



**MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
DES COOPÉRATIVES FORESTIÈRES SUR
LE PROJET DE LOI 57**

Août 2009



Fédération québécoise
des coopératives forestières

TABLE DES MATIÈRES

1.	Préambule	1
2.	Analyse du contenu du document explicatif et du projet de loi 57	2
2.1	L'analyse des principaux éléments du projet de loi	2
2.1.1	La gouvernance de la gestion du milieu forestier	2
2.1.2	L'aménagement durable des forêts	5
2.1.3	L'accès aux ressources forestières	8
2.1.4	La réalisation des interventions	10
2.2	Les pièces manquantes	12
2.2.1	La biomasse forestière	12
2.2.2	La politique d'utilisation du bois	13
2.2.3	La gestion par objectifs et résultats	14
2.2.4	La certification environnementale des territoires forestiers publics	16
2.3	L'analyse transversale du régime	17
2.3.1	La compétitivité du secteur	17
2.3.2	La valorisation des travailleurs forestiers	22
3.	Conclusion	26

1. PRÉAMBULE

Depuis les travaux entrepris par la Commission Coulombe et à chaque étape du processus de mise à jour du régime forestier, la Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF) a soutenu la même position. D'une part, elle reconnaît que le régime forestier actuel doit être révisé en profondeur. Il a rendu de grands services à la société québécoise, mais il faut revoir sa cohérence et l'adapter aux nouvelles attentes de la société. La Fédération partage également les objectifs proposés par l'ex-ministre des Ressources naturelles et de la Faune, monsieur Claude Béchard, pour le moderniser. Elle a aussi toujours l'espoir que cette réforme améliore l'acceptabilité sociale de la foresterie québécoise et qu'elle serve à restaurer à la fois la confiance des Québécois et la fierté de ses acteurs.

Soulignons aussi dans ce préambule que la Fédération est heureuse de l'ouverture du MRNF et d'une grande majorité des acteurs du secteur forestier avec qui il a été possible de développer un dialogue constructif et une concertation soutenue. Cela a permis de faire évoluer positivement le projet de réforme depuis le démarrage du processus. La nouvelle ministre, madame Nathalie Normandeau, a fait preuve de la même ouverture depuis son arrivée afin de continuer à améliorer le projet, ce qui est très apprécié.

Cependant, malgré toute la bonne volonté qui a été manifestée jusqu'à maintenant, notre fédération a le devoir de préciser que, dans sa forme actuelle, le projet de loi 57 n'est pas encore acceptable. La Fédération espère que les derniers échanges des partenaires avec les représentants du MRNF permettront de le rendre plus conforme aux attentes du secteur et des coopératives forestières. Soulignons aussi que la consultation n'a pas pu se tenir dans des conditions idéales, la saison estivale étant très peu propice à ce genre d'exercice.

Les préoccupations économiques pour s'assurer que la fibre soit accessible au meilleur coût possible dominaient probablement le paysage de l'actuel régime forestier, le projet de loi conduit à une situation qui pourrait dorénavant les reléguer au dernier rang des préoccupations du prochain régime forestier. Cela pourrait être un choix de société, mais cela fait courir des risques très sérieux au secteur.

Les craintes de notre réseau sur l'efficacité économique de cette proposition sont peut-être liées à un réflexe naturel de peur devant l'inconnu. Cependant, la proposition ne fait pas la démonstration qu'elle permettra de contrôler les coûts, facteurs déterminants pour assurer la viabilité à long terme de l'industrie de la transformation. Cela ne doit pas être le seul objectif de cette réforme, nous le comprenons bien, mais cela doit absolument en faire partie, sinon ce sont de nombreuses communautés qui risquent de vivre un déclin douloureux.

Notre fédération regroupe des coopératives de travailleurs forestiers, il est donc prioritaire pour nous de s'intéresser attentivement à l'effet du régime forestier sur la valorisation des travailleurs. Considérant les défis démographiques que le Québec doit relever au cours des prochaines années, le projet de réforme ne peut pas se contenter de vœux pour agir concrètement sur cette valorisation, car la pénurie de travailleurs qualifiés pourrait provoquer la prochaine crise du secteur.

La Fédération va se concentrer sur les éléments qui touchent le plus directement les coopératives forestières. Le mémoire est construit de la manière suivante :

- La première section va présenter les éléments du projet de loi qui semblent les plus importants en soulignant les avantages qu'ils comportent, les inquiétudes qu'ils suscitent et des recommandations de modifications;
- La section suivante traitera des absences que la Fédération aurait souhaité voir intégrées dans le projet de loi et des recommandations d'ajouts;
- La troisième section, plus transversale, suivra pour présenter une analyse détaillée des deux dimensions fondamentales de la réforme pour les coopératives, soit l'amélioration de la compétitivité du secteur et la valorisation des travailleurs forestiers et elle conduira aussi à des recommandations de modifications;
- Enfin, la Fédération conclura le mémoire par une brève analyse prospective, soit la présentation de sa vision d'avenir du secteur forestier québécois.

2. ANALYSE DU CONTENU DU DOCUMENT EXPLICATIF ET DU PROJET DE LOI 57

2.1 L'analyse des principaux éléments du projet de loi

Afin de faciliter l'analyse du mémoire de la FQCF, les mêmes découpages de chapitres du document explicatif du projet de loi sur l'occupation du territoire forestier seront utilisés, soit :

- La gouvernance de la gestion du milieu forestier;
- L'aménagement durable des forêts;
- L'accès aux ressources;
- La réalisation des interventions.

2.1.1 La gouvernance de la gestion du milieu forestier

Il s'agit d'un des changements majeurs de la proposition de réforme du régime forestier. Cette proposition comporte les avantages suivants :

- Le MRNF veut conserver un rôle stratégique de fiduciaire des forêts publiques québécoises pour toutes les fonctions majeures, soit la planification forestière, la réalisation des interventions, leur suivi et leur contrôle. Dans cette veine, l'adoption et le suivi d'une politique de développement durable et de consultation du public apparaissent comme souhaitables et intéressants;
- Le Ministère se dote de départements spécialisés qui agiront avec une certaine latitude pour compléter l'encadrement administratif de la forêt québécoise, soit le Forestier en chef et le Bureau de mise en marché;
- Les responsabilités confiées aux organismes régionaux semblent aussi pour les coopératives une voie intéressante pour rassurer les communautés quant à leur capacité d'influencer le développement forestier de leur milieu. Le rôle des CRÉ apparaît se situer à un niveau adéquat, soit celui de la vision globale du territoire et de la concertation entre les acteurs. Le rôle des CRRNT sera plus proche des réalités forestières, ce qui sera utile pour l'élaboration du plan

- stratégique. Il est aussi adéquat au niveau de l'établissement des orientations régionales pour le développement des ressources du territoire et très approprié pour orchestrer la consultation publique et le règlement des différends. Il semble également intéressant que ces instances coordonnent des tables locales de gestion intégrée des ressources. Il apparaît positif que les CRRNT aient la latitude pour déterminer, en fonction des conditions locales, si ces tables locales doivent couvrir une ou plusieurs unités d'aménagement;
- Il semble aussi très approprié pour le MRNF de fournir des outils concrets pour apporter une assistance aux commissions;
 - Le rôle des MRC dans le processus de gouvernance apparaît peut-être un peu léger par rapport à leur légitimité politique, mais il est au moins positif qu'elles puissent faire valoir leur expertise en aménagement du territoire au sein des tables GIR tout en convenant de mesures d'harmonisation aux activités d'aménagement forestier.

Les inquiétudes de la Fédération concernant cette proposition de gouvernance portent sur les éléments suivants :

- Le MRNF semble vouloir jouer un rôle important aux deux extrêmes du spectre des responsabilités pour le territoire forestier, soit au niveau stratégique et macro, que nous encourageons, mais également au niveau micro et opérationnel. Il s'agit d'un changement de vocation qui pourrait avoir des impacts négatifs sur la compétitivité du secteur forestier. Soulignons que cette volonté ne peut pas prendre appui sur une expertise concrète puisque les professionnels du MRNF n'ont plus fait de planification opérationnelle depuis au moins vingt ans en forêt. L'expertise en cette matière est indispensable pour maintenir le niveau d'efficacité des opérations;
- Les rôles confiés aux instances régionales sont intéressants pour rassurer les communautés quant à leur capacité d'influencer le développement de leur territoire forestier, mais ces responsabilités accrues sont aussi relativement lourdes à assumer. Le fait de développer l'expertise nécessaire pour parvenir à jouer ce rôle efficacement, même avec l'aide du MRNF, pourrait être relativement coûteux. Cette configuration, peut-être optimale pour assurer une saine concertation de tous les acteurs, comporte un risque élevé de nuire à la compétitivité du secteur forestier;
- Les autres acteurs concernés par la gouvernance de la gestion du milieu forestier obtiennent des rôles secondaires en pouvant surtout s'impliquer dans la concertation et la réalisation des interventions. Ce rôle n'est certainement pas suffisant pour assurer une efficacité économique optimale du système;
- Le projet comporte encore une certaine ambiguïté pour clarifier les rôles et responsabilités au niveau de toutes les étapes de la planification, partant de la planification stratégique, qui semble être confiée à la CRRNT, si le plan régional de développement intégré des ressources et du territoire peut être considéré comme un plan stratégique. Ensuite, le Forestier en chef intervient pour effectuer le calcul de la possibilité forestière. Ce faisant, il établit la stratégie d'aménagement en prenant en compte des éléments qui lui seront fournis par d'autres instances, dont les enjeux forestiers, écologiques, économiques et sociaux déterminés par la table GIR ainsi que les scénarios sylvicoles. Le livrable du Forestier en chef sera donc assimilable aussi à une planification stratégique. Certes, il utilisera des intrants provenant de la région, mais il effectuera cette planification d'une manière indépendante, ce qui constituera par la suite la référence pour la planification tactique et opérationnelle. Le choix des scénarios sylvicoles au niveau stratégique a

