



## CHAPITRE 7

# Gestion intégrée, encadrée, décentralisée et transparente : des axes de changement

Comme il a été fréquemment souligné dans les chapitres antérieurs, la forêt québécoise abrite une grande variété de richesses naturelles : arbres et arbustes, mammifères et poissons, lacs et rivières, climat et paysages, forment des écosystèmes riches, mais délicats. Ces écosystèmes sont nettement influencés par les interventions que mènent les humains en milieu forestier.

La présence humaine sur le territoire est également source d'équilibres économiques et sociaux fragiles. Les groupes environnementaux, les aménagistes, les entreprises de transformation du bois, les chasseurs, les pêcheurs et les trappeurs, les pourvoyeurs, les promoteurs d'activités récréotouristiques et les communautés autochtones, tous doivent chercher à y concilier leurs points de vue et leurs intérêts, souvent divergents.

La gestion de ce milieu doit s'ancrer sur une vision clairement exprimée par l'État, en tant que propriétaire des forêts publiques, et sur des objectifs généraux connus de tous les intervenants. Cet encadrement politique est le point de départ à une bonne gestion des forêts publiques québécoises. Cette vision et ces objectifs doivent ensuite se traduire dans des plans d'aménagement, eux-mêmes soutenus par des connaissances scientifiques et des savoir-faire techniques approfondis. L'exécution de ces plans exige ensuite l'élaboration de processus détaillés, encadrés par des normes stables dans le temps et par divers types de contrôles. Les processus de consultation et la circulation de l'information cimentent cet ensemble.

Lorsqu'il assume ses fonctions en propre ou qu'il en confie des volets à des tiers, le Gouvernement le fait obligatoirement dans le sens du bien commun : il doit être en mesure de démontrer que l'ensemble des citoyens y trouvent leur juste compte. C'est à la lumière de ces critères que la Commission évalue ici la pertinence du modèle et des outils actuels de gestion du milieu forestier et qu'elle propose des pistes de changement.

## 7.1 Le mode actuel de gestion du milieu forestier

### ▼ Le rôle de l'État

L'État québécois joue, depuis plusieurs décennies<sup>1</sup>, un rôle prépondérant dans la gestion du domaine forestier. Il y intervient principalement par le bras forestier du Ministère, lequel comprend trois divisions majeures : le Secteur des forêts, Forêt Québec et, plus récemment, Faune Québec.

Le Secteur des forêts analyse les problématiques du domaine forestier et il élabore la législation qu'il propose à l'autorité gouvernementale. L'assise principale est la *Loi sur les forêts*, laquelle inclut, dans son préambule, les six critères d'aménagement durable des forêts établis par le Conseil canadien des ministres des forêts. En plus du suivi législatif, ce secteur prépare et applique les politiques, les stratégies et les programmes nécessaires à la mise en œuvre du régime forestier.

Forêt Québec est pour sa part une unité autonome de service depuis 1998, déconcentrée dans neuf bureaux régionaux et une trentaine d'unités de gestion. Elle est notamment responsable de la réalisation des inventaires forestiers, des calculs de la possibilité ligneuse, de l'approbation des plans, du contrôle de la récolte et du mesurage des bois récoltés, du suivi des travaux sylvicoles, de travaux de recherche appliquée et de production de plants pour le reboisement. À ce chapitre, Forêt Québec gère cinq pépinières<sup>2</sup>.

Récemment, le Conseil des ministres adoptait un décret qui mettait en vigueur la *Loi abrogeant la loi sur la société de la faune et des parcs du Québec* et créait Faune Québec, un secteur désormais à part entière du Ministère. Faune Québec est responsable de la gestion et de la mise en valeur du patrimoine faunique dans une perspective de développement durable.

### ▼ Le rôle des détenteurs de permis d'usines de transformation

Les détenteurs de permis d'usines de transformation sont, de loin, les principaux partenaires forestiers du Ministère. Actuellement, ce dernier leur confie en quasi-totalité l'aménagement des forêts publiques où les détenteurs de permis peuvent récolter de la matière ligneuse.

Depuis 1987, ce partenariat s'exerce par l'octroi des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF). Ce type de contrat, qui est réservé aux titulaires de permis d'usines, leur concède présentement plus de 97 % des attributions en matière ligneuse dans les forêts publiques du Québec. Le reste est octroyé à des organismes qui ne sont pas liés à des usines de transformation; il s'agit alors de contrats d'aménagement forestier (CtAF) ou de conventions d'aménagement forestier (CvAF) (cf. Annexe 3).

Les activités des détenteurs de contrats ou de conventions sont encadrées principalement par les dispositions du Plan d'affectation du territoire public et de la *Loi sur les forêts*, auxquelles viennent se greffer une vingtaine de décrets ou règlements.<sup>3</sup> Comme on l'a vu aux chapitres 4 et 6, le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* (RNI), le *Manuel d'aménagement forestier* et les « objectifs de protection et de mise en valeur du milieu forestier » (OPMV) constituent les encadrements réglementaires qui ont le plus d'impact sur les activités de récolte et de régénération ainsi que sur la protection du milieu dans lequel cette récolte s'effectue.

### ▼ La consultation des autres détenteurs de droits et de la population

C'est à travers les processus d'élaboration des plans d'aménagement forestier que divers segments de la population peuvent intervenir, ponctuellement dans certains cas, dans la gestion du milieu forestier.

Le Ministre s'est par ailleurs doté, en février 2003, d'une « Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier ». Cette politique oblige le Ministre à consulter tous les groupes intéressés à la protection, à la gestion et à la mise en valeur du milieu forestier, lorsqu'il élabore ou qu'il modifie ses orientations en la matière.

Les groupes explicitement visés sont nombreux : conseils de développement – transformés entre-temps en conférences régionales des élus (CRÉ) –, municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC), industriels, travailleurs forestiers, associations forestières et autres associations régionales, groupes environnementaux, etc. Les objets de consultation sont également explicites, touchant tous les changements importants en matière de gestion forestière.

La *Loi sur les forêts* oblige aussi les détenteurs de contrats et de conventions à préparer des plans généraux d'aménagement forestier (PGAF), dans lequel on retrouve un programme quinquennal des activités d'aménagement forestier, ainsi que des plans annuels d'intervention (PAIF). Ces plans doivent être préparés pour chacune des aires communes (bientôt des unités d'aménagement forestier) à travers le Québec. En ce qui a trait à la production du plan général, le détenteur d'un contrat ou d'une convention doit obligatoirement, en vertu de la Loi, consulter les MRC, les communautés autochtones concernées, les gestionnaires de réserves fauniques, les pourvoyeurs, les zec ainsi que les titulaires de permis de culture et d'exploitation d'érablière sur l'unité d'aménagement forestier. Le détenteur d'un contrat ou d'une convention peut également inviter tout autre personne ou organisme à participer à l'élaboration du plan général.

### ▼ L'élaboration, l'approbation et le contrôle des plans d'aménagement

Lorsque le détenteur de contrat ou de convention soumet le plan général d'aménagement forestier pour approbation au Ministre, il doit indiquer les personnes et les organismes qui ont été invités à contribuer à son élaboration, ainsi que ceux qui ont effectivement participé. Il doit également expliquer le processus de participation utilisé et, le cas échéant, les éléments divergents entre les propositions des participants et la version finale du plan soumise pour approbation (Articles 54 et 55 de la *Loi sur les forêts*, en vigueur depuis le 31 mars 2004).

Ces plans sont approuvés par les directions régionales de Forêt Québec, à la lumière de la réglementation en vigueur et du calcul de la possibilité ligneuse. Ce calcul était auparavant réalisé par les détenteurs de contrats, mais depuis les modifications législatives de 2001, cette responsabilité incombe au Ministère. Aucune activité sylvicole, récolte ou autre, ne peut avoir lieu sur une unité d'aménagement forestier sans que les plans d'aménagement forestier n'aient été approuvés.

La boucle de ce processus est fermée par la production des rapports annuels d'intervention forestière. Ces rapports, produits par les détenteurs de contrats ou de conventions, font état des superficies récoltées et des volumes prélevés, du respect des modalités d'intervention prescrites et des traitements sylvicoles réalisés. La direction régionale de Forêt Québec vérifie l'exactitude des rapports et calcule en conséquence les redevances dues et les crédits à accorder pour la réalisation des travaux sylvicoles admissibles en paiement des droits de coupe.

## 7.2 Les principaux constats en matière de gestion du milieu forestier

### ▼ La vision du développement du milieu forestier

Les six critères d'aménagement durable des forêts forment la base de la vision du gouvernement du Québec en matière d'aménagement du milieu forestier. Ces critères sont enchâssés depuis 1996 dans le préambule à la *Loi sur les forêts*. Ils sont fréquemment rappelés dans les interventions et les documents du Ministère.

Le Ministère fait aussi connaître sa mission et ses orientations dans son plan stratégique de développement. Le dernier, publié pour la période 2001-2004, énonce que cette mission est de « *favoriser la connaissance et la mise en valeur du territoire et des ressources naturelles dans une perspective de développement durable au bénéfice de la population.* » Cet énoncé s'accompagne de cinq orientations, les quatre premières se rapportant au territoire et aux ressources :

- ▶ développement de la connaissance du territoire et des ressources;
- ▶ développement de leur potentiel économique;
- ▶ utilisation polyvalente;
- ▶ respect de l'environnement;
- ▶ services de qualité aux citoyens.

Malgré ces énoncés, tout à fait pertinents, il est difficile de percevoir quel rôle le Gouvernement entend faire jouer au domaine forestier dans le développement global du Québec : quels résultats attend-il de cette richesse considérable, qu'il a la responsabilité de gérer pour le bénéfice des citoyens?

Force est de constater également que le Ministère a abandonné les programmes destinés à faire connaître à la population les ressources du milieu forestier, dans une perspective d'éducation populaire.

La Commission constate aussi que le Ministère a de la difficulté à traduire, en plans concrets, les éléments de sa vision et de ses orientations. Signalons, par exemple, que six ans après l'enchâssement des six critères d'aménagement durable des forêts dans le préambule de la *Loi sur les forêts*, le Vérificateur général du Québec dira à ce sujet :

*« Bien qu'il ait publié divers documents touchant l'aménagement durable de la forêt, le ministère ne s'est pas doté d'une approche systématique pour gérer celui-ci, ni d'un plan d'action global intégrant toutes les facettes importantes de cette gestion. Il n'a pas encore pris position sur des sujets importants qui ont trait aux critères de l'aménagement durable contenus dans la Loi sur les forêts ou il l'a fait de manière incomplète. De plus, nous avons noté que des problèmes se posent quant à l'application de ces critères. En conséquence, la forêt publique risque de ne pas être gérée dans une perspective d'aménagement durable. »<sup>4</sup>*

### ▼ La gestion multiressource et écosystémique

Les critères du développement durable invitent fortement à adopter une approche globale et intégrée de la gestion du milieu forestier. De nombreux intervenants qui ont participé aux travaux de la Commission ont rappelé cette nécessité.<sup>5</sup> Dans la pratique, cependant, la gestion actuelle continue d'être centrée sur la récolte de la matière ligneuse pour approvisionner les usines, l'approche étant plutôt d'atténuer les « dommages collatéraux » causés aux autres ressources du milieu et aux autres secteurs d'activités.

En ce sens, la Commission constate que le secteur forestier québécois n'a pas encore pris le virage de la gestion écosystémique, et ce, dans une perspective de pérennité des écosystèmes forestiers et d'une gestion multiressource. Une telle approche doit pourtant devenir une orientation claire et une préoccupation réelle de tous les intervenants afin que le développement durable des forêts du Québec se concrétise.

Cette situation découle, dans une certaine mesure, des droits et des responsabilités dévolus par le Gouvernement aux titulaires de permis d'usines de transformation : préparation des plans d'aménagement et des plans d'intervention, récolte de la matière ligneuse, mesurage des bois récoltés et identification des travaux sylvicoles devant être réalisés pour respecter les rendements ligneux escomptés dans les stratégies d'aménagement et maintenir la possibilité ligneuse. Il est tout à fait normal que les entreprises soient préoccupées par la rentabilité de leurs activités industrielles, laquelle dépend en bonne partie du coût de leurs approvisionnements en matière première. On ne peut s'attendre à ce qu'elles assument seules le poids de la gestion multiressource. Il devient donc essentiel de faire participer les acteurs de tous les secteurs concernés, dans un contexte d'ouverture, de transparence et de partage de coûts.

### ▼ L'équilibre des dimensions environnementales, économiques et sociales

La grande majorité des intervenants reconnaissent la contribution des milieux forestiers à la vitalité économique du Québec et de ses régions : création d'emplois directs et indirects, contribution au surplus de la balance commerciale, pivot du développement industriel de certaines régions, etc.<sup>6</sup> La section 2.7 du présent rapport décrit l'importante contribution du secteur forestier québécois au bénéfice des régions et du Québec.

En même temps, plusieurs souhaitent un rééquilibrage des forces en présence lorsqu'il s'agit de décider quels usages seront faits du milieu forestier et de fixer les conditions liées à ces usages. On souhaite aussi accroître la contribution du milieu forestier à l'ensemble du développement local et régional, ce qui ramène à la nécessité d'une planification et d'une gestion intégrées, capables de réaliser l'équilibre entre les composantes environnementales, économiques et sociales du développement.

