

**Avis de la Conférence régionale des élus(es) Lanau dière déposé au
ministère des Ressources naturelles et de la Faune
dans le cadre de la**

**Consultation publique sur les orientations relatives à la sélection, à la mise en
place et au fonctionnement des forêts de proximité**

18 novembre 2011

Introduction

En juillet 2011, le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) a annoncé que la consultation publique sur les forêts de proximité aurait lieu dès le 6 septembre 2011. Le concept de forêts de proximité découle de la stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF) dans laquelle il y a un objectif sur la prise en main de la gestion et de la mise en valeur du milieu forestier par les communautés. Les forêts de proximité visent à répondre à cet objectif en favorisant la délégation de gestion en matière de foncier, de forêt, de faune et d'énergie. Dans ce contexte, la Conférence régionale des élus(es) (CRÉ) Lanaudière dépose un avis sur certains éléments soulevés dans le document intitulé « Orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité : document de consultation ». Le présent avis est structuré sous forme de questions et réponses, tel que suggéré dans le document de consultation. La CRÉ Lanaudière souhaite que cet avis permette au MRNF d'orienter ses décisions concernant les forêts de proximité.

Réponses et commentaires en lien avec les questions proposées

Section 1 : Concept et objectifs

Les objectifs proposés vous semblent-ils adéquats et suffisamment clairs ?

Les objectifs sont adéquats. En effet, le concept tel que présenté donnerait aux délégataires un moyen concret d'apporter des bénéfices à leurs citoyens (dans le cas des MRC et municipalités) et aux membres de la communauté Atikamekw de Manawan.

Dans le cas des nouvelles forêts de proximité, une période de transition est souhaitable. (Le MRNF pourrait déléguer graduellement la gestion.) Toutefois, cela doit mener à une réelle délégation, où le délégataire possède tous les pouvoirs nécessaires pour mener à bien son projet.

Section 2 : Délégation de la gestion

Pour des projets d'égale valeur, certains délégataires mentionnés plus haut devraient-ils être privilégiés lors de l'attribution des forêts de proximité ?

Une analyse en profondeur des projets présentés permettrait certainement de prioriser les projets en termes économiques, environnementaux et sociaux. Il serait important de bien évaluer la valeur de ces trois sphères du développement durable dans chacun des projets.

Quelle est la nature de la relation que le délégataire devrait entretenir avec un détenteur de droit, ou avec le gestionnaire d'un territoire, pour favoriser leur cohabitation et assurer la mise en valeur optimale de la forêt de proximité ?

Sans exclure la possibilité de superposer différents droits ou délégations de gestion, il serait de la plus haute importance qu'il y ait des ententes entre les organismes impliqués (pour clarifier les modes de gestion) et que les droits existants soient respectés. Ces mesures permettraient de prévoir en amont l'harmonisation des différents usages.

À titre d'exemple, notons les difficultés qui pourraient être rencontrées si une pourvoirie à droits non exclusifs était située à l'intérieur d'une forêt de proximité.

Quels autres éléments devraient apparaître dans l'entente de délégation ?

Selon la CRÉ Lanaudière, les éléments suivants devraient être ajoutés :

- Montants de l'aide financière de démarrage;
- Programmes d'aide financière auxquels le délégataire de gestion de la forêt de proximité est admissible;
- Pourcentage des revenus conservés par le délégataire (ce pourcentage devrait être de 100 %, au même titre que les conventions de gestion territoriale (CGT), et les revenus de la vente des bois devraient être conservés par le délégataire);
- Procédures mises en place pour les communications avec la population;
- Dans le cas des conversions de CGT, maintien des conditions existantes dans la CGT.

Section 3 : Implantation des forêts de proximité

Est-ce que les critères de sélection sont pertinents relativement aux objectifs visés par la mise en place de forêts de proximité ?

Les critères de sélection semblent pertinents. Toutefois, ils doivent être pondérés pour démontrer la valeur de chacun de ces critères.

Quels sont les critères auxquels vous accordez une plus grande importance ?

Les critères liés aux éléments « organisation et partenariat » et « concertation », tel que présenté à l'annexe 2 du document de consultation, sont les plus importants selon la CRÉ Lanaudière. En effet, chaque projet devrait démontrer une harmonisation des usages en amont, des partenariats bien établis par des ententes claires ainsi qu'un mécanisme de concertation adéquat.