- un impact déterminant sur la mise en valeur du territoire forestier, surtout en zone de forêts feuillues et mélangées. C'est ensuite les DGR, soutenues par différents experts, qui établiront la planification tactique et opérationnelle. Il n'est pas précisé dans le document explicatif si les outils économiques d'aide à la prise de décision qui seront mis à la disposition des CRRNT et des tables GIR seront les mêmes que ceux qu'utilisera le Bureau du Forestier en chef. Ce serait pourtant nécessaire pour assurer une cohérence et une efficacité plus grandes;
- Une motivation importante du projet de réforme semble consister à rendre plus neutre la planification des activités forestières en soustrayant cette responsabilité à l'industrie forestière. Pourtant, depuis quelques années, l'arrivée de la certification environnementale territoriale a introduit la notion de table de concertation avec les autres utilisateurs du milieu forestier. Même si l'industrie forestière demeurerait responsable de la planification opérationnelle, des consensus devaient se dégager entre les acteurs afin de concilier les intérêts des uns et des autres. Ces processus auxquels participait le MRNF étaient porteurs de changements intéressants, sans qu'ils ne compromettent la compétitivité de l'industrie. Il aurait été sage de s'en inspirer pour le prochain régime forestier;
 - Dans la même veine, le principal reproche du MRNF à l'endroit de l'industrie pour la qualité de sa planification opérationnelle concernait surtout l'écrémage des forêts lié à la sélection prioritaire des peuplements les plus intéressants économiquement. Pourtant, le Forestier en chef était en train de régler cette problématique en imposant qu'une partie des volumes prélevés proviennent des zones de contraintes. Le réseau des coopératives forestières a d'ailleurs investi pour développer des procédés afin de répondre à cette nouvelle exigence. Certains diront qu'il est anormal de devoir imposer ce type d'exigence, mais cette façon de faire est tout de même préférable pour s'assurer que les opérations demeurent globalement très compétitives;
 - Le fait de transférer la responsabilité de la planification tactique et opérationnelle à une autre instance apparaît comme l'une des pièces majeures de la réforme du régime forestier. Afin de préserver l'efficacité économique de la filière, il est indispensable que les opérateurs du territoire soient associés directement à cette étape de planification afin de prévenir l'augmentation du coût de la fibre. Idéalement, chaque bénéficiaire devrait pouvoir déposer sa propre planification tactique et opérationnelle et participer, avec les autres experts du territoire, à leur intégration.

Recommandation 1 - Afin de s'assurer que le prochain régime forestier procurera une meilleure gouvernance pour la gestion du territoire forestier tout en préservant la compétitivité du secteur, la FQCF recommande au MRNF de :

- ***Faire valoir auprès des instances régionales l'importance de préserver l'expertise disponible en région pour effectuer les travaux de planification stratégique et opérationnelle en favorisant le plus possible le partenariat pour l'atteinte des objectifs;***
- ***Fournir des outils performants aux instances régionales pour encadrer les nouvelles responsabilités à réaliser tout en mettant en place un***

ystème de reddition de compte qui donnera beaucoup d'importance à la performance et au contrôle des coûts du système;

- **Créer un lien formel permettant aux détenteurs de droits et d'intérêt, incluant les entreprises qui réalisent les travaux sylvicoles, de déposer leur projet de planification et de participer directement à l'intégration des autres planifications opérationnelles des activités à réaliser par l'ensemble des bénéficiaires de droits;**
 - **Éviter les scissions potentielles entre les séquences de la planification forestière en précisant que c'est le MRNF qui devrait être responsable de la planification stratégique, en consultant les instances régionales. Cette planification stratégique devrait constituer l'intrant du Forestier en chef pour qu'il établisse le calcul de possibilité. La DGR et les experts représentants des bénéficiaires de droits devraient être responsables de la planification tactique et opérationnelle.**
-

2.1.2 L'aménagement durable des forêts

Les propositions du projet de loi comportent les avantages suivants :

- L'adoption d'une stratégie d'aménagement durable des forêts en 2010 va constituer une pierre angulaire pour l'ensemble des activités qui se réaliseront dans les forêts québécoises. Il s'agit sans doute d'un outil indispensable pour démontrer que le Québec est engagé dans la voie du développement durable;
- La révision du concept du rendement soutenu apparaît comme une révolution nécessaire qui permettra à la fois de mieux préserver l'ensemble des ressources et le niveau d'activités économiques. Ce changement pourra permettre de récolter davantage de forêt en perte de croissance tout en maintenant le seuil désiré de forêt surannée nécessaire à la résilience des écosystèmes;
- Si elle est couplée avec des mesures d'allègement réglementaire, la planification intégrée pour l'ensemble des ressources du milieu forestier pourrait, en principe, améliorer l'efficacité opérationnelle et même parfois réduire les coûts d'exploitation, notamment les frais de transport en optimisant la destination des bois. Cela pourra aussi probablement réduire le coût des mesures d'harmonisation;
- Le virage sylvicole proposé s'appuie sur de très bonnes raisons, soit celles de vouloir accroître le capital forestier et de dégager des marges de manœuvre permettant à la société québécoise de choisir d'autres options pour utiliser son vaste territoire forestier;
- Le développement du concept de forêt de proximité est également applaudi par notre fédération. Il permettra aux communautés de se prendre en main plus directement et de s'approprier au moins une partie des retombées issues de la forêt;
- La prise de conscience que la forêt constitue un outil privilégié pour lutter contre les changements climatiques constitue aussi une contribution majeure de ce nouveau régime forestier.

Pour chacun des éléments positifs, il faut souligner que la mise en œuvre et les moyens qui seront disponibles sont quand même préoccupants. Ainsi, les inquiétudes de la Fédération concernant cette proposition d'aménagement durable des forêts portent sur les éléments suivants :

- La stratégie d'aménagement durable est un concept qui peut englober toutes les facettes de la foresterie, mais elle peut aussi restreindre les pratiques forestières dans un cadre tellement étroit qu'il ne sera plus possible d'intervenir sur le territoire. Nous jugerons l'arbre à ses fruits lorsque nous connaîtrons le projet de stratégie d'aménagement durable, mais déjà nous soulignons qu'il faut tenter de superposer les contraintes à l'utilisation du territoire plutôt que les additionner. Nous voulons aussi rappeler que la dimension environnementale doit être considérée avec beaucoup d'attention, mais elle ne doit pas reléguer entièrement dans l'ombre la dimension économique, surtout si cette dimension s'appuie prioritairement sur la satisfaction des besoins des humains par rapport à la valorisation du capital. Rappelons également que la composante écologique du développement est un sujet complexe qui comporte parfois des dimensions paradoxales. Mentionnons, par exemple, que l'enjeu du respect de la biodiversité conduit à favoriser la conservation de grandes superficies forestières, alors que la lutte contre les changements climatiques conduit plutôt à une culture plus intensive de la forêt de manière à favoriser l'utilisation du bois, considéré pratiquement comme carbone neutre, plutôt que l'acier ou le béton qui sont de très grands émetteurs de CO₂ ;
- L'option d'abandonner la notion un peu déphasée internationalement du rendement soutenu constitue une bonne décision, nous venons de le souligner. Cependant, les moyens que prendra le MRNF pour communiquer cette décision sont pratiquement plus importants que la décision elle-même. Il sera en effet très facile pour les opposants aux pratiques forestières de dénoncer cette décision en prétextant que le Québec abandonne cette contrainte parce qu'il n'est pas capable de la faire respecter. Pour que la foresterie québécoise progresse au niveau de l'acceptabilité sociale, il faut absolument éviter que cette décision jette un discrédit sur le nouveau régime forestier. Il faut aussi absolument éviter de donner l'impression que l'abandon de ce concept signifie que dorénavant nous récolterons du bois en fonction seulement des cycles du marché. Il est donc urgent de déterminer, tel que le prévoit l'article 48 du projet de loi, quel est l'état désiré des forêts en terme de composition et de structure d'âge;
- Le zonage forestier constitue un excellent moyen pour préserver les investissements à consentir pour améliorer les rendements forestiers sur une partie du territoire. Il ne suffit cependant pas à lui seul pour définir une politique d'intensification de la sylviculture. Il fait partie des outils dont les stratégies régionales devraient se servir. Pour que les stratégies régionales soient crédibles, elles doivent comporter une cible claire. Le projet de loi propose de doubler les rendements à long terme. La Fédération propose de cibler l'augmentation de la valeur des produits plutôt que la simple augmentation des volumes, car notre régime forestier actuel, qui mise lui aussi uniquement sur la production de volume, limite notre capacité à créer de la richesse. Lorsque l'on considère l'augmentation de la valeur des produits d'un peuplement, on peut y réaliser des interventions qui auront beaucoup d'effets, par exemple l'éclaircie précommerciale ou l'éclaircie commerciale. Ces traitements sylvicoles se justifient beaucoup plus difficilement si l'on considère seulement l'augmentation de volume. Bien que les coopératives applaudissent à l'idée d'intensifier la sylviculture sur une portion du territoire, surtout s'il s'agit des meilleurs sites, elles s'inquiètent

aussi que le projet laisse sous-entendre que la zone d'aménagement forestier intégré sera abandonnée à son sort. Notre fédération estime en effet qu'il faut intervenir minimalement sur l'ensemble du territoire pour maintenir notre niveau de production actuelle et même l'augmenter légèrement en misant sur le plein boisement. Enfin, la proposition n'est pas très claire quant à l'intention d'intensifier la sylviculture dans toutes les régions et surtout des moyens financiers qui seront disponibles pour la supporter;