### ▼ La participation à la gestion

Malgré la multiplicité des sujets traités par les intervenants lors des consultations, la Commission note qu'il y a souvent un écart important entre la réalité vécue et la réalité souhaitée par les populations quant au partage des responsabilités dans la préparation et l'approbation des plans d'aménagement du territoire forestier.

Un sentiment largement répandu veut que les vraies décisions soient concentrées dans les mains de deux grands groupes prépondérants : l'État et les détenteurs de CAAF. Les autres acteurs locaux ou régionaux (municipalités, MRC, conférences régionales des élus) ainsi que les représentants des autres secteurs d'activités (environnementalistes, associations touristiques, chasseurs, pêcheurs et trappeurs, communautés autochtones, gestionnaires de zec, regroupements de villégiateurs, etc.) sont fréquemment invités à participer à des exercices de consultation. On leur octroie, pour employer le langage du Ministère, « l'occasion d'exprimer leurs opinions et d'influencer les décisions. »<sup>7</sup>

Clairement, les volontés qui se font entendre depuis plusieurs années vont plus loin. Pour les milieux locaux et régionaux, le maintien d'une gestion trop centralisée apparaît contraire non seulement à la diversité biophysique du milieu, mais aussi aux aspirations des collectivités. Ils continuent donc de réclamer une décentralisation des processus de planification, une décentralisation des pouvoirs de décision et un pouvoir accru pour les gestionnaires régionaux du Ministère. Tout particulièrement, et avec insistance, les conférences régionales des élus (CRÉ) ont exprimé, lors des consultations, leur désir d'obtenir une réelle régionalisation de la gestion forestière et son adaptation aux réalités spécifiques à chacun des milieux. Les conclusions de la récente *Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources* ont été très claires sur ces aspects.<sup>8</sup>

Les milieux locaux et régionaux ont également indiqué que la régionalisation et la décentralisation des responsabilités vers les régions doivent être mises en place selon un modèle de gestion basé sur la subsidiarité, déléguant ainsi les responsabilités à l'instance la plus appropriée en tenant compte de la nature du mandat à réaliser.

La Commission a pour sa part commandé une étude qui visait à dresser un portrait des mécanismes de participation du public à la gestion forestière au Québec par l'entremise de « comités divers ».<sup>9</sup> Bien que les participants à l'enquête témoignent d'un niveau de satisfaction variable, selon les régions et les territoires visés, dans l'ensemble, les répondants affichent un niveau de satisfaction assez élevé. Cette satisfaction des membres des comités s'explique principalement par la mise en relation d'une diversité d'acteurs et par le processus dans son ensemble. Par contre, les opinions sur des sujets précis sont plus nuancées et elles décrivent la nature exacte des défis auxquels est confrontée toute démarche de gestion participative par voie de comités. Plus spécifiquement, le principal problème relève souvent de la difficulté, pour ces mécanismes de gestion participative, d'avoir un impact réel sur les décisions.

### ▼ L'encadrement et l'atteinte des objectifs

Les représentants et les documents du Ministère évoquent souvent que la réglementation en vigueur est garante de la préservation des écosystèmes et de l'intérêt du public.<sup>10</sup>

Qu'il s'agisse des entreprises, des coopératives, des travailleurs ou même, à l'occasion, des représentants du Ministère, plusieurs dénoncent pour leur part la rigidité et le caractère trop uniforme des règles qui encadrent non seulement la préparation et l'évaluation des plans d'aménagement forestier, mais aussi la réalisation des travaux en forêt. Ces intervenants évoquent que la grandeur du territoire, la diversité des écosystèmes, la variabilité des conditions d'aménagement et de récolte, les priorités et les valeurs des milieux locaux et régionaux, exigent au contraire une grande part de souplesse, de créativité, de capacité d'adaptation et d'innovation. De plus, la concentration des rôles et des responsabilités entre l'État, d'une part, et les titulaires de permis d'usines, d'autre part, laisse aussi planer des doutes sur la rigueur de certains processus de gestion présentement en vigueur.

Le *Manuel d'aménagement forestier* et le RNI, tous deux d'application obligatoire, sont le plus souvent cités comme exemples d'une gestion trop centralisée, trop uniformisante, sclérosante. Cette approche, dit-on, multiplie les normes et les règlements, au détriment de la formulation d'objectifs stimulants et de la recherche de meilleurs résultats.<sup>11</sup>

Plusieurs commentaires reçus à cet égard par la Commission vont dans le même sens que les lacunes soulevées en 2002 par le Vérificateur général du Québec. Rappelons ici, brièvement, trois des principaux constats :

- ▶ Les connaissances du Ministère sont insuffisantes pour établir des calculs fiables de la possibilité ligneuse (point 4.3). L'information dont il dispose n'offre pas un portrait fiable, clair et continu capable de soutenir ceux qui ont à gérer la ressource forestière (point 4.9);
- ▶ Le Ministère n'est pas en mesure d'assurer que les plans d'aménagement soient suivis par ceux qui les élaborent, ni que les normes d'intervention soient respectées (point 4.5);
- ▶ Il n'est pas non plus en mesure de garantir qu'il perçoive toutes les redevances qui lui sont dues (point 4.7) ; faute de contrôles adéquats, il lui arrive aussi d'accorder des crédits pour des dépenses non admissibles liées aux travaux sylvicoles (point 4.9).<sup>4</sup>

### **7.3 Vers un nouveau modèle de gestion des forêts publiques québécoises**

Lors des audiences de la Commission, un grand nombre d'organisations ont recommandé des changements à la structure organisationnelle de la gestion des forêts publiques québécoises. Les principales caractéristiques recherchées sont la transparence, la neutralité, l'intégration effective des usages multiples du milieu forestier et la proximité des centres de décision avec les milieux régionaux et locaux. Des propositions en ce sens sont venues autant de l'industrie des produits du bois, des professionnels de la forêt (ingénieurs forestiers, technologues forestiers et biologistes), des entreprises d'aménagement forestier, des groupes environnementaux, du milieu de la faune et du récréotourisme que des instances régionales.

Les recommandations de la Commission s'inscrivent dans la foulée des questions soulevées en début de chapitre de même que des constats mentionnés tout au long du présent rapport. Elles visent les objectifs suivants :

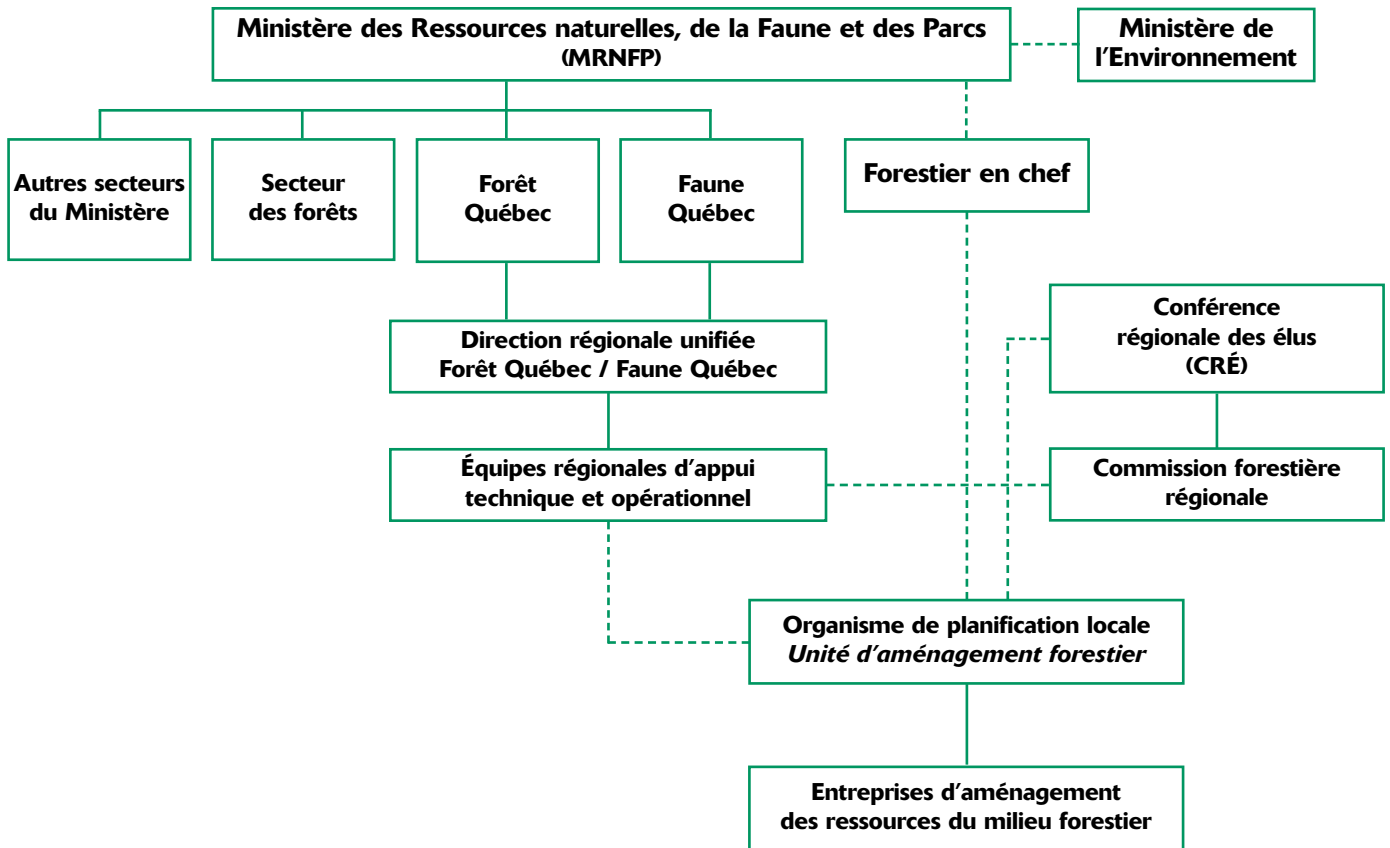
- ▶ appliquer, dans les structures et dans les faits, l'approche du développement durable du milieu forestier au Québec;
- ▶ accroître la participation des acteurs locaux et régionaux;
- ▶ assurer, à tous les niveaux, la transparence dans la planification et la gestion du milieu forestier.

La Commission propose une approche flexible qui pourra s'appliquer différemment d'un endroit à l'autre. Il n'est surtout pas question d'imposer un modèle « mur à mur ». Il est important que les objectifs soient poursuivis avec efficacité et il appartiendra néanmoins aux acteurs locaux et régionaux, dans une bonne mesure, de choisir les structures organisationnelles jugées nécessaires pour y parvenir.

Les recommandations tiennent compte aussi du contexte budgétaire serré dans lequel se trouve présentement le gouvernement du Québec. La Commission s'appuie donc en grande partie sur les structures existantes pour réaliser les changements désirables. L'approche proposée a aussi l'avantage de valoriser les ressources des organisations en place et de tirer profit de leur expertise, tout en enrichissant au besoin leurs mandats.

La figure 7.1 illustre d'une manière simplifiée les relations entre les intervenants, au sein des changements proposés.

**Figure 7.1 Structure organisationnelle proposée pour la gestion des forêts du domaine de l'État**



### ▼ Le Ministère : un rôle d'encadrement et de contrôle

Le modèle de gestion proposé par la Commission continue de réserver au Ministère, en tant que propriétaire et gestionnaire, un rôle de tout premier plan. À l'échelle provinciale, le Ministère a en effet un rôle central et déterminant à jouer dans l'élaboration d'une vision claire de protection et de mise en valeur des forêts québécoises. Il doit ainsi fixer les grands objectifs, instaurer des contrôles rigoureux et transparents et favoriser la connaissance et la diffusion des informations de sa gestion au bénéfice de la population. Considérant les multiples dimensions du milieu forestier, il est également essentiel que la coordination avec le ministère de l'Environnement soit continue et efficace.

## Recommandation 7.1

**Que, dans chaque région, soit mise en place une Direction régionale unifiée du Ministère, joignant Forêt Québec et Faune Québec, avec une déconcentration accrue des effectifs et une augmentation des pouvoirs.**

Durant les consultations de la Commission, de nombreux mémoires ont fait état de préoccupations devant le peu de latitude décisionnelle accordée aux officiers régionaux du Ministère dans la gestion du régime forestier. À cet effet, la Commission croit qu'il est dans le meilleur intérêt du secteur forestier que les effectifs du Ministère en région puissent, d'une part, mieux coordonner leur action et, d'autre part, bénéficier de plus de latitude décisionnelle dans un souci d'efficacité et d'adaptation aux particularités régionales. Enfin, bien que la Commission constate que le Ministère en région opère déjà, dans une certaine mesure, en mode déconcentré, le Ministère doit davantage rapprocher ses services des citoyens par un transfert administratif de personnel et en confiant des responsabilités accrues aux gestionnaires régionaux et locaux.

Une telle recommandation prend tous son sens dans la mesure où les bureaux régionaux et locaux du Ministère seront amenés à jouer un rôle de soutien central auprès des « commissions forestières régionales » et des « organismes de planification locale ». Cet appui pourrait notamment couvrir les fonctions suivantes :

- ▶ à partir des directives reçues par le « Forestier en chef », réaliser les calculs de possibilité ligneuse, en collaboration avec les organismes de planification locale de façon à définir les stratégies pour chaque unité d'aménagement forestier sur le territoire;
- ▶ effectuer les contrôles opérationnels, les suivis forestiers et environnementaux;
- ▶ participer à l'élaboration des « plans régionaux de développement forestier »;
- ▶ participer à l'adaptation régionale du cadre normatif, dans l'esprit de la recommandation 6.4, laquelle mentionne que, de concert avec les instances régionales, le Ministère doit procéder à une révision du *Manuel d'aménagement forestier* et des *Instructions relatives* qui en découlent dans la perspective d'en faire un guide sylvicole et, qu'entre-temps, les directions régionales du Ministère aient le pouvoir de décider lorsque des approches sylvicoles autres que celles prescrites dans le Manuel sont proposées.

