

Consultation générale et auditions publiques portant sur le projet de loi n°57 « *Loi sur l'occupation du territoire forestier* »



Pour la Commission de l'économie et du travail

19 août 2009

Mémoire du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement
du Québec (RNCREQ)

Rédaction : Sébastien Caron, directeur général, CRE Côte-Nord
En collaboration avec : Luce Balthazar, CRE Bas-Saint-Laurent et Philippe Bourke, RNCREQ
Mise en page finale et corrections : Lucie Bataille, RNCREQ

454, avenue Laurier Est
Montréal (Québec) H2J 1E7
Téléphone : 514 861-7022
Télécopieur : 514 861-8949
www.rncreq.org

Table des matières

Les Conseils régionaux de l'environnement du Québec.....	3
Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)	3
Introduction	4
A. La gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT) : une réforme nécessaire	5
B. La gestion de la forêt publique : des changements attendus	7
C. Vers quel aménagement écosystémique ?	8
D. Pour un réel aménagement durable des forêts (ADF)	10
Conclusion	12

Les Conseils régionaux de l'environnement du Québec

Les seize conseils régionaux de l'environnement (CRE) interviennent en faveur de la protection et de l'amélioration de l'environnement à l'échelle de chacune des régions administratives du Québec. Par leurs actions, ils cherchent à favoriser l'intégration des préoccupations environnementales dans les processus de développement régional. Pour eux, ce développement doit se faire dans le respect de la capacité de support des écosystèmes. C'est une condition essentielle au développement durable.

Les CRE sont des organismes autonomes, issus du milieu, reconnus comme interlocuteurs privilégiés du gouvernement du Québec sur les questions environnementales. Ils regroupent un nombre croissant de membres d'horizons divers poursuivant des objectifs communs. Ce réseau unique constitue un acteur influent dans le domaine de l'environnement au Québec.

En tenant compte des réalités locales et régionales, les CRE privilégient l'action, la concertation, l'éducation, l'information, la sensibilisation et la veille environnementale, pour atteindre leurs objectifs. Ils défendent des valeurs fondamentales comme la solidarité, l'équité et le respect.

Le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ)

Fondé en 1991, le Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (RNCREQ) a quant à lui pour mission de contribuer au développement et à la promotion d'une vision nationale du développement durable au Québec, de représenter l'ensemble des CRE et d'émettre des opinions publiques en leur nom. Le RNCREQ œuvre dans la plupart des grands dossiers environnementaux (changements climatiques, matières résiduelles, gestion de l'eau, énergie, forêts, mines, agriculture, etc.).

Le RNCREQ agit comme interlocuteur privilégié auprès des gouvernements en matière de consultation pour l'ensemble des régions. Il se veut une coalition permanente, une table de concertation, élue par un processus démocratique.

Introduction

Tout en adhérant à une éthique de la “durabilité”, c’est-à-dire là où la préoccupation est centrée sur la pérennité des ressources, les CRE souscrivent également à une éthique de la “responsabilité”. Ils affirment que le développement doit prioritairement accroître le mieux-être des personnes et des collectivités. Ainsi, ils favorisent les projets et les orientations qui contribuent au renforcement des réseaux de relations entre les personnes, la société et l’environnement. Aussi, ils souscrivent à une proposition de développement guidée par un projet social global, projet qui renforce la participation responsable de tous les membres de la société.

En matière de foresterie, les CRE se positionnent en faveur de la mise en œuvre d’une gestion responsable et durable axée sur un aménagement écosystémique, une gestion intégrée des ressources et une meilleure harmonisation des usages. Ils adhèrent à une vision à long terme du développement du secteur forestier contribuant à la vitalité économique du territoire tout en répondant aux principes de respect de l’environnement et d’équité entre les peuples et les générations.

C’est en contrepoint de leurs objectifs et de leur philosophie du développement durable que les CRE proposent de discuter du projet de loi sur l’occupation du territoire forestier.