- La proposition d'orientation vers la forêt de proximité inquiète aussi les coopératives forestières. L'absence de cible ou d'objectif pourrait avoir pour effet de susciter des attentes élevées. Cela pourrait même créer des tensions entre les communautés et les autres acteurs du secteur forestier si l'ampleur des projets menace la viabilité des autres modes de tenure. Malgré l'importance accordée à cette question pendant les travaux du groupe de travail sur la forêt de proximité, le projet de loi ne fait aucune mention de la pertinence de favoriser le partenariat entre les communautés et les acteurs forestiers déjà présents sur le territoire. Cette proposition laisse entendre que le territoire forestier est très vaste et qu'il existe beaucoup d'espace inoccupé, ce qui est loin d'être la réalité, surtout en proximité des zones habitées. Si certaines coopératives forestières issues de leur communauté qui occupe un territoire depuis des décennies se font chasser vers la forêt de chantier par de nouveaux occupants, gestionnaires de forêt de proximité, nous aurons certainement des problèmes de cohérence et de cohésion sociale. Au contraire, l'alliance entre les communautés et les experts aménagistes de territoire forestier pourrait générer des retombées positives pour tout le monde en sécurisant les emplois et en utilisant dès le départ l'efficacité opérationnelle qui a été développée au fil des décennies. Soulignons aussi que le libellé de l'article 48 du projet de loi entraîne aussi des craintes à l'effet que le territoire des forêts de proximité serait soustrait des unités d'aménagement forestier pour le calcul de possibilité, ce qui le fera inévitablement diminuer. Il ne faudrait donc pas écrire « la possibilité forestière correspond, pour une unité d'aménagement ou une forêt de proximité », car cette présentation crée une division entre les deux tenures. Il aurait aussi été important de mentionner que certaines régions pourraient choisir de mettre en valeur leur territoire d'une manière différente. Enfin, malgré les recommandations qui ont été faites par la Fédération, mais également par tous les membres de la coalition qui ont défendu un projet de régime forestier consensuel, la notion de producteur de ressource pour un territoire forestier par un aménagiste spécialisé n'est pas évoquée dans le projet de loi. Comme l'a démontré l'expérience de la convention d'aménagement de l'Île d'Anticosti, ce mode de tenure pourrait très bien compléter les expériences de nature plus communautaire du concept de forêt de proximité.

Recommandation 2 - Afin de s'assurer que le nouveau régime s'inscrive dans un cadre d'aménagement durable des forêts, la FQCF recommande au MRNF de :

- ***S'assurer que le projet de stratégie d'aménagement forestier durable sera élaboré avec le souci d'équilibrer la préservation des fonctions écologiques du territoire avec les préoccupations sociales et économiques nécessaires pour combler les besoins des personnes. Cela pourrait notamment se traduire par une motivation réelle pour,***

lorsque cela est possible, superposer les fonctions (protection du paysage, milieu riverain, affectation récréative, etc.) dans un territoire plutôt que de les additionner, car cela conduit à une réduction importante du territoire disponible pour la production forestière;

- ***Intégrer la proposition de zonage forestier dans les stratégies régionales globales d'intensification de la sylviculture qui viseraient à augmenter la valeur des produits forestiers avec une cible et un horizon précis, par exemple de doubler la valeur des produits en 25 ans. La stratégie devrait également inclure la préoccupation de maintenir les rendements forestiers en zone d'aménagement forestier intégré en visant le plein boisement. La stratégie devrait également clairement établir que l'intensification de la sylviculture viserait à faire augmenter les rendements forestiers pour les sites les plus propices dans toutes les régions du Québec forestier;***
 - ***Déterminer des cibles à atteindre en terme d'occupation du territoire forestier pour la tenure de forêt de proximité, proposer dans la consultation sur le projet de politique de forêt habitée de favoriser le partenariat avec les organisations déjà existantes dans les territoires convoités, ne pas effectuer un calcul séparé de la possibilité forestière des territoires de forêt de proximité par rapport à l'ensemble de l'UAF et finalement compléter la diversification du mode de tenure par l'ajout du concept de producteur de ressources territoriales.***
-

2.1.3 L'accès aux ressources forestières

Les propositions du projet de loi comportent les avantages suivants :

- La mise en place du Bureau de mise en marché des bois permettra de concentrer l'expertise nécessaire pour administrer efficacement les mécanismes de libre marché pour différents produits. Tel que libellé dans le document explicatif, la Fédération comprend que c'est le bureau qui devra déterminer toute la mécanique et le volume nécessaire pour établir la juste valeur des bois au Québec;
- La Fédération apprécie aussi le fait que le Bureau de mise en marché établira également la valeur des garanties d'approvisionnement;
- Le fait de préserver une partie importante des garanties d'approvisionnement des industriels forestiers apparaît aussi comme une mesure judicieuse pour stabiliser le fonctionnement, les travailleurs et les communautés;
- Les coopératives espèrent aussi sincèrement que l'ouverture du marché pour de nouveaux transformateurs permettra d'introduire un plus grand dynamisme et que cela favorisera l'innovation et l'ajout de valeur dans les produits forestiers québécois;

- Le recours au libre marché pour établir la valeur du bois devrait aussi en principe aider le Québec à se soustraire des coûteux conflits du bois d'œuvre avec nos voisins américains.
- La Fédération est aussi heureuse de constater que le prochain régime forestier permettra d'obtenir des permis pour autoriser de nouvelles activités, par exemple pour le prélèvement de produits forestiers non ligneux.

Les inquiétudes de la Fédération concernant cette proposition d'accès aux ressources forestières portent sur les éléments suivants :

- Le Bureau de mise en marché des bois va constituer une nouvelle entité dans le système forestier québécois. Les coopératives forestières craignent que ses coûts de fonctionnement entraînent une augmentation du coût de la valeur des bois au Québec;
- Les coopératives forestières avouent aussi avoir des craintes liées à la peur de l'inconnu. Il est en effet en ce moment impossible de prédire, avec un prochain libre marché, comment va évoluer le prix de la matière ligneuse dans les bas de cycle comme dans les hauts de cycle. La valeur du bois est une donnée importante des systèmes forestiers dans le sens où les valeurs plus importantes justifient mieux des stratégies de sylviculture plus intensive (on ne peut pas mettre en valeur un produit qui ne vaut rien), mais en même temps le coût de l'approvisionnement détermine aussi souvent la viabilité de l'ensemble de la filière. Il faut donc espérer que l'ouverture à un libre marché permettra de concilier ce nécessaire équilibre. Les coopératives forestières ont aussi des inquiétudes sans pouvoir formuler de recommandation sur le déséquilibre qui existe entre les différentes catégories d'industriels au Québec, soit des entreprises intégrées et des entreprises de sciage indépendantes. À ce sujet, puisque cela ne semble pas clair dans le projet de loi, les coopératives estiment que le volume de 100 000 m³ de résineux et 25 000 m³ de feuillus par industriel forestier devrait être au moins garanti;
- La Fédération exprime aussi une crainte que l'accès au marché pour de nouveaux utilisateurs soit plus difficile en région ressource qu'en région manufacturière. De nouveaux entrepreneurs qui voudraient se lancer en affaires auront plus de difficulté d'y parvenir s'ils ne dépendent que du marché libre par rapport à ceux qui peuvent obtenir du bois de forêt privée ou des autres administrations (États-Unis ou autres provinces).

Recommandation 3 - Afin de s'assurer que le prochain régime forestier améliorera l'accès aux ressources forestières, la FQCF recommande au MRNF de :

-
- ***Prendre toutes les précautions possibles pour que le Bureau de mise en marché soit une organisation efficace tournée vers les résultats;***
 - ***Préserver le premier 100 000 m³ de résineux et 25 000 m³ de feuillus par industriel.***
-

2.1.4 La réalisation des interventions

Les propositions du projet de loi comportent les avantages suivants :

- La possibilité d'obtenir des contrats pour la réalisation de travaux sylvicoles commerciaux et non commerciaux pour plusieurs unités d'aménagement pouvant couvrir une période allant jusqu'à 5 ans est très positive pour les coopératives forestières;
- Le fait que ces contrats puissent aussi inclure des responsabilités plus larges que la seule exécution correspond aussi à une demande de longue date des coopératives forestières, soit des activités liées à la planification (confection de plans, martelage, prescription, etc.);
- La possibilité pour les industriels de conserver la responsabilité d'encadrer (planification des chemins d'accès et transport de bois) les opérations de récolte permettra aussi à plusieurs coopératives de conserver leur lien d'affaires avec plusieurs d'entre eux, ce qui est positif;
- Les coopératives estiment également que l'ouverture du MRNF pour la conclusion d'ententes multilatérales devrait aussi permettre d'obtenir des gains d'efficacité pour les territoires où ces ententes s'appliqueront;
- La proposition de reddition de compte devrait permettre à moyen terme d'améliorer l'acceptabilité sociale des pratiques forestières québécoises;
- La mise en place d'un fonds sur l'occupation du territoire forestier est certes un outil indispensable pour réussir la mise en œuvre du prochain régime forestier.