Dans cette nouvelle dynamique, le Ministère devra également mettre en place divers mécanismes d'information auprès du public de façon à garantir la transparence de la gestion des forêts publiques.

### ▼ **Le Forestier en chef : une nouvelle instance de gestion, crédible et transparente**

L'application des six critères d'aménagement durable des forêts inscrits au préambule de la *Loi sur les forêts* exige une approche écosystémique et intégrée dans la planification et la gestion du milieu forestier. La Commission constate qu'aucun agent de l'État ne s'acquitte efficacement, et dans les faits, des trois dimensions essentielles de cette gestion : environnementale, économique et sociale. Or, il apparaît que la gestion selon une telle perspective doit être encadrée de manière à assurer à l'instance responsable une grande indépendance vis-à-vis tous les acteurs du milieu forestier, de façon à maintenir une grande crédibilité.

## **Recommandation 7.2**

**Que le Gouvernement présente devant l'Assemblée nationale, dans les meilleurs délais, un projet de loi ayant pour objet d'instituer, pour le domaine de l'État, la fonction de « Forestier en chef », de prévoir le mode de nomination de son titulaire, de déterminer ses responsabilités et d'établir un cadre institutionnel traduisant des caractéristiques d'autonomie, de neutralité et d'intégrité scientifique.**

La nouvelle loi devrait définir le rôle du Forestier en chef comme étant le garant de la validité scientifique du processus de collecte et d'évaluation des données relatives à l'état des forêts du domaine de l'État. Le Forestier en chef aurait ainsi le mandat de fournir à la population, au Ministre et aux organismes exerçant une responsabilité à l'égard du milieu forestier, l'information pertinente à la prise de décisions éclairées sur l'utilisation des forêts dans une perspective d'aménagement durable.

Le Forestier en chef serait chargé des principales responsabilités suivantes :

**1 ▶ Encadrement des processus**

- ▶ Encadrer le développement des « Plans régionaux de développement forestier » et des « plans d'aménagement forestier intégré » (général et dynamique);
- ▶ Encadrer l'élaboration des méthodes et des normes de qualité des inventaires des ressources du milieu forestier et veiller à leur mise en application;
- ▶ Encadrer les processus et les méthodologies que les directions régionales du Ministère devront utiliser pour déterminer la possibilité ligneuse dans chaque unité d'aménagement forestier.

**2 ▶ Approbation des calculs de la possibilité ligneuse**

- ▶ Fixer le niveau maximal de récolte ligneuse pour chaque unité d'aménagement, à partir des résultats obtenus par les directions régionales du Ministère et d'autres analyses du contexte spécifique à chaque territoire, dans une perspective de gestion multiresource, et justifier publiquement chacune de ses décisions;
- ▶ Analyser et recommander au Ministre l'approbation des plans généraux d'aménagement forestier intégré. En cas de conflit insoluble à l'échelle locale et régionale, dans la confection de ces plans, proposer au Ministre des pistes de solutions.

**3 ▶ Information et transparence**

- ▶ Publier, à tous les cinq ans, un portrait global de l'état des forêts, en utilisant le cadre des six critères d'aménagement durable des forêts et en incluant un jugement sur le suivi des indicateurs développés par le Ministère (cf. Section 4.6);
- ▶ Réaliser tout autre portrait ou étude pertinente à l'amélioration de la gestion des forêts publiques québécoises, et rendre ces documents publics.

Aux termes de la nouvelle loi, le Forestier en chef devrait être nommé par le Gouvernement. Son mandat serait d'une durée de 5 ans. Il assurerait la direction des ressources humaines affectées à sa mission, au sein d'une entité administrative autonome rattachée au Ministère et dotée des ressources matérielles et financières requises.

Sans que cela soit nécessairement indiqué dans la loi constitutive, il est recommandé que le Forestier en chef soit épaulé par un Comité consultatif d'une dizaine de personnes représentatives d'une gestion intégrée des ressources du milieu forestier. Ce comité contribuerait à la connaissance scientifique du milieu forestier et à l'évaluation des effets économiques, écologiques et sociaux de l'aménagement forestier. Le Forestier en chef serait soutenu de façon opérationnelle dans l'exécution de ses principales fonctions par un personnel professionnel et technique multidisciplinaire, lequel pourrait être formé à même les effectifs du Ministère.

**▼ Les instances régionales et locales de gestion et de planification**

La Commission en est venue à la conclusion que l'aménagement intégré du milieu forestier demande un meilleur partage des responsabilités entre l'État et les milieux locaux et régionaux.

Il revient évidemment à l'État d'arrêter les grandes orientations et de fixer les objectifs généraux du développement durable du milieu forestier, en indiquant quelle importance relative il accorde aux aspects environnementaux, économiques et sociaux. Le Gouvernement a aussi la responsabilité d'adopter les lois, les règlements, les politiques et les programmes. En tant que fiduciaire des ressources collectives, il doit déterminer les conditions liées au prélèvement des ressources et à l'occupation du territoire.

Une réflexion similaire doit être faite à l'échelle des milieux régionaux et sous-régionaux. De quelle manière chaque région souhaite-t-elle utiliser ses ressources forestières, tout en respectant les critères du développement durable? Pour chacun des types de ressources dont elle dispose, quels usages admissibles la région souhaite-t-elle privilégier? Il apparaît souhaitable que ce niveau de décision appartienne aux populations locales et régionales, par la voie de leurs représentants.

## Recommandation 7.3

**Que les conférences régionales des élus (CRÉ) soient désignées comme étant les interlocuteurs politiques régionaux responsables de la mise en place des « commissions forestières régionales », de l'approbation des « plans régionaux de développement forestier » et de l'approbation des projets de sylviculture intensive et des projets de forêt habitée.**

Les CRÉ devraient jouer un rôle d'arrimage important, tant au sein de la région qu'avec le Ministère, quant aux décisions-clés en matière de gestion des ressources forestières. À cet égard, la recommandation 8.1 traite plus spécifiquement de la dimension autochtone en ce qui a trait aux stratégies de communication et de participation de ces communautés.

Sur le plan opérationnel, la CRÉ aurait les principaux pouvoirs suivants :

- ▶ nommer les membres de la commission forestière régionale, déterminer son mandat ainsi que son mode de fonctionnement et de financement;
- ▶ approuver le Plan régional de développement forestier (PRDF) élaboré par la commission forestière régionale. Tel que présenté à la recommandation 4.19, chaque PRDF devra être revu à tous les cinq ans et soumis au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE);
- ▶ dans le contexte du PRDF, approuver les projets de sylviculture intensive et des projets de forêt habitée, préalablement analysés par la commission forestière régionale, pour recommandation au Ministre (cf. Section 6.6);
- ▶ décider, sur recommandation de la commission forestière régionale, d'adopter des normes plus contraignantes que celles inscrites dans l'actuel RNI, et éventuellement dans le nouveau *Règlement sur l'aménagement durable des forêts* (cf. Section 4.5), selon les besoins particuliers de protection de certains sites dans la région;
- ▶ encadrer le processus de définition et de fonctionnement de l'organisme de planification locale à l'échelle de chacune des unités d'aménagement forestier;
- ▶ participer à l'élaboration de stratégies pour accompagner les localités qui, à la suite d'une rationalisation d'usines, doivent trouver de nouvelles avenues de développement.

Pour s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière de gestion forestière, la CRÉ devrait disposer de ressources financières et professionnelles (équipes volantes, par exemple) pour rendre effective la participation de tous les intéressés. Pour ce faire, la Commission propose que le personnel professionnel et technique de la direction régionale du Ministère et des différentes MRC soit mis à contribution. Par ailleurs, une enveloppe annuelle de 2,5 millions \$ à l'échelle du Québec, imputée à même le réaménagement de l'enveloppe globale du Ministère (cf. Chapitre 9), devrait être mise à la disposition des CRÉ.

## Recommandation 7.4

**Que soit instaurée, dans chaque région intéressée, une commission forestière régionale dont les principaux mandats seraient la préparation du « plan régional de développement forestier », la coordination entre les diverses parties intéressées et l'analyse des projets de sylviculture intensive et des projets de forêt habitée.**

Prenant comme base de travail le Plan d'affectation du territoire public (cf. Chapitre 2), les grandes orientations gouvernementales en matière d'aménagement forestier ainsi que la législation et la réglementation en vigueur, la Commission forestière régionale aura pour mission centrale de préparer le Plan régional de développement forestier (PRDF), lequel sera revu à tous les cinq ans. Les principaux éléments qui devront se retrouver dans le PRDF seront déterminés par le Forestier en chef. Ce plan établi devra être clairement axé sur la gestion multiressource et refléter la vision de développement des différents utilisateurs du milieu. Les dimensions associées à la participation des communautés autochtones sont indiquées au chapitre 8. L'implication des groupes faune régionaux (GFR), des spécialistes en ressources fauniques du Ministère et des autres regroupements reconnus d'utilisateurs sera particulièrement importante.<sup>12</sup>

Il faudra également considérer une étroite collaboration avec les agences régionales des forêts privées afin d'assurer une complémentarité plus effective des deux modes de tenure, publique et privée. Cette collaboration permettrait d'analyser les disponibilités futures de bois et les besoins des usines de transformation afin d'établir des scénarios d'approvisionnement de toutes les forêts. Les commissions forestières régionales seraient d'ailleurs appelées à intégrer les projets de sylviculture intensive et de forêt habitée sur terres privées dans le plan régional de développement forestier.

De façon globale, et selon les balises émises par le Forestier en chef, chaque PRDF décrira les choix que la région fait en regard du développement forestier de son propre milieu (identification de axes stratégiques de développement, identification de filières industrielles d'avenir, adoption d'un zonage fonctionnel, découpage du territoire par bassin versant, paysages, etc.). De plus, il pourra inclure des adaptations locales et régionales au nouveau Règlement sur l'aménagement durable des forêts (règles minimales). Toute adaptation proposée devrait avoir de solides assises pour justifier leur mise en application dans une perspective de développement durable du milieu forestier régional.

Tel que mentionné précédemment, la Commission propose que le personnel professionnel et technique de la direction régionale du Ministère et des différentes MRC soit mis à contribution pour épauler le travail de la commission forestière régionale.

## Recommandation 7.5

**Que le Gouvernement apporte les changements nécessaires pour établir, sur chaque unité d'aménagement forestier, un organisme de planification locale responsable de produire les plans d'aménagement forestier intégré (général et dynamique), de mener les consultations publiques, de coordonner la réalisation des travaux et de voir à la certification des pratiques d'aménagement sur le territoire.**

Cet organisme de planification serait unique (un seul par unité d'aménagement forestier) et résolument engagé à tenir compte des diverses ressources du territoire forestier dans une perspective d'aménagement intégré. Pour ce faire, il bénéficierait de l'expertise scientifique et technique de la direction régionale unifiée du Ministère.

Cet organisme pourrait prendre diverses formes. Dans certains cas, il pourrait s'agir de l'actuel mandataire de gestion qui, souvent, est aussi le principal détenteur de CAAF sur l'unité d'aménagement forestier. Dans d'autres cas, il pourrait s'agir d'une nouvelle société de gestion intégrée opérant de manière collégiale. Dans tous les cas, la Commission considère que tous les détenteurs de droits sur le territoire, ligneux et non ligneux, devraient pouvoir participer, de façon effective, à la définition de la composition de l'organisme, de sa structure de fonctionnement et de son financement. L'établissement d'un mode de financement devrait refléter les bénéfices que chaque partenaire retire de ses activités sur le territoire.

La Commission juge essentiel que des mécanismes soient développés pour favoriser la concertation et l'intégration des groupes organisés et des citoyens aux débats sur l'aménagement des forêts. Or, pour tendre vers une démocratie consultative efficace, il est primordial de pouvoir compter, d'une part, sur des outils de planification et de prise de décision efficace et, d'autre part, sur une structure chargée d'apporter rapidement et efficacement des expertises professionnelles et techniques de façon vulgarisée.

Prenant en compte le Plan régional de développement forestier, chaque organisme de planification locale aurait comme principales fonctions :

- ▶ produire les plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) général et dynamique (cf. Section 7.4) et les soumettre au Forestier en chef pour recommandation au Ministre;
- ▶ Une fois les plans approuvés, coordonner la réalisation des travaux sylvicoles (récolte et autres travaux), en les confiant à un mandataire d'opération choisi parmi les détenteurs de contrat ou à des entreprises d'aménagement accrédités;
- ▶ organiser et tenir les consultations publiques relatives à la confection des plans d'aménagement;
- ▶ effectuer tous les suivis d'intervention requis en vertu de la réglementation;
- ▶ voir à la certification des pratiques forestières sur l'unité d'aménagement forestier (cf. Section 7.7).

