

Perspectives des entreprises pour le futur des terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick

Regards sur le rapport Jaakko-Poyry et sur les exigences des concessionnaires des terres de la Couronne

Rapport préparé par David Coon, directeur des politiques
du Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick

Mars 2003



1) À qui appartiennent les terres de la Couronne?

Les terres de la Couronne s'étendent sur plus de trois millions d'hectares au Nouveau-Brunswick, approximativement 50 % de sa surface. Selon la Cour suprême du Canada, les terres de la Couronne sont confiées en fiducie à la province au profit de tous les citoyens, y inclus ceux qui ne sont pas encore nés. Étant donné que ces terres n'ont jamais été cédées à la Couronne par les Premières Nations, elles sont sujettes à une vaste réclamation et elles sont aussi sujettes aux droits des autochtones et aux droits inclus dans les traités garantis par la constitution. Selon les décisions judiciaires, le gouvernement doit consulter les Premières Nations concernant l'utilisation des terres de la Couronne. Jusqu'ici, cela n'a pas été observé au Nouveau-Brunswick.

Le ministre des Ressources Naturelles et de l'Énergie a les responsabilités statutaires envers la population du Nouveau-Brunswick telles que décrites dans la section 3(1) de la Loi sur les terres de la Couronne et la forêt et celles-ci rendent le ministre responsable du « développement, de l'utilisation, de la protection et de la **gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne...** ». (Gestion intégrée signifie ici l'intégration de la gestion des sols, de l'eau, de la faune et de la flore ainsi que du bois.)

2) Que recommande le rapport Jaakko-Poyry?

Voici les recommandations contenues dans l'étude Jaakko-Poyry que l'Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick qualifie de « Plan pour le futur ».

1. L'objectif d'approvisionnement en bois fixé pour chaque zone concédée **devrait engager légalement le gouvernement** et le concessionnaire. L'objectif d'approvisionnement en bois recommandé était de doubler la quantité d'épinettes et de sapins récoltés d'ici 2040 en convertissant 40 % des forêts des terres de la Couronne en plantation.
2. Le public devrait **participer à la revue des objectifs** de gestion des terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick afin de légitimer l'orientation et l'ampleur des changements envisagés pour la gestion de la forêt.
3. Le MRNÉ devrait **réduire les chevauchements dans la gestion et la surveillance des terres de la Couronne**.
4. Les zones spéciales de gestion devraient être sujettes à une revue critique et une récolte additionnelle permise là où c'est possible.
5. La valeur de conservation des terres privées devrait être prise en considération lorsque les besoins de

terres de réserve et de pratiques spéciales sur les terres de la Couronne sont évalués.

3) Comment cet enjeu s'est développé

Le 14 septembre 2001, les six entreprises qui détenaient les droits de coupe sur les terres de la Couronne ont fait parvenir une lettre au ministre des Ressources Naturelles lui présentant une série de demandes concernant le futur de la gestion des terres de la Couronne au Nouveau-Brunswick.

On retrouve parmi celles-ci :

1. Changer le document Vision et les Accords sur la gestion des forêts pour y inclure des objectifs d'approvisionnement en bois qui maintiennent les niveaux de coupe de bois mou permis annuellement au-dessus des niveaux de 1997-2001, et qui doublent le niveau de coupe viable d'ici 2050.
2. Changer les politiques gouvernementales afin de tenir compte du doublement des approvisionnements en bois; et développer des mécanismes par lesquels le gouvernement et les concessionnaires seraient tenus financièrement responsables d'atteindre les objectifs fixés dans les Accords sur la gestion des forêts.
3. Mettre en œuvre d'un programme de sylviculture pour réaliser les objectifs d'approvisionnement cités plus haut.
4. Mettre en place un système de vérification par une tierce partie pour définir les responsabilités et assurer la protection des terres de la Couronne, ainsi que pour vérifier la performance en regard des Accords sur la gestion des forêts.
5. Exiger la certification de la durabilité environnementale de toutes les opérations sur les terres de la Couronne.
6. Rationaliser et simplifier les procédures de gestion des terres de la Couronne afin d'en diminuer les coûts.