Les inquiétudes de la Fédération concernant cette proposition pour la réalisation des interventions portent sur les éléments suivants :

- Le problème majeur de cette proposition porte sur l'intention de confier la réalisation des travaux sylvicoles à partir de processus d'appels d'offres. Même si les périodes d'attribution de contrats sont relativement longues, jusqu'à 5 ans, cela signifie que les entreprises feront face toujours à beaucoup d'incertitudes, n'ayant jamais de certitude quant au renouvellement de leur contrat. Le fait de préciser dans le projet de loi la référence à la Loi sur les contrats des organismes publics (chapitre C-65.1) est particulièrement préoccupant, car cela signifie que les entreprises n'auront jamais de stabilité, car la majorité des entreprises dépendront à 100% de ce marché. Ce cadre de gestion aura aussi tendance à tirer vers le bas les conditions de travail, car la compétition va surtout s'exercer sur le niveau de rémunération des travailleurs, principale dépense de ces entreprises. Ce cadre ne permettra pas non plus d'investir dans l'achat d'équipement productif si la durée des contrats est inférieure à la période d'amortissement de ces équipements. La même désastreuse logique va aussi s'appliquer pour la formation des travailleurs qui apparaît souvent comme trop coûteuse si les travailleurs changent souvent d'employeur. Le projet de loi ne confirme pas la durée recherchée de 5 ans pour l'attribution des contrats, ce qui cause certaines inquiétudes quant à l'intention du MRNF. Enfin, les coopératives espéraient que la nature de ces contrats permette aux entreprises d'acquérir des droits comparables aux autres droits consentis sur le territoire, c'est-à-dire permettant de s'asseoir à la table des bénéficiaires, ce qui ne semble pas être le cas de la proposition. Soulignons enfin qu'un tel cadre risque de soutenir la revendication des centrales syndicales d'imposer une syndicalisation territoriale, solution ultime qui risque d'entraîner des contraintes de fonctionnement importantes pour les entreprises;

- Une autre difficulté de cette proposition concerne le cadre administratif entourant la possibilité pour les industriels de réaliser les travaux de récolte. Il n'est pas évident de comprendre l'intention du législateur lorsqu'il précise que l'industriel devra convenir d'une entente avec le MRNF. Est-ce que cela signifie que l'industriel pourrait perdre le droit de récolter? De plus, cette responsabilité est très intimement liée à celle d'effectuer la planification opérationnelle de ces travaux, qui, comme nous l'avons vu à une section précédente, n'est plus la prérogative des industriels. Cela pourrait avoir un effet négatif sur le coût de la fibre;
- La description donnée du fonds sur l'occupation du territoire inquiète assez sérieusement la Fédération. Tel que décrit dans le projet de loi, le fonds servira à financer toute la foresterie québécoise. Cela facilitera peut-être l'administration du MRNF, mais les aménagistes sont inquiets que, dans les années de vaches maigres, il ne reste plus d'argent pour la réalisation de travaux sylvicoles qui risquent bien de constituer le tampon pour absorber les coupures de budget du Ministère. Connaissant l'état des finances publiques et la tendance lourde qui conduit à concentrer les ressources disponibles dans les hôpitaux et dans les écoles, les sylviculteurs ne sont pas très optimistes. Cette configuration financière apparaît en tout cas beaucoup plus vulnérable que celle de l'actuel régime forestier. La Fédération tient aussi à souligner qu'elle aurait préféré qu'il ne soit pas possible de retirer des montants du fonds pour le diriger vers le fonds consolidé. Cela risque d'avoir pour effet de limiter la capacité des forestiers de constituer des coussins qui devraient servir pendant les périodes plus difficiles;
- La proposition de reddition de compte du document explicatif ne semble concerner que les responsabilités macro du Ministère. La Fédération aurait souhaité que cette section introduise aussi la notion de reddition de compte des autres intervenants du secteur forestier en les situant dans un cadre de gestion par objectifs.

Recommandation 4 - Afin de s'assurer que le prochain régime forestier améliorera le cadre de réalisation des interventions, la FQCF recommande au MRNF de :

- ***Faire en sorte de stabiliser davantage les entreprises qui réaliseront les contrats de sylviculture (Cette proposition sera approfondie à la recommandation 9 du présent mémoire);***
- ***Plutôt que des ententes qui semblent réduire la portée du droit de récolte des bénéficiaires de garantie d'approvisionnement, le MRNF devrait encadrer la réalisation de ces travaux par l'émission de permis d'intervention. Les bénéficiaires des garanties devront aussi avoir le droit de participer directement à la planification tactique et opérationnelle des travaux;***
- ***Afin d'enrichir la notion de reddition de compte, les bénéficiaires de garantie d'approvisionnement et de contrat de sylviculture devraient être mis à contribution au moment de l'évaluation de chaque période quinquennale;***

- ***Afin de supporter adéquatement la mise en valeur des forêts publiques québécoises, il faut que le Québec se dote d'un fonds dédié à la réalisation des travaux sylvicoles. En plus des revenus générés par la vente des bois, il devrait aussi tenter d'intéresser des investisseurs privés dans le cadre d'une stratégie d'intensification de l'aménagement forestier.***
-

2.2 Les pièces manquantes

En fonction des attentes suscitées par l'arrivée d'un nouveau régime forestier, la Fédération s'inquiète de ne pas retrouver certains éléments pour couvrir des dimensions importantes que devrait inclure le projet de loi. Cette situation s'explique probablement par la vitesse qu'a dû maintenir le MRNF pour traverser toutes les étapes administratives et politiques pour soumettre le projet de loi à l'Assemblée nationale, mais il est fondamental de corriger cette situation avant l'adoption du projet. Ces éléments sont les suivants :

- Une référence pour introduire la gestion de la biomasse forestière au cœur du régime forestier;
- Des éléments de stratégie pour préciser comment la Loi sur l'occupation du territoire forestier va favoriser l'émergence d'une culture bois;
- Des propositions concrètes permettant de favoriser le passage à une gestion forestière basée sur les objectifs plutôt que sur les normes et les contrôles;
- Un mécanisme plus précis pour favoriser la certification environnementale des territoires forestiers publics.

2.2.1 La biomasse forestière

Le document explicatif du projet de loi fait référence au potentiel d'utilisation de la biomasse à deux reprises, notamment pour préciser que cette nouvelle activité pourrait contribuer à aider le Québec à améliorer sa performance pour lutter contre les changements climatiques. La gestion de la biomasse est maintenant possible au Québec depuis l'adoption par le gouvernement d'un décret qui régit les règles d'attribution. Ce décret a cependant une durée de vie limitée, soit 2011, et il doit absolument être intégré dans le régime forestier pour favoriser la cohérence du système. De plus, l'intégration dans la Loi sur l'occupation du territoire permettrait aussi d'améliorer le processus existant.

Recommandation 5 - Compléter le projet de loi en précisant l'importance de la biomasse et ses règles d'attribution notamment avec les éléments suivants :

- **Ajouter à la liste des activités faisant partie de l'aménagement forestier de l'article 4 le prélèvement de la biomasse en forêt;**
 - **De compléter les responsabilités du Bureau de mise en marché en lui donnant un rôle pour appuyer les régions dans le processus d'attribution de la biomasse forestière;**
 - **De s'assurer que les communautés puissent bénéficier d'une partie de la biomasse disponible pour des projets à vocation communautaire, de type chaufferies institutionnelles, afin de favoriser leur sécurité énergétique à long terme et les retombées locales des projets;**
 - **De s'assurer que les bénéficiaires des garanties d'approvisionnement en biomasse détiennent des droits équivalents à ceux des garanties d'approvisionnement en matière ligneuse afin de s'assurer qu'ils ne deviennent pas leurs otages lorsque vient le moment de répartir les responsabilités.**
-

2.2.2 La politique d'utilisation du bois

En mai 2008, Claude Béchar, alors ministre des Ressources naturelles et de la Faune, rendait publique une stratégie d'utilisation du bois dans la construction au Québec. Comme ce virage faisait partie intégrante du projet initial de réforme du régime forestier, les coopératives forestières espéraient que le projet de loi confirmerait les engagements annoncés dans la stratégie, surtout que le ministre Béchar précisait que cette stratégie ne constituait qu'une étape de démarrage et qu'elle serait suivie par une phase de consolidation des acquis. Cette stratégie, même encore relativement modeste, permettait d'espérer qu'elle favoriserait à long terme une augmentation significative de la consommation intérieure, protégeant ainsi, au moins en partie, notre industrie des conflits commerciaux. Comme l'indiquaient aussi très bien les arguments de la stratégie, elle permettait aussi d'utiliser cette fabuleuse ressource pour améliorer le bilan environnemental de la province, notamment au niveau de la lutte contre les changements climatiques.