## 7.4 L'introduction de plans d'aménagement forestier intégré (PAFI)

Comme l'indique le Conseil de l'industrie forestière du Québec dans son mémoire soumis à la Commission, le programme quinquennal d'aménagement forestier (PQAF), de par sa nature opérationnelle, se rapproche davantage du plan annuel d'intervention (PAIF) que du Plan général d'aménagement forestier (PGAF). Pourtant, dans un souci d'allègement de la planification, la dernière modification à la *Loi sur les forêts* a plutôt regroupé le PQAF et le PGAF. Ainsi, les utilisateurs de ressources autres que la matière ligneuse, comme les gestionnaires de territoires fauniques, participent à la confection et aux consultations sur le PGAF alors que leurs demandes concernent principalement les plans opérationnels de l'année en cours ou des cinq années qui suivent.

### Recommandation 7.6

**Que soient fusionnés le programme quinquennal d'aménagement forestier (PQAF) et le plan annuel d'intervention forestière (PAIF) dans un seul plan opérationnel, le PAFI dynamique, comportant une planification biennale détaillée des secteurs d'intervention et des infrastructures, ainsi que les orientations de planification pour les trois années subséquentes.**

Selon la proposition de la Commission, le PAFI général et le PAFI dynamique se démarquent de la génération actuelle des plans d'aménagement forestier dans le sens que la planification se réaliserait pour l'ensemble des ressources du milieu forestier (bois, faune, paysages, etc.). L'utilisation du concept d'aménagement intégré tel que présenté ici ne signifie pas que les PAFI n'intégreront pas les autres considérations de nature écosystémique. Tel que décrit au chapitre 4, ces considérations doivent être omniprésentes et s'intégrer graduellement dans la planification opérationnelle, à la lumière des meilleures connaissances disponibles.

En ce qui a trait au PAFI dynamique, celui-ci serait mis à jour chaque année pour maintenir continuellement une planification biennale détaillée et pour ajouter à sa portée une nouvelle cinquième année de planification. Ce plan serait soumis annuellement à une nouvelle consultation auprès des usagers sur le territoire. Les permis annuels d'intervention seraient également émis à l'intérieur de la planification biennale détaillée du plan dynamique, ce qui permettrait une souplesse accrue dans les travaux d'aménagement, dans le respect des ententes entre les usagers sur le territoire.

Lors des consultations, plusieurs intervenants ont d'ailleurs souligné que la gestion actuelle des plans et rapports annuels est indûment lourde. De plus, les détenteurs de contrats déplorent le peu de souplesse et les délais liés aux processus de modification des plans. Pour leur part, les autres usagers de la forêt souhaiteraient toujours connaître à l'avance ce que leur réserve la planification opérationnelle (chemins, ponts, secteurs de récolte et de travaux sylvicoles, etc.). Enfin, les consultations des tiers à des périodes différentes d'une fois à l'autre peuvent faire obstacle à la continuité des échanges d'information.

La mise à jour du PAFI général à tous les cinq ans et la fusion des plans opérationnels en un PAFI dynamique aura donc plusieurs avantages : permettre à tous les utilisateurs de connaître les travaux à venir sur un horizon de cinq ans, dans un cadre de consultations annuelles, à dates fixes; donner aux aménagistes une plus grande souplesse d'intervention, dans le respect des ententes entre les usagers, sans recourir aux procédures de modifications; et simplifier la gestion des permis et les délais d'émission.

## **Recommandation 7.7**

**Qu'à l'échelle du Québec, le dépôt des PAFI généraux soit étalé sur cinq ans. Cet étalement pourrait être amorcé après la réalisation des prochains plans généraux, selon un calendrier qui prendra en considération le contexte de chaque région.**

Le dépôt de tous les plans généraux est actuellement exigible à une même date, ce qui nécessite le déploiement de nombreuses ressources humaines avec des compétences techniques pointues, durant une période limitée d'environ 24 mois. L'étalement du dépôt des plans permettrait de mieux répartir la pression sur ces professionnels. De plus, les données tirées de l'inventaire décennal ne sont pas disponibles partout en même temps. Cet étalement permettrait aussi d'éviter au Forestier en chef des engorgements dans les processus d'analyse des plans.

## **7.5 Le contrôle : rigueur, continuité et transparence**

Le contrôle est une tâche fondamentale de la gestion des forêts du domaine de l'État. Ce cycle continu de surveillance et d'ajustement des activités permet de statuer dans quelle mesure les résultats prévus ont été atteints (mesure de l'efficacité) et que les moyens pour y arriver ont effectivement été mis en oeuvre (mesure de l'efficience). De plus, la fonction de suivi – un aspect du contrôle qui consiste à vérifier si les effets escomptés se produisent effectivement – est particulièrement cruciale dans un secteur où le poids des « hypothèses » est important et où les effets des interventions sur le milieu forestier se font sentir à très long terme. Les informations recueillies, la détermination des écarts et l'établissement de mesures correctives sont des éléments essentiels pour la reddition de compte.

Les systèmes de contrôle mis en place au Ministère depuis une trentaine d'années, ont initialement été conçus pour l'évaluation de la gestion, la vérification et pour l'inspection technique.<sup>13</sup> En 1997, lors de la dernière révision du régime forestier, un groupe de travail du Ministère a examiné le contrôle et le suivi des activités d'aménagement forestier et émis une série de recommandations sur la protection du milieu forestier, le respect de la possibilité ligneuse à rendement soutenu, la responsabilisation des industriels à l'égard de l'aménagement forestier et la protection de l'intérêt public. Lors du dépôt du Projet de loi modifiant la *Loi sur les forêts*, le Ministère reconnaissait que :

*« Il faut donc renforcer les moyens dont dispose le ministre des Ressources naturelles pour contrôler les activités d'aménagement forestier, s'assurer que la Loi et les règlements afférents sont respectés et vérifier si les bénéficiaires de contrat et de conventions mettent leur stratégies d'aménagement forestier en œuvre. En somme, les contrôles que le ministre exerce sur le terrain doivent être resserrés et leurs objectifs mieux ciblés. De plus, le pouvoir du ministre doit être élargi. Enfin, on doit adopter des mesures qui obligent à la transparence, facilitent l'accès à l'information et découragent ainsi toute infraction à la Loi et aux règlements. »<sup>14</sup>*

Pendant que le Ministère apportait des correctifs à ses systèmes de contrôle et de suivi, le Vérificateur général du Québec publiait, en 2002, une révision de la gestion forestière, notamment en ce qui a trait à la détermination de la possibilité ligneuse, à la perception des droits de coupe, à l'information de gestion et à la reddition de compte. Dans son rapport, le Vérificateur général a ainsi déposé une série de recommandations, dont plusieurs portaient sur le contrôle et le suivi des activités sous la juridiction du Ministère. Globalement, le Vérificateur général recommandait au Ministère de :

- ▶ améliorer son cadre de révision et d'approbation des plans d'aménagement forestier afin d'être en mesure de fournir une assurance de leur qualité;
- ▶ effectuer le suivi des interventions prévues dans les plans d'aménagement forestier;
- ▶ s'assurer que les travaux de vérification des traitements sylvicoles de l'année courante sont suffisants pour contrôler adéquatement la quantité et la qualité de ces traitements;
- ▶ obtenir les rapports de suivi des traitements sylvicoles antérieurs;
- ▶ réaliser des travaux de vérification pour déterminer si les traitements sylvicoles des années antérieures ont permis une régénération adéquate des superficies traitées;
- ▶ exécuter les vérifications en vue de s'assurer du respect du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* (RNI);
- ▶ s'assurer qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus par la législation, notamment en améliorant sa gestion des risques, ses contrôles et ses procédés de vérification ainsi que sa gestion des irrégularités et des infractions relativement aux bois coupés et mesurés;
- ▶ s'assurer que les crédits pour traitements sylvicoles sont accordés uniquement pour des dépenses admissibles;
- ▶ améliorer sa reddition de comptes afin qu'elle permette d'évaluer sa performance en cette matière.

À la suite de ces recommandations, le Ministère a préparé un plan d'action et entrepris une série d'actions correctives. Une mise à jour du Plan d'action, incluant les mesures correctives envisagées et un état de situation, a été remise à la Commission en novembre 2004. Elle est disponible sur le cédérom qui accompagne le présent rapport. Les mesures correctives entreprises par le Ministère ont trait à :

- ▶ des modifications législatives et l'établissement d'ententes administratives;
- ▶ la réalisation d'études et d'analyses, le développement d'indicateurs, la révision des systèmes d'information, l'amélioration des méthodes d'échantillonnage et de vérification;
- ▶ la dotation de ressources humaines et financières, le soutien professionnel, l'outillage des enquêteurs;
- ▶ la mise en place de procédures, l'accroissement de la rigueur dans les processus, l'accentuation de certaines mesures, une meilleure conformité et une plus grande uniformité, la constitution de tableaux de bord.

L'implantation de ces mesures est actuellement en cours et le Ministère prévoit la compléter en temps pour le prochain cycle de plans généraux d'aménagement forestier.

Il est également pertinent de relever les actions réalisées ces dernières années par l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec afin de mieux baliser l'exercice de la profession : guide de pratique professionnelle; responsabilités professionnelles concernant la confection des plans d'aménagement forestier, la détermination de la possibilité ligneuse, la prescription et le suivi des interventions sylvicoles; l'inspection professionnelle; la surveillance des pratiques et les mesures disciplinaires.

Lors des consultations de la Commission, les principaux aspects soulevés par les intervenants, relatifs aux modalités de contrôle et de suivi du Ministère, ont porté sur les éléments suivants :

- ▶ assurer une compréhension commune des objectifs poursuivis en matière de gestion et d'aménagement du territoire forestier;
- ▶ faire appel à des regards externes compétents et tenir compte des résultats des audits externes, notamment associés aux processus de certification, assurer l'indépendance dans le contrôle et la gestion de l'information forestière;
- ▶ instaurer une gestion par objectifs, simplifier les mécanismes de contrôle, les adapter aux caractéristiques régionales et maintenir une stabilité dans les paramètres mesurés durant la période concernée;
- ▶ faire réaliser les suivis par des intervenants externes;
- ▶ appliquer les contraventions et fixer les infractions à un niveau qui soit en lien avec les dommages encourus et décourage la récidive;
- ▶ respecter le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RND)*;
- ▶ assurer la qualité des travaux d'aménagement et utiliser judicieusement les crédits de droits de coupe;
- ▶ assurer le suivi des volumes de récolte et du mesurage des bois;
- ▶ augmenter la quantité et la rigueur des contrôles et des suivis.

À la lumière de ces informations, un certain nombre de constats généraux se dégagent, pertinents à la démarche de la Commission. Premièrement, le suivi des effets des activités de protection et de mise en valeur du milieu forestier, dans l'atteinte des objectifs généraux du régime forestier,<sup>15</sup> est, intrinsèquement, une démarche difficile à appliquer. Elle produit souvent des inexactitudes qui peuvent résulter de données non valides ou encore de normes d'évaluation ambiguës, qui ont changé dans le temps ou se sont avérées incompatibles avec la réalité du terrain. De plus, l'exactitude des résultats peut être compromise par des distorsions dans la chaîne d'informations ou d'autorité ou par une surabondance d'informations qui deviennent difficiles à traiter avec les systèmes en place. La validité des mesures dépend de leur capacité à produire une bonne évaluation des résultats.

Les défis que représentent, depuis une dizaine d'années, les divers processus de critères et indicateurs de l'aménagement durable des forêts et ceux de la certification des pratiques forestières illustrent bien les difficultés à surmonter. Ces initiatives constituent par ailleurs des références utiles à consulter pour tirer parti des leçons apprises. De plus, comme il est difficile de définir un cadre d'analyse approprié permettant d'évaluer la performance du Gouvernement comme gestionnaire des forêts publiques, une façon d'y arriver consiste à réaliser des exercices comparatifs, ou jalonnement (*benchmarking*), avec d'autres juridictions forestières comparables.

Sur le sujet spécifique du suivi des interventions en aménagement forestier, réalisé par les détenteurs de CAAF<sup>16</sup>, des données de vérification récentes compilées par le Ministère indiquent que le taux d'atteinte des rendements ligneux escomptés pour les coupes avec protection de la régénération et des sols (CPRS) effectuées dans les peuplements résineux après dix ans est de 63 % en moyenne; ce taux est de 68 % dans les strates de peuplier cinq ans après la récolte. Pour les plantations résineuses effectuées de 1990 à 1992, le taux d'atteinte des rendements ligneux escomptés après dix ans se chiffre à 48 %. Ces résultats dénotent un taux très élevé de non conformité, particulièrement pour les plantations, dont le succès est critique pour l'atteinte des rendements prévus. L'information dont dispose le Ministère sur l'état des peuplements forestiers, dix ans après la réalisation des traitements sylvicoles dans les forêts publiques, est partielle et elle ne permet pas de faire une projection fiable de leur avenir au regard de l'atteinte des rendements ligneux. Les mêmes préoccupations s'appliquent pour le jardinage, le principal traitement réalisé en forêts feuillues, tel que décrit à la section 6.6.

Un deuxième constat général est celui du recours à toujours plus de contrôles pour traiter de situations problématiques. Ceci conduit parfois à déployer un train de mesures complexes<sup>17</sup> dont les impacts (monétaires, lourdeur administrative, détérioration des relations entre les intervenants, rigidité, etc.) peuvent excéder les bénéfiques. Cette dynamique peut même être un frein à l'aménagement durable des forêts, à la confiance du public, à la décentralisation, à l'innovation ou à la compétitivité des entreprises. La méfiance et la perte de crédibilité qui accompagnent souvent ce phénomène rend beaucoup plus difficile la mise en œuvre d'autres mécanismes tels que la gestion par objectifs, l'auto-contrôle ou le partenariat.