Par l'entremise de leur groupe de pression, l'Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick, les entreprises ont chargé la firme multinationale de consultants finlandais Jaakko-Poyry d'examiner comment leurs exigences pourraient être réalisées. Le ministère des Ressources Naturelles et de l'Énergie a contribué 150 000\$ aux honoraires de cette étude afin d'obtenir des réponses à certaines questions. Un comité directeur a alors été formé de hauts fonctionnaires du ministère des Ressources Naturelles et de l'Énergie, de représentants des papeteries Nexfor Fraser, de UPM-Kymmene Miramichi et de J.D. Irving Ltée., ainsi que du personnel de Jaakko-Poyry. Leur rapport a été rendu public le 11 décembre dernier.

4) Quel est le véritable enjeu?

Au premier abord, Jaakko-Poyry et les entreprises demandent simplement que l'ampleur des opérations forestières soit doublée (en transformant 40 % des forêts publiques en plantation au lieu des 20 % présentement planifiés). Toutefois, la question fondamentale est qui possède véritablement l'**autorité sur les terres de la Couronne**.

À la conférence de presse qui a rendu public le rapport Jaakko-Poyry, les représentants des entreprises soulignèrent que l'utilisation des terres de la Couronne était à la merci des politiques publiques. Ce qui revient à souligner une évidence. En effet, les terres de la Couronne sont sensées être gérées pour le bien commun, pas pour des intérêts privés. Les politiques publiques doivent réaliser des objectifs écologiques, sociaux, culturels, et économiques, pas seulement les objectifs des papetières.

La confrontation est nettement entre les intentions des entreprises de récolter les terres de la Couronne pour leurs fibres et les responsabilités morales et légales du gouvernement provincial, en tant que fiduciaire, de gérer les terres de la Couronne pour le bénéfice du public à long terme et de respecter les droits des autochtones et ceux inscrits dans les traités.

5) Pourquoi les papetières veulent-elles accroître leur pouvoir?

Certains ont prétendu que les papetières étaient inquiètes de perdre des surfaces forestières qui seraient réservées pour de nouvelles zones protégées. Cependant, ce n'est pas le cas. La province a acheté plus de terres qu'il faut à Georgia Pacific et à la Hearst Corporation pour compenser largement la création de nouvelles zones naturelles protégées.

C'est la création de nouvelles zones de gestion spéciales consacrées à atteindre des objectifs qui ne sont pas exclusivement apparentés à l'exploitation du bois qui fait peur aux forestières. La grande majorité (70 %) est gérée avec un seul objectif : l'approvisionnement des moulins en fibres, et ce sans tenir compte des habitats, de la faune et de la flore, de l'eau ou de la biodiversité. La création de nouvelles zones spéciales de gestion pour rencontrer des objectifs écologiques comme la conservation des habitats sauvages, ou encore des

objectifs sociaux comme le développement communautaire et la création d'emploi réduiraient la surface des zones exclusivement consacrées à la production intensive de fibres.

6) En quoi consiste ces zones de gestion spéciale?

Afin de répondre à la vaste panoplie de valeurs écologiques et sociales pour lesquelles les terres de la Couronne devraient normalement être gérées, des zones spéciales de gestion doivent être créées.

Présentement, il existe des zones riveraines où il est interdit de couper le bois dans les 30 mètres autour des cours d'eau, des lacs et des rivières. Un tiers de ces forêts riveraines peut être récolté à tous les dix ans en utilisant une méthode de coupe partielle. Il existe aussi deux autres zones de gestion pour des habitats spéciaux : les parcs d'hiver pour chevreuils et les habitats des vieux sapins-épinettes (afin de fournir un habitat pour les martres des pins et autres espèces associées à ce type de forêt). Des coupes de bois sont aussi permises dans ces zones, elles peuvent même être coupées à blanc, pourvu que chaque concession satisfasse l'ensemble des exigences de chaque type d'habitat. Les écosystèmes de nos forêts ont été simplifiés à coups de coupes à blanc, de plantations, d'épandages d'herbicides et d'éclaircissements, les habitats pour un bon nombre de nos espèces dépendantes de la forêt disparaissent et quand les biologistes des milieux naturels ont réalisé que dans quelques années il n'y aurait plus d'habitats pour la martre des pins, le MRNÉ exigea qu'un certain nombre minimum de zones de son type d'habitat soit réservé dans chaque zone concédée. Cette approche devait être aussi utilisée pour d'autres types d'habitats afin de satisfaire les besoins des écureuils volants, des chouettes rayées, des citelles à poitrine blanche, des tangaras écarlates, des parulines des pins, et des pics à dos noir. En plus de ces habitats de sapins-épinettes, les entreprises auraient dû aussi abandonner les zones de vieux pins sylvestres, les vieilles forêts mélangées, les vieilles forêts de bois durs et ainsi de suite. Toutefois, la mise en œuvre de ces exigences pour des zones additionnelles ont été retardées au moins jusqu'en 2007.