L'avenir du secteur forestier repose sur un secteur industriel en bonne santé financière. Cette bonne santé financière sera plus facile à acquérir dans des niches de produits qui ajoutent de la valeur. Même si cela prendra des entrepreneurs innovateurs pour exploiter ce nouveau segment de l'industrie forestière, l'État a aujourd'hui une très grande responsabilité pour faciliter ce virage.

Les coopératives forestières comprennent qu'il n'est pas facile d'inscrire dans un projet de loi qui concerne plus spécifiquement le territoire forestier la volonté du gouvernement de favoriser le développement d'une

stratégie d'utilisation du bois dans la construction au Québec. Toutefois, cette indication constituerait pourtant une impulsion significative pour orienter le développement forestier en support à cette orientation.

Recommandation 6 - Compléter le projet de loi en enchâssant dans la loi la volonté du gouvernement de supporter à long terme la stratégie d'utilisation du bois dans la construction au Québec en précisant les éléments suivants :

- ***En ajoutant au niveau du premier article de loi que le régime forestier vise à favoriser l'utilisation du bois dans la construction québécoise;***
 - ***En ajoutant dans le chapitre IV sur la transformation que le Québec, en plus de s'assurer que les bois sont transformés dans la province, va aussi favoriser l'utilisation du bois dans les constructions multifamiliales et non résidentielles;***
 - ***Si le MRNF trouve le moyen de l'inclure dans le projet de loi, il serait aussi très utile de préciser que le gouvernement entend :***
 - ***Donner l'exemple en favorisant le recours au bois dans les constructions publiques;***
 - ***Soutenir l'innovation en aidant le développement de produits et de procédés;***
 - ***Développer des outils pour accroître l'utilisation du bois, notamment en éliminant les obstacles informationnels ou commerciaux.***
-

2.2.3 La gestion par objectifs et résultats

Les acteurs du secteur forestier souhaitent majoritairement évoluer d'une foresterie normative et de contrôle vers une foresterie par objectifs et de résultats. Il s'agit d'un virage qui permettrait de responsabiliser davantage tous les acteurs et même de réduire les coûts de certaines activités. Cela ne signifie nullement qu'il serait alors possible de faire n'importe quoi, bien au contraire. Cette évolution permettrait aussi de valoriser les métiers de tous ceux qui construisent la forêt de demain.

Cette volonté semblait jusqu'à maintenant partagée par les représentants du MRNF. Or, il n'a pas été possible de trouver des indications dans le projet de loi ou dans le document explicatif à l'effet que le prochain régime forestier va concrétiser ce virage.

Une gestion normative conventionnelle n'est pas apte à intégrer adéquatement les nouveaux courants qui pointent, tels que l'aménagement écosystémique, l'aménagement intégré, la décentralisation, le zonage

intensif et la gestion des sites fauniques d'intérêt. L'expérience vécue par l'un de nos membres dans les Hautes-Laurentides dans le cadre du projet pilote de GPOR démontre que le déploiement de ces courants nécessite une gestion basée sur des objectifs. Dans les faits, la GPOR est un système de gestion offrant une opportunité d'intégration de tous ces changements puisqu'elle permet de s'affranchir du cadre normatif rigide et ainsi d'obtenir suffisamment de souplesse pour déployer une foresterie adaptée à la spécificité de chaque territoire en s'orientant avec des objectifs vers des résultats. La GPOR doit donc être au cœur du changement du régime.

D'autre part, le déploiement de ces courants dans un système de gestion par objectifs oblige de revoir en profondeur l'actuelle façon de faire, notamment du point de vue du rôle de l'État. Un déploiement ne peut être envisageable sans cette révision.

De plus, ce déploiement ne peut se faire que de manière graduelle et ordonnée à l'aide d'une approche holistique, c'est-à-dire par une approche qui ramène la connaissance du particulier et de l'individu à celle de l'ensemble.. Il est donc question d'une réingénierie globale de la foresterie et non seulement d'une intégration horizontale d'éléments dissociés. Cette réingénierie doit en outre permettre de diminuer de manière globale les coûts d'exploitation.

Enfin, pour réaliser convenablement cette réingénierie dans un cadre de gestion par objectifs, il est nécessaire de mettre en place une accréditation des entreprises, un programme de formation de tout le personnel (gestionnaire, ingénieur, technicien, personnel technique), un système d'audit de conformité et de monitoring (évaluant la prise de donnée terrain) ainsi que des bilans annuels. Ces implantations sont nécessaires pour émettre ou maintenir une accréditation (certification) qui permet ainsi d'assurer une qualité minimale d'exécution des travaux et d'accorder à une entreprise le privilège d'intervenir en forêt publique.

Recommandation 7 - Compléter le projet de loi en introduisant la volonté du gouvernement d'évoluer vers une foresterie gérée par objectifs et résultats, notamment par les actions suivantes :

- ***En reconnaissant la GPOR comme système de gestion pour l'intégration des autres concepts de gestion forestière (aménagement intégré, gestion écosystémique, décentralisation, forêt de proximité, nouveaux producteurs de ressource, etc.);***
- ***En reconnaissant la GPOR comme système de gestion pour orchestrer la réingénierie nécessaire pour le nouveau régime forestier;***
- ***En révisant le rôle de l'État, notamment dans le cadre des suivis et contrôles;***
- ***En déployant ces concepts dans un système de GPOR de manière graduelle et ordonnée à l'aide d'une approche holistique;***

- ***En implantant un programme de formation, un système d'audit de conformité et de monitoring (évaluation des prises de données sur le terrain) ainsi que des bilans annuels afin d'émettre une accréditation permettant ainsi d'assurer la qualité d'exécution des travaux;***
 - ***En remplaçant les instructions relatives par des guides sylvicoles;***
 - ***En complétant les exigences du processus de certification des pratiques de gestion par la vérification par un tiers de la capacité des entrepreneurs d'autovérifier la qualité des travaux réalisés.***
-

2.2.4 La certification environnementale des territoires forestiers publics

Dans le document explicatif, le MRNF souligne dans la section sur la portée de la refonte que le ministre devra se doter d'un système de gestion environnementale (SGE) visant à faciliter la certification forestière des territoires forestiers publics délimités en unités d'aménagement. Il n'en est ensuite plus question dans le reste du document.

Cette question est pourtant très importante, d'une part, parce que l'accès à plusieurs marchés dépend de la capacité des industriels de démontrer que les bois sont issus de territoires qui respectent les principes d'aménagement forestier durable. D'autre part, plusieurs territoires forestiers bénéficient déjà d'une telle certification environnementale territoriale et il ne faut pas que le changement de régime forestier nuise à la capacité des industriels forestiers québécois de se distinguer sur les marchés internationaux.

Par ailleurs, le coût de ces systèmes était jusqu'à maintenant assumé par les acteurs du secteur forestier. Le coût de la certification par les industriels et les coûts de systèmes partagés entre les industriels et leurs sous-traitants qui ont dû assumer de nouvelles responsabilités sans bénéficier de compensation financière puisque le bois ne se vend pas plus cher lorsqu'il est certifié. Toutefois, avec le déplacement des rôles, il faudra certainement revoir comment se répartira la facture, tout en demeurant très sensible au contrôle des coûts. Pour y parvenir, il faudra impliquer activement les intendants de territoire qui détiennent déjà de l'expertise en ce domaine. Soulignons également que l'introduction de la notion d'acquéreur de bois sur le marché libre complexifie la démarche de certification, parce que ces acteurs supplémentaires auront aussi parfois besoin de confirmer que leur approvisionnement provient d'une forêt aménagée d'une manière durable. Cependant, leur implication dans chaque territoire risque d'être trop ponctuelle pour qu'ils puissent assumer directement cette responsabilité. Il serait inéquitable de faire assumer ces coûts uniquement par les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement.

Pour conserver la logique qui anime le projet de réforme, il est presque impossible de désigner un autre responsable du SGE que le MRNF. Cependant, parce que ces systèmes sont tournés vers les marchés et qu'ils nécessitent beaucoup d'efficacité pour ne pas affecter le coût de la fibre, c'est avec une certaine appréhension que notre fédération arrive à la conclusion que le gestionnaire du système devrait être l'État.

Recommandation 8 - Compléter le projet de loi en précisant comment le MRNF va se doter d'un système de gestion environnementale pour le territoire forestier public, notamment en mettant en œuvre les actions suivantes :

- **Précisant que les DGR qui seront responsables des SGE par UAF ou par regroupement d'UAF lorsque la chose est possible;**
 - **En débutant la mise en place des SGE par les territoires qui bénéficient déjà d'une certification environnementale en assurant le relais auprès des gestionnaires qui ont obtenu la certification territoriale, notamment en évaluant le coût et en compensant cette valeur lors de la transmission de ce système;**
 - **En impliquant activement les bénéficiaires de droits (garantie d'approvisionnement, bénéficiaire de contrat de sylviculture, producteurs de ressources, forêt de proximité) pour la mise en œuvre et le suivi du SGE, par exemple en profitant de la table responsable de la planification opérationnelle;**
 - **En assumant les coûts de la certification environnementale territoriale et en l'incluant dans ses frais de fonctionnement. Une partie de ces coûts devraient être récupérés par la redevance minimale que les bénéficiaires de garantie d'approvisionnement doivent défrayer annuellement et une partie dans les coûts des volumes de bois soumis au marché libre.**
-

2.3 L'analyse transversale du régime

Cette analyse transversale sera effectuée à partir de deux perspectives, soit celle de la compétitivité du secteur et celle de la valorisation des travailleurs.