Les critères de sélection permettent-ils de discriminer efficacement les projets ?

Si les critères étaient pondérés, ils permettraient de discriminer efficacement les projets. De plus, les critères et leur pondération devraient être publics.

Aussi, la CRÉ Lanaudière trouve important que les régions soient consultées sur les projets déposés. En effet, la CRÉ Lanaudière devrait être consultée par le MRNF concernant les projets demandés dans la région de Lanaudière.

Quel pourcentage du territoire public les forêts de proximité devraient-elles couvrir à terme ?

Cela dépendrait de l'efficacité des premières forêts de proximité (soit la contribution des forêts de proximité au développement des communautés). La CRÉ Lanaudière suggère donc que le MRNF analyse les résultats des premières forêts de proximité avant de déterminer si des forêts de proximité supplémentaires devraient être créées et le pourcentage du territoire public qu'elles devraient couvrir.

Existe-t-il des territoires où une forêt de proximité ne devrait pas être implantée ?

Tel que mentionné précédemment, on ne souhaite pas exclure la possibilité de superposer différents droits ou délégations de gestion. Cependant, il serait de la plus haute importance qu'il y ait des ententes entre les organismes impliqués (pour clarifier les modes de gestion) et que les droits existants soient respectés. Ces mesures permettraient de prévoir en amont l'harmonisation des différents usages.

Ajoutons que l'implantation de forêts de proximité dans certains territoires où des communautés autochtones ont des négociations avancées concernant un mode de gestion spécifique (nommé territoire ASKI dans le cas de la communauté Atikamekw) est à déconseiller jusqu'à ce que les négociations soient terminées.

Section 4 : Fonctionnement des forêts de proximité

Quels éléments devraient figurer dans le plan de mise en valeur des ressources et du territoire et permettraient en même temps une planification simple et respectueuse des lois et règlements ?

Les éléments qui devraient figurer dans cette planification varieront probablement d'une forêt de proximité à l'autre. Il demeure toutefois important que l'exercice demeure simple.

Le document de consultation mentionne que les plans de mise en valeur des ressources et du territoire devront se faire en conformité avec les planifications territoriales et régionales en vigueur, tel que le Plan régional de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT) de Lanaudière. Notons toutefois que le PRDIRT de Lanaudière a été élaboré avant que l'information détaillée sur les forêts de proximité soit disponible. De plus, la « cohérence entre les différentes planifications » est plus appropriée que la « conformité à une planification ».

Compte tenu du contexte particulier des forêts de proximité, doit-on exiger la certification des entreprises d'aménagement qui y réalisent les activités d'aménagement forestier ?

La certification des entreprises d'aménagement est souhaitable. Toutefois, on doit éviter que l'obligation de certification ne limite l'émergence de nouvelles entreprises. La survie d'une jeune entreprise étant souvent difficile, imposer une certification dès le démarrage peut entraîner le découragement des entrepreneurs et/ou la fermeture de la nouvelle entreprise.

Quelle serait la meilleure manière d'organiser la concertation des acteurs du milieu ? Quelle serait la meilleure manière de favoriser une véritable participation de la population dans la gestion de la forêt de proximité ?

Une recette unique peut difficilement être appliquée pour toutes les forêts de proximité. C'est pourquoi la manière d'organiser la concertation des acteurs du milieu et de favoriser une véritable participation de la population serait à développer pour chacune des forêts de proximité.

La certification des territoires des forêts de proximité apporte-t-elle un réel avantage sur les marchés, relativement au coût qu'elle peut engendrer ? Quels sont les moyens qui peuvent faciliter la certification forestière des territoires forestiers dans les forêts de proximité ?

Le document de consultation mentionne que « le Ministère encourage le délégataire de gestion d'une forêt de proximité à obtenir la certification forestière du territoire sous sa gestion ». La CRÉ Lanaudière trouve essentiel que toute forêt de proximité vise à obtenir une certification forestière.