La planification pour la gestion des forêts 2002-2007 devait rencontrer pour la première fois des objectifs de

conservation de biodiversité au Nouveau-Brunswick. Chacun des concessionnaires devait s'assurer que 12 pour cent de la zone occupée par chacun des dix principaux types de forêt sur chacune des concessions soit réservé comme forêt plus ancienne. Des coupes sont permises dans ces vieilles forêts, et elles peuvent même être coupées à blanc, pourvu que 12 pour cent de la zone soit protégée.

Titulaires de licences sur les terres de la Couronne en 2002

Companie	Siège social	Terres publiques	Licences
Irving	Saint John, N-B.	959,940 ha	Queens-Charlotte et Fundy
UPM-Kymmene	Finland	952,782 ha	Haute et basse Miramichi
Nexfor (Fraser Papers)	Toronto, ON	698,932 ha	Restigouche-Tobique et Carleton
Bowater	Greenville, South Carolina	393,994 ha	Upsalquitch
Parons & Whittemore (St. Anne Nackawic)	Rye Brook, New York	124,245 ha	York
Weyerhaeuser	Tacoma, Florida	60,237 ha	Kent

Jusqu'ici, les zones spéciales de gestion ont seulement été établies pour atteindre des objectifs écologiques. En dehors, des érablières et de la location de camps, il n'existe pas de zones de gestion spéciales pour rencontrer des objectifs sociaux ou culturels. Cependant, des pressions de plus en plus fortes s'exercent pour modifier la réglementation des concessions pour y inclure des concessions fondées sur le territoire pour les Premières Nations, pour les propriétaires de lots boisés et pour les communautés dépendant de la forêt. Effectivement, ces tendances créeraient des zones de gestion spéciales pour soutenir le développement des collectivités qui réduiraient encore plus les zones réservées à la production intensive de fibres.

7) Que sont ces objectifs obligatoires? S'ils étaient acceptés, comment lieraient-ils les mains de notre gouvernement?

Le rapport Jaakko-Poyry a recommandé que la province établisse des objectifs obligatoires afin de maximiser la quantité de sapins baumiers et d'épinettes qui poussent sur les terres de la Couronne en restreignant les autres objectifs, y inclus ceux concernant la protection des habitats, les réserves naturelles, la protection de l'eau, la conservation de la biodiversité, à ceux établis en l'an 2000. Ceci est cohérent avec les demandes faites par les entreprises dans leur lettre au ministre de rendre la province financièrement responsable d'atteindre leurs objectifs d'approvisionnement en bois. Toutefois, le rapport Jaakko-Poyry ne décrit pas comment les objectifs d'approvisionnement des entreprises pourraient devenir obligatoires pour la province.

L'approche la plus probable serait d'introduire un mécanisme financier qui obligerait les contribuables à payer une compensation aux entreprises pour la perte d'un profit potentiel suite à la mise en place d'objectifs qui nuiraient à la production souhaitée de plus de fibres encore.

Par l'entremise de leur gouvernement, les "objectifs obligatoires" lieraient les mains des citoyens du Nouveau-Brunswick qui voudraient établir de nouveaux buts et objectifs pour la gestion des terres de la Couronne qui refléteraient des valeurs écologiques et sociales. Aucune juridiction n'a jamais accepté d'objectifs obligatoires afin d'accroître l'approvisionnement en bois.

8) Pourquoi ne pas faire pousser plus d'arbres?