Le troisième constat général a trait à la « mouvance » dans laquelle se trouve le secteur forestier : mouvance dans les limites géographiques, mouvance dans les normes et les instructions, mouvance dans l'imputabilité des acteurs, mouvance dans les calendriers, mouvance dans la possibilité ligneuse, etc. Ces circonstances rendent extrêmement laborieuses les comparaisons spatiales et temporelles et sont loin de faciliter la tâche de ceux qui doivent appliquer rigoureusement les règles. Ce constat n'est pas nouveau ; il avait déjà été souligné lors de la réalisation du bilan du régime forestier en 1997.

Tel que recommandé au chapitre 4, la gestion des forêts du Québec doit maintenant devenir non seulement écosystémique mais aussi adaptative. Ceci implique qu'on accepte l'incertitude, la connaissance partielle et le risque; que l'aménagement forestier est, par sa nature, une expérimentation du fait que la plupart des pratiques n'ont pas été appliquées sur une durée suffisante permettant d'être certain des résultats. Une citation d'un scientifique de l'Université de Colombie Britannique, J.P. (Hamish) Kimmins, traduit bien cette réalité :

*« Si la gestion adaptative est acceptée, il n'est pas possible d'avoir une foresterie rigide, basée sur des normes, car cette foresterie « administrative » assume implicitement que nous savons tous ce que nous devons connaître et pouvons prédire avec précision les résultats de nos actions; deux suppositions qui s'avèrent fausses. »<sup>18</sup>*

Ainsi, la gestion par objectifs, le suivi par critères et indicateurs et la reddition de compte par étalonnage (*benchmarking*) seraient probablement satisfaisants, efficaces et efficients, dans un contexte d'intendance, de gestionnaire unique de toutes les ressources du territoire et de détermination collégiale et régionale des objectifs de mise en valeur des territoires. L'étalonnage quinquennal, en permettant les comparaisons interrégionales, répondrait aux besoins d'imputabilité tout en laissant aux intervenants régionaux le choix d'accepter en connaissance de cause les résultats des choix qui leur seront spécifiques. Les lois et les règlements devraient être modifiés afin de définir les objectifs à atteindre plutôt que l'application de moyens.

La figure 7.2 présente divers sujets critiques, liés aux dimensions de suivi et de contrôle, qui sont analysés dans d'autres sections du rapport et pour lesquels certains axes de changements sont proposés.

## Figure 7.2 Sujets traitant du contrôle et du suivi abordés dans d'autres sections du rapport

### Connaissance du milieu forestier

- ▶ Détermination des indicateurs d'aménagement durable des forêts (Section 4.5)
- ▶ Vérification des estimations de la possibilité ligneuse et leur concordance avec les volumes réellement disponibles (Section 5.4)

### Processus de planification de protection et de mise en valeur du milieu forestier

- ▶ Détermination des objectifs régionaux (PRDF), soumis au BAPE (Section 7.3)
- ▶ Organisme de planification locale désignée pour chaque unité d'aménagement forestier (Section 7.3)

### Activités de protection et de mise en valeur des forêts

- ▶ Respect du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* (RNI) (Section 4.5)
- ▶ Évaluation des impacts environnementaux (Section 4.14)
- ▶ Évaluation et révision du *Manuel d'aménagement forestier* (de norme à guide) (Section 6.4)
- ▶ Gestion par objectifs (Section 6.4)
- ▶ Obligation stricte de remise en production (Section 6.5)
- ▶ Suivi rigoureux et diffusion des résultats des projets de sylviculture intensive (Section 6.7)
- ▶ Resserrement des contrôles pour les coupes de jardinage en forêt feuillue (Section 6.6)
- ▶ Contrôle du martelage (Section 6.6) et du mesurage des bois (Section 7.6)
- ▶ Accréditation des entreprises d'aménagement forestier (Section 6.13)
- ▶ Flexibilité du cadre normatif et adaptation aux conditions locales (Section 7.3)
- ▶ Certification des pratiques forestières (Section 7.7)

### Administration du régime

- ▶ Transparence et crédibilité (structure organisationnelle, rapport sur les forêts) (Section 7.3)

## Recommandation 7.8

**Que le Gouvernement institue la fonction de Vérificateur des forêts, rattaché au bureau du Vérificateur général du Québec, qui examinera si la gestion des forêts respecte les règles et les critères de qualité établis au régime forestier.**

Cette dernière recommandation devra être analysé en considérant le dépôt, en novembre 2004, de l'avant-projet de loi sur le développement durable, lequel propose, à l'article 23 : « *Le Vérificateur général nomme, avec l'approbation du Bureau de l'Assemblée nationale, un Vérificateur général adjoint, qui porte le titre de commissaire au développement durable, pour l'assister principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à la vérification en matière de développement durable.* »

## Recommandation 7.9

**Que le Ministère définisse clairement le cadre d'évaluation du régime forestier et qu'il identifie des indicateurs devant servir de base au suivi et au contrôle des activités d'aménagement forestier.**

La recommandation 4.5 porte sur l'identification d'indicateurs relatifs à l'atteinte des objectifs d'aménagement forestier durable, dans chaque unité d'aménagement forestier sur le territoire public québécois. La présente recommandation porte, quant à elle, sur les indicateurs qui doivent être définis pour l'évaluation de l'atteinte des objectifs de gestion sous-jacents au régime forestier.

Le Ministère doit par ailleurs faire en sorte que son système de gestion soit transparent de façon à ce que les acteurs du milieu aient constamment accès à un suivi des activités d'aménagement forestier sur le territoire. Parmi les outils, la Commission recommande la mise en place d'un tableau de bord, diffusé dans Internet, ventilé par niveau (unité d'aménagement forestier, région, Québec) et par indicateur. Il serait également utile de distinguer les indicateurs qui se rattachent à une gestion par objectifs et ceux qui se rattachent au respect des normes. Ce tableau de bord devrait être mis à jour aussi régulièrement que possible et il devrait préciser l'interprétation des écarts des résultats par rapport aux objectifs, l'utilisation des indicateurs, etc.

## Recommandation 7.10

**Que le gouvernement du Québec réalise un exercice de jalonnement (*benchmarking*) approfondi de sa gestion forestière par rapport à d'autres juridictions afin de déceler les écarts significatifs et leurs facteurs explicatifs.**

## 7.6 Un système de mesurage plus transparent

Le mesurage officiel des bois récoltés dans les forêts publiques du Québec constitue un outil clef de gestion dont se sert le Gouvernement pour percevoir les droits à payer par chaque détenteur de droit de récolte sur forêts publiques. Cette fonction sert aussi à vérifier la conformité des volumes de bois récoltés à ceux approuvés dans les plans d'aménagement, dans le respect de la possibilité ligneuse. Ce sont là deux fonctions majeures pour s'assurer, d'une part, que les entreprises qui récoltent le bois paient les redevances dues au Gouvernement et, d'autre part, que la récolte ne dépasse pas les volumes attribués.

La *Loi sur les forêts* stipule que c'est le titulaire du permis d'intervention qui doit effectuer le mesurage de tous les bois qu'il récolte dans les forêts publiques, selon des normes déterminées par voie réglementaire.<sup>19</sup>

De façon générale, le titulaire d'un permis peut faire mesurer les bois sur le parterre de coupe ou en un autre lieu selon l'une des méthodes reconnues par le Ministère. Fait important à noter, environ 95 % des volumes de bois récoltés au Québec sur le territoire public sont mesurés suivant la méthode dite de « masse-volume ». Tel que son nom l'indique, la méthode s'appuie sur deux éléments : le poids (la masse) du bois transporté par chaque camion vers les usines de transformation et le volume des bois (incluant des considérations de qualité) mesuré sur une fraction des bois transportés. Selon cette méthode, tous les bois sont pesés, mais ce ne sont pas tous les bois qui sont mesurés. Seulement un certain nombre de camions, selon un plan d'échantillonnage déterminé au hasard à l'aide d'un logiciel, sont effectivement mesurés (voyages échantillons). Les bois marchands (tiges dont le diamètre est supérieur à 9 cm) des voyages échantillons sont ainsi mesurés et cumulés afin d'établir un facteur de conversion masse-volume, lequel est appliqué à l'ensemble des bois pesés afin d'en établir le volume, et sur lequel une tarification est attribuée selon 161 zones réparties sur le territoire forestier public.

L'établissement de cette tarification tient actuellement compte du fait qu'une proportion variable de bois non-marchands (tiges dont le diamètre est inférieur ou égal à 9 cm), selon les régions, sont effectivement récoltés, transportés, pesés et livrés aux usines de transformation. Donc, de façon indirecte, le Ministère réalise la tarification des bois dits non marchands livrés aux industriels en ajustant la tarification des bois marchands.

Dans la gestion des opérations du mesurage, le titulaire de permis doit également s'assurer que chaque mesureur à son emploi détient un permis de mesureur de bois délivré au Québec et qu'il dispose des instruments adéquats pour bien s'acquitter de sa tâche. Pour garantir l'intégrité des données, le titulaire doit aussi s'assurer qu'aucune influence ou pression n'est exercée sur un mesureur ou toute personne impliquée dans le processus de mesurage.

L'ensemble des données que les mesureurs recueillent doivent être enregistrées sur les lieux du mesurage, directement dans un ordinateur de main ou par des balances électroniques. Ceci engendre un formulaire sur lequel le mesureur appose sa signature électronique. Une version papier de chaque formulaire doit aussi être déposée dans un des contenants scellés et cadencés, disposés à plusieurs endroits sur le territoire forestier du Québec, auxquels n'ont accès que les vérificateurs du Ministère. Les formulaires dûment complétés, datés et signés par les mesureurs sont ultérieurement acheminés en blocs par le titulaire d'un permis de mesurage au Ministère à l'aide du *Portail de mesurage et facturation Mesuboïs*, dans un délai maximum de cinq jours ouvrables à compter de la prise de données.

Le portail *Mesuboïs* est un outil de gestion important pour le Ministère. En effet, ce portail permet aux titulaires de permis de transmettre leurs données de mesurage sur des formulaires électroniques. Il leur offre aussi un accès aux factures de redevances et de pouvoir les acquitter par Internet. C'est également par *Mesuboïs* qu'ils peuvent présenter leur demande de crédit pour les traitements sylvicoles admissibles en paiement des droits de coupe. L'ensemble des données de mesurage sont transmises, compilées et analysées selon un processus uniformisé.

Les diverses étapes du processus de mesurage des bois sur forêts publiques peuvent être vérifiées par les officiers du Ministère sur la base d'instructions préparées par la Direction de l'assistance technique et mises à jour périodiquement. À cet égard, le ministère réalise plus de 20 types de vérifications distinctes, lesquelles permettent de juger de la conformité des gestes posés par les titulaires de permis ou par les mesureurs de bois à leur emploi. Une des mesures de conformité réalisée par le Ministère porte sur l'écart entre les données produites par le mesureur et celles vérifiées par ses officiers, l'écart maximal accepté étant de 3 %. Notons ici que par l'entremise de son système de contrôle, le Ministère tient à jour un bulletin individuel de vérification des mesureurs. Ce bulletin étant tenu confidentiel, il est virtuellement impossible pour un mesureur de savoir de combien, en plus ou en moins, ses propres mesures diffèrent de celles produites par le Ministère. C'est seulement lorsqu'un mesureur s'écarte du plus ou moins 3 % qu'il est informé de la non-conformité.

On évalue que le Ministère consacre actuellement quelque 0,12 \$ par m<sup>3</sup> de bois récolté pour la vérification du mesurage. Le Ministère compte actuellement entre 60 et 70 vérificateurs attirés au mesurage et localisés dans ses unités de gestion. Depuis 1999, le Ministère réalise, en moyenne, 80 000 actes annuels de vérification sur 23 types d'éléments distincts du système de mesurage. Le taux de non-conformité se situe à environ 4,5 % et concerne principalement la précision de l'estimé mensuel dans les secteurs de transport, les pont-bascule (balance), le repesage d'échantillons et la prise de mesures. Les non-conformités des cinq dernières années ont conduit à l'établissement de 1 608 dossiers d'analyse, dont 100 ont fait l'objet d'avis d'irrégularité et déclenché un processus d'enquête. Ceci s'est traduit par 38 poursuites, dont 22 ont occasionné des pénalités.

Le Québec compte environ 3 010 mesureurs de bois détenteurs d'un permis délivré par le Ministère et inscrits au registre.<sup>20</sup> De ce nombre, 829 mesurent effectivement des bois sur les terres du domaine public, pour lesquels des redevances sont prélevées. Les autres mesurent soit du bois sur forêts publiques aux fins de paiement des entrepreneurs forestiers, soit les volumes affectés par les opérations de récolte ou des bois sur forêts privées.

L'accréditation des mesureurs de bois est basée à la fois sur la *Loi sur les mesureurs de bois* et le *Règlement sur les permis de mesureurs de bois*. Ce règlement est édicté en fonction de l'article 30 de la *Loi sur les mesureurs de bois* et fixe l'ensemble des règles entourant le processus d'émission du permis de mesureur de bois.<sup>21</sup>

C'est au responsable de la Division du mesurage et de la facturation des bois qu'il revient de tenir un registre des détenteurs de permis d'exercice et d'y verser tous les avis d'irrégularité émis par un vérificateur en mesurage et dénoté à l'endroit d'un mesureur. Plusieurs avis peuvent entraîner une plainte formelle du vérificateur à l'endroit d'un mesureur, laquelle est déposée au responsable de la Division du mesurage pour fin d'analyse. L'analyse de la plainte peut mener à une simple réprimande, une suspension ou une révocation du permis selon la gravité de celle-ci.