Rappelons que les CRE sont très actifs dans le dossier forestier, dans toutes les régions du Québec, particulièrement celles où la foresterie occupe une place importante. En participant activement aux travaux des Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire ainsi qu’aux diverses structures et instances forestières inhérentes à celles-ci, les CRE cherchent à assurer la prise en compte des enjeux environnementaux dans les choix de développement. Il s’agit d’une participation qui est souhaitée, reconnue et appréciée par les autres intervenants du milieu. En outre, plusieurs CRE sont également impliqués dans les processus de certification forestière et en font la promotion. Conséquemment, c’est tout naturellement qu’ils s’intéressent à la réforme du régime forestier

Par ailleurs, c’est également avec beaucoup de rigueur et d’intérêt que les CRE ont participé, depuis plusieurs années, aux nombreux débats sur la foresterie. Le rapport de la Commission Coulombe avait suscité pour eux, comme pour beaucoup de Québécois, l’espoir d’une meilleure foresterie, intégrant davantage les préoccupations environnementales et sociales aux enjeux économiques. Le Sommet sur l’avenir du secteur forestier, tenu à Québec à l’automne 2007, fut quant à lui un exemple de concertation sans précédent dans le domaine de la foresterie, ayant contribué à redonner confiance à

certains de ceux qui avaient été grandement déçus par le peu de suivi accordé à plusieurs recommandations-clés de la Commission Coulombe.

Or le dépôt du *Livre Vert* et du document de travail intitulé *L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts*, plutôt que de répondre aux attentes créées par le Sommet, donnent l'impression d'un recul par rapport aux consensus qui avaient été établis lors de celui-ci.

Le présent projet de loi, bien qu'apportant des précisions sur des éléments plutôt flous jusqu'ici, ne répond quant à lui que partiellement aux enjeux qui préoccupent les CRE. Ceux-ci s'inquiètent notamment de sa capacité à assurer la protection des vieilles forêts et la conservation de la biodiversité. Ce mémoire présentera, de manière générale, ces préoccupations et craintes, en s'attardant, de manière plus particulière, aux dispositions touchant la gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT), l'aménagement durable des forêts (ADF) et l'aménagement écosystémique.

A. La gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT) : une réforme nécessaire

Les CRE militent depuis plusieurs années pour une meilleure intégration et harmonisation des usages dans les forêts publiques du Québec. Aussi, ils reçoivent avec beaucoup d'intérêt la proposition du ministère de créer des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire. Privilégiant la concertation comme stratégie pour la prise en compte de leurs préoccupations, les CRE ont l'habitude de s'impliquer au sein de telles instances. Ils sont d'avis que la mise en place de ces tables locales ne pourra qu'améliorer les pratiques et favoriser une meilleure harmonisation des usages du territoire public québécois.

Toutefois, l'expérience nous permet également de signaler que le succès de ces structures est lié à la capacité de mobiliser l'ensemble des acteurs du milieu, incluant les groupes qui assurent la représentation des intérêts fauniques et environnementaux. Or, ces groupes sont souvent à court de ressources et leur participation devient donc difficile. Qui plus est, les superficies en jeu sont telles que cela implique un niveau d'attention élevé (à titre d'exemple, la seule région administrative de la Côte-Nord a une superficie à peu près équivalente à celle de l'Italie, la Norvège, la Pologne ou la Finlande !). Dans plusieurs régions, particulièrement dans le sud du Québec, ce sont davantage la complexité et la multiplicité des usages et usagers, plutôt que l'étendue du territoire seule, qui posent un défi de taille.

Les CRE sont parmi les organismes environnementaux qui participent le plus activement à ce genre d'instance à l'échelle locale et régionale. Cette participation s'est grandement multipliée dans les dernières années et, en considérant l'étendue des territoires concernés, a exigé des déplacements importants et l'investissement de ressources déjà trop limitées. Ainsi, bien qu'il soit en accord avec l'approche proposée par le ministère, soit la création de tables de GIRT sur l'ensemble du territoire québécois, le RNCREQ croit que le ministère doit assurer leur succès en facilitant la participation des acteurs concernés, notamment les CRE.

RECOMMANDATION 1

Le RNCREQ appuie le MRNF dans sa volonté de mettre en place des tables de gestion intégrée des ressources et du territoire sur l'ensemble du territoire québécois.

RECOMMANDATION 2

Le RNCREQ recommande au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) de faciliter la participation des organismes prenant part aux travaux des différentes tables de GIRT en créant un fonds de soutien à la participation, qui permettra aux organismes impliqués d'assumer pleinement leurs mandats.

Un autre élément, également lié à l'harmonisation des usages, qui préoccupe grandement les CRE, est celui du statut dévolu aux territoires fauniques structurés, particulièrement les réserves fauniques, qui ont souvent vu leur vocation faunique être subordonnée à l'usage forestier du territoire qu'elles occupent. Certains de ces territoires sont d'ailleurs aujourd'hui dans une situation où l'on devrait envisager une « restauration écologique » dans le cadre d'une approche d'aménagement écosystémique.

Le RNCREQ est donc heureux de constater que le ministère entend mieux reconnaître le statut particulier de ces territoires. Il souhaite toutefois que cette volonté de mieux reconnaître les usages, autres que ceux uniquement forestiers dans ces territoires, se concrétise par l'adoption de modes d'intervention forestière différents.

RECOMMANDATION 3

Le RNCREQ recommande au MRNF de mettre en place des modalités d'intervention particulières dans les réserves fauniques, afin d'assurer une meilleure harmonisation des usages et un plus grand respect des objectifs fauniques à la base de leur mission.

Le RNCREQ recommande notamment que l'approche d'aménagement écosystémique développée dans le cadre des travaux de la Table des partenaires pour l'aménagement écosystémique de la Réserve faunique des Laurentides soit utilisée comme modèle pour les autres réserves fauniques.

B. La gestion de la forêt publique : des changements attendus

Le RNCREQ souhaite depuis longtemps des modifications aux modes de tenure actuellement en vigueur sur les territoires forestiers (presque exclusivement des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF)) et une diversification de ceux-ci. Le présent projet de loi, en remplaçant les CAAF par des garanties d'approvisionnement, notamment, constitue à notre avis une réforme majeure qui mérite grandement d'être soulignée. Bien plus qu'un simple changement de mode de tenure, c'est un changement fondamental qui modifie le lien historique entre l'industrie forestière et le territoire. Ainsi, pour nous, la fin du régime des CAAF signifie dans une certaine mesure la reprise en main par l'État de l'aménagement des forêts, ce dont nous nous réjouissons.

RECOMMANDATION 4

Le RNCREQ appuie le MRNF dans sa volonté de mettre fin au régime des CAAF. Il recommande toutefois de mieux définir ses responsabilités et celles des différentes instances (Conférences régionales des élus, Commissions régionales sur les ressources et le territoire, directions régionales du MRNF, etc.) dans les processus décisionnels et de reddition de compte concernant l'aménagement des forêts.

La création de forêts de proximité est également un élément du projet de loi qui nous satisfait. Ayant appuyé, dans le passé, les principes inhérents au programme de forêts habitées, le RNCREQ ne peut qu'encourager le ministère

à aller de l'avant dans la création de forêts de proximité, qui donneront plus d'emprise aux milieux locaux et régionaux sur le développement de leurs communautés et généreront une foresterie à échelle plus humaine que celle pratiquée actuellement.

RECOMMANDATION 5

Le RNCREQ appuie la mise en place des forêts de proximité sur l'ensemble du territoire québécois. Il recommande que le ministère s'assure, par la détermination de critères rigoureux, que l'aménagement qui y sera fait réponde aux principes d'aménagement durable des forêts.

Enfin, nous croyons que la mise en place d'un marché libre des bois peut également contribuer à une diversification de l'usage des produits forestiers et à des retombées plus importantes dans les milieux régionaux et locaux, en générant soit des activités de transformation, soit des usages autres (énergétique, par exemple). Pour nous, il est cependant important que le prix minimum fixé par le bureau de mise en marché ne soit pas uniquement basé sur des objectifs d'efficience en matière d'opération forestière et d'investissements sylvicoles, mais qu'il internalise de manière efficace les coûts sociaux et environnementaux, en conformité avec les principes de la *Loi sur le développement durable*.

C. Vers quel aménagement écosystémique ?

Bien que le *Livre vert* et le document de travail intitulé *L'occupation du territoire forestier québécois et les sociétés d'aménagement des forêts* présentaient l'aménagement écosystémique comme un élément central de la réforme à venir, le projet de loi ne donne que très peu d'éclairage sur la nature de celui-ci.

Or, en lisant entre les lignes, on comprend que le MRNF considère que l'approche « triade », dont la mise en place préconise la création de zones de conservation (aires protégées), de zones d'aménagement intensif (les zones de sylviculture intensive (ZSI) dans le projet de loi) et de zones d'aménagement extensif (ou écosystémique), constitue à ses yeux le modèle d'aménagement écosystémique à privilégier. C'est pourtant une approche qui est loin de faire l'unanimité au Québec actuellement.

Ayant participé activement au projet pilote d'aménagement écosystémique de la réserve faunique des Laurentides ces trois dernières années, le RNCREQ a

été à même de constater les avantages indéniables d'une approche plutôt axée sur un zonage fonctionnel basé sur l'identification de zones à haute valeur en fonction de caractéristiques fauniques, environnementales, socioculturelles et économiques. Cette approche, plutôt que de s'intéresser principalement à la productivité ligneuse et d'en faire le point de départ d'un processus de zonage, tel que le propose l'approche triade, s'intéresse plutôt à identifier, par une démarche enjeu-solution, les zones où des enjeux autres que ceux de productivité ligneuse demandent des modes d'intervention différents. En d'autres mots, on s'intéresse davantage à ce que l'on doit laisser derrière, plutôt qu'à ce que l'on veut récolter.

Bien que le rapport de la Table des partenaires soit toujours en élaboration, les conclusions démontrent que cette approche est techniquement et financièrement applicable, qu'elle permet un maintien, voire une augmentation des volumes récoltables, ainsi que l'atteinte de seuils de restauration écosystémiques dans un territoire qui a subi plus que sa part d'altérations anthropiques depuis plusieurs décennies. Conséquemment, une telle approche nous apparaît non seulement plus valable que l'approche triade d'un point de vue écosystémique, mais elle est également beaucoup plus susceptible d'obtenir l'appui populaire, puisqu'elle favorise davantage l'harmonisation des usages.

Précisons que dans plusieurs régions du Québec, les zones susceptibles d'être convoitées pour l'intensification de l'aménagement (et donc, pour la mise en place de ZSI) associées à l'approche triade, sont aussi celles les plus utilisées pour les autres usages de la forêt. Pensons aux régions plus septentrionales, telles la Côte-Nord, l'Abitibi-Témiscamingue ou le Saguenay-Lac-Saint-Jean, où les territoires les plus propices à une intensification de l'aménagement, alliant des éléments de productivité et de proximité des usines de transformation, sont aussi les territoires où les autochtones et non autochtones pratiquent les activités de cueillette, chasse, pêche, piégeage, etc. L'approche proposée par le ministère, en plus d'être discutable du point de vue écosystémique, s'inscrit donc en faux vis-à-vis des objectifs de GIRT évoqués à la section A.

Enfin, bien qu'on ne puisse généraliser sur ce point, les zones à fort potentiel sylvicole sont souvent les zones qui offrent le plus grand réservoir de biodiversité. C'est d'autant plus préoccupant dans les régions plus méridionales où, en raison d'une concentration plus élevée des populations et d'activités industrielles en place depuis plus longtemps, les enjeux de conservation sont encore plus criants, notamment afin d'éviter la disparition des derniers massifs forestiers intacts. Nous croyons donc qu'il faut être extrêmement prudent dans une démarche qui vise l'implantation de territoires dédiés à la production ligneuse en raison des pertes de biodiversité qui pourraient subvenir. Cet élément est d'ailleurs un de ceux qui ont poussé le Forest Stewardship Council (FSC) à fixer à 5 % le pourcentage maximal de territoire autorisé en

plantations. C'est un élément important à considérer dans le contexte où le gouvernement du Québec cherche à assurer la certification de l'ensemble des territoires forestiers québécois de manière à satisfaire les exigences des marchés internationaux.

Dans le même sens, le RNCREQ est d'avis que la complétion d'un réseau représentatif d'aires protégées établi en fonction de critères reconnus au niveau international doit faire partie d'une approche écosystémique et doit précéder l'établissement de tout type de zonage fonctionnel visant l'accroissement du rendement.

RECOMMANDATION 6

Le RNCREQ recommande au MRNF de réviser son approche et de plutôt évaluer l'opportunité de procéder, à l'échelle de la province, à la mise en place d'un aménagement écosystémique basé sur une approche enjeux-solutions, telle que celle élaborée et documentée dans le cadre du projet pilote de la réserve faunique des Laurentides.

RECOMMANDATION 7

Le RNCREQ recommande au MRNF de travailler de concert avec le Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) afin d'assurer la complétion du réseau d'aires protégées québécois avant de procéder à l'implantation de tout zonage fonctionnel visant l'accroissement du rendement ligneux.

D. Pour un réel aménagement durable des forêts (ADF)

Le RNCREQ a réclamé à plusieurs reprises une réforme du régime forestier s'appuyant sur des critères rigoureux d'aménagement durable des forêts. Il a d'ailleurs, notamment à travers l'action de plusieurs CRE, appuyé et participé aux démarches de certification des territoires forestiers québécois. Or, le projet de loi ne nous convainc pas de l'engagement réel du MRNF à favoriser une stratégie d'aménagement durable des forêts.

Tout d'abord, il nous apparaît évident que l'approche d'aménagement choisie, soit la reproduction d'un modèle « triade » à l'échelle provinciale, menace le maintien de la biodiversité parce qu'elle préconise la création de vastes ZSI sans proposer d'importants gains en conservation. Cela va aussi à l'encontre

d'un réel aménagement durable des forêts, en plus de créer des obstacles à la certification de certains territoires (en fonction de la norme FSC notamment).

Ensuite, parce que le projet de loi rejette le principe de rendement soutenu et le remplace, à la base du calcul de possibilité forestière, par une approche dite « de durabilité », sans réellement préciser concrètement sur quels éléments sera basée cette approche. Le document explicatif souligne que la détermination de la possibilité forestière *« doit permettre d'établir le volume maximum de récolte qui permettra non seulement d'approvisionner les usines de transformation, mais également d'assurer le maintien, voire l'amélioration des écosystèmes forestiers et d'intégrer les besoins liés à l'utilisation diversifiée du territoire forestier »*. Or, quel est le sens qu'entend donner le MRNF à la notion de « maintien » et à « l'amélioration des écosystèmes forestiers » ? Sans plus d'explication à cet effet, le RNCREQ ne peut statuer sur la valeur d'une telle affirmation. En outre, il nous est impossible d'évaluer comment cette stratégie pourra assurer la protection de la biodiversité et celles des vieilles forêts du Québec. Comment pouvons-nous mesurer la valeur de cette « approche de durabilité » ? Dans les circonstances, il nous est préférable de conserver le principe de rendement soutenu jusqu'à ce que soit démontrée la valeur d'une alternative précise.

En fait, les éléments qui permettraient une meilleure compréhension des impacts de cette nouvelle approche ne peuvent être bien saisis actuellement puisque les éléments de base de l'approche ne sont pas connus et ne seront probablement connus qu'à la publication de la Stratégie d'aménagement durable des forêts. **Le RNCREQ tient à déplorer le fait que cet important élément de la réforme du régime ne soit toujours pas rendu public, du moins en partie, et croit qu'il aurait été essentiel à une analyse rigoureuse du projet de loi.** Il aurait été souhaitable de connaître minimalement les grandes orientations de la Stratégie.

