilités

Les professionnels qui doivent assumer la complexe tâche d'une gestion intégrée des ressources d'un territoire public doivent être assurés de conditions de pratique qui leur permettent d'exercer leur mandat sans entrave. Le partage réel des rôles et responsabilités est un premier pas à franchir pour améliorer le processus de planification. La distinction nette entre la fonction d'aménagiste du territoire et la fonction de gestionnaire des approvisionnements d'une usine devrait rétablir un ordre de priorité qui favorisera le développement et l'évolution d'outils et de pratiques de planification appropriés. L'intendant d'un territoire n'a pas à être le gestionnaire des stocks de matière première d'une usine. Nous suggérons une évolution graduelle de ces pratiques.

5.5 Arrimage forêt publique – forêt privée

La FPBQ est d'avis que l'arrimage principal à faire entre les deux types de tenure tient essentiellement à l'établissement des conditions de marché qui permettront le développement d'entreprises de production de ressources et services forestiers rentables, dans le respect des exigences de la foresterie durable, peu importe que le territoire soit public ou privé.

La recherche d'un arrimage qui s'apparenterait à une gestion intégrée entre des portions de territoire public et de territoires privés nous apparaît comme irréaliste, sans intérêt pour les propriétaires et fort probablement porteuse de contraintes inacceptables pour ceux-ci. Plutôt que de rechercher ce type d'arrimage, il nous semble plus judicieux de rechercher une optimisation dans les choix de politiques de développement forestier. La forêt privée est située sur des territoires très productifs et son potentiel n'est pas complètement utilisé. Elle pourrait éventuellement compenser pour les baisses pressenties de production en forêt publique, dans la mesure où on mettra en place les conditions qui inciteront les propriétaires à embrasser cet objectif. Le gouvernement devrait aussi tenir compte qu'en plus de sa productivité naturelle plus élevée que la plupart des territoires publics, la forêt privée lui offre une perspective de levier financier à ne pas négliger lorsque vient le temps de choisir ou investir.

La volonté d'appuyer le développement du potentiel des forêts privées sera d'autant plus importante que la réduction de la production en forêt publique causera de toute façon une hausse de la pression de coupe en forêt privée. Dans ce contexte, le maintien de la productivité actuelle n'est pas suffisant si on veut éviter que cette forte pression n'ait des effets dévastateurs. Une surexploitation de la forêt privée ne sera pas tolérée longtemps de la population et si elle devait advenir, celle-ci pourrait rapidement exiger une intervention publique dans la gestion d'un domaine privé. Au-delà de la frustration certaine que cela entraînerait chez les propriétaires, il faut aussi évaluer ce que cela aurait comme répercussion dans l'approvisionnement industriel et dans le développement des communautés.

5.6 Critères de rentabilité socio-économique

Le principal critère de décision actuellement utilisé pour déterminer l'ampleur et le lieu des investissements en sylviculture semble être la maximisation du niveau de coupe en forêt publique afin de soutenir l'activité industrielle courante. Étant donné toute l'importance des emplois reliés à ces activités, on peut comprendre que ce facteur entre en jeu. Cependant, nous croyons qu'il faut aussi s'interroger sur les effets futurs de ce choix et sur la rentabilité propre des investissements

consentis. La recherche systématique d'un effet de possibilité semble pousser à ignorer d'autres facteurs de décision et concentrer les efforts sylvicoles dans des territoires éloignés et moins productifs. On peut donc se demander si on ne sacrifie pas les rendements forestiers futurs au profit de la récolte d'aujourd'hui et si on ne met pas en place un cercle vicieux qui entraînera le Québec à toujours investir dans ses forêts nordiques, sans mettre à profit toute la richesse, toute la diversité et tout le potentiel des forêts méridionales.

Malgré qu'elle soit souvent marginale dans l'état actuel des marchés du bois, nous croyons que la rentabilité financière des travaux sylvicoles devrait jouer un plus grand rôle dans les décisions d'investissement, tout comme la recherche du développement de forêts résilientes, au potentiel diversifié, situées près des centres de population et susceptibles de générer de fortes retombées socio-économiques dans le futur. Une attention plus grande doit aussi être portée à la dimension qualité de la production forestière, particulièrement dans le cas des forêts feuillues.