2.3.1 La compétitivité du secteur

L'industrie de la transformation du bois québécois traverse la pire crise de son histoire. Cette situation est bien sûr conjoncturelle, toutes les administrations nord-américaines la subissent. Elle est également structurelle à cause des particularités de notre actuel régime forestier.

La réforme du régime forestier constitue donc une formidable occasion pour améliorer l'efficacité économique de notre gestion. L'analyse attentive du projet de réforme amène pourtant à conclure que l'efficacité de la filière risque de plutôt se détériorer que de s'améliorer. Cela n'est pas négligeable, car la compétitivité de l'industrie forestière détermine, dans une assez large mesure, la viabilité de nombreuses communautés dépendantes de l'utilisation de la forêt. Si l'industrie forestière n'est pas compétitive sur les

marchés du bois, ce sont ses concurrents qui vont profiter des périodes de croissance pour s'approprier des parts de marché et ce sont eux qui réussiront à maintenir leurs activités en période de ralentissement.

La compétitivité de nos industriels dépend surtout de trois facteurs, soit :

- La capacité de générer des synergies entre les activités;
- La capacité d'optimiser la chaîne de valeur;
- L'expertise et l'imputabilité des résultats.

La synergie entre les activités

La synergie entre les activités est obtenue quand la coordination de l'ensemble des activités est optimisée. Il existe, par exemple, beaucoup de synergie potentielle entre les opérations de récolte et les travaux sylvicoles. Lorsque les deux activités ne sont pas liées, les économies de l'un deviennent les coûts de l'autre. Si certains procédés de récolte augmentent légèrement les coûts d'opération, mais qu'ils permettent d'éviter de reboiser artificiellement le site, une opération globalement très coûteuse, il est plus efficace d'augmenter les coûts de l'exploitation pour faire globalement une économie. Si celui qui fait la récolte n'est pas responsable de la remise en production, il ne prendra pas de précautions particulières.

Cette logique s'applique aussi aux travaux de voirie et de transport par rapport à la coupe. Si ce n'est pas le même entrepreneur qui réalise toute la chaîne des activités, il est probable que le total de l'opération sera plus coûteux et que les exécutants auront plus de difficultés.

La planification opérationnelle est probablement l'activité qui exerce le plus d'influence sur les coûts. Cette question est tellement cruciale que la Fédération l'a documentée avec la collaboration de CERFO. Le résultat qui a été obtenu pour le cas qui a été étudié dépassait 2.50 \$/m³, ce qui est très significatif. C'est celui qui exécute les travaux qui connaît le mieux le territoire et ses contraintes. Si l'organisation qui planifie les activités est la même que celle qui exécute les travaux, elle va tout mettre en œuvre pour utiliser la connaissance disponible et éviter les coûts anticipés. Si celui qui planifie n'a aucun lien avec l'exécution, il est probable qu'il ne pourra pas anticiper les problèmes et que ceux qui vont les exécuter auront des dépenses supplémentaires dans leur coût ou bien ils les assumeront et ne resteront pas en affaires très longtemps.

Certaines coopératives réalisent actuellement toutes les activités et elles obtiennent cet effet de synergie. Elles incarnent en ce moment très bien ce que pourrait être un aménagiste de territoire forestier, c'est-à-dire une organisation qui coordonne et effectue toutes les activités d'un territoire forestier (selon la définition de l'article 3 de la *Loi sur les forêts*) sans nécessairement avoir d'usine de transformation. Pour être un aménagiste de territoire forestier et profiter des synergies espérées, tout en valorisant la main-d'œuvre, cette organisation devrait être l'employeur de tous les travailleurs qui interviendraient sur ce territoire.

Avec le projet de loi qui est proposé, il sera difficile de bénéficier des synergies potentielles entre les activités. En effet, on constate à la lecture du document que les responsabilités seront partagées de la manière suivante :

- L'industrie forestière et les acquéreurs des volumes sur le libre marché seront responsables de la récolte;
- Des entrepreneurs certifiés seront responsables de la sylviculture;
- La CRRNT ou le Forestier en chef sera responsable de la planification stratégique;
- Le MRNF sera responsable de la planification tactique et opérationnelle, avec la possibilité de bénéficier de différents experts présents sur le territoire.

Le coût de complexité pour faire en sorte que toutes ces organisations entretiennent des échanges efficaces sera très élevé.

L'optimisation de la chaîne de valeur

Il s'agit d'un concept qui prend de plus en plus d'importance pour s'assurer que chaque étape du processus de production ajoute plus de valeur qu'elle n'ajoute de coûts. Pour que le système soit vraiment efficace, il faut aussi que la production soit tournée vers les marchés afin de produire ce que nous vendons plutôt que de vendre ce que nous produisons.

Citons aussi l'exemple de certains industriels qui choisissent d'augmenter leurs coûts en forêt, par exemple en faisant une meilleure ségrégation d'essences, pour augmenter la valeur finale des produits.

Pour optimiser cette chaîne de valeur, il faut que les canaux de communication soient souples et très performants. Si le marché est favorable pour une courte période à une essence, il faut que le système soit suffisamment performant pour faire en sorte que les opérations de récolte soient orientées vers les strates où cette essence est disponible. Si celui qui planifie les opérations n'a pas de lien avec la transformation et la commercialisation, il sera très complexe et laborieux d'optimiser la chaîne de valeur.

L'expertise et l'imputabilité

Les qualités nécessaires pour organiser efficacement les opérations sont multiples. Les personnes qui détiennent les compétences nécessaires pour être efficaces dans ce rôle les ont souvent acquises à la dure école de la pratique. Les organisations expérimentées qui réalisent des opérations forestières connaissent la valeur de la planification. Entre un chantier qui baigne dans l'huile où tous les opérateurs arrivent à gagner leur vie et un chantier où tout le monde perd de l'argent, il n'y a souvent pas beaucoup de différence et elle se situe souvent au niveau de l'organisation qui a été élaborée lors de la planification d'ensemble.

Il ne sera donc pas facile de transférer cette responsabilité à une autre organisation qui n'a pas encore développé cette expertise. Les entreprises qui réalisent les travaux craignent de payer pour la phase d'apprentissage de ceux qui hériteraient subitement de cette responsabilité. Cette difficulté pourrait être amplifiée par les contraintes budgétaires du MRNF pour recruter l'effectif nécessaire pour assumer cette tâche.

Enfin, sujet délicat mais nécessaire à souligner, l'imputabilité et l'intérêt financier dans les résultats des opérations constituent des facteurs déterminants pour soutenir l'efficacité des opérations. Ajoutons aussi qu'il existe un décalage important pour la sensibilité aux coûts en fonction du lien avec le marché. Lorsque les responsables de la planification doivent constamment s'adapter à la fluctuation de la valeur des produits, ils développent une préoccupation constante pour contrôler les frais d'opération. Par contre, si cette sensibilité n'existe pas parce la rémunération provient des fonds consolidés de la province, les réflexes seront différents pour prévenir les coûts.

Dans le contexte actuel, les entreprises qui sont toujours en opération en forêt sont souvent actives le jour et la nuit. Ils détiennent des moyens de communication sophistiqués afin de permettre de toujours obtenir des réponses rapides pour résoudre rapidement les problèmes qui se posent à tout moment. Tous les membres de la coopérative doivent se mobiliser pour réussir à rentabiliser leur contrat. La question que ces personnes se posent aujourd'hui en prenant connaissance du projet de réforme du régime forestier est la suivante : la nouvelle configuration proposée pourra-t-elle faire mieux que ce qui se fait actuellement?

Quelle sera la dynamique lorsque le responsable de la planification sera plutôt un employé de l'État? Notre intention n'est certainement pas de dénigrer ceux qui ont choisi de faire carrière auprès de l'État, ils sont très importants pour veiller à faire respecter le bien commun. Cependant, il ne sera pas facile de concilier le rôle de gestionnaire des opérations d'entrepreneurs qui prendront des risques d'affaires et celui de protecteur d'un bien collectif. Il sera difficile de faire cohabiter les deux modèles. Qui sera imputable des erreurs de planification qui pourront se produire et qui peuvent avoir des effets parfois très coûteux pendant les opérations?

Les coopératives forestières estiment que la solution idéale pour améliorer la compétitivité du secteur consisterait à concentrer les activités auprès d'une seule organisation. Si l'industrie forestière ne peut plus effectuer cette tâche, il aurait été préférable d'en confier la responsabilité à un spécialiste de l'aménagement forestier. Cet aménagiste aurait pu, en tissant des liens très étroits avec les autres utilisateurs du territoire et avec les clients industriels, ou encore mieux en approvisionnant un centre de valorisation de la fibre, obtenir des effets de synergie, optimiser la chaîne de valeur en détenant une expertise concrète tout en ayant un intérêt dans le résultat. La Fédération a fait cette proposition à chaque consultation. Malheureusement, elle n'a pas réussi jusqu'à maintenant à convaincre ses interlocuteurs, tant auprès du MRNF que des partenaires de la coalition. Le projet de loi 57 ne nous conduit donc pas dans cette direction. L'option d'expérimenter un nouveau mode de tenure impliquant des producteurs de ressources n'a pas été incluse dans le projet de loi 57.