## ▼ Une fiabilité et une impartialité mises en doute

Au cours des consultations de la Commission, plusieurs intervenants ont mis en cause la fiabilité et l'impartialité du système de mesurage. Ce questionnement a d'ailleurs été relevé dans le chapitre 4 du rapport 2001-2002 du Vérificateur général du Québec, en rapport à l'assurance que peut fournir le Ministère à l'effet que l'État perçoit toutes les redevances dues en fonction des volumes de bois récoltés dans les forêts publiques. Plus spécifiquement, le rapport du Vérificateur général du Québec notait à cet égard :

*« Nos travaux relèvent que, même si le ministre a mis en place des contrôles et des nouveaux outils depuis la publication de notre rapport en 1993-1994, il n'a toujours pas l'assurance qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus dans la législation. Les déficiences que nous avons observées ont trait à ses objectifs de vérification et à sa gestion des risques, aux contrôles et aux procédés de vérification qu'il applique ainsi qu'à sa gestion des irrégularités et des infractions. »*

Aux avis du Vérificateur général s'ajoute une perception négative du système de mesurage des bois, laquelle est entretenue par divers éléments, dont :

- ▶ le fait que ce ne soit pas le Gouvernement mais plutôt les titulaires de permis d'intervention, soit les industriels, qui réalisent le mesurage des bois récoltés sur forêts publiques, les mesureurs étant à leur emploi;
- ▶ la perception que la marge d'erreur de 3 % allouée aux mesureurs peut permettre aux industriels de sous-estimer volontairement et systématiquement le volume mesuré et, par conséquent, les redevances versées à l'État;
- ▶ les données de mesurage ne sont pas rendues publiques par le Ministère. Pour le moment, seuls les volumes récoltés sont publiés, et ce, seulement pour les rapports annuels d'intervention forestière;
- ▶ bien que le système de mesurage officiel ait été conçu pour permettre au Ministère de vérifier la conformité des volumes de bois récoltés et ainsi de prélever les redevances dues au Gouvernement, plusieurs titulaires de permis et leurs entrepreneurs utilisent également les résultats du système de mesurage pour gérer leurs ententes contractuelles. Il arrive donc des situations, depuis l'avènement du mesurage par la méthode masse/volume, où l'entrepreneur qui effectue la récolte pour le compte de l'industriel, reçoit une avance sur les sommes dues par le titulaire de permis d'intervention; généralement, il ne connaît les volumes officiels qu'il a coupés que quelques semaines plus tard. Il peut donc devenir difficile, pour cet entrepreneur, de bien suivre ses opérations et ses coûts, et de rémunérer son personnel à partir de bases solides;
- ▶ les instructions gouvernementales indiquent que toutes les grumes ou partie de grumes dont le diamètre est supérieur à 9 cm doivent être mesurées, enregistrées et facturées aux fins de redevances destinées au Gouvernement. Un titulaire peut aussi faire enregistrer et transmettre des données de mesurage pour des bois de diamètre inférieur, mais ces données ne sont pas compilées. Cette situation est difficile à comprendre pour le public, qui s'attend à ce que toute la matière ligneuse récoltée et transformée fasse l'objet de redevances, et pour les entrepreneurs, tant ceux assignés à la récolte qu'au transport, qui sont appelés à manipuler ces billes et, par conséquent, à encourir des frais. Lors des consultations, ces derniers ont d'ailleurs insisté sur leur profond sentiment d'iniquité;

- ▶ le Ministère ne diffuse pas les résultats des quelque 80 000 vérifications de mesurage qu'il effectue chaque année. Il est donc impossible, pour les intéressés, de connaître le type, la fréquence et la sévérité des problèmes détectés lors de ces contrôles, et ainsi de vérifier s'il y a effectivement des bois délibérément non mesurés, des altérations volontaires aux échantillons mesurés lors des vérifications ministérielles, des mesureurs dont la marge d'erreur cumulative à chaque année dépasse ou approche constamment le 3 %, etc. Bien qu'il y ait publication trimestrielle des contrevenants à la *Loi sur les forêts* par le Ministère, celle-ci révèle très peu d'infractions en lien avec le mesurage officiel des bois. Les quelques cas rapportés ont davantage trait au contrôle du transport des bois récoltés;
- ▶ le Bureau des examinateurs des mesureurs de bois a été aboli en décembre 1997. Le Bureau était constitué d'un représentant du Ministère, d'un représentant de l'industrie et d'un représentant de l'*Association des mesureurs de bois licenciés de la province de Québec*. La présente *Loi sur les mesureurs* a repris le rôle du Bureau et l'a délégué au Ministre qui a mandaté le directeur de la Direction de l'aide technique et le responsable de la Division du mesurage et de la facturation à continuer les activités réalisées par ceux-ci, mais avec deux membre en moins et un pouvoir réduit;
- ▶ les méthodes de mesurage établies par le ministère sont mal comprises par plusieurs, contestées par d'autres, et complexes pour les non-initiés. Il s'ensuit un climat constant de contestation et de suspicion parmi les acteurs impliqués.

Dans la foulée du rapport du Vérificateur général, le Ministère a préparé un plan d'action et entrepris une série d'actions correctives, notamment au chapitre du mesurage (voir le plan d'action détaillé sur le cédérom du présent rapport). Ces actions incluent les mesures suivantes :

- ▶ amélioration des méthodes d'échantillonnage et de vérification;
- ▶ implantation d'un processus de suivi interne permettant d'assurer une meilleure conformité et une plus grande uniformité dans l'application des procédures de vérification du mesurage;
- ▶ augmentation des contrôles relatifs à la vérification du mesurage permettant d'atteindre 100 % des actes ciblés;
- ▶ augmentation des contrôles relatifs à la gestion des irrégularités et des infractions;
- ▶ accroissement des vérifications en dehors des heures normales de travail;
- ▶ planification de la vérification du transport des bois basée sur les volumes récoltés par secteur avec le nombre de chargements prévus incluant une répartition par mois d'opération;
- ▶ augmentation de la fréquence des vérifications des balances de 4 à 2 semaines et intégration dans le système *Mesubo* des résultats détaillés des contrôles;
- ▶ suivi systématique annuel des feuillets de transport à l'aide de *Mesubo*;
- ▶ intégration dans *Mesubo* des résultats détaillés des contrôles réalisés par les vérificateurs du Ministère et développement spécifique de fonctions permettant de produire les informations quant à l'écart par rapport à la marge de tolérance de 3 %;
- ▶ simplification de la méthode d'évaluation des volumes de matière ligneuse laissée sur les sites de récolte et élaboration d'une procédure légale permettant au Ministre de percevoir des équivalents de droits de coupe pour les volumes de matière ligneuse laissés sur le site, au-delà des seuils de tolérance réglementaire;
- ▶ développement d'un coffre à outils pour soutenir le travail des enquêteurs dans l'exercice de leurs fonctions.

## ▼ Pour un système de mesurage transparent et équitable

L'examen sommaire n'a pas permis à la Commission de déceler de vice majeur dans le système de mesurage qui est caractérisé par l'implication d'un grand nombre de professionnels, lesquels sont encadrés par un vaste processus gouvernemental de vérification. Le doute exprimé par divers groupes quant à la fiabilité et l'impartialité du système en place est toutefois bien réel et il est dans l'intérêt de tous que ce doute soit dissipé. L'ensemble du système repose sur la confiance entre les différents acteurs, mais, compte tenu des enjeux, la Commission peut elle-même comprendre que ceci soulève des préoccupations. À la lumière de ses consultations, la Commission en vient néanmoins à la conclusion qu'il faut laisser le temps aux mesures correctives mises de l'avant par le Ministère, de même qu'aux recommandations ci-dessous, de faire leurs preuves. Ainsi, elle estime qu'il n'est pas nécessaire, à ce moment-ci du moins, de soustraire la responsabilité des activités de mesurage des bois aux détenteurs de permis d'usine.

Si ces mesures s'avéraient infructueuses dans un avenir rapproché, le Ministère devra alors considérer sérieusement la possibilité d'introduire des changements plus radicaux, allant jusqu'à l'option de prendre le mesurage complètement sous sa responsabilité. La Commission ne saurait trop insister sur l'importance d'avoir en place un système de mesurage basé sur la transparence, la rigueur, la compétence et la collaboration des acteurs sur le terrain, c'est-à-dire le Gouvernement, les entrepreneurs qui récoltent et transportent le bois, les mesureurs et les entreprises qui transforment ou achètent le bois.

Les recommandations de la Commission s'inscrivent dans cette perspective, de façon à ce que le système de mesurage gagne en crédibilité et, dans le contexte budgétaire actuel, à ce que les activités ministérielles de vérification du mesurage se situent dans un climat renouvelé de confiance entre les acteurs impliqués et la population. Il faut souhaiter qu'à terme, une telle approche conduira même à une réduction des activités de contrôle.

## Recommandation 7.11

**Que le Ministère publie chaque année les résultats des vérifications ministérielles de mesurage.**

Afin de rendre le système plus transparent, les informations suivantes devraient être diffusées dans Internet de façon à maximiser l'accessibilité, dans un format qui en facilite l'analyse :

- ▶ Comment et par qui est effectué le mesurage des bois du domaine de l'État  
Méthodes, échantillonnage, formulaires, facturation, etc.;
- ▶ Comment le Ministère vérifie la qualité du mesurage  
Gestion des autorisations, transport des bois, vérification des balances, du mesurage et de la transmission de données;
- ▶ Les principaux résultats de la vérification du mesurage  
Vérification du transport : nombre de camions vérifiés et taux de conformité et de non conformité, principales causes de la non conformité.  
Vérification des balances et pesée des échantillons : nombre, causes de non conformité, écarts constatés lors des tests de pesée ou du pesée des échantillons.  
Vérification du mesurage : écarts en volume constatés, impacts sur les redevances, nombre de titulaires et de mesureurs en défaut, nombre de formulaires perdus;
- ▶ Infractions liées au mesurage et au transport des bois;
- ▶ Émission des permis de mesureurs de bois.

## Recommandation 7.12

**Dans un esprit de transparence du système de redevances, que tous les bois marchands et non-marchands récoltés sur les terres publiques soient mesurés, incluant ceux de 9 cm et moins, et que les droits de coupe soient directement perçus sur ces derniers.**

Dans le cas particulier de la méthode de mesurage masse-volume, cela signifie que le mesurage des bois contenus dans les voyages échantillons devra être exécuté sur tous les bois afin de déterminer un facteur de conversion masse-volume, lequel sera représentatif de l'ensemble des volumes récoltés et livrés à l'usine (volumes marchands et non-marchands).

## Recommandation 7.13

**Que le Ministère mette en place des mécanismes pour permettre à l'Association des mesureurs de bois licenciés du Québec de participer à l'élaboration des encadrements relatifs au processus d'évaluation pour l'émission et le renouvellement des permis de mesureurs ainsi qu'au traitement des plaintes à l'égard du mesurage.**

## Recommandation 7.14

**Que l'outil informatique de gestion du mesurage « *Mesubois* » soit amélioré de façon à mieux intégrer les vérifications de mesurage du Ministère afin d'en faciliter l'analyse, la gestion et la diffusion.**

## 7.7 La certification des pratiques d'aménagement forestier

Le concept de certification forestière par une tierce partie indépendante remonte au début des années 1990. Il s'agissait alors de développer un outil à la portée des producteurs forestiers qui leur permettrait de démontrer à leurs clients, et aux consommateurs, qu'ils exploitent et gèrent les forêts selon des standards reconnus d'aménagement durable des forêts.

Depuis cette date et, en particulier, dans les deux dernières années, les superficies forestières certifiées à travers le monde sont en nette progression. En effet, selon une étude sur le marché des produits forestiers, les superficies forestières certifiées ont augmenté de 17 % au cours de la dernière année, atteignant 176 millions d'hectares ou 4,5 % des forêts mondiales.<sup>22</sup> Près de la moitié des forêts certifiées sont situées en Amérique du Nord, en utilisant principalement un ou plusieurs des standards suivants : Association canadienne de normalisation (CSA Z809<sup>23</sup>), Forest Stewardship Council<sup>24</sup> (FSC), Sustainable Forestry Initiative (SFI), American Tree Farm System (ATFS), ce dernier étant présentement appliqué aux États-Unis seulement.

L'obtention de la certification des pratiques d'aménagement forestier durable s'impose de plus en plus comme un passage obligé pour les entreprises forestières opérant tant à une échelle locale, nationale qu'internationale.<sup>25</sup> Bien que les motivations menant à l'obtention de la certification puissent différer d'une organisation à une autre, cette dernière est un reflet de la cristallisation des valeurs sociales, environnementales et économiques de la société. Il est aussi intéressant de noter que la pertinence de la certification forestière fait essentiellement consensus au Québec, rejoignant ainsi des groupes aux intérêts traditionnellement divergents tels les groupes environnementaux, les entreprises forestières, les Premières Nations et la société civile en général.<sup>26</sup>

La certification étant considérée comme une libre décision d'entreprises en réponse aux besoins des marchés, le rôle adopté par plusieurs gouvernements a d'abord été d'agir à titre d'observateur et de soutenir le développement de normes de certification. Or, plus récemment, certains gouvernements ont revu leurs positions et leurs rôles face à la certification. Ainsi, certaines provinces canadiennes ont reconnu la certification comme un outil essentiel pour assurer un positionnement concurrentiel de leur industrie des produits du bois face à la mondialisation des marchés, pour assurer l'accès aux marchés des produits forestiers de leur territoire et, même, pour se donner une vision de développement pour leur secteur forestier.