Le problème réside dans la façon que les entreprises prendraient pour faire pousser plus d'arbres, par des coupes à blanc remplacées par des plantations. Les plantations sont plus des écosystèmes agricoles que des écosystèmes forestiers, parce que leur font défaut une grande variété d'habitats et les fonctions écologiques exercées par les forêts. Il existe des méthodes d'exploitation de la terre pour les fibres

où l'on utilise des herbicides pour se défaire des bois durs et des arbustes qui pourraient concurrencer avec les jeunes plants d'épinettes. Les plantations manquent de cette biodiversité qui contribue à ce que les insectes ne deviennent pas des problèmes nuisibles et sont des milieux où les processus écologiques normaux qui

maintiennent la fertilité du sol des forêts sont absents. Et c'est ainsi que naît la demande pour les insecticides et les fertilisants chimiques.

Les plantations éliminent les forêts. Si l'on fait pousser plus d'épinettes, alors on ne fait pas pousser tout le reste qui fait partie d'une forêt saine au Nouveau-Brunswick.

9) Pourquoi les papetières ne pourraient-elles pas payer pour leur sylviculture sur les terres de la Couronne?

Les contribuables remboursent les entreprises plus de 20 \$ millions par année pour leurs travaux de sylviculture (éclaircissement, plantation et épandage d'herbicides) sur les terres de la Couronne. En retour de la concession d'un droit de coupe de 25 ans sur les terres de la Couronne, les entreprises sont obligées de mettre en oeuvre des pratiques de gestion approuvées par le ministère des Ressources Naturelles et de l'Énergie. Les contributions publiques sont sensées « améliorer » les forêts publiques. Si les entreprises devaient payer pour leur sylviculture, celles-ci pourraient demander en retour que le public soit responsable, par l'entremise du gouvernement, pour avoir créé des politiques qui contrecarraient la réalisation de profits potentiels dans les zones spéciales.

10) Est-il vrai qu'il nous reste presque plus de bois? Est-ce que cela résoudra le problème?

Il y a longtemps que les réserves de certains types de bois commercialement désirables sont épuisées. De grandes quantités d'arbres assez grands pour produire du bois d'œuvre de qualité supérieure ne sont plus disponibles. La capacité de production des papetières dépasse la quantité d'épinettes et de sapins disponible sur les terres de la Couronne, les terres des entreprises et les boisés privés. Le niveau de coupe permis sur les terres de la Couronne se situe à la limite fixée par les modèles numérisés qui calculent pour les forestiers le niveau qui peut être maintenu. Certains prétendent que les projections concernant ce qui peut être coupé sont surestimées et que les registres sous-estiment ce qui a été coupé.

11) Un arbre prend beaucoup de temps à grandir. Que veulent faire les papetières en attendant?

Étant donné qu'il peut s'écouler 40 ans avant qu'une plantation fournisse plus d'épinettes à couper, le bureau de conseiller argumente, qu'aujourd'hui, l'attention doit se concentrer sur la coupe d'un plus grand nombre de sapins et d'épinettes.

Le consultant propose une approche à trois volets :

Premièrement, aucune autre zone de gestion spéciale et aucun nouvel objectif ne devraient être permis.

Deuxièmement, en suivant les règles actuelles, les entreprises pourraient presque doubler le montant de bois qu'elles récoltent en éliminant les zones tampons autour des cours d'eau, les parcs pour chevreuils et les habitats des vieux sapins-épinettes et passer de 278 000 mètres cubes/année à 528 000 mètres cubes/année.

Mais les entreprises ne l'ont pas fait parce qu'il en coûte trop pour couper dans les zones de gestion riveraines.

Troisièmement, les conseillers prétendent que les règles doivent être modifiées afin de permettre des coupes additionnelles dans les zones de gestion spéciales. Ils soutiennent que les raisonnements soutenant ces zones sont scientifiquement fondés et que les résultats sont quantifiables, mais que d'autres juridictions qu'ils ont étudiées ont choisi une approche plus subjective, le Nouveau-Brunswick devrait diminuer ses normes.

12) Qui gère les terres de la Couronne?

Finalement, les entreprises souhaitent que le fiduciaire des terres de la Couronne s'efface. Jaakko-Poyry recommande que le ministère des Ressources Naturelles et de l'Énergie réduise le chevauchement dans la gestion et la surveillance des terres de la Couronne. Cette recommandation est liée à la demande dans la lettre au ministre qu'une tierce partie soit chargée de définir les responsabilités et de garantir la protection des terres de la Couronne ainsi que de vérifier la performance. Les consultants prétendent que le MRNÉ est trop activement impliqué dans la planification de la gestion et la surveillance de la mise en œuvre de la gestion des plans de gestion. Ils soutiennent que cela a contribué à l'augmentation des coûts de gestion des entreprises en forêt. Ils disent que la performance des concessionnaires est évaluée selon ce qu'ils font et non pas sur ce qu'ils réalisent, et que ceci a nuit à leur habileté à maximiser la production de fibre.