À défaut de confier cette responsabilité à des producteurs de ressources pour l'ensemble du territoire, il faut tenter d'optimiser les éléments inclus ou compatibles avec le projet de loi 57. Ils pourraient contribuer à améliorer la compétitivité du secteur. Ces éléments pourraient notamment contribuer à améliorer les problèmes structureux de l'actuel régime forestier. Ces éléments sont les suivants :

- L'augmentation de la taille du territoire où s'effectue la planification. Elle pourrait générer une optimisation des opérations, notamment au niveau du transport de bois comme il a déjà été possible de le faire dans certaines régions;

- Le recours à des d'outils de planification plus complexes utilisant des références spatiales qui permettent aussi d'optimiser dans le temps et dans le territoire les opérations;
- La possibilité de planifier des activités pour quelques années à l'avance qui permettra d'avoir de l'espace pour bouger et ainsi se retourner plus rapidement tant pour contourner une difficulté spontanée, que pour profiter d'occasion d'affaires ponctuelle sur le marché;
- La possibilité d'investir davantage dans la planification intégrée de manière à réduire les coûts des mesures d'harmonisation;
- Le passage à une gestion par objectifs et résultats est également de nature à diminuer les coûts de production;
- Enfin, l'établissement d'une stratégie d'intensification, basée sur l'augmentation de la valeur des produits plutôt que sur la seule augmentation des volumes, pourrait aussi à moyen terme contribuer à améliorer notre compétitivité.

Voici la recommandation de la Fédération :

Recommandation 9 - Afin d'améliorer la compétitivité du secteur forestier dans le prochain régime forestier, la Fédération recommande au MRNF d'ajouter au projet de loi 57 les éléments suivants :

- ***Expérimenter sur une base de projet pilote la notion d'aménagiste de territoire forestier assumant l'ensemble des responsabilités. Effectuer ces expérimentations lorsque les droits des BCAAF sont résiliés ou lorsque les BCAAF sont volontaires pour effectuer cette expérimentation tout en préservant leur garantie d'approvisionnement;***
- ***Confier le droit formel aux détenteurs de droits forestiers de participer directement à la planification opérationnelle (voir la première recommandation);***
- ***Favoriser l'augmentation de la taille des territoires de planification afin de rechercher l'optimisation des activités, notamment le transport du bois en fonction des besoins de chaque usine;***
- ***Utiliser des outils de planification à référence spatiale afin d'optimiser les activités pour des périodes quinquennales;***
- ***Mettre en œuvre la proposition de plan quinquennal dynamique, permettant d'avoir toujours au moins 3 ans de travaux planifiés et ayant déjà fait l'objet d'autorisation après la période de consultation;***

- ***Favoriser la planification intégrée des besoins de l'ensemble des utilisateurs en amont afin d'éviter d'improviser de coûteuses mesures d'harmonisation pendant les opérations;***
 - ***Passer du mode de gestion forestière par normes et contrôle à une foresterie par objectifs et résultats;***
 - ***Définir une stratégie d'intensification qui mise sur l'augmentation de la valeur des produits plutôt que sur l'augmentation des volumes.***
-

2.3.2 La valorisation des travailleurs forestiers

Les métiers forestiers ne sont plus très populaires au Québec. Les dernières années ont été particulièrement difficiles pour ces travailleurs. Les problèmes sont en partie liés à la crise du secteur, mais ce n'est pas la seule raison. Des milliers de travailleurs ont perdu leur emploi et ceux qui sont encore dans le secteur forestier sont inquiets pour leur avenir et ils sont dévalorisés par la société.

De par leur nature, ces métiers sont très exigeants. Les travailleurs subissent les aléas de la température et le harcèlement des insectes piqueurs. Ils vivent aussi très souvent dans des campements forestiers, loin de leur famille et ils doivent en plus, pour se rendre au «patch», se déplacer longuement sur des chemins forestiers pas toujours bien entretenus. En plus de devoir utiliser un véhicule approprié, ils doivent fournir leurs outils et le carburant pour les faire fonctionner. La majorité des travailleurs sylvicoles sont aussi rémunérés en fonction de leur production (salaire forfaitaire) plutôt qu'une rémunération horaire. Enfin, considérant que la majorité de ces métiers sont saisonniers, donc une rémunération annuelle plus faible, il est difficile d'espérer que le secteur forestier aura beaucoup de succès au cours des prochaines années pour attirer et retenir des travailleurs alors que tous les secteurs devraient être en pénurie.

Ce portrait n'est pas rose, mais nous devons prendre pleinement conscience du niveau de difficulté si nous ne voulons pas à moyen terme perdre notre capacité de mettre en valeur notre forêt et même notre capacité d'approvisionner nos usines de transformation.

Le projet de loi 57 témoigne d'une certaine sensibilité pour les travailleurs. Il est parsemé d'affirmations qui soulignent une intention de les valoriser. Pourtant, ces affirmations ne semblent pas s'appuyer sur des moyens très concrets pour améliorer la situation.

L'actuel régime forestier n'a pas été très favorable pour les travailleurs, car il a conduit à un système de sous-traitance qui a rendu les entreprises et les travailleurs précaires et dépendants de la bonne volonté des donneurs d'ordre. Alors que le territoire était confié pour une très longue période à un BCAAF, les entrepreneurs n'avaient aucun rapport de force pour équilibrer leurs échanges. Ils ne contrôlaient pas non plus aucun des moyens de production, n'étant seulement responsable que de l'exécution des travaux. Dans les faits, les entreprises qui réalisent les travaux sylvicoles s'apparentent souvent à de simple agence de placement. Cependant, même dans un tel système, l'industrie n'a pas jugé favorable d'établir un système d'appel d'offres pour octroyer les contrats. La grille de référence établissant la valeur des travaux

sylvicoles a certainement joué un grand rôle pour expliquer cette situation, car les industriels ne faisaient pas jouer le marché pour établir la valeur des travaux. L'industrie forestière reconnaissait aussi qu'il était préférable de miser sur la stabilité des entrepreneurs, notamment pour leur connaissance du territoire afin d'obtenir des travaux de qualité.

Soulignons cependant que, depuis que la crise forestière a débuté, le système actuel a démontré ses limites. Actuellement, l'industrie forestière n'accorde plus beaucoup d'attention à ses obligations de réaliser des travaux sylvicoles. L'introduction relativement récente de l'obligation d'assumer 10% des coûts des travaux sylvicoles par les BCAAF constitue probablement le principal obstacle à la réalisation des travaux. Il serait sans doute préférable d'accélérer la transition avant la mise en œuvre du projet de loi en déchargeant les industriels de l'obligation de réaliser les travaux sylvicoles.

Le projet de loi 57 permet aux entreprises d'aménagement forestier d'entrevoir de nouvelles perspectives. Les coopératives forestières apprécient beaucoup le fait qu'il introduit la notion d'élargissement des responsabilités de ces entreprises en ne les cantonnant pas au simple rôle d'exécution.

Cependant, il introduit en même temps la notion d'appel d'offres pour s'assurer que les entreprises seront compétitives, ce qui amène passablement d'insécurité. Elle va miner tous les efforts pour valoriser les travailleurs. Cette situation sera particulièrement nocive pour les coopératives forestières dont le modèle d'affaires est basé sur une relation durable avec le territoire forestier de proximité. Que fera une coopérative du Saguenay si elle perd le contrat dans le territoire où elle travaille depuis 40 ans? Elle va devoir partir pour essayer d'obtenir un contrat en Abitibi ou en Gaspésie?

La Fédération est consciente que le MRNF ne veut pas reproduire le modèle des CAAF qui a introduit trop de rigidité dans la gestion des forêts québécoises. Le gouvernement veut promouvoir un modèle de fonctionnement qui favorise l'efficacité en laissant ouverte la possibilité d'accueillir de nouvelles entreprises qui pourraient stimuler le secteur. Les coopératives sont capables de comprendre cet intérêt. Avant de faire des propositions pour essayer de concilier cette attente du MRNF, elles veulent cependant préciser un élément important.

On peut valoriser un mètre cube de bois de multiple manière et y ajouter plus ou moins de valeur en fonction des procédés, des produits et des marchés visés. La compétition pour le bois peut donc avoir un sens. Tant que les entreprises d'aménagement auront comme seule perspective d'exécuter des travaux, elles n'auront pas la même possibilité de se démarquer. Une éclaircie précommerciale constitue une dépense qui laisse bien peu de latitude pour se distinguer. La compétition risque donc de s'exercer sur les salaires qui seront versés aux travailleurs et sur la capacité d'organiser efficacement les opérations. Au-delà d'un seuil, l'efficacité opérationnelle atteint rapidement des limites. L'intérêt de créer un marché pour assurer l'efficacité sera donc relativement limité. Elle introduira en contrepartie beaucoup d'incertitude en limitant la capacité des entreprises à investir dans la compétence de leurs travailleurs, dans la qualité de ses infrastructures et dans la productivité de ses équipements.