À titre d'exemple, des provinces comme le Nouveau-Brunswick et l'Ontario exigent ou prévoient exiger la certification aux détenteurs de droits sur les forêts publiques, alors que l'État du Maine s'est doté d'un programme pour encourager la certification sur ses forêts privées et publiques. Les trois juridictions voisines du Québec ont adopté une position claire face à la certification, et cela, afin de favoriser le positionnement de leur industrie de la transformation et de démontrer, par l'intermédiaire de cet outil, leur engagement pour l'aménagement durable des forêts.<sup>27</sup>

Si le Canada se positionne relativement avantageusement en matière de certification des pratiques forestières, le Québec accuse un certain retard, tel que le montre le tableau 7.1. En effet, si l'on considère les trois principaux systèmes de certification (CSA, SFI et FSC), le Québec contribue, au 6 juin 2004, pour 7,6 % des territoires forestiers certifiés au Canada ou 4,4 millions d'hectares. De ce total, seulement 27 000 hectares des superficies certifiés au Québec proviennent de territoires privés. Par ailleurs, en prenant en considération le système d'enregistrement environnemental ISO 14001, lequel est une norme générique applicable à tous les secteurs industriels, le secteur forestier québécois fait meilleure figure avec ses 24,7 millions d'hectares ou 21 % par rapport au 127,1 millions d'hectares répertoriés au Canada. Il faut souligner que plusieurs entreprises ont d'abord choisi d'implanter le système ISO 14001 comme base de leur démarche vers la certification forestière.

**Tableau 7.1 Territoires certifiés au Canada et au Québec (millions d'hectares)**

▼ Norme	▼ Canada 1 <sup>er</sup> juin 2002	▼ Canada 6 juin 2004	▼ Québec 6 juin 2004
CSA	8,8	32,9	2,3
SFI	8,4	21,4	2,1
FSC	1,0	4,2	0,027
<b>Total<sup>a</sup></b>	<b>18,2</b>	<b>57,7</b>	<b>4,4</b>

a. Si une terre forestière a été certifiée sous plus d'une norme, cette superficie est comptée seulement une fois; par conséquent le grand total peut être plus petit que la somme des parties.

Source : Coalition canadienne pour la certification de la foresterie durable

À ce jour, le gouvernement du Québec a été peu actif en matière de certification, alléguant qu'il s'agit d'un dossier de positionnement de marchés devant se jouer entre l'industrie des produits du bois et ses clients. Le Ministère s'en est tenu à participer au développement de la norme CSA, se limitant essentiellement à s'assurer que cette norme était compatible avec la réglementation en vigueur au Québec. Le rôle du Québec par rapport au développement des normes de certification du FSC a été encore plus discret, résultant notamment en difficultés importantes d'arrimage entre les exigences de la certification FSC et le cadre légal du régime forestier québécois.

À titre d'exemple de ces difficultés, certaines entreprises ont dû reculer devant leurs ambitions d'obtenir une certification, au cours des dernières années, en raison de leur incapacité à convaincre les autres détenteurs de droits de récolte sur le territoire du bien-fondé d'investir et de faire les changements nécessaires à l'obtention d'une telle certification. Ainsi, le principe de coresponsabilité de la performance environnementale et forestière sur une aire commune pose de sérieux problèmes à la certification forestière au Québec. En effet, un détenteur de contrat ne possède pas le plein contrôle de la planification et de l'aménagement forestier sur son territoire d'approvisionnement du fait que plusieurs autres détenteurs possèdent également des droits qui les autorisent à effectuer des activités d'aménagement sur le même territoire. À cela s'ajoute le chevauchement des autres droits forestiers, ainsi que le chevauchement des droits miniers, hydroélectriques et autres. Dans d'autres cas, l'obstacle est davantage lié à la rigidité du cadre normatif gouvernemental, lequel ne permet pas toujours à une entreprise d'aller au-delà de la réglementation environnementale en vigueur, en particulier lorsqu'il y a un effet à la baisse sur la possibilité ligneuse.

L'importance de la certification pour le maintien des marchés du bois dans une perspective de moyen et long terme semble faire consensus à l'échelle internationale. La Commission croit également que la certification peut représenter un atout de taille pour les autres secteurs d'activités en forêt et concourir à une prise en charge plus équilibrée de ces activités ayant cours sur le territoire forestier. Le développement d'attraits touristiques basés sur la qualité de l'aménagement des forêts et le développement d'une main-d'œuvre fière et compétente sont des éléments positifs pouvant être favorisés par les processus de certification.

Tel que mentionné au chapitre 4, il devient aussi important que le Québec statue en matière d'aires protégées, de façon à ne pas nuire aux entreprises qui, par le truchement de la certification, doivent démontrer que les écosystèmes forestiers dans lesquels ils opèrent font l'objet de mesures de conservation de la biodiversité sur le territoire québécois.

Le Québec devrait profiter du consensus des parties intéressées et se positionner pour considérer la certification comme étant une source d'avantage comparatif, tant au chapitre de l'accès aux marchés que pour rendre opérationnel l'aménagement durable des forêts. Si le Ministère doit garder ses distances par rapport aux normes de certification volontaire qui, elles, sont dictées par les marchés, il doit néanmoins s'assurer, en contrepartie, que le régime forestier ne constitue pas une entrave à la certification.

## **Recommandation 7.15**

**Que toutes les unités d'aménagement forestier dans les forêts publiques du Québec soient engagées dans une démarche de certification forestière en vertu d'une norme reconnue à l'échelle internationale d'ici à la fin 2007.**

Cette exigence sera possible si le Ministère va de l'avant avec une autre recommandation de ce chapitre, laquelle vise à éliminer le système des unités territoriales aménagées en coresponsabilité par une multitude de détenteurs de contrats, pour donner la responsabilité de la planification de l'aménagement forestier à un seul organisme.

## **Recommandation 7.16**

**Que le Ministère adopte une approche proactive en matière de certification forestière, notamment sur les éléments suivants :**

- ▶ **faire la promotion de la certification forestière au Québec et appuyer activement les démarches de certification au sein des unités d'aménagement forestier par l'élaboration de politiques et de directives qui en facilitent globalement l'adoption;**

- ▶ **obtenir que les processus de participation des tiers pour la planification des activités d'aménagement forestier soient reconnus par les systèmes de certification, pour éviter la duplication des actions de concertation sur le territoire;**
- ▶ **participer plus activement au développement et à l'amélioration des systèmes de certification forestière.**

## 7.8 Vers une remise en question du lien forêt – usine

Un élément important de la gestion forestière au Québec est l'attribution des bois aux détenteurs de permis d'usines de première transformation (sciage, déroulage, pâtes et papiers) sur la base de contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF) qui identifient l'usine à laquelle le volume de bois attribué par le Ministère doit être acheminé. Ce mode d'attribution des bois est apparu dans la foulée de l'élimination des concessions forestières.

Même si ces quelque 20 à 30 ans constituent une période relativement courte dans le monde forestier, il y a lieu de s'interroger sur la nature de ces contrats et sur l'influence qu'ils peuvent avoir sur la gestion des forêts et sur la compétitivité des entreprises.

Plusieurs mémoires présentés à la Commission traitent directement ou indirectement de ces questions. En particulier, le lien entre l'aménagement et la récolte de même que le lien entre la récolte de la matière ligneuse et son lieu de transformation, qui sont des composantes fondamentales des CAAF, ont fait l'objet d'un certain nombre de recommandations de la part d'organismes ayant participé aux travaux de la Commission. Certains voient ces contrats comme une entrave à l'atteinte d'une véritable gestion intégrée des ressources en milieu forestier.<sup>28</sup> D'autres ont ouvertement remis en question le fait que, dans le cadre de l'élaboration des plans d'aménagement, le Gouvernement et les détenteurs de CAAF collaborent à la réalisation des calculs de la possibilité ligneuse et à leur interprétation pour la mise en application du résultat. Au cours des dernières années, ceci a donné lieu à des allégations de dilapidation de la forêt par les industriels.<sup>29</sup>

Dans son mémoire déposé à la Commission, le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ)<sup>30</sup> fait pour sa part valoir les principaux avantages que représente ce type de contrat pour les entreprises de transformation :

- ▶ *« Meilleure maîtrise des coûts d'approvisionnement pour les industriels; le coût de bois est le principal poste du coût de revient de l'industrie de la transformation première. La matière ligneuse est de loin la ressource forestière qui génère le plus de retombées socioéconomiques. Or, il n'y a pas de développement économique si les entreprises de transformation du bois qui en sont le moteur ne sont pas compétitives;*
- ▶ *L'actuel contexte est facilitant pour l'obtention d'une certification des pratiques forestières, compte tenu des responsabilités directes de l'industrie sur la qualité des opérations forestières et sur le respect des normes (en vertu d'engagements contractuels au CAAF);*
- ▶ *La garantie d'approvisionnement assortie au CAAF sécurise les projets d'investissements pour le maintien des opérations à moyen et long termes. »*

Il faut aussi considérer que le Gouvernement peut, par le biais des CAAF, exercer une certaine influence sur la localisation des activités de transformation et, par conséquent, des emplois qui en découlent. De plus, les exigences en ce qui concerne la stabilité des volumes récoltés favorisent l'entrée régulière des redevances. Comme les détenteurs de CAAF peuvent s'acquitter de cette dernière obligation en faisant des travaux sylvicoles reconnus dans leurs plans d'aménagement, il y a donc aussi un lien direct avec la localisation et le nombre d'emplois en forêt.

De façon générale, l'industrie présente les avantages économiques traditionnels associés à l'intégration verticale, surtout pour le contrôle des coûts. Cet argument a perdu de son importance face au recours de plus en plus fréquent à l'impartition qui tire avantage de la spécialisation des entreprises. C'est une tendance lourde qui a été observée dans d'autres industries, comme celle de l'automobile et du pétrole. Antérieurement, beaucoup de propriétaires de journaux étaient également propriétaires d'usines de papier; aujourd'hui ces mêmes propriétaires se sont départis de leurs usines de papier journal et certains n'impriment même plus leurs propres journaux. Il y a donc lieu de remettre en question l'importance des épargnes réelles permises par l'intégration de l'aménagement forestier et de la première transformation. Ici même au Québec, il existe quelques scieries et des usines de pâtes et papiers qui n'ont pas d'attributions de volumes de bois sur forêts publiques et qui sont présentes sur les mêmes marchés que celles qui y ont accès. Il est donc possible d'opérer dans ces marchés concurrentiels sans le lien direct entre les usines de transformation et l'approvisionnement de matière ligneuse provenant de terres publiques.

En ce qui a trait à la certification des pratiques forestières, il n'apparaît pas évident, aux yeux de la Commission, que les entreprises de transformation du bois, qui détiennent actuellement les CAAF, seraient les seules à être en mesure de démontrer une conformité à la réglementation et une performance à la hauteur des systèmes de certification reconnus. Il faut noter, par exemple, que le désir de l'entreprise américaine *Home Depot* de ne vendre que du bois d'œuvre certifié n'a pas amené cette compagnie à produire elle-même le bois d'œuvre; elle a plutôt exigé de ses fournisseurs de produits du bois que ceux-ci obtiennent la certification de leurs pratiques forestières. Sur cette question, la Commission a donc recommandé que toutes les unités d'aménagement forestier fassent l'objet d'une certification (cf. Section 7.7).

La Commission considère justifié de se pencher sur les caractéristiques de ces contrats et de voir si, dans l'ensemble, ils permettent de servir les objectifs globaux poursuivis par le régime forestier du Québec. N'ayant pas été en mesure d'examiner l'ensemble des facettes, notamment les aspects juridiques, la Commission ne fait pas de recommandation spécifique.

### ▼ Vers une plus grande flexibilité dans les mouvements de bois

La pression croissante sur le milieu forestier exercée par la récolte de la matière ligneuse et les conflits qui peuvent en découler avec les autres usagers ont amené le Gouvernement, au fil des ans, à introduire de plus en plus de normes. Lors des audiences de la Commission, beaucoup d'insatisfaction a été exprimée à l'égard du caractère hautement normatif du régime forestier actuel : les industriels s'en plaignent en raison de l'impact sur leurs coûts d'opération, le personnel en région, tant au sein du Gouvernement que des entreprises, s'en plaint à cause du manque d'adaptation à leur contexte, et les organismes voués à la protection de l'environnement mettent parfois en doute les résultats obtenus par l'application des normes. Ces aspects sont abordés sous plusieurs facettes dans le présent rapport.

Un autre volet important de cette non flexibilité est lié au mode actuel d'attribution des bois par essence, par volume et par usine. Certaines dérogations peuvent être permises par le Ministre, mais elles impliquent des délais et des coûts additionnels. Cette façon de faire ne permet pas de minimiser les coûts de transformation du bois. Ainsi, le bois n'est pas toujours dirigé vers l'usage qui lui confère la plus grande valeur ajoutée : sciage par rapport au déroulage et bois à pâte par rapport au bois d'œuvre. De plus, pour un usage donné, le bois n'est pas toujours destiné à l'usine qui permet de minimiser les coûts de transport de la forêt à l'usine.