Enfin, l'approche d'aménagement proposée par le MRNF nous semble en grande partie incompatible avec un autre élément important du régime actuel, soit la Stratégie de protection des forêts. Cette Stratégie, mise en place suite à de larges consultations publiques du BAPE en 1994, visait à assurer une plus grande durabilité de la foresterie québécoise et le maintien d'écosystèmes forestiers de qualité.

Les cinq grands principes de la stratégie sont les suivants :

- maintenir la diversité biologique du milieu pour accroître la résistance de la forêt, augmenter la polyvalence du territoire et améliorer la productivité du milieu forestier;
- respecter la dynamique naturelle des peuplements afin de limiter le développement de la végétation concurrente et de maintenir la productivité globale de chaque station;

- tenir compte des propriétés des stations lors de la planification des interventions forestières;
- privilégier la régénération naturelle et ne recourir à la plantation d'essences adaptées aux caractéristiques des stations qu'en cas de nécessité;
- réduire la vulnérabilité des forêts et des peuplements forestiers aux insectes et aux maladies. Planifier des interventions sylvicoles préventives qui permettent de maintenir la vitalité des arbres.

Or, plusieurs de ces principes nous semblent mis à mal par l'approche présentée dans l'actuel projet de loi, particulièrement en raison de la mise en place de ZSI sur une importante proportion du territoire forestier productif québécois.

RECOMMANDATION 8

Le RNCREQ recommande au MRNF de démontrer clairement comment il entend remplacer le principe de rendement soutenu par une approche de durabilité qui permettra de s'assurer du respect de la capacité de support des écosystèmes et de préciser quels seront les cibles ou les seuils écosystémiques qu'il entend fixer afin de s'assurer que la nouvelle approche ne génère d'impact important sur les vieilles forêts et la biodiversité, notamment.

RECOMMANDATION 9

Le RNCREQ recommande au MRNF que toute modification à la Stratégie de protection des forêts et/ou à son application en tout ou en partie, sur le territoire forestier public, soit soumise, dans le respect de l'exercice démocratique qui avait précédé sa mise en place, à un exercice de consultations publiques similaire.

Conclusion

En conclusion, bien que le projet de loi amène des éléments intéressants, particulièrement au niveau de la régionalisation, de la gestion intégrée des ressources et du territoire, et qu'il procède à une réforme majeure et souhaitée au niveau du mode de tenure et de la gestion de la forêt québécoise, avec la fin du régime des CAAF, nous croyons qu'il comporte encore plusieurs lacunes importantes.

Pour le RNCREQ, il est clair que les choix faits par le ministère concernant notamment l'aménagement écosystémique et le zonage fonctionnel, de même que le rejet du principe de rendement soutenu sans pour autant proposer une alternative claire, rendent difficile, voire impossible, l'atteinte de critères rigoureux d'aménagement durable des forêts et menacent notamment les vieilles forêts et la biodiversité québécoise. De plus, n'ayant pas encore accès à des éléments essentiels et centraux de la réforme, tels la Stratégie d'aménagement durable des forêts et le Règlement d'aménagement durable des forêts, toujours en élaboration, nous ne pouvons mesurer en quoi ces mesures pourraient amoindrir ou compenser les impacts appréhendés. Dans ce contexte, le RNCREQ souhaite des modifications importantes au contenu du projet de loi.

Le RNCREQ tient à rappeler, en terminant, que les travaux des groupes de travail du MRNF, au printemps dernier, avaient permis de rallier la très grande majorité des participants autour de consensus au sujet d'approches différentes, notamment en matière d'aménagement écosystémique et d'aménagement durable des forêts. Si l'on considère le Sommet sur l'avenir du secteur forestier tenu en décembre 2007, c'est la deuxième fois que des consensus établis par les principaux acteurs du domaine forestier ne sont que très peu pris en compte par le ministère dans la démarche de réforme du régime forestier. Le RNCREQ ne peut que déplorer ce manque d'écoute de la part du ministère.