5.7 et 5.8 Approche sylvicole pour maximiser les rendements, rentabiliser les entreprises d'aménagement et augmenter le capital forestier et orientation des travaux pour obtenir volume et qualité

Encore une fois, nous croyons que la réponse à ces questions se trouve dans une approche d'intendance du territoire. Nous sommes conscients que les changements que cela suppose pourraient menacer les entreprises de transformation dont l'existence repose sur l'obtention d'une matière première à vil coût. Mais satisfaire le besoin de ces entreprises est incompatible avec la recherche d'une maximisation du rendement à l'État, de la rentabilité des entreprises d'aménagement et de la hausse du capital forestier. Le gouvernement doit donc s'assurer que le territoire sera géré par des professionnels qui en auront une connaissance et une maîtrise profonde et qui auront la latitude de privilégier les meilleures options, même si leurs résultats ne se concrétiseront qu'à long terme.

6. Cadre et mode de gestion des forêts

6.1 Mécanismes de gestion

La FPBQ est d'avis que la gestion basée sur l'intendance du territoire, telle qu'esquissée dans les réponses précédentes, est la plus susceptible de répondre aux objectifs d'adaptabilité régionale, de protection du capital forestier et de cohérence avec une vision de développement forestier durable. La société québécoise pourra alors avoir la certitude que les objectifs de protection du capital et de développement forestier

durable seront les impératifs incontournables auxquels les gestionnaires du territoire auront à répondre, peu importe les mécanismes de gestion qui auront été choisis. La question à se poser est selon nous la suivante : la gestion du territoire doit-elle être subordonnée aux droits consentis et à la gestion « en silo » des ressources ou les droits consentis doivent-ils être tributaires des résultats des exercices de gestion intégrée du territoire ? Tant que la seconde option n'aura pas été choisie et instaurée, la gestion du territoire public demeurera sujet à critique et à de continuelles remises en question.

6.2 et 6.3 Amélioration des systèmes de contrôles et suivis, reddition de compte et gestion par objectif

Du point de vue de l'aménagement durable, la mise en place d'une gestion par objectifs ne pourra jamais être une réussite tant que : 1) le gestionnaire d'une des ressources du territoire aura primauté sur les autres; 2) une utilisation de cette ressource sera privilégiée; 3) le gestionnaire sera redevable, au quotidien, à un utilisateur spécifique. Peu importe le professionnalisme du ou des individus qui auront cette responsabilité, un tel système est tellement « orienté » qu'il y aura toujours apparence de conflit d'intérêts et remise en question par les autres utilisateurs et la population.

Il nous apparaît que, sans changements profonds dans les responsabilités de la gestion du territoire, les retombées positives escomptées d'une gestion par objectif – si on devait l'instaurer pour le territoire public québécois - seraient effacées par la nécessaire mise en place de mécanismes de suivis, de contrôle et de reddition de compte extrêmement serrés, capables de vraiment rassurer le public. Si les fondements du système n'inspirent pas confiance au départ, seuls des contrôles et suivis extrêmement intenses seront capables de susciter cette confiance.

Ces remarques étant faites, la FPBQ est d'avis que la gestion par objectifs, le suivi par critères et indicateurs et la reddition de compte quinquennale par étalonnage seraient probablement satisfaisants, efficaces et efficients, dans un contexte d'intendance, de gestionnaire unique de toutes les ressources du territoire et de détermination collégiale et régionale des objectifs de mise en valeur des territoires. Les fondements d'un tel système combleraient à la base une bonne partie du déficit de crédibilité qui frappe l'actuelle gestion des forêts. L'étalonnage quinquennal, en permettant les comparaisons interrégionales, répondrait aux besoins d'imputabilité tout en laissant aux intervenants régionaux le choix d'accepter en connaissance de cause les résultats des choix qui leurs seront spécifiques. C'est une approche où les autorités ministérielles seraient évidemment en mesure de fixer des seuils de performance et de se ménager des pouvoirs d'intervention advenant un problème majeur.

6.4 Amélioration au système de mesurage

On peut penser que les unités territoriales publiques qui pourraient faire l'objet d'une gestion par intendance demeurerait vastes et que la production forestière continuerait d'y jouer un rôle très important, avec la production de volumes de bois importants. L'intendant du territoire n'étant pas redevable aux utilisateurs industriels, il aurait tout intérêt à pouvoir compter sur un système de mesurage efficace et étanche, mais dont les coûts, qu'il aurait à assumer, seraient optimisés.