À plus long terme, ce mode d'allocation du bois, usine par usine, constitue un frein à l'ajustement requis par les opérations normales d'un marché qui est essentiellement dynamique. L'état présent du conflit canado-américain du bois d'œuvre, la hausse de la valeur du dollar canadien par rapport à la devise américaine et la baisse appréhendée de la possibilité ligneuse suscitent un besoin de consolidation de l'industrie du sciage. La baisse tendancielle du marché nord-américain du papier journal combinée à l'augmentation du recyclage pose des problèmes similaires pour le secteur du papier journal.

De façon générale, le mode actuel d'allocation des bois récoltés sur forêts publiques ne permet pas de maximiser la valeur ajoutée des produits du bois et n'est pas suffisamment flexible pour permettre aux entreprises de s'ajuster à l'évolution des marchés. Le contexte économique dans lequel opèrent les industries des produits du bois et du papier au Québec s'est modifié par l'accentuation de la mondialisation résultant de la baisse des coûts de transport et des droits de douanes. Dans le passé, outre les coûts de l'énergie et la qualité de la fibre, un des principaux avantages concurrentiels du Québec a été sa localisation par rapport au marché nord-américain, lequel a connu une expansion fulgurante. Or, la baisse des coûts de transport et la production à faibles coûts, dans d'autres pays, de biens de consommation standardisés de masse ont aujourd'hui réduit cet avantage, sans pour autant le faire disparaître. Bien que le Québec conserve son avantage de localisation à l'égard du marché américain, qui va continuer de croître sous la pression démographique de l'immigration, il reste que le Québec est désavantagé dans la production de biens de consommation standardisés de masse en raison de son coût élevé de main d'œuvre. Il doit donc se spécialiser dans des produits qui possèdent des caractéristiques adaptées à des clientèles spécifiques et qui peuvent être livrés rapidement.<sup>31</sup> Ceci requiert une grande flexibilité, laquelle est actuellement limitée par le système d'allocation des bois usine par usine.

Le comportement de l'industrie du bois de sciage au Québec et en Colombie-Britannique au cours de la présente phase du conflit canado-américain illustre les avantages qui découlent d'une plus grande flexibilité.

La Colombie-Britannique est responsable d'environ 50 % de la matière ligneuse produite au Canada. À la suite des déboires de son industrie de première transformation qui ont suivi l'imposition par les États-Unis de droits compensatoires de 18,79 % et de droits anti-dumping de 8,43 %, pour un total de 27,22 % en 2002, et du ralentissement des économies asiatiques, cette province a modifié en profondeur son régime forestier en 2002 en retirant l'obligation pour les détenteurs de permis de coupe de livrer le bois à une usine spécifique. Cette flexibilité accrue a permis la rationalisation de l'industrie du sciage qui a réinvesti dans de nouveaux équipements.<sup>32</sup>

Deux entreprises du Québec ont fait l'objet d'une enquête spécifique de la part du gouvernement américain. À la suite de cette enquête, elles se sont vu imposer des droits anti-dumping plus élevés que les entreprises oeuvrant dans l'ouest du Canada. Cette situation s'explique par le fait que les États-Unis calculent les droits anti-dumping en comparant le coût de production d'un produit à son prix de vente. Si le premier est supérieur au second, les Américains concluent au dumping. Or, contrairement aux entreprises de l'ouest, les entreprises oeuvrant au Québec exportent une forte proportion de produits de faibles dimensions (largeur, longueur). L'interprétation des Américains entraîne donc une distorsion qui désavantage les scieurs de l'est du Canada.

Les entreprises de la Colombie-Britannique se sont attaquées à ce problème, malgré leur très faible production de produits bas de gamme, en consolidant leurs opérations dans un nombre restreint d'usines. Ces dernières sont évidemment les plus productives et fonctionnent maintenant sept jours par semaine, 24 heures par jour. Des entreprises ont dû fermer des unités et rediriger les volumes de bois rond ainsi libérés vers les usines les plus efficaces.<sup>33</sup> Elles ont pu ainsi faire baisser substantiellement leurs coûts fixes moyens. Ces entreprises présentent maintenant un dossier anti-dumping beaucoup plus favorable que celui du Québec. Par exemple, l'entreprise West Fraser a réussi à faire passer son taux sous la barre de la cote minimis, ce qui lui permet de ne pas être assujéti aux droits anti-dumping.

Les producteurs québécois ne jouissent pas des mêmes possibilités. Les taux d'utilisation de la capacité de nos usines de sciage sont relativement bas, ce qui réduit leur habilité à lutter adéquatement contre la menace anti-dumping. Notons que le plus gros joueur du Québec, l'entreprise Abitibi-Consolidated, est la compagnie canadienne payant le plus haut taux de droits anti-dumping imposés par les Américains.

Considérant toutes les ramifications possibles de cette question, la Commission n'est pas en mesure de faire de recommandation précise, tout en soulignant que le besoin de rationalisation de l'industrie de la première transformation est bel et bien réel et qu'il devient impératif d'en faciliter la progression. À cet effet, la Commission invite donc le Gouvernement à examiner sérieusement la possibilité d'éliminer le lien obligatoire entre les volumes attribués sur forêts publiques et une usine en particulier. Cette mesure est fondamentale pour permettre aux usines plus performantes de consolider leur compétitivité. Il sera cependant tout aussi important de fixer des balises permettant de prévoir l'ampleur d'une telle rationalisation et ses implications dans les régions ressources. À cet effet, le Gouvernement a un rôle clé d'accompagnement des collectivités qui doivent se tourner vers d'autres secteurs de développement.

## 7.9 Vers la création d'un marché pour les bois récoltés sur forêts publiques

Le niveau des redevances payées au Gouvernement par les détenteurs de CAAF, pour la matière ligneuse récoltée sur forêts publiques, fait appel à la technique de parité fréquemment utilisée en évaluation foncière.<sup>34</sup>

Il y a d'abord un sondage pour établir la valeur marchande des bois sur pied (VMBSPP) sur la base de transactions réalisées pour les boisés privés. Ces transactions ont lieu entre des propriétaires de boisés privés et des entrepreneurs à qui ils octroient le droit de récolter. Étant donné que la majorité des bois coupés sur terres privées proviennent de la partie sud de la province, alors que les bois récoltés en forêts publiques proviennent surtout de régions plus au nord, la VMBSPP estimée à partir de transactions pour les terres privées est corrigée lors de sa transposition au bois des forêts publiques ; ces corrections incluent les effets sur les coûts de variables comme les distances à l'usine, les distances au marché, les essences, les coûts de récolte et les conditions de terrain.

Dix-sept variables sont ainsi considérées pour tenir compte du fait que les coûts d'opération en forêts publiques sont plus élevés qu'en forêt privée. De plus, le territoire public est divisé en 161 zones de tarification. Le résultat des ajustements est significatif puisque le taux de redevances pour le groupe résineux sapin-épinettes-pin gris-mélèze (SEPM) en 2003-2004 varie, selon les zones, de 2,00 \$/m<sup>3</sup> à 24,00 \$/m<sup>3</sup>. Finalement ces taux sont indexés à chaque trimestre selon un panier de produits mis en marché à partir de bois provenant de terres privées.

Il demeure que les résultats finaux des calculs s'appuient sur des estimations qui peuvent comporter certaines erreurs au niveau local. Ces erreurs sont la source de plaintes de la part de l'industrie ; le ministère y a répondu en apportant des ajustements. Le calcul du niveau des redevances est devenu beaucoup plus complexe depuis son instauration en 1986. Cette tendance va probablement perdurer à cause de l'absence de véritables mesures de la valeur du bois en terres publiques.

La taille relativement petite de la forêt privée par rapport à la forêt publique, soit 24,5 % de la récolte totale de matière ligneuse en 2001-2002, et la réalisation des coupes de bois par les propriétaires de boisés privés causent des problèmes d'échantillonnage pour la mesure de la valeur marchande des bois sur pied, car le nombre et la taille des transactions sur terres privées sont relativement faibles. Selon la Fédération des producteurs de bois du Québec<sup>35</sup> :

*« La valeur marchande des bois sur pied est déterminée à l'aide d'un volume transigé inférieur à 400 000 mètres cubes de bois, échantillon en baisse constante depuis quelques années. Ce volume est par la suite utilisé pour déterminer la valeur marchande de 30 à 35 millions de mètres cubes récoltés annuellement en forêts publiques. L'échantillonnage est insuffisant. »*

L'exploitation des forêts publiques pour en extraire la matière ligneuse est une activité économique de première importance. Cependant, elle entre parfois en conflit avec les autres usages comme la villégiature, les activités de plein air et la conservation. Pour effectuer l'arbitrage entre ces différents usagers, le Gouvernement doit disposer d'estimés relativement précis des valeurs rattachées aux différents usages, en commençant par les bois récoltés. Il manque actuellement des indicateurs fiables permettant de faire les arbitrages entre les multiples utilisations de la forêt. De tels estimés s'avèrent aussi utiles dans l'évaluation de la rentabilité des travaux sylvicoles. De plus, l'intensification de ces travaux par la ligniculture, telle que proposée par plusieurs organismes, requiert des appréciations de la valeur du bois. Comme pour tout investissement, il faut mettre en relation les bénéfices réalisés plus tard avec les coûts initialement encourus ; il faut comparer des valeurs qui reposent sur les estimés les plus précis possible. Jusqu'à présent, cette comparaison a fait défaut.

Il faut noter que l'estimation de la valeur des bois récoltés en forêts publiques est au cœur du conflit du bois d'œuvre qui perdure entre le Canada et les États-Unis depuis plus de vingt ans. Le caractère public des forêts québécoises, qui sous-entend des interventions du Gouvernement à l'égard de l'attribution des bois et de la tarification, constitue une des sources principales à l'origine des plaintes des Américains; ceux-ci y voient divers mécanismes de subvention directe à l'industrie. Même si le Canada a gagné la presque totalité des causes entendues par des organismes liés à l'application des ententes régissant le commerce international, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), le conflit dure depuis 1982; ceci en fait le plus long conflit commercial entre les deux pays. Il s'agit d'une source majeure d'incertitude pour l'industrie et, par conséquent, pour l'emploi qui s'y rattache.

La mise aux enchères de bois provenant des forêts publiques est la voie de solution adoptée par la Colombie-Britannique qui rencontre les mêmes difficultés.<sup>36</sup>

Dans une présentation du nouveau régime forestier instauré en 1986, messieurs Gilbert G. Paillé et Robert Deffrasnes, du ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec, décrivaient l'usage éventuel de mécanismes d'enchères pour mettre en marché une partie du bois provenant des terres publiques<sup>37</sup> comme en fait foi le passage suivant :

*« ...l'atteinte du rendement annuel fixé dans chaque unité d'aménagement sur la base de l'effet maximal de possibilité permet de faire passer la possibilité annuelle de coupe de 18 à 26 millions de mètres cubes en bois résineux. La loi prévoyant que le volume attribué à chaque usine dans le cadre d'un CAAF est calculé en tenant compte de ce que l'usine a reçu en moyenne au cours des cinq dernières années, les garanties totales qui seront octroyées par l'État devraient atteindre environ 22 millions de mètres cubes. Ce mécanisme laisse donc disponible un volume d'environ 4 millions de mètres cubes et un territoire correspondant qui ne sera pas géré par les industriels.*

*Ce territoire résiduel, dont l'importance variera d'une région à l'autre, sera constitué en « réserve forestière » et aménagé par le Ministère selon les mêmes critères que ceux prévalant dans les unités d'aménagement. Tous les volumes de bois qui seront exploités dans ces réserves seront vendus aux enchères. À ce chapitre, les réserves forestières constituent une marge de manœuvre permettant d'une part de garantir une certaine stabilité des approvisionnements en cas de pénurie de copeaux ou de bois des forêts privées et d'autre part d'envisager un développement industriel à long terme. »*

La création de réserves forestières et la mise aux enchères des bois qui auraient été produits n'ont pas été appliquées. À toute fin utile, tous les bois provenant des forêts publiques ont été accordés à des détenteurs de permis d'usines de transformation sur la base de CAAF. Le gouvernement du Québec s'est ainsi privé d'une source d'information sur la valeur des bois provenant de ses terres.

Devant la complexité du sujet, incluant les dimensions légales entourant une éventuelle remise en question d'une partie des CAAF signés par le Gouvernement, la Commission n'est pas en mesure de faire de recommandation précise. Toutefois, les changements dans les conditions économiques qui déterminent la position concurrentielle des industries du bois, d'une part, et la prise en compte des valeurs exprimées par les Québécois à l'égard des biens et services multiples associés aux forêts publiques, d'autre part, militent en faveur d'une ouverture du régime forestier vers la mise en place d'un marché pour une partie des bois récoltés sur forêts publiques. L'évolution observée dans d'autres juridictions indique la voie à suivre.

---

## ▼ Notes explicatives du chapitre 7

- 1 Pour un survol de l'évolution du rôle du gouvernement du Québec dans la gestion de la forêt, voir le *Document d'information sur la gestion de la forêt publique pour l'usage de la commission*, novembre 2003, chapitre 3 : *Régime forestier québécois*. Déposