



Commission régionale
sur les ressources naturelles
et le territoire *Estrie*

- MÉMOIRE -

Sur les orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité

Déposé au ministre des Ressources naturelles et de la Faune
M. Clément Gignac

Adopté par les commissaires de la CRRNT de l'Estrie
le 1^{er} novembre 2011

Sommaire

1.	Introduction	3
2.	Contexte estrien.....	3
3.	Commentaires sur les orientations du document en consultation	6
3.1.	Concept et objectifs	7
3.2.	Délégation de gestion	9
3.2.1.	Déléataires et partenaires	9
3.2.2.	Pouvoirs et responsabilités du délégataire.....	13
3.2.3.	Entente de délégation de gestion d’une forêt de proximité.....	13
3.3.	Implantation des forêts de proximité	14
3.4.	Fonctionnement des forêts de proximité	15
3.4.1.	Planification et réalisation des activités dans les forêts de proximité.....	15
3.4.2.	Planification en période d’implantation (2013-2018).....	18
3.4.3.	Participation du milieu	18
3.4.4.	Certification forestière.....	19
3.4.5.	Mise en marché des bois	20
3.5.	Utilisation et répartition des revenus et des profits.....	21
3.6.	Reddition de comptes et évaluation de la performance des forêts de proximité.....	22
3.7.	Soutien du Ministère aux délégataires	23
4.	Résumé des recommandations et conclusion	25
	Références	29

1. Introduction

La Conférence régionale des élus (CRÉ) de l'Estrie agit à titre d'interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional. Dans le respect des valeurs de la région de l'Estrie, et en concertation avec ses partenaires, la Conférence régionale des élus voit à promouvoir et à stimuler le développement économique, social, culturel et communautaire de la région et s'engage à offrir un encadrement propice à l'établissement des personnes, de leurs milieux et de leurs collectivités. Relevant de la CRÉ de l'Estrie, la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT) a pour mission de soutenir et de promouvoir la mise en valeur et la gestion intégrée des ressources naturelles, tant en territoire privé que public. À cet effet, la région a adopté récemment le Plan régional de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT), traitant notamment des dossiers forestiers en terres privées et publiques.

Le présent mémoire porte sur les orientations qui serviront à rédiger, d'ici le printemps 2012, la politique de forêt de proximité, conformément à la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (L.R.Q., chapitre A-18.1). Il présente le point de vue des commissaires de la CRRNT de l'Estrie sur ces orientations, dans le contexte de ce projet de société, lequel s'adresse à l'ensemble des Québécois, mais également dans le contexte de projets potentiels de forêt de proximité en Estrie, sur la base d'expériences d'ici et d'ailleurs (voir Références).

2. Contexte estrien

Au Québec, avant la forêt de proximité, il y a eu la forêt habitée. Et avant la forêt habitée, il y a eu de nombreuses initiatives de foresterie communautaire ou communale, tant en territoire privé que public. Peu ont traversé les époques, mais la volonté régionale reste la même : une foresterie de proximité, près des populations, près des marchés, près des usines, permettant de mettre en valeur l'ensemble des potentiels multiressources des territoires, créant des retombées pour la communauté, et qui prend part aux décisions en plus d'investir pour créer de la valeur ajoutée dans le territoire.

Le concept de forêt habitée fut lancé en grandes pompes ici même, en Estrie, par le ministre des Ressources naturelles de l'époque, M. Guy Chevrette. C'était en 1996. En tout, 14 projets témoins ont été implantés à la grandeur du Québec, dont l'un en Estrie, dans la municipalité de Saint-Augustin-de-Woburn (MRC du Granit).

Ces projets devaient servir à approfondir l'expérience québécoise et d'en venir à la rédaction, au tournant des années 2000, d'une politique gouvernementale sur la forêt habitée au Québec. En réalité, 15 ans plus tard, seulement deux des 14 projets témoins de l'époque ont officiellement survécu, dans leur forme originale, et aucune politique sur la forêt habitée n'a été adoptée.

Le projet de forêt habitée du mont Gosford, en Estrie, tout comme celui de la Forêt de l'Aigle en Outaouais, a survécu, entre autres, grâce à un territoire suffisamment grand pour permettre une masse critique de ressources (un peu moins de 6 000 ha pour le mont Gosford et environ 14 000 ha pour la Forêt de l'Aigle), et grâce à la qualité de sa matière ligneuse (contrairement à d'autres projets ailleurs dans la province). Naturellement, cette matière ligneuse fut concédée aux délégataires visés, privilège vécu par seulement la moitié des projets témoins du Québec.

En 2011, que reste-t-il du concept de forêt habitée en Estrie? Tout d'abord, il reste le projet témoin lui-même. Le délégataire de la convention d'aménagement forestier, la municipalité de Saint-Augustin-de-Woburn, a permis la création d'un organisme de gestion intégrée permanent, Gestion Mont Gosford, regroupant les principaux groupes d'intérêt du territoire. Ce projet a connu des succès, mais fait face actuellement à son destin, comme il le sera démontré dans les pages suivantes. Autre héritage : l'existence de ce projet en Estrie a suscité l'intérêt de nombreuses autres municipalités à s'impliquer dans une prise en charge de la gestion des ressources naturelles en forêt publique. S'impliquant d'abord sur le plan des activités récréotouristiques, plusieurs d'entre elles envisagent maintenant une participation plus grande dans la gestion forestière.

La forêt publique estrienne est également caractérisée par l'industrie forestière régionale s'y approvisionnant. Les industriels forestiers, dont la qualité des interventions en forêt est reconnue tant dans la région que dans la province, fournissent de nombreux emplois locaux en forêt pour la réalisation de ces travaux. Le territoire public destiné à l'aménagement forestier est fragmenté à l'échelle régionale et couvre environ 51 000 hectares dans trois MRC (Granit, Haut-Saint-François et des Sources). Au plan de l'unité d'aménagement forestier, la seule présente en Estrie a vu ses limites réaménagées pour 2013 afin de respecter le territoire de la région administrative. Des années d'efforts ont été nécessaires afin de créer cette entité unique, qui permet aux intervenants estriens d'exercer leur leadership dans la gestion de ce territoire.

Enfin, le contexte forestier estrien est d'abord et avant tout sa forêt privée. À l'inverse de l'ensemble du Québec, 93 % du territoire forestier est de tenure privée et 7 % de tenure publique. Le territoire forestier privé est morcelé et on y compte un peu moins de 10 000 propriétaires, dont environ 4 000 sont des producteurs forestiers reconnus. Près de 35 % de ce territoire fait d'ailleurs l'objet d'une certification forestière FSC, cas unique au Québec. Finalement, l'Estrie est à l'aube d'abriter l'un des premiers projets de foresterie communautaire en territoire privé au Québec. En effet, à compter du 31 décembre 2011, il est prévu qu'une propriété de 5632 ha soit cédée, au profit des deux communautés de Saint-Herménégilde et de East Hereford (MRC de Coaticook), à un organisme à but non lucratif (OBNL), selon les dernières volontés de son propriétaire aujourd'hui décédé, monsieur Neil Tillotson. L'OBNL deviendra alors délégataire de la gestion et du développement des ressources naturelles et du territoire de ladite propriété privée.

Aux fins de compréhension commune du reste du document, la CRRNT considère que le principe à la base du concept débattu ici est la foresterie communautaire, vocable utilisé et reconnu mondialement. Néanmoins, la mode des époques a fait que les appellations ont évolué, allant de forêt communale, à la forêt habitée à la forêt de proximité, en passant par certaines variantes comme les fermes forestières et les métairies.

3. Commentaires sur les orientations du document en consultation

Les prochains commentaires sont structurés en suivant la séquence de numérotation des sections du document soumis en consultation. **Tout d'abord, la CRRNT recommande au MRNF de modifier le nom de la politique pour le suivant : politique de forêt publique de proximité.** Autant en Estrie que dans les autres régions forestières du Québec, la forêt située géographiquement à proximité des noyaux villageois et urbains est surtout la forêt privée. Le titre actuel porte donc à confusion et, d'ailleurs, la situation a confondu plusieurs citoyens présents aux séances d'informations publiques organisées par le MRNF sur le sujet cet automne. Ce faisant, la CRRNT de l'Estrie reconnaît que le projet actuel s'adresse uniquement à la tenure publique et elle ne se prononcera donc pas sur l'absence de la forêt privée dans ce nouveau concept, tout en le déplorant.

D'un point de vue général, la CRRNT de l'Estrie apprécie l'initiative du MRNF de publier un tel document sur la foresterie communautaire en territoire public, ce qui est attendu depuis plusieurs décennies.

Toutefois, il n'existe pas de modèle parfait de politique de foresterie communautaire ou de forêt de proximité, simplement car ce serait une erreur de tenter d'inclure l'ensemble des spécificités locales et régionales dans un modèle provincial unique. La possibilité de décentralisation n'a jamais été autant réalisable que maintenant, notamment avec l'insertion dans la LADTF du concept de forêt de proximité et de délégation de gestion. Aussi, il n'est pas vital de viser une politique parfaite et totalement consensuelle afin d'obtenir des retours positifs significatifs dans les communautés visées.

L'objectif, après tant d'années d'attente, est que des projets concrets de foresterie communautaire se déploient et soient officiellement reconnus par le MRNF, nonobstant certaines imperfections dans la politique elle-même. **La CRRNT recommande donc au gouvernement du Québec d'adopter le plus rapidement possible la politique de forêt de proximité afin que des projets concrets viables soient mis sur pied dans la province.**

3.1. Concept et objectifs

La section sur les concepts énonce clairement que la proximité socioéconomique s'évalue au regard des relations tissées entre les différents acteurs du territoire. Cependant, la question des partenariats s'avère cruciale au succès des projets de forêt de proximité, tout comme ce fut le cas pour les projets de forêt habitée, et celle-ci est totalement absente des objectifs actuellement proposés. L'objectif visant à permettre aux communautés de développer ou de consolider une expertise en matière de gestion du territoire forestier et de ses ressources devrait donc être beaucoup plus explicite en regard des partenariats avec les différents acteurs du milieu.

En ce sens, il ne faudrait pas être réticent à parler notamment de partenariat avec l'industrie forestière. Cette dernière a souvent une plus grande capacité que les communautés, en termes de capital financier et d'expérience d'affaires, aussi bien qu'en termes d'expériences juridiques et légales. Leur présence, par le biais d'un partenariat, viendrait donc solidifier la pérennité de certains projets de forêt de proximité et la capacité des communautés à s'impliquer dans la gestion des ressources naturelles. Le changement doit se faire avec les acteurs en place, et non contre eux.

Le concept de forêt de proximité ne devrait pas uniquement réviser la notion des droits consentis, mais devrait également aborder celle de bâtir des partenariats. **La CRRNT recommande donc que le document incite davantage, dans les objectifs, sur la notion de développement ou de maintien de l'expertise au sein des communautés, par le biais de partenariats, mettant à profit les compétences de chacun et partageant équitablement les risques.**

Les partenariats sont des outils de gouvernance efficaces dans une ère d'opportunités et de menaces générées par la mondialisation. Adaptés au contexte de chaque communauté, ils peuvent fournir les aptitudes, les technologies, les ressources et les accès aux marchés qui, autrement, ne pourraient pas être obtenus par les communautés.

La section sur les objectifs devrait également faire référence à une pérennité ou une sécurité à long terme quant aux accès au territoire et aux droits sur les différentes ressources naturelles. Cette absence d'engagement à long terme était d'ailleurs décriée dans le contexte des anciens projets de forêts habitées. Le MRNF devrait donc s'engager sur du long terme avec les communautés impliquées dans des projets de forêts de proximité.

Un autre élément à considérer dans les objectifs concerne la protection, de façon permanente, des bénéfices environnementaux du territoire (biodiversité, zones à haute valeur de conservation, eau, sols, etc.). En fait, les communautés, malgré les aléas démocratiques, restent conscientes qu'aucune activité ne devrait nuire à l'équilibre écologique de la forêt et priver les générations futures de ce qui est actuellement disponible et existant.

C'est pourquoi la CRRNT recommande que deux objectifs généraux soient ajoutés, soit l'un portant sur une garantie d'accès à long terme, pour les délégataires, aux bénéfices et aux ressources du territoire, et l'autre portant sur l'engagement des délégataires à assurer le maintien des bénéfices environnementaux et des hautes valeurs de conservation du territoire concédé.

3.2. Délégation de gestion

3.2.1. Délégués et partenaires

La CRRNT salue le concept de délégation de la gestion des forêts de proximité, qui est proposée dans un contexte de réelle décentralisation : soit une délégation auprès d'intervenants imputables et élus ainsi qu'un transfert des mécanismes de redevances, donnant, et non pas assurant, l'accès à l'autofinancement. Malgré l'intégration des notions de partenariats dans cette section du document en consultation, la CRRNT réitère sa position voulant que les partenariats soient présentés dans le contexte des objectifs de la forêt de proximité, plutôt que dans celui de la délégation. La réussite des projets dépend tellement de ces partenariats qu'ils doivent être placés à l'avant-plan d'une future politique sur le sujet.

Toutefois, la question des droits existants dans les territoires des forêts de proximité demeure compliquée et délicate. Comme il a été mentionné à la section 3.1, le concept de forêt de proximité ne devrait pas uniquement réviser la notion des droits consentis, mais devrait également aborder celle de bâtir des partenariats. Pourtant, dans certains cas, la situation demande à être clarifiée. Les projets de forêt habitée ont vécu ces situations très floues où le développement, tant du concept de forêt habitée que des projets eux-mêmes, fut ainsi limité.

Les droits forestiers et fauniques sont les principaux à aborder. Le premier, lorsqu'en qualité et en quantité, est celui qui rapporte le plus de bénéfices à court terme et sert de levier structurant pour développer les autres potentiels à long terme. Ce droit à la matière ligneuse peut prendre deux formes : la responsabilité de l'aménagement forestier et l'octroi de la matière ligneuse générée par l'aménagement forestier. Dans le cas de la forêt de proximité, sur la base des expériences antérieures des projets de forêt habitée, l'aménagement forestier doit

être perçu comme une activité génératrice de revenus à court terme et créatrice de richesse à long terme. Les délégataires, dans le contexte de l'aménagement forestier, devraient donc se percevoir comme des producteurs de ressources.

En ce sens, même si la matière ligneuse est attribuée à l'industrie, le modèle serait possible seulement s'il y a entente avec l'industrie forestière afin que cette dernière limite son rôle à celui d'acheteur de matière ligneuse. Les ressources exploitées et aménagées dans le territoire de ces projets devraient de toute façon être négociées à leur valeur marchande, question d'optimiser les revenus. Les ententes de partenariats à long terme devraient donc convenir des mécanismes de fixation des prix, plutôt que des prix eux-mêmes. Ce choix rendrait possible le développement de forêts de proximité sur des territoires d'unité d'aménagement suffisamment grands, malgré la présence de droits sur la matière ligneuse.

Avec ce modèle, l'industrie réaliserait qu'elle aurait tout à gagner d'un tel partenariat, lui permettant de contrôler ses coûts d'approvisionnement et de se concentrer sur la transformation du bois. Ces ententes faciliteraient le déploiement des forêts de proximité dans les forêts publiques et simplifierait grandement la gestion intégrée des ressources dans ces territoires. Finalement, il est évident que les projets proposés devraient bénéficier de suffisamment de territoire forestier afin de pouvoir amortir les frais fixes de planification forestière et autres sur un plus grand territoire, tout en modulant les pratiques et les intensités de ces dernières en fonction des spécificités du projet (voir section 3.4.1).

Outre les droits forestiers, il est également stratégique, dans une réelle perspective de gestion intégrée, de bénéficier des droits fauniques. La forêt habitée du mont Gosford, dont le territoire est compris dans la ZEC Louise-Gosford, subit d'ailleurs cette dualité entre deux organismes, qui la place face à une situation déterminante par rapport à son développement. Les gestionnaires des ZEC détiennent plusieurs responsabilités, dont celles de planifier,

d'organiser, de diriger en plus de contrôler l'exploitation, la conservation et l'aménagement de la faune dans le respect de certains principes directeurs dictés par le MRNF. Ils peuvent également se voir confier le développement de certaines activités récréatives et la tarification de l'accès au territoire. Plusieurs de ces responsabilités recourent aussi celles de l'actuel délégué de la forêt habitée au mont Gosford.

Au surplus, beaucoup des membres de la ZEC choisissent une façon d'occuper le territoire et de contrôler son accès, ce qui pourrait, dans certains cas, donner l'impression de limiter l'accès au territoire public pour les autres utilisateurs et pour de nouveaux chasseurs. S'inspirant de cette situation, vécue également ailleurs au Québec¹, les projets de forêts de proximité devraient veiller à rapatrier ou à bénéficier de ces droits, dans le respect de la volonté des gestionnaires et des chasseurs. Cela permettrait une meilleure concertation concernant l'accès au territoire public, une réelle gestion intégrée des forêts de proximité et un meilleur partage des pouvoirs décisionnels et des bénéfices. Non seulement ces droits fournissent-ils des revenus mais, de plus, la concomitance de deux organismes gestionnaires sur un même territoire condamne les personnes impliquées, dans les deux organismes, à des pertes d'efficacité et des frustrations communes.

Conséquemment, les communautés impliquées dans les forêts de proximité devraient envisager, dans un contexte de gouvernance efficiente, la pertinence de créer une entreprise d'économie sociale, une société ou une corporation, qui serait responsable de la planification et de la gestion de l'ensemble des ressources naturelles déléguées, plutôt que la municipalité elle-même. Cela permettrait d'éviter que certaines tâches administratives soient inutilement à la charge des élus et de l'administration municipale. Aussi, cela permet d'accroître

¹ *L'Actualité* – La guerre des panaches, [En ligne], <http://www.lactualite.com/environnement/la-guerre-des-panaches> (consultée le 19 octobre 2011).

L'Actualité – La guerre de l'original (photoreportage), [En ligne], <http://www2.lactualite.com/multimedia/photoreportage/la-guerre-de-l-original/2011-09-14/> (consultée le 19 octobre 2011).

la crédibilité du projet, tout en facilitant la mise en commun des ressources et des connaissances et en favorisant le respect mutuel des partenaires.

Afin de pouvoir bénéficier d'une masse critique de ressources à sa disponibilité et de permettre une réelle gestion intégrée, la CRRNT recommande donc que les projets de forêts de proximité soient proposés dans des territoires de superficies suffisamment importantes, où la délégation des droits fauniques et droits de l'aménagement forestier soit minimalement possible. La nécessité de détenir des droits sur une masse critique de ressources est apparue essentielle, dans les projets antérieurs de forêt habitée, afin de développer au maximum les potentiels et afin de contrôler les facteurs et les coûts de production des biens et des services.

Outre les partenariats et l'accès à un minimum de potentiels de mise en valeur, un autre élément permettra à certains projets de forêt de proximité de se démarquer : un support indéfectible de l'ensemble de la communauté et de ses leaders.

En effet, pour des projets d'égale valeur, des projets de forêts de proximité bénéficiant de l'implication de leaders locaux reconnus, qui acceptent de consacrer temps et énergie au projet et qui possèdent des aptitudes, des compétences et les réseaux nécessaires, devraient être privilégiés. Au surplus, il ne fait pas de doute pour plusieurs que le succès d'un projet de forêt de proximité sera d'autant plus grand s'il s'inscrit dans une logique de cohérence et de concertation régionale. En effet, à cette étape-ci, l'existence de plusieurs projets de forêt de proximité au sein d'une même MRC ou d'une même région, serait de nature à nuire, de façon intrinsèque, aux projets eux-mêmes.

Par conséquent, il est à prévoir que les CRRNT auront à jouer un rôle catalyseur important afin de contribuer à la réalisation des projets de forêts de proximités portés par les MRC ou les municipalités de leur territoire. **La CRRNT recommande donc que le MRNF privilégie les projets de forêts de**

proximité issus d'une concertation ou d'une réflexion régionale, et bénéficiant de l'implication assurée de plusieurs leaders locaux et de l'ensemble de la communauté.

Nonobstant les droits fauniques et forestiers, le document de consultation propose que l'ensemble des droits existants soit respecté. Cependant, deux questions importantes demeurent : qui honorera les droits et les ententes existantes (ex. : entente à long terme de cohabitation acéric-forestière déjà signée entre les acériculteurs et les bénéficiaires de CAAF actuels) et qui pourra, à l'avenir, déterminer le niveau de redevances ou la valeur du bail de location (ex. : permis d'exploitation d'érablière)? **La CRRNT de l'Estrie recommande donc que ces questions importantes soient clarifiées dans la future politique de forêt de proximité.**

3.2.2. Pouvoirs et responsabilités du délégataire

Malgré la liste exhaustive des pouvoirs pouvant être délégués dans le contexte de forêt de proximité (annexe 1 du document en consultation), les droits miniers et la plupart des droits énergétiques ne sont pas proposés. **La CRRNT de l'Estrie recommande que malgré cette absence, les délégataires des forêts de proximité soient obligatoirement consultés sur le développement des filières minières et énergétiques, dans les territoires de projets de forêts de proximité.**

3.2.3. Entente de délégation de gestion d'une forêt de proximité

Il est fondamental que la tenure des forêts de proximité et les ententes de délégation en découlant se fondent sur la superficie du territoire, plutôt que sur le volume de matière ligneuse. Cette notion a notamment l'avantage de simplifier les négociations de financement de toutes sortes, sur la base d'un concept ou d'une variable stable et claire pour tous les intervenants. Aussi, cela favorise la

gestion intégrée des ressources naturelles du territoire en mettant l'accent sur le territoire plutôt que sur la matière ligneuse.

3.3. **Implantation des forêts de proximité**

D'emblée, la CRRNT de l'Estrie salue l'audace du MRNF de viser, d'ici moins de 18 mois, à convertir 81 délégations actuelles de toutes sortes en forêt de proximité et d'inviter à la création de 10 à 15 nouveaux projets. La tâche s'annonce colossale pour tous les intervenants impliqués. Aussi, il est prudent d'évaluer l'implantation de nouveaux projets de forêts de proximité avant d'en étendre le concept. Cependant, la CRRNT est d'avis que le MRNF devrait être clair sur ses intentions afin de permettre aux intervenants d'avoir l'heure juste et de pouvoir s'y préparer en conséquence. Pour les uns, cela aura pour effet d'éviter de ne pas créer de faux espoirs; pour les autres, cela permettra de mieux se préparer aux changements à venir. **En ce sens, elle recommande que le MRNF identifie rapidement quelle sera la cible idéale du pourcentage du territoire public en forêt de proximité, en fonction de ses différentes obligations législatives.**

La création de nouveaux projets de forêt de proximité apportera une autre réalité, fort importante pour l'Estrie : celle des territoires publics régionaux résiduels, ou orphelins, qui ne seraient pas intégrés dans un projet de forêt de proximité implanté dans une unité d'aménagement donnée. Rappelons que les CRRNT sont responsables de la coordination des Tables de GIRT dans les unités d'aménagement, tandis que le MRNF est maintenant responsable de la planification forestière, réalisée en concertation avec la Table de GIRT. Cette structure est déjà en place et est active depuis maintenant plus d'un an. Une dynamique s'est créée et une collaboration de travail s'est développée entre les différents intervenants.

C'est à l'échelle de l'unité d'aménagement que sont réalisés le calcul de possibilité forestière, la planification des travaux d'aménagement et la gestion intégrée des ressources par l'actuelle Table de GIRT concernée. La mise sur pied d'une forêt de proximité, ne couvrant qu'une partie d'une unité d'aménagement existante, aura comme impact de modifier les territoires de planification et de créer des portions de territoires publics qui pourraient être de petites dimensions et orphelins. Si les projets de forêt de proximité doivent démontrer la viabilité financière du projet, ils devraient également faire une démonstration analogue pour les territoires publics orphelins que ces projets pourraient engendrer.

La CRRNT recommande donc qu'une attention particulière soit portée aux possibles territoires publics résiduels créés par des projets de forêts de proximité et qu'une démonstration de viabilité économique et financière soit faite, tant pour le territoire du projet de forêt de proximité que pour le territoire public régional résiduel. Cette recommandation en apporte une autre qui concerne l'analyse des futurs projets de forêt de proximité.

En effet, étant donné l'importance des travaux des CRRNT et les différentes responsabilités leur étant dévolues, elles doivent être reconnues officiellement parmi les organismes régionaux que le MRNF prévoit consulter pour la sélection des forêts de proximité. **En conséquence, la CRRNT de l'Estrie recommande donc que le MRNF s'engage à consulter les CRRNT, parmi les organismes régionaux ciblés, sur la sélection des forêts de proximité.**

3.4. Fonctionnement des forêts de proximité

3.4.1. Planification et réalisation des activités dans les forêts de proximité

Au Québec, l'État tend à concevoir les projets de foresterie communautaire selon le même modèle que celui utilisé avec l'industrie forestière. En effet, l'une des conditions à la création de projets de forêt habitée, à l'époque, était de

respecter les régimes en place (forestiers, fonciers et autres). Cela condamnerait donc ces projets de foresterie communautaire à être soumis au même régime réglementaire normatif, ce qui limiterait la portée et l'évolution des projets témoins de forêt habitée (d'ailleurs, seulement deux projets ont survécu).

Pourtant, leurs intérêts sont totalement divergents et la foresterie communautaire se distingue de la foresterie industrielle du fait, notamment, qu'elle vise une approche multifonctionnelle de développement de l'ensemble des ressources du territoire, et non seulement la matière ligneuse. Elle est donc confrontée à des fardeaux administratifs et financiers disproportionnés par rapport à son exploitation de petite échelle et ses objectifs de gestion distincts. Sans plaider en faveur d'une exemption complète du régime réglementaire, une plus grande souplesse s'impose dans l'application ou la définition de ces règlements. Au surplus, le développement d'un cadre réglementaire adapté au contexte distinct de la forêt de proximité serait beaucoup plus performant. Cette approche aurait également comme effet de permettre l'innovation, propre à la spécificité de chacun des contextes régionaux dans lesquels se déploieront les projets de forêt de proximité.

Gardons à l'esprit les principes suivants, démontrés par les expériences antérieures :

- si une communauté détient des droits sur un territoire et ses ressources;
- si une communauté participe aux processus décisionnels affectant la gestion des ressources et du territoire concerné;
- si une communauté bénéficie des retombées de la mise en valeur intégrée à long terme des ressources et du territoire;
- alors, les ressources et le territoire seront l'objet d'une gestion durable plus efficace.

En ce sens, la CRRNT de l'Estrie recommande qu'un cadre réglementaire adapté au contexte distinct de la forêt de proximité soit développé afin de ne pas nuire à la viabilité de ces projets et afin d'assurer

une reconnaissance des objectifs distincts des communautés, une responsabilisation des gestionnaires et des élus impliqués (approche par objectifs plutôt que normative).

Les orientations actuelles contenues dans le document en consultation proposent une approche de planification intégrée de l'ensemble des activités de mise en valeur sur le territoire concerné par un projet de forêt de proximité. Cependant, il semble que seulement les ressources ayant été déléguées dans le contexte du projet de forêt de proximité seraient à inclure dans cette planification intégrée. Il va sans dire que le contexte actuel de la forêt habitée du mont Gosford et dans le contexte proposé actuellement pour les forêts de proximité, qui dicte le respect des droits existants, si une évolution est réellement souhaitée, l'ensemble des activités ayant cours sur le territoire en question devrait faire l'objet d'une planification intégrée, plutôt que d'une simple cohabitation des usages. Cela permettrait notamment de reconnaître officiellement le statut du délégataire de forêt de proximité et de le rendre légitime aux yeux des utilisateurs actuels.

La CRRNT recommande donc que la planification intégrée, à l'échelle des projets de forêts de proximité, comprenne l'ensemble des activités présentes dans le territoire, en permettant des modulations en fonction des obligations de chacun des détenteurs de droits existants.

L'accréditation des entreprises d'aménagement devraient être obligatoires, tant dans les unités d'aménagement que dans les territoires des forêts de proximité. Ce sont, dans les deux cas, des territoires publics à part entière et le public a droit à ce genre de garantie de qualité.

3.4.2. Planification en période d'implantation (2013-2018)

Comme le propose le MRNF, il paraît tout à fait légitime qu'un représentant de projet de forêt de proximité, établi dans une unité d'aménagement existante, doive siéger à la Table de GIRT afin qu'il puisse émettre ses préoccupations. Cependant, cela devrait se faire dans le contexte de la réalité de chacune des régions. En Estrie par exemple, le choix a été fait que la structure de la Table de GIRT devait être la plus simple possible, étant donné que le territoire est petit et que les ressources disponibles sont limitées. Ainsi, seulement 14 représentants y siègent et il ne serait pas souhaitable, d'un point de vue d'efficacité, que ce nombre augmente beaucoup.

La CRRNT recommande donc au MRNF de laisser, au milieu régional, le choix de la façon d'intégrer un représentant de projet de forêt de proximité au sein de ses Tables de GIRT.

3.4.3. Participation du milieu

À cet élément, nous y ajouterons également celui de la consultation du public. Ces deux éléments sont réellement incontournables pour assurer une reconnaissance et une adhésion au projet de la part de la population.

Les expériences antérieures de foresterie communautaire (au Québec, en Europe et dans le nord-est états-unien) ont démontré que plus la population est impliquée et informée du projet, plus ce dernier est soutenu par le milieu et par ses leaders. Il est également fort louable de laisser le choix des modèles de participation du milieu et de consultation du public aux délégataires afin de permettre l'innovation, l'efficacité et la régionalisation.

D'ailleurs, rien ne sert de définir LA meilleure approche provinciale visant à favoriser une véritable participation de la population et du milieu. En effet, en

fonction des critères de sélection définis dans le document de consultation, les projets n'ayant pas été intégrés et documentés convenablement ces deux modes de participation ne devraient tout simplement pas franchir l'étape de sélection des projets.

Aussi, la communauté reste la mieux placée pour bien cerner ses besoins, ses intervenants et ses leaders à impliquer et à consulter. Parallèlement, plutôt que de simplement rendre publics les plans d'aménagement intégré, les rapports financiers et les calendriers de réalisation annuels ou quinquennaux, le délégataire de forêt de proximité devrait aussi s'engager à les rendre facilement accessibles et à les vulgariser.

La reconnaissance locale de la culture forestière bénéficierait forcément de cette vulgarisation et contribuerait à augmenter l'adhésion au projet et le sentiment d'appartenance au territoire. **La CRRNT recommande ainsi au MRNF d'insister fortement, lors de l'analyse des projets déposés, sur l'importance de la participation du milieu et de la consultation du public, tout en exigeant une accessibilité et une vulgarisation de l'ensemble de la planification et des rapports déposés.**

3.4.4. Certification forestière

La certification du territoire forestier offre à ses détenteurs d'être en meilleure position pour maintenir ses accès aux marchés des produits forestiers. Aussi, elle oblige notamment ses détenteurs à réfléchir à la participation du milieu dans la planification forestière et à la protection des hautes valeurs de conservation, et donc de se structurer en tenant compte de plusieurs exigences qui lui seront tout autant utiles dans le contexte du régime forestier québécois. Néanmoins, les coûts d'implantation sont très importants, surtout lorsqu'ils sont amortis sur une plus petite quantité de matière ligneuse.

À cet effet, la possibilité d'avoir une certification de groupes pour les forêts de proximité du Québec pourrait être une avenue intéressante. Aussi, il y aurait lieu d'évaluer la faisabilité et la légitimité de l'application de la norme FSC des forêts de petites dimensions et à aménagement de faible intensité (PDAFI), qui pourrait être mieux adaptée au contexte de la foresterie communautaire en territoire public. Étant donné ce contexte, il est plutôt inutile d'imposer la certification des territoires de forêt de proximité et cette décision d'affaires devrait plutôt être laissée à la discrétion des futurs délégataires de forêts de proximité.

3.4.5. Mise en marché des bois

En fonction de ce qui est décrit à la section à la section 3.2.1 du présent mémoire et en fonction de ce que le MRNF propose, la mise en marché des bois des forêts de proximité pourrait prendre plusieurs formes, selon le modèle de chacun des projets. À la base, l'ensemble des ressources aménagées et exploitées dans les territoires de forêt de proximité devrait être transigé aux prix du marché.

À cet effet, le nouveau Bureau de mise en marché des bois (BMMB), mis en place dernièrement par le MRNF, pourrait être un excellent vecteur. Néanmoins, certains délégataires de forêt de proximité pourraient préférer signer des partenariats avec des usines de transformation de matière ligneuse (voir section 3.2.1).

En ce sens, des ententes de partenariats à long terme, répondant aux intérêts de deux parties et respectant les lois en vigueur, pourraient donc inclure des mécanismes de fixation des prix selon les marchés, plutôt que les prix proprement dits.

Encore une fois, il ne faudrait pas viser un seul modèle de forêt de proximité et penser que ce dernier pourrait répondre à l'ensemble des besoins de la province.

La CRRNT recommande donc au MRNF de laisser le soin, aux promoteurs des projets de forêt de proximité, d'identifier les mécanismes de mise en marché des bois les plus efficaces selon le contexte de chacun.

Il pourrait également en être de même pour l'octroi des autres droits sur l'ensemble des ressources et du territoire (acéricole, faunique, etc.).

3.5. Utilisation et répartition des revenus et des profits

Le concept de forêt de proximité, tel que proposé, apporte deux changements politiques majeurs par rapport au précédent concept de forêt habitée : une reconnaissance légale du concept dans la LADTF et la possibilité que les profits des activités de mise en valeur intégrée puissent être investis dans l'ensemble du territoire de la communauté plutôt que seulement dans le territoire public désigné par le projet.

Par contre, il ne faudrait pas non plus créer de faux espoirs en laissant miroiter une manne de profits. Contrairement à d'autres projets communautaires d'exploitation des ressources naturelles (principalement énergétiques), les filières en cause dans les forêts de proximité sont caractérisées par des valeurs moindres et de grandes responsabilités, notamment en gestion forestière, faunique et foncière. En ce sens, il est donc bien fondé que l'État n'exige pas de redevances en provenance du délégataire.

Néanmoins, la CRRNT de l'Estrie souhaite que le délégataire s'engage à contribuer à répondre aux besoins de son projet de forêt de proximité en réinvestissant, dans le territoire public, les bénéfices de la mise en valeur intégrée des ressources de la forêt de proximité, avant d'investir ces mêmes bénéfices ailleurs dans son territoire municipal. Dans les faits, les profits ainsi investis permettront à la communauté d'être moins dépendante, à terme, de sources de financement étatique.

L'échelle de référence pour le calcul des contributions aux différents fonds, par le délégataire, pourrait prendre deux formes : le volume de bois récolté, si la matière ligneuse est presque la seule ressource déléguée, ou encore la superficie du territoire, si plusieurs ressources sont déléguées au promoteur de la forêt de proximité.

Pour ce qui est de la répartition des profits entre les différentes municipalités comprises dans un même projet, encore une fois, il devrait revenir au promoteur d'en faire la démonstration. Cependant, comme il est mentionné en 3.4.1, un cadre réglementaire, permettant un allègement réglementaire, et non une exemption, serait de nature à contribuer à la viabilité des projets en diminuant les dépenses et en augmentant l'efficacité. Les projets témoins de forêt habitée ont longtemps été perçus comme étant dépendants du financement public. Il faut donc éviter de créer un environnement financier artificiel. **La CRRNT insiste donc pour que le MRNF contribue à la production de bénéfices, au sein des projets de forêts de proximité, en développant un cadre réglementaire propre à la forêt de proximité.**

3.6. Reddition de comptes et évaluation de la performance des forêts de proximité

Deux éléments sont fort importants en ce qui concerne la reddition de comptes.

D'une part, le suivi environnemental, social et économique de la forêt de proximité, qui prendrait notamment la forme d'une évaluation de l'état de la forêt du territoire du projet, revêt une grande portée dans un contexte d'aménagement adaptatif et dans un contexte de maximisation des retombées pour les communautés et l'État. Il ne faut pas perdre de vue que la forêt de proximité vise également à produire plus de richesses avec le territoire public québécois, qui restera d'ailleurs propriété de l'État. En ce sens, pour que ce dernier puisse y trouver son compte, un suivi exhaustif doit être réalisé afin de démontrer les performances des projets.

D'autre part, les délégataires ne doivent pas minimiser la charge de travail exigée par une telle évaluation. La plupart des communautés désireuses de s'impliquer n'ont souvent qu'une mince idée de la structure nécessaire à la gestion et aux responsabilités d'une forêt de proximité. Si les coûts de la première initiative quinquennale peuvent s'avérer élevés, les promoteurs devraient y voir un investissement à long terme. Aussi, une évaluation à tous les cinq ans paraît tout à fait justifiée.

La CRRNT recommande au MRNF de rendre publics le plus tôt possible le contenu et la portée de l'évaluation quinquennale des forêts de proximité, afin d'outiller pleinement les communautés dans leur décision de s'impliquer dans un projet de forêt de proximité. Aussi, afin d'éviter les anciens cycles quinquennaux inflexibles des plans généraux d'aménagement forestier (PGAF), qui monopolisaient une bonne partie des ressources provinciales en planification forestière au même moment, il serait pertinent de répartir les calendriers de production de ces nouvelles évaluations quinquennales.

3.7. Soutien du Ministère aux délégataires

L'expérience de foresterie communautaire démontre qu'une aide financière au démarrage est vitale à la réussite des projets. Tant la planification du projet et son démarrage que sa gestion à long terme devraient prévoir le recours à une équipe multidisciplinaire pour du soutien en conservation, en planification forestière foncière et récréative, en développement économique et en planification territoriale.

Comme il a été mentionné à la section 3.6, les communautés désireuses de s'impliquer n'ont souvent qu'une idée sommaire des besoins nécessaires pour gérer de tels projets. Aussi, une certaine forme de contradiction plane sur le concept de forêt publique de proximité : cette forêt publique située à proximité, qui pourrait être déléguée aux communautés comme outil important de développement durable, est aussi la forêt la plus rapprochée des populations et donc la plus perturbée. Elle a donc besoin de plusieurs dizaines d'années de restauration et de plusieurs millions de dollars d'investissements. Difficile d'en faire facilement un outil de développement économique.

Les territoires des forêts de proximité doivent donc être admissibles, sans pour autant être favorisés, aux différents programmes de financement ou de soutien en aménagement forestier et en intensification de production ligneuse.

Cependant, il ne faudrait pas que l'État québécois croie mettre sur pied des projets de forêts de proximité sans les accompagner et les supporter. Ainsi, il paraît relativement incohérent que le MRNF ait envisagé, tel que décrit dans le document en consultation, de facturer les communautés pour ses services de soutien aux promoteurs et aux délégataires de projets de forêts de proximité.

La CRRNT recommande au MRNF de s'assurer que des fonds spécifiques soient accessibles aux promoteurs (afin de préparer leur projet de forêt de proximité), aux futurs délégataires (afin de les aider à démarrer leur projet), et aux territoires de forêt de proximité (afin de restaurer les écosystèmes forestiers et de participer à l'intensification de la production ligneuse au Québec). Le fait de s'assurer que des fonds nécessaires sont disponibles n'inclut pas nécessairement qu'ils viennent uniquement de nouvelles sources ou même uniquement du MRNF.

Concernant le soutien des directions générales régionales du MRNF, comme ces directions sont maintenant intégrées et bénéficient d'une équipe multidisciplinaire, il serait fort pertinent et utile que cette équipe soit disponible pour accompagner les projets de forêts de proximité. Ces équipes pourraient être celles de première ligne; en travaillant avec l'équipe en région, elles permettraient un meilleur apport aux projets et une personnalisation de l'accompagnement.

Dans cette optique, la CRRNT recommande que le soutien d'équipe multidisciplinaire du MRNF provienne des directions générales régionales et ne soit pas facturé aux promoteurs ou aux délégataires de forêt de proximité.

4. Résumé des recommandations et conclusion

Voici le résumé des principales recommandations faites dans ce mémoire, selon leur ordre d'apparition dans le document. La CRRNT de l'Estrie recommande ainsi :

1. De modifier le nom de la politique pour le suivant : politique de forêt publique de proximité.
2. D'adopter le plus rapidement possible la politique de forêt de proximité afin que des projets concrets viables soient mis sur pied dans la province.
3. Que le document incite davantage, dans les objectifs, sur la notion de développement ou de maintien de l'expertise au sein des communautés, par le biais des partenariats, mettant à profit les compétences de chacun et partageant équitablement les risques.
4. L'ajout de deux objectifs généraux dans le document, soit l'un portant sur une garantie d'accès à long terme, pour les délégataires, aux bénéfices et aux ressources du territoire, et l'autre portant sur l'engagement des délégataires à assurer le maintien des bénéfices environnementaux et des hautes valeurs de conservation du territoire concédé.
5. Que les projets de forêts de proximité soient proposés dans des territoires de superficies suffisamment importantes, où la délégation des droits fauniques et des droits de l'aménagement forestier soit minimalement possible, ceci afin de pouvoir bénéficier d'une masse critique de ressources et de permettre une réelle gestion intégrée.
6. Que les projets de forêts de proximité, bénéficiant de l'implication assurée de plusieurs leaders locaux et de l'ensemble de la communauté, et étant issus d'une concertation ou d'une réflexion régionale, soient privilégiés.
7. Que le MRNF précise comment seront honorés les droits actuels et les ententes existantes et comment sera déterminé, à l'avenir, le niveau de redevances, ou la valeur du bail de location, pour les droits existants dans les territoires de forêt de proximité.

8. Que les délégataires des forêts de proximité soient obligatoirement consultés sur le développement des filières minières et énergétiques, dans les territoires de projets de forêts de proximité.
9. L'identification rapide, par le MRNF, de la cible idéale du pourcentage du territoire public québécois en forêt de proximité, en fonction de ses différentes obligations législatives.
10. Qu'une attention particulière soit portée aux possibles territoires publics résiduels créés par des projets de forêts de proximité et qu'une démonstration de viabilité économique et financière soit faite, tant pour le territoire du projet de forêt de proximité que pour le territoire public régional résiduel.
11. Que le MRNF s'engage à consulter les CRRNT, parmi les organismes régionaux ciblés, sur la sélection des forêts de proximité.
12. Le développement d'un cadre réglementaire adapté au contexte distinct de la forêt de proximité, afin de ne pas nuire à la viabilité de ces projets et afin d'assurer une reconnaissance des objectifs distincts des communautés et une responsabilisation des gestionnaires et des élus impliqués (approche par objectifs plutôt que normative).
13. Que la planification intégrée, à l'échelle des projets de forêts de proximité, comprenne l'ensemble des activités présentes dans le territoire, en permettant des modulations en fonction des obligations de chacun des détenteurs de droits existants.
14. De laisser au milieu régional le choix dans la façon d'intégrer un représentant de projet de forêt de proximité au sein de ses Tables de GIRT.
15. D'insister fortement sur l'importance, de la participation du milieu et de la consultation du public, lors de l'analyse des projets déposés, tout en exigeant une accessibilité et une vulgarisation de l'ensemble de la planification et des rapports déposés.
16. De laisser le soin, aux promoteurs des projets de forêt de proximité, d'identifier les mécanismes de mise en marché des bois les plus efficaces selon le contexte de chacun.

17. Que le délégataire s'engage à contribuer à répondre aux besoins de son projet de forêt de proximité en réinvestissant, dans le territoire public, les bénéfices de la mise en valeur intégrée des ressources de la forêt de proximité, avant d'investir ces mêmes bénéfices ailleurs dans son territoire municipal.
18. De rendre publics, dès que possible, le contenu et la portée de l'évaluation quinquennale des forêts de proximité, afin d'outiller pleinement les communautés dans leur décision de s'impliquer dans un projet de forêt de proximité.
19. Au MRNF, de s'assurer que des fonds spécifiques soient accessibles aux promoteurs (afin de préparer leur projet de forêt de proximité), aux futurs délégataires (afin de les aider au démarrage du projet), et aux territoires de forêt de proximité (afin de restaurer les écosystèmes forestiers et de participer à l'intensification de la production ligneuse au Québec).
20. Que le soutien assuré par une équipe multidisciplinaire du MRNF provienne des directions générales régionales et ne soit pas facturé aux promoteurs ou aux délégataires de forêt de proximité.

La CRRNT de l'Estrie ne peut qu'être en accord avec les principes de base de ce projet de société. Les forêts de proximité devraient devenir des éléments de patrimoine, même une fierté pour les communautés forestières et un outil d'occupation du territoire québécois. Bien gérées, les ressources naturelles renouvelables se maintiennent, voire s'enrichissent, tout en fournissant durablement des produits et des services. Pourtant, il ne faut pas faire l'erreur de créer des environnements artificiels pour ces projets, qui ne survivraient pas en l'absence de financement. En ce sens, il est primordial de définir un cadre réglementaire adapté aux forêts de proximité, afin de trouver l'équilibre entre les frais de gestion et les revenus potentiels et ainsi de contribuer à la viabilité à long terme des projets.

La diffusion du document en consultation a déjà suscité bon nombre de réflexions et de discussions dans chacune des régions concernées. Pour plusieurs, il ne fait pas de doute que le succès d'un projet de forêt de proximité sera d'autant plus grand s'il s'inscrit dans une logique de cohérence et de concertation régionale. Effectivement, il est à prévoir que les

CRRNT' auront à jouer un rôle catalyseur important afin de contribuer à la réalisation des projets de forêts de proximité portés par les MRC ou les municipalités de leur territoire.

D'ailleurs, conformément à l'une des actions de son PRDIRT, la CRRNT' de l'Estrie accompagnera, dans les prochains mois, la réflexion régionale sur les possibilités ou l'applicabilité, en région, du futur concept de forêt de proximité. L'approche souhaitée sera davantage de définir un cadre propice, et spécifique, à la foresterie communautaire en territoire public estrien, plutôt que de tenter de cadrer dans le modèle provincial. En ce sens, la CRRNT' souhaite également que les projets de forêt de proximité en Estrie ne soient pas pénalisés lors de la sélection provinciale, par rapport à des projets d'autres régions. Les projets de forêt de proximité bénéficiant de territoires publics beaucoup plus vastes que ceux présents en Estrie pourraient présenter des bénéfices plus tangibles et perceptibles. Néanmoins, les impacts économiques dans le milieu ne sont pas nécessairement proportionnels aux marges bénéficiaires anticipées lors de la planification des projets.

Rappelons, à cet effet, que les principales conditions gagnantes au déploiement du concept de forêt de proximité sont les suivantes :

- un territoire de dimensions minimales, comprenant une masse critique de ressources naturelles à mettre en valeur;
- des leaders locaux reconnus et dévoués;
- un régime forestier équilibré et adapté à des objectifs communautaires (et non industriels);
- une garantie à long terme de l'accès aux ressources naturelles et la signature de partenariats d'affaires;
- et des programmes d'aide spécifiques à la planification et au démarrage des projets.

Néanmoins, tout ceci vient avec de lourdes responsabilités, tant financières que générationnelles. Il semble plus que jamais possible, cette fois-ci, d'apprendre de nos expériences (ex. forêt habitée) et de permettre à la société de faire un pas de plus vers la reconnaissance des spécificités régionales et vers une réelle gouvernance locale.

Références

- Corporation de gestion de la Forêt de l'Aigle. 2000. *Colloque sur la forêt habitée : nouveaux modes d'exploitation et d'aménagement des forêts du Québec?*, Actes du colloque, 203 pages.
- Mayers, J. et Vermeulen, S. 2002. *Company-community forestry partnerships : From raw deals to mutual gains?* Instruments for sustainable private sector series, International Institute for Environment and Development, London, 154 pages.
- MRNF. 2011. *Orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité* – Document de consultation, 56 pages (accessible en ligne : <http://consultation-forets-proximite.mrnf.gouv.qc.ca/index.asp>).
- Office national des forêts de la France. 2008. *Les fondamentaux*, Collection « L'Élu forestier », Guide à l'usage des forêts communales, 66 pages.
- Teitelbaum, S. 2010. *L'arbre est dans ses feuilles et la forêt, dans sa communauté* – Guide sur la foresterie communautaire, Série «Action», Solidarité rurale du Québec, 34 pages.
- W. Lyman, M., R. Evans, J. et Mytar, M. 2011. *Needs and resources for creating and managing community forests*, Community Forest Collaborative, 48 pages.
- W. Lyman, M. 2007. *A community investment strategy*, Community Forest Collaborative, 76 pages.