Donc, pour qu'il soit possible de valoriser les travailleurs, il est indispensable de réunir deux ingrédients : la stabilité dans le temps et idéalement dans l'espace et des responsabilités suffisantes pour que les employeurs contrôlent les moyens de production.

Des coopératives chargées à long terme de mettre en valeur un territoire forestier pourraient se concentrer sur cette tâche et développer leur organisation de manière responsable dans le temps. Elles pourront offrir des conditions de travail plus intéressantes incluant des avantages sociaux plus complets, ce dont sont privés les travailleurs actuels parce qu'ils sont trop volatiles dans le système actuel. À défaut de devenir des producteurs de ressources dédiés dans un territoire, le MRNF devrait confier les responsabilités les plus globales possible aux responsables de l'exécution des travaux. Le mandat de mettre en place une forêt productive 8 ans après la récolte est plus stimulant que l'exécution de chacune des étapes par contrat (préparation de terrain, mise en terre et entretien(s)). Cela laisserait ainsi le choix des moyens pour toutes les étapes de la mise en valeur (le type de préparation de terrain, le choix des essences à reboiser et le type de plants et la fréquence et l'intensité des dégagements) par rapport à confier une série de contrats différents.

Il est aussi important de revoir l'environnement dans lequel se réalisent les travaux sylvicoles pour l'inscrire davantage dans un cadre de rentabilité économique et financière. Il sera beaucoup plus facile de justifier une amélioration des conditions de travail des professionnels de la forêt s'il est démontré que ces travaux sont rentables pour la société et même éventuellement pour des investisseurs privés. Il est peut-être préférable de réaliser un peu moins de travaux, si l'on s'assure qu'ils sont rentables et que les travailleurs qui les réalisent bénéficient d'une rémunération satisfaisante. Cette considération permettrait aussi d'appuyer le virage vers l'augmentation de la qualité des bois plutôt que seulement des volumes.

Enfin, nous vous faisons un court commentaire sur le rapport collectif du travail en milieu forestier pour la valorisation des travailleurs. À cause du contexte particulier du secteur forestier, il bénéficie d'un régime particulier dans le cadre du *Code du travail*. Plutôt que de renforcer ce cadre et de l'étendre à la réalisation des travaux sylvicoles, notre fédération estime que nous devrions plutôt stabiliser l'environnement de travail pour faire en sorte que le secteur forestier puisse être géré par le régime général du *Code du travail*. Si toutefois, le MRNF choisissait d'appuyer le renforcement du caractère particulier du secteur forestier dans le *Code du travail*, la FQCF insiste pour que l'exception dont bénéficient les coopératives forestières soit maintenue et clarifiée afin de s'assurer qu'elles n'héritent pas d'une syndicalisation attribuable à des mécanismes d'employeurs présumés sans que les travailleurs coopératifs souhaitent cette protection.

Recommandation 10 – Afin de valoriser les travailleurs forestiers dans le prochain régime forestier, la FQCF recommande au MRNF de modifier le projet de loi pour y introduire les éléments suivants :

- ***Procéder à la mise en œuvre de projets pilotes de producteurs de ressources permettant à tout le moins d'expérimenter les avantages que pourrait procurer ce nouveau mode de tenure pour les travailleurs forestiers;***

- **Revoir l'environnement dans lequel se réalisent les travaux sylvicoles pour le situer davantage dans un cadre de rentabilité économique et financière;**
- **Enrichir la proposition du document de travail qui misait sur des processus d'appels d'offres en fonction des règles gouvernementales, où le prix de la prestation est souvent déterminant, avec les éléments suivants :**
 - **Comme cela a été fait pour l'attribution de la biomasse forestière, l'attribution de contrats de sylviculture de 5 ans devrait être basée sur l'analyse de proposition à partir d'un devis qui contiendrait une grille multicritère, par exemple :**
 - **L'obtention d'une certification des pratiques de gestion;**
 - **La durée de la présence sur le territoire;**
 - **La proximité du siège social de l'entrepreneur;**
 - **L'expertise de l'équipe de gestion;**
 - **Les retombées des activités pour la communauté environnante;**
 - **La crédibilité du plan d'affaires, dont le plan de formation pour les travailleurs, la disponibilité d'équipements adaptés au travail à réaliser et la capacité de réaliser des travaux de qualité en respectant les coûts.**
 - **Ces contrats devraient être renouvelables en fonction de l'atteinte des objectifs du MRNF évaluée dans le cadre d'une reddition de compte quinquennale rigoureuse basée sur les critères d'attribution.**
 - **Ces contrats devront permettre aux entreprises d'obtenir un statut de bénéficiaire de droit au même titre que les détenteurs de garantie d'approvisionnement ou de gestionnaire faunique;**
 - **La valeur des travaux réalisés devrait être établie selon une approche calculée, tel que tend actuellement à devenir le système d'établissement de la valeur des travaux sylvicoles admissibles en paiement des droits. De la même manière**

qu'évolue le système actuel, la méthode devrait permettre d'identifier les variables qui influencent les coûts, afin de rendre la grille de valeur équitable entre les régions. L'efficacité et l'efficience de ce modèle d'établissement de la valeur seraient obtenues lors de la reddition de compte pendant laquelle les entreprises devraient fournir des informations financières sur les coûts de réalisation des travaux. La reddition de compte devrait aussi faire état de la productivité des travailleurs, ce facteur étant le plus déterminant pour s'assurer que les taux, par grande famille de traitement, sont équitables d'une activité à l'autre;

- *Le MRNF devrait favoriser l'octroi de contrat clés en main pour des remises en production plutôt que des segments de traitement;*
 - *Les travaux devraient se réaliser dans un cadre de gestion par objectifs plutôt que par le contrôle des moyens. La certification des pratiques de gestion devrait notamment couvrir la dimension du contrôle interne de qualité des travaux réalisés. Ces ajustements permettraient à la fois d'économiser des coûts de système importants liés aux contrôles externes, mais également permettre davantage aux entreprises d'innover en matière de procédés et d'utilisation d'équipements productifs;*
 - *L'arrivée de nouveaux acteurs dans le marché serait possible à chaque fois qu'une entreprise n'atteint pas les exigences attendues au moment de la reddition de compte ou lorsque des entrepreneurs se retireront volontairement du marché;*
 - *Afin de faciliter la transition entre les deux régimes forestiers et de sortir du système actuel, qui à cause de la crise est dysfonctionnel, le MRNF devrait accélérer le transfert de la responsabilité des travaux sylvicoles le plus rapidement possible.*
-

3. CONCLUSION

Le contenu du régime forestier est quelque chose de très important pour les coopératives forestières. Il régit le cadre dans lequel elles peuvent exprimer leur potentiel de contribution à leur communauté. Elles sont donc très intéressées par le processus en cours.

Elles sont convaincues que le régime actuel a fait son temps et qu'il est urgent de le moderniser. Par ailleurs, elles estiment que la proposition du projet de loi 57, tel que décrit dans le document explicatif du projet de Loi pour l'occupation du territoire forestier n'est pas acceptable dans son contenu actuel. Il faut à tout prix que la réforme proposée permette au Québec de redevenir un prospère pays forestier. Pour y parvenir, il faut améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur. Ce n'est pas le seul objectif à atteindre, mais il est indispensable de trouver la bonne configuration pour soutenir l'occupation du grand territoire forestier que nous possédons.

La Fédération espère que le MRNF profitera de la présente consultation pour bonifier sa proposition de réforme du régime forestier. Toutes les recommandations de ce mémoire sont importantes, mais deux éléments le sont particulièrement. Le premier, afin d'améliorer la compétitivité du secteur, consiste à permettre aux bénéficiaires de droits de participer directement à la planification tactique et opérationnelle. Le deuxième, afin de valoriser les travailleurs, consiste à leur offrir un horizon de travail plus stable que la proposition de compétition dans un cadre d'appels d'offres.

Les coopératives forestières souhaitent continuer à créer et à partager des richesses dans leur communauté à partir des ressources du milieu forestier, comme elles le font depuis 70 ans. Elles considèrent toujours que la forêt québécoise constitue une ressource fabuleuse pour supporter l'occupation du territoire québécois.

Certes l'avenir s'annonce plein de défis qui seront difficiles à relever, mais notre vision d'avenir du secteur, que le prochain régime forestier devrait contribuer à créer, comprend les éléments suivants :

- Une forêt saine, productive qui rend durablement de nombreux services à la société au niveau économique, social et environnemental;
- Une forêt dont on tire une multitude de produits, soit du bois d'œuvre et de composantes d'édifices résidentiels et non résidentiels, des papiers courants et spécialisés, de l'énergie verte, des composés chimiques multiples qui seront utilisés dans la bioéconomie;
- Une forêt comme milieu pour réaliser une multitude d'activités de récréation;
- Une forêt pour conserver toute la richesse de notre biodiversité;
- Une forêt qui capture beaucoup de carbone pour nous aider à lutter contre les changements climatiques et qui sera reconnue pour cette immense contribution;
- Une forêt qui génère des emplois valorisés;
- Une forêt source de fierté pour notre société et pour ses artisans.