L'avantage de la certification sur les marchés est réel. Toutefois, les coûts d'implantation pouvant être élevés, il doit y avoir une certaine souplesse. Un transfert de responsabilité du MRNF au délégataire, avec un période de transition, semble réaliste. Si un délégataire doit démarrer lui-même le processus de certification, cela pourrait s'avérer trop coûteux pour assurer une rentabilité du projet. Dans ce cas, une aide financière du MRNF pourrait être nécessaire.

Une certaine proportion du volume de bois des forêts de proximité devrait-elle être acheminée systématiquement et à long terme au Bureau de mise en marché des bois (BMMB) ? Pour quelles raisons ?

Les volumes par essence et produit seront probablement trop faibles pour qu'un pourcentage soit destiné au BMMB. De plus, une telle obligation diminuerait le choix du délégataire de récolter ou non son bois selon le marché ou ses orientations, ce qui nuirait au principe de recherche de rentabilité.

Quelle proportion du volume récolté dans la forêt de proximité devrait être mise en marché selon le mode déterminé par le délégataire de gestion ?

La totalité du volume récolté dans une forêt de proximité devrait être mise en marché selon le mode déterminé par le délégataire. Ainsi, la mise en marché tiendra mieux compte des besoins du délégataire. De plus, ceci facilitera de possibles négociations et ententes à long terme avec d'éventuels partenaires de la région.

Comment entrevoyez-vous la mise en marché des autres ressources ? Comment peut-elle être facilitée ?

Une recette unique peut difficilement être appliquée pour toutes les forêts de proximité. C'est pourquoi chaque délégataire devrait pouvoir déterminer la meilleure manière de mettre en marché les autres ressources sur le territoire couvert par la forêt de proximité dont il a la gestion.

Section 5 : Utilisation et répartition des revenus et des profits

L'utilisation et la répartition des revenus et des profits proposées vous semblent-elles favorables à la viabilité économique des forêts de proximité tout en maximisant les retombées pour la communauté ?

La viabilité économique des forêts de proximité dépendra à la fois de l'efficacité de leur mise en place, des activités qui y seront développées, de la simplification des processus et de la gestion qui y sera pratiquée.

Les délégataires de gestion des forêts de proximité devraient avoir accès aux mêmes programmes d'aide financière auxquels ont droit les autres gestionnaires du même type. De plus, tel que déjà mentionné, un fonds de démarrage devrait être mis en place.

Sur quelles bases devrait-on calculer la participation des délégataires de gestion d'une forêt de proximité au Fonds des ressources naturelles (proportion des profits, montant fixe, etc.) ?

La participation des délégataires au Fonds des ressources naturelles devrait être calculée selon une proportion des profits nets. Il faudrait évidemment considérer la situation financière globale d'une forêt de proximité et non pas les profits d'une seule année (car d'autres années pourraient être déficitaires).

Toutefois, la CRÉ Lanaudière souligne l'importance pour un organisme qui souhaite déposer un projet de forêt de proximité de connaître la méthode de calcul à l'avance. Cette information est essentielle pour faire le montage financier du projet (tel que mentionné à l'annexe 3 du document de consultation).

Aussi, le document de consultation mentionne que le Fonds des ressources naturelles permettra notamment de « financer des services dont les délégataires peuvent bénéficier (activités de protection des forêts contre le feu, les insectes et les maladies, production de plants, activités d'inventaire, etc.) ». On souhaite avoir plus de détails sur ce fonds et ce qu'il financera.

Section 6 : Reddition de comptes et évaluation de la performance des forêts de proximité

Avez-vous des suggestions concernant le processus et le contenu de la reddition de comptes ?

Étant donné que la reddition de comptes est un processus administratif qui peut s'avérer lourd, la CRÉ Lanaudière suggère que la reddition de comptes se fasse de façon intégrée pour les organismes qui ont plus d'une délégation de gestion. Par exemple, une MRC qui a une délégation de gestion pour des parcs régionaux, des baux de villégiature, sablières et gravières, ainsi qu'une forêt de proximité, devrait pouvoir faire une reddition de comptes intégrée. Ce serait un moyen d'alléger le processus.

Une précaution serait à appliquer lors de la divulgation des bilans financiers. Certaines données peuvent nuire à la compétitivité des activités d'une forêt de proximité.

Est-ce que l'évaluation progressive tous les cinq ans, telle qu'elle est proposée, vous semble pertinente ?