6.5 La certification forestière et la gestion par objectif

La certification par une tierce partie est un outil de marché dont le rôle est d'informer le consommateur final d'un produit transformé. Sa poursuite peut certainement contribuer à la mise en place d'une gestion durable de la forêt, mais, de par son aspect volontaire, ne peut en être la seule garante. Par ailleurs, la mise en place d'un système d'intendance tel que nous l'entrevoions devrait permettre l'obtention d'une telle certification avec une grande facilité.

Section C Activités agricoles dans les forêts publiques

Cette section regroupe les préoccupations de l'Union qui, au-delà de la position exprimée par la FPBQ, concernent l'accessibilité accrue pour les producteurs agricoles à la forêt du domaine public et la polyvalence de son utilisation, principalement dans le cas des exploitations acéricoles et des bleuetières.

Les préoccupations de l'Union répondent à la question 1.2 de la Commission, à savoir les changements qui devraient être apportés au cadre actuel de gestion pour améliorer l'harmonisation des diverses activités dans les forêts publiques, la prise en compte des besoins, des valeurs et des aspirations des parties intéressées, et le respect de l'intégrité écologique du territoire.

7. Industrie du bleuet : perspectives de développement

7.1 Portrait de la production

La production du bleuet au Québec représente plus de 300 exploitations qui génèrent des recettes annuelles de quelque 20 millions de dollars. Les bleuets comptent pour la moitié des recettes en provenance du marché du secteur des petits fruits, hormis la canneberge. Les bleuetières aménagées couvrent une superficie de 19 500 ha, dont 92 % se situent au Saguenay-Lac-Saint-Jean et 6 % sur la Côte-Nord.

En saison, 5 % des bleuets récoltés sont vendus frais pour la plupart au Québec. Le reste de la production provinciale, soit 95 %, est congelé avant d'être vendu à des entreprises agroalimentaires pour la fabrication de gâteaux, pâtisserie, yogourt, confitures, etc. À l'échelle du continent nord-américain, le Québec produit et met en marché près de 20 % de la production nord-américaine de bleuets nains sauvages. Ses exportations totalisent plus de 55 millions de dollars par année.

En terme de perspectives d'avenir, l'industrie québécoise du bleuet jouit de certains avantages qui lui confèrent un potentiel de développement intéressant, notamment :

- on estime que seul le quart des territoires forestiers propices à la culture du bleuet est présentement exploité;
- de nombreuses études scientifiques ont démontré les qualités nutritives du bleuet. Ce petit fruit bénéfique pour la santé gagne en notoriété à l'échelle mondiale;
- les producteurs québécois s'intéressent à la deuxième et troisième transformation. Ils ont d'ores et déjà démontré leur capacité à développer de nouveaux produits, comme la purée et le concentré de bleuets. Cette créativité est d'autant plus prometteuse que les

producteurs sont en mesure de faire face à la concurrence internationale.

7.2 Mise en place du programme d'attribution des terres du domaine de l'État sous aménagement forestier ayant pour fins une bleuetière

Lors des consultations de la commission parlementaire sur le projet de loi 136, le ministre des Ressources naturelles avait été sensible aux demandes du Syndicat des producteurs de bleuets du Québec à l'effet que l'essor de l'industrie du bleuet passait par l'augmentation des superficies réservées aux bleuetières et par l'amélioration de l'accessibilité des sites de cueillette en forêt.

Un comité de travail interministériel a été mis en place afin d'analyser les avenues qui permettraient d'augmenter la contribution des terres du domaine de l'État au développement de l'industrie du bleuet. Le rapport de ce comité a été rendu public en septembre 2002. Le comité recommandait, entre autres :

- l'aménagement de bleuetières selon un concept forêt/bleuet sur des terres du domaine de l'État sous aménagement forestier;
- attribuer des baux à bleuetière en accordant la priorité aux demandes d'agrandissement et de consolidation des bleuetières afin de permettre aux producteurs d'atteindre le seuil d'une unité viable de production de 200 hectares.

À la suite des recommandations du comité interministériel, le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP) a mis en place en février 2004 le *Programme d'attribution des terres du domaine de l'État sous aménagement forestier ayant pour fins une bleuetière*. Ce programme permet l'aménagement de bleuetières de type forêt/bleuet sur les terres publiques sous aménagement forestier dans une perspective de développement durable, tout en respectant les droits forestiers consentis.

L'Union salue la mise en place du programme, qui correspond dans une large mesure aux attentes des producteurs et des productrices de bleuets. Toutefois, certaines modalités du programme devront être améliorées, si l'on veut que celui-ci puisse soutenir pleinement l'essor de l'industrie bleuetière et, de ce fait, contribuer au développement durable et à la diversification économique des communautés locales et régionales.

7.3 Accélérer l'identification des terres propices à l'aménagement de bleuetières

Le comité interministériel avait recommandé qu'on aménage, sur un horizon 2002-2007, de nouvelles bleuetières sur quelques 8 500 ha de terres du domaine de l'État gérées par le MRNFP et les MRC, dont 5 000

ha sont présentement réservés à la production de matière ligneuse. Le comité avait également indiqué que la protection des territoires propices à l'aménagement était un objectif à prioriser si l'on veut maintenir de bonnes perspectives de développement de la production de bleuets au Québec. En effet, les pratiques forestières réduisent considérablement la capacité d'un territoire à être aménagé en bleuetière, notamment parce qu'elles détruisent de nombreux plants de bleuets et qu'elles bouleversent le sol de façon importante.

Or, étant donné le peu de ressources humaines et financières allouées au repérage des territoires propices à l'aménagement des bleuetières, l'Union craint que de grandes superficies potentielles à la culture du bleuet soient déboisées et perdues de façon quasiment irréversible.

Dans ce contexte, l'Union recommande à la Commission :

- que les ministères concernés disposent de ressources humaines et financières adéquates pour identifier et repérer rapidement les bleuetières qui peuvent faire l'objet d'aménagement dans les terres du domaine de l'État;
- que le ministère des Ressources naturelles assure la protection des territoires identifiés qui sont propices à l'aménagement de bleuetières.

7.4 Assurer un financement adéquat des producteurs de bleuets

L'objectif du programme visant à permettre aux producteurs d'atteindre le seuil d'une unité viable de 200 hectares ne sera pas atteint sans la mise en place d'un levier économique qui puisse contribuer à diminuer les coûts d'implantation des bleuetières.

En effet, des coûts importants sont reliés à l'aménagement des bleuetières et les producteurs et les productrices ont difficilement accès à du financement provenant d'institutions financières en raison du fait que le capital foncier ne leur appartient pas. De plus, non seulement les producteurs ne reçoivent pas de financement pour l'aménagement des bleuetières, ceux-ci subissent également des frais pour les baux de location.

Dans ce contexte, l'Union recommande à la Commission :

- que soit mis en place un levier économique contribuant à atténuer les coûts d'implantation des bleuetières.

8. La production acéricole sur les terres publiques

8.1 La production acéricole : un modèle d'action collective

L'industrie acéricole est concentrée sur le territoire du Nord-Est de l'Amérique du Nord. Le Canada produit 85 % du sirop d'érable de la planète, le reste étant produit par les États-Unis. Le Québec est la principale province productrice, avec 93 % de la production canadienne (80 % de la production mondiale). La production québécoise, qui est réalisée par 7 200 producteurs acéricoles, représente une valeur à la ferme de 170 M\$, dont 145 M\$ est exportée à l'extérieur de la province.

Au cours des dix dernières années, et plus particulièrement depuis 1998, le nombre d'entailles au Québec a connu une forte croissance, augmentant de plus de 20 % durant la période 1998-2002. En 2000, cette hausse, conjuguée à une année exceptionnelle de production, a amené d'importants surplus sur les marchés. La Fédération des producteurs acéricoles du Québec avait alors créé, un programme volontaire de retrait des surplus (20 M lb de sirop furent retirées du marché). Cependant, cette conjoncture avait déjà occasionné des délais de paiement et une baisse importante du prix payé aux producteurs.

Au début de 2004, les inventaires accumulés depuis 1999 s'élèvent à près de 44 M lb, alors qu'une étude actuarielle démontre qu'une réserve stratégique de 20 à 30 M lb serait suffisante pour approvisionner les marchés.

En février 2003, la volonté des acériculteurs d'organiser, de façon efficace et ordonnée la mise en marché de leur produit, s'exprimait à travers l'adoption, à l'unanimité, d'un projet de contingentement de la production. Ce règlement est désormais en vigueur et s'applique pour la récolte 2004. Son objectif est de mieux gérer la mise en exploitation de nouvelles entailles, et ce, pour permettre à la demande de rejoindre le niveau de l'offre. Parallèlement au contingentement, afin de développer les marchés, les producteurs ont convenu d'augmenter de manière substantielle les sommes qu'ils consacraient à la promotion.

Également, les producteurs acéricoles se sont dotés d'une Agence de vente en 2002. Cette Agence a eu des retombées immédiates, notamment en offrant un prix minimum garanti aux producteurs. Aujourd'hui, l'Agence effectue le paiement du sirop à près de 7 300 entreprises, supervise le classement et la vérification de près de 180 000 barils de sirop et procède à la vente d'environ 65 M lb, soit une valeur de 130 M\$. Elle administre également le *Programme d'avances financières*. Il est loin le temps où les acériculteurs devaient attendre jusqu'à deux ans avant de recevoir un seul sou pour le sirop qu'ils avaient produit.

8.2 Développement de l'acériculture sur les terres publiques

En 1998, un comité interministériel a été mis en place afin d'évaluer la contribution du territoire public au développement de l'acériculture. Dans son rapport publié en 2000, celui-ci recommandait notamment de réserver 25 000 hectares d'érablières en forêt publique, afin de pouvoir répondre à un scénario de développement acéricole. Dans les érablières vouées à l'exploitation acéricole, il recommandait le traitement de jardinage acérico-forestier.

Dans le contexte actuel du déséquilibre entre la production et la demande de sirop d'érable québécois, des actions devront être entreprises afin de remédier à la situation.

8.2.1 Émission de permis de culture et d'exploitation des érablières sur les terres publiques

La Fédération des producteurs acéricoles du Québec (FPAQ) a établi un système de contingentement pour freiner la croissance dans la production de sirop d'érable. Toutefois, plusieurs promoteurs désirent tout de même continuer à mettre en place de nouvelles entailles malgré les surplus de production.

Dans ce contexte, l'Union recommande à la Commission :

- que le ministère des Ressources naturelles n'émette pas de nouveaux permis de culture et d'exploitation des érablières sur terres publiques (incluant les demandes d'agrandissement) afin de réduire les inventaires accumulés de sirop d'érable qui hypothèquent le revenu des acériculteurs existants.

8.2.2 Réserve d'érablières sur les terres publiques

Le ministère des Ressources naturelles gère une réserve de 25 000 hectares d'érablières sur les terres publiques. Cette réserve pourra être utilisée lorsque la croissance des marchés permettra d'atteindre un équilibre entre l'offre et la demande de sirop d'érable. Cette réserve permettra au Québec de se maintenir comme le leader de la production de sirop d'érable au niveau mondial.

Dans ce contexte, l'Union recommande à la Commission :

- de maintenir la réserve d'érablières sur les terres publiques en prévision de la croissance de production qui surviendra lorsque l'équilibre sur les marchés de sirop d'érable sera rétabli.

8.2.3 Tarification des érablières sur les terres publiques

Étant donné la conjoncture actuelle, où le prix payé aux producteurs ne couvre pas le coût de production, les producteurs acéricoles ont des marges de bénéfice considérablement réduites.

Dans ce contexte, l'Union recommande à la Commission :

- que le ministère des Ressources naturelles maintienne les taux actuels de location des érablières en terres publiques utilisées à des fins acéricoles.

8.2.4 Aménagement acérico-forestier

L'utilisation des érablières à des fins acéricoles est une particularité bien québécoise puisque 80 % de la production mondiale de sirop d'érable est réalisée au Québec. Le Québec doit donc être un leader dans la définition des pratiques sylvicoles à préconiser en milieu acéricole. Actuellement, il n'existe aucun guide de pratiques sylvicoles à l'intention des acériculteurs qui tienne compte des dernières connaissances en écologie et en sylviculture.

Dans ce contexte, l'Union recommande à la Commission :

- que le ministère des Ressources naturelles produise un guide d'aménagement acérico-forestier.

CONCLUSION

L'Union des producteurs agricoles (UPA) et la Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ) considèrent qu'en fonction de l'état des forêts et de la faiblesse des revenus tirés des marchés, les autorités gouvernementales n'ont d'autre choix que d'intervenir et d'investir dans le développement durable des forêts. Tenant compte du niveau trop faible des redevances obtenues pour les ressources forestières, les autorités ne peuvent compter uniquement sur celles-ci pour le faire. La forêt, par le biais des impôts et autres taxes perçues lors des activités de transformation du bois, procure aux Gouvernements des revenus beaucoup plus importants que les redevances. Une partie de ces revenus doit être retournée en forêt, afin de s'assurer de sa pérennité et de son développement. La FPBQ et l'UPA insistent pour que les travaux de la Commission se traduisent par des budgets plus importants à consacrer au développement des ressources forestières, notamment en forêt privée. La *Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise* doit aussi s'assurer que ses recommandations touchant la gestion des forêts publiques n'auront pas d'effets négatifs sur les activités des propriétaires forestiers et les programmes qui leur sont destinés.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Section A La forêt privée

La Fédération recommande à la Commission :

1. de s'assurer que les modifications qu'elle pourrait suggérer ne compromettent pas les protections minimales que confère l'actuel régime forestier à la forêt privée;
2. d'examiner quels mécanismes de révision pourraient assurer que les scénarios d'approvisionnement utilisés pour déterminer l'allocation de chaque usine soient réalistes, crédibles et respectent le principe de la résidualité des forêts publiques;
3. que le MRNFP instaure des mécanismes qui permettent l'application de la résidualité en cas de sinistre naturel majeur, afin de permettre une récupération de bois en perdition en forêt privée sans que cela mène à un effondrement des marchés;
4. de bien comprendre les mécanismes de détermination des redevances et d'obtenir un avis sur la pertinence que le mécanisme de fixation des redevances annule systématiquement tout avantage compétitif que pourrait détenir les producteurs de forêt privée;
5. que la mise en place de nouveaux objectifs de protection ne devienne pas une occasion de réduire les sommes perçues pour le bois des forêts publiques, sous prétexte d'une hausse de coûts d'opération;
6. que le MRNFP investisse autant d'efforts et de ressources à établir les coûts d'opération en forêt privée qu'il le fait pour la forêt publique;
7. que les plans conjoints de producteurs de bois soient maintenus et demeurent sous l'égide de la *Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche* pour continuer à jouer un rôle essentiel sur le marché pour les producteurs de bois privés;
8. de recommander une réforme de la fiscalité à l'endroit des propriétaires forestiers soit :
en matière de fiscalité du revenu:
 - la pleine déductibilité des dépenses de sylviculture, que ce soit de revenus forestiers ou autres, lors de l'année où elles sont encourues;
 - l'étalement dans le temps de revenus imposables à la suite de la récolte et de la vente de bois découlant de pratiques forestières durables;

en matière de fiscalité foncière :

- que les méthodes d'évaluation des terres à vocation forestière soient modifiées afin de mettre en place un système d'évaluation des terres à leur valeur économique ainsi que le retrait pur et simple du bois sur pied des biens immeubles.
9. que soit rétabli le budget 2004-2005 du programme de mise en valeur de la forêt privée au niveau du budget précédent soit 34,5 M\$.
 10. que le gouvernement du Québec s'engage à mettre en place les mécanismes de financement qui permettront à partir de 2005-2006, de réaliser les travaux prévus au PPMV et d'intensifier l'aménagement forestier des forêts privées de toutes les régions du Québec.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Section B La forêt publique

La Fédération recommande à la Commission :

1. que le principe d'intendance du territoire (stewardship of the land) s'inspirant de la gestion en forêt privée, soit à la base de la gestion du territoire forestier public. Ce principe permet d'envisager plusieurs modèles d'opération, notamment la privatisation d'une partie du territoire situé à proximité des milieux de vie des communautés ou l'établissement, sous un autre mode de tenure, de fermes forestières familiales;
2. au-delà des différents modèles qui pourraient être envisagés dans la mise en place du principe d'intendance, un des principes de base à retenir est à l'effet que l'intendant soit indépendant des utilisateurs, tout en tenant compte de leurs attentes;
3. que si de nouvelles entités actives sur les marchés du bois sont créées en forêt publique; de ne pas permettre de brèche dans le principe de la résidualité ou de ne pas mettre ces entités en situation de se faire dicter sans recours des conditions de marché. La privatisation de portions de territoires offrirait à cet égard l'avantage d'inclure les nouvelles entités dans le territoire visé par les plans conjoints et la mise en marché collective;
4. que le mandat du MRNFP porte essentiellement sur le développement et la protection des ressources des territoires forestiers plutôt que sur le développement de l'industrie forestière et la création d'emplois par la transformation de la matière ligneuse. Cette dernière fonction devrait relever d'autres ministères à vocation économique et industrielle;
5. que le gouvernement développe une stratégie d'adaptation des communautés dépendantes du secteur forestier, compte tenu des impacts socio-économiques prévisibles d'une réduction de la récolte en forêt publique;
6. que l'État instaure une politique d'intensification de l'aménagement forestier. Si celle-ci doit viser à la fois la forêt privée et la forêt publique, elle doit certainement avoir pour objectif de mettre en place les conditions du développement du plein potentiel de production de ressources forestières des forêts privées;