Jaakko-Poyry fait remarquer l'Ontario de Mike Harris comme modèle de rationalisation du partage des responsabilités entre l'industrie et le gouvernement. En Ontario, il existe beaucoup moins de surveillance des opérations. L'évaluation de la performance a été privatisée et confiée à des évaluateurs privés

indépendants. Ontario a 70 % moins d'employés gouvernementaux par hectare sous gestion que le Nouveau-Brunswick.

Jaakko-Poyry est d'avis qu'une évaluation pour la certification par des vérificateurs privés de la performance des concessionnaires fournirait un niveau adéquat de diligence pour rencontrer les responsabilités du ministère décrites dans la Loi des terres de la Couronne et des forêts, et

permettrait au ministère de réduire son personnel. Aucune mention n'est faite des responsabilités de la province à titre fiduciaire public des terres de la Couronne.

13) Quel est le rôle du public?

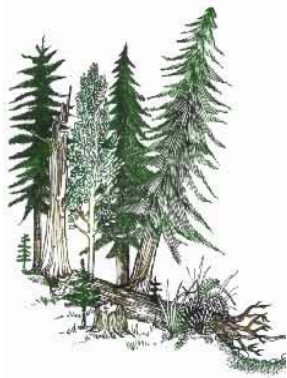
Jaakko-Poyry recommande que le public devrait **participer à la revue des objectifs** de gestion des terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick afin de légitimer

l'orientation et l'ampleur des changements envisagés pour la gestion de la forêt. Aucune mention n'est faite des consultations avec les Premières Nations. Le gouvernement a suivi cette recommandation et nommé un comité spécial des membres de l'Assemblée législative pour tenir des audiences publiques.

Revoir des objectifs et établir la planification des terres de la Couronne sont deux différentes choses. Dans leur lettre de 2001 au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie et tout au long du rapport Jaakko-Poyry, les entreprises tentent clairement d'établir la planification future des terres de la Couronne en établissant « un plan pour le futur » comme ils le nomment.

Toute planification pour les terres de la Couronne doit légalement être établie par la population du Nouveau-Brunswick en consultation avec les Premières Nations. Et pourtant, les citoyens voient leur rôle réduit à la participation à la revue des visées des entreprises pour les terres de la Couronne.

Les Premières Nations, le Conseil de conservation du Nouveau-Brunswick, la Fédération des propriétaires de boisés du Nouveau-Brunswick, le mouvement syndical, et plusieurs autres groupes ont demandé au gouvernement de mettre en branle une véritable consultation publique sur les terres publiques du Nouveau-Brunswick. Dans le cas du Conseil de conservation, de telles demandes datent de douze ans et ont été répétées invariablement jusqu'à ce jour. Dans tous les cas, depuis 1990, ces requêtes pour des consultations significatives ont été rejetées ou ignorées. Ce fut seulement lorsque les entreprises, par l'entremise du rapport Jaakko-Poyry, eurent recommandé une consultation publique que l'idée de « consultation » fut acceptée.



14) Quelle est la vision du public?

La population du Nouveau-Brunswick détient maintenant la planification des entreprises pour le futur des terres de la Couronne. Une planification publique n'a pas encore été développée.

Quels sont les objectifs écologiques et sociaux pour les terres de la Couronne?

Comment les terres de la Couronne devraient-elles être gérées pour maintenir des écosystèmes forestiers en santé qui pourraient soutenir toutes les plantes et les animaux, le sol et les eaux?

Comment les terres de la Couronne peuvent-elles être gérées pour respecter les droits des autochtones et des traités?

Comment les terres de la Couronne pourraient-elles être gérées pour bâtir des collectivités rurales plus fortes, pour garantir des moyens d'existence sûrs et un partage plus équitable de la richesse qu'elles génèrent?

Voilà ce que le comité spécial sur les terres de la Couronne devrait entendre.