Le document de consultation précise que le délégataire doit transmettre au MRNF les renseignements et les documents qu'il estime nécessaires pour la production de bilans ou toute autre forme de reddition de comptes. Une précaution devrait être appliquée dans ce type d'orientation car tel que mentionné ailleurs dans cet avis, il est souhaitable d'alléger le plus possible les processus administratifs entourant les forêts de proximité.

Section 7 : Soutien du Ministère aux délégataires

Quel rôle les directions générales en région du MRNF doivent-elles jouer auprès des délégataires de gestion de forêts de proximité ?

À la section 7 du document de consultation, on peut lire que « toute forme d'accompagnement fait l'objet d'un contrat entre le délégataire et la direction générale régionale (DGR) » et que ce contrat précise entre autres la facturation des services.

Il devra se développer des liens très étroits entre les DGR et les délégataires. Les DGR devraient apporter soutien, appui et accompagnement aux délégataires, et ce sans contrat, ni facturation, ni quelque autre forme d'échange que ce soit. La CRÉ Lanaudière estime que cela fait partie du rôle du MRNF. (Par exemple, notons le soutien du MRNF dans le cadre d'autres dossiers comme la mise en place de la Commission régionale sur les ressources naturelles et le territoire (CRRNT).) Ce soutien serait particulièrement important lors du démarrage d'une forêt de proximité, période où le délégataire serait en apprentissage et où la rentabilité du projet serait probablement moindre.

Il serait souhaitable d'éviter les situations où le MRNF conseillerait un délégataire contre rémunération pour ensuite analyser le travail qu'il aurait lui-même effectué.

Quelles sources de financement pourraient contribuer à soutenir le démarrage des opérations des forêts de proximité ?

La CRÉ Lanaudière juge essentiel qu'il y ait une aide au démarrage, qui devrait être fournie par le MRNF. Cette aide financière serait utilisée pour les éléments suivants :

- Mise en place de la structure de gestion et des infrastructures de départ (*p. ex.* bureau);
- Formation des employés;
- Élaboration du plan de mise en valeur des ressources et du territoire.

Cette aide est d'autant plus importante lorsque l'on considère que les investissements requis au début d'un tel projet sont considérables.

Notons que si aucun fonds n'est dédié spécifiquement au démarrage des forêts de proximité, les fonds d'autres sources seraient dilués. Par exemple, si le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier Volet II était visé pour soutenir le démarrage des forêts de proximité, les sommes de ce programme seraient diminuées pour d'autres projets, surtout lorsque l'on considère que les montants demandés seraient probablement élevés. Les programmes existants pourraient compléter un financement, mais ne devraient pas être la source principale de financement.

Commentaires supplémentaires

À la suite de la lecture du document de consultation, plusieurs éléments sont ressortis en supplément des questions proposées.

Mécanisme de règlement des différends

La nature de la relation entre le délégataire et les différents détenteurs de droits a été abordée dans le document de consultation. Toutefois, il serait important que le MRNF s'assure qu'il existe un mécanisme de règlement des différends pour chacune des forêts de proximité. Ceci devrait être une condition avant l'acceptation de tout projet, au même titre que les ententes avec les différents détenteurs de droits.

Poursuites pénales

L'annexe 1 du document de consultation énumère les pouvoirs pouvant être délégués. Au point 2.k., il est mentionné que le délégataire devrait « tenter en son propre nom toute poursuite pénale pour une infraction commise sur le territoire faisant l'objet de la délégation et prévue par une disposition de la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et des règlements qui en découlent ou des règlements que le délégataire pourrait adopter ».

En ce qui concerne la *Loi sur les terres du domaine de l'État* et les règlements qui en découlent, les poursuites pénales devraient être sous la responsabilité du MRNF.

Moyens financiers pour appliquer les pouvoirs et financer les travaux sylvicoles

Le document de consultation ne mentionne pas de moyens financiers pour l'application des pouvoirs. Toutefois, certains pouvoirs impliquent des activités qui peuvent être coûteuses, sans possibilité de revenus pour le délégataire; par exemple, la surveillance en matière de faune et d'utilisation du territoire (p. ex. occupants sans droits). Il serait important que les délégataires soient assurés du financement associé à leurs diverses responsabilités.

Concernant les travaux sylvicoles, la CRÉ Lanaudière souhaite que les délégataires aient droit aux mêmes programmes d'aide financière que ceux disponibles pour la forêt privée et la forêt publique.

Contributions à la SOPFEU et à la SOPFIM

Tel que mentionné à la section 5, concernant la contribution au Fonds de ressources naturelles, il est important pour un organisme qui souhaite déposer un projet de forêt de proximité de connaître le montant de ces contributions à l'avance. Cette information est essentielle pour faire le montage financier du projet (tel que mentionné à l'annexe 3 du document de consultation).

Possibilité forestière et garanties d'approvisionnement

À la section 3 du document de consultation, il est mentionné que les forêts de proximité seront retirées des unités d'aménagement forestier (UAF) en 2018.

Il serait important de valider l'impact que les pertes de possibilité forestière et de garanties d'approvisionnements auront sur les bénéficiaires de garanties d'approvisionnements, et ce pour les forêts de proximité issues de conversions ainsi que les nouvelles forêts de proximité.

De plus, rappelons que l'article 91 de la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (LADTF) stipule que « les volumes annuels de bois garantis sont des volumes résiduels que le ministre détermine en tenant compte notamment des besoins de l'usine de transformation du bois et des autres sources d'approvisionnement disponibles, tels les bois des forêts privées et des forêts de proximité ». En appliquant cet article de loi, on s'assurerait que les bois issus des forêts de proximité fassent partie de la « résidualité » et on éviterait une compétition qui pourrait être considérée déloyale par les propriétaires de boisés privés.

Simplification du canevas de soumission d'un projet de forêt de proximité

La nécessité d'une aide au démarrage a déjà été abordée dans le présent avis. Toutefois, la CRÉ Lanaudière souhaite aussi que le canevas de soumission d'un projet de forêt de proximité soit allégé. En effet, les investissements requis pour préparer une demande de projet, avant même qu'il soit accepté, sont considérables. Par exemple, au point 2.e. de l'annexe 3, on demande une description du territoire forestier et de ses ressources naturelles. Ce seul élément requiert un professionnel du domaine des ressources naturelles, ce qui engendre des coûts.

Délimitation des forêts de proximité

À la page 16 du document de consultation, on peut lire que « la délimitation des forêts de proximité, réalisée par la ministre, peut être faite à l'intérieur des UAF ou à l'extérieur de celles-ci ». Il serait souhaitable que la délimitation de chaque forêt de proximité se fasse en collaboration avec le futur délégataire de gestion de la forêt de proximité. Cette façon de faire augmenterait le sentiment d'appartenance de la communauté concernée et limiterait probablement les demandes de modification à la délimitation des forêts de proximité.

Approvisionnement et mise en marché des bois entre les régions

Dans cette section, la CRÉ Lanaudière souhaite seulement exprimer des préoccupations.

Les délégataires pourraient favoriser le plus possible la mise en marché des bois dans leur propre région, ce qui est plus avantageux au niveau du transport, entre autres. Toutefois, s'il y avait une telle restriction territoriale, cela pourrait empêcher les industriels de la région de compléter leurs approvisionnements dans les régions voisines. Aussi, si une forêt de proximité avait des restrictions territoriales pour la mise en marché de ses bois, elle perdrait un pouvoir de négociation, ce qui ferait diminuer les prix du bois et diminuerait son potentiel de profitabilité.

Conclusion

La CRÉ Lanaudière accueille favorablement le concept de forêts de proximité. Toutefois, plusieurs éléments doivent être précisés et d'autres devraient être modifiés. L'harmonisation des usages en amont de tout projet de forêt de proximité, une aide financière au démarrage, l'accès à des programmes d'aide financière pour les travaux sylvicoles, des critères de sélection pondérés et publics, des clarifications entourant la certification forestière, la simplification des processus administratifs (documentation requise pour une demande de projet, reddition de comptes, etc.), des précisions concernant les différentes contributions (Fonds des ressources naturelles, SOPFEU et SOPFIM) et le soutien du MRNF auprès des délégataires sont les éléments principaux sur lesquels la CRÉ Lanaudière souhaite voir des précisions et/ou des améliorations.