7. qu'une stratégie gouvernementale soit adoptée pour informer la population du Québec de la nécessité de consacrer des ressources à l'intensification de l'aménagement forestier;
8. que des stratégies évolutives en matière de protection des paysages, de l'eau et des sols, soient convenues localement; que des cibles trop ambitieuses pouvant entraîner trop de fermetures d'usines et une détérioration des conditions de mise en marché pour les producteurs forestiers ne soient pas fixées au départ;
9. qu'une stratégie intégrée de mise en valeur et de protection soit adoptée pour permettre de fixer des objectifs de protection plus ambitieux et de satisfaire les attentes élevées de la population en la matière, tout en rassurant les populations dont le développement est fondé sur l'utilisation des ressources forestières;
10. de favoriser la mise en place de structures locales de concertation efficaces, capables de conduire à l'établissement de consensus solides, réalistes en matière d'utilisation de la forêt publique et adaptés à la réalité des utilisateurs et des communautés qui bénéficient réellement des retombées des activités ayant lieu dans un territoire donné;
11. que le système utilisé pour les calculs de possibilité forestière en forêt publique évolue vers un outil d'aide à la décision qui intègre des dimensions économiques et géographiques à la dimension biologique;
12. que l'échelle territoriale pour le calcul de la possibilité soit conséquente avec le concept d'intendance du territoire; que le gestionnaire puisse travailler avec des informations et une connaissance intime du territoire, sur des hypothèses réalistes, dont la faisabilité terrain est démontrable et qui permet l'introduction de dimensions économiques et géographiques dans le calcul;
13. que soit développé un calendrier de travail pour combler les lacunes les plus criantes en matière de connaissances nécessaires à la planification;
14. qu'un maître d'œuvre unique soit identifié en ce qui a trait aux fonctions de planification et de suivi des activités d'aménagement et que les professionnels qui doivent assumer la complexe tâche d'une gestion intégrée des ressources d'un territoire public soient assurés de conditions de pratique qui leur permettent d'exercer leur mandat sans entrave;
15. que l'arrimage principal entre les tenures privées et publiques tienne essentiellement à l'établissement des conditions de marchés qui permettront le développement d'entreprises de production de ressources et services forestiers rentables, dans le respect des

exigences de la foresterie durable, peu importe que le territoire soit public ou privé;

16. que la rentabilité financière des travaux sylvicoles joue un plus grand rôle dans les décisions d'investissement, tout comme la recherche du développement de forêts résilientes, au potentiel diversifié, situées près des centres de population susceptibles de générer de fortes retombées socio-économiques dans le futur;
17. que la gestion par objectifs, le suivi par critères et indicateurs et la reddition de compte quinquennale par étalonnage soient le système de contrôle dans un contexte d'intendance du territoire et de détermination collégiale et régionale des objectifs de mise en valeur des territoires.

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Section C Activités agricoles dans les forêts publiques

L'Union recommande à la Commission :

1. que les ministères concernés disposent de ressources humaines et financières adéquates pour identifier et repérer rapidement les bleuetières qui peuvent faire l'objet d'aménagement dans les terres du domaine de l'État;
2. que le ministère des Ressources naturelles assure la protection des territoires identifiés qui sont propices à l'aménagement de bleuetières;
3. que soit mis en place un levier économique contribuant à atténuer les coûts d'implantation des bleuetières;
4. que le ministère des Ressources naturelles n'émette pas de nouveaux permis de culture et d'exploitation des érablières sur terres publiques (incluant les demandes d'agrandissement) afin de réduire les inventaires accumulés de sirop d'érable qui hypothèquent le revenu des acériculteurs existants;
5. de maintenir la réserve d'érablières sur les terres publiques en prévision de la croissance de production qui surviendra lorsque l'équilibre sur les marchés de sirop d'érable sera rétabli;
6. que le ministère des Ressources naturelles maintienne les taux actuels de location des érablières en terres publiques utilisées à des fins acéricoles;
7. que le ministère des Ressources naturelles produise un guide d'aménagement acérico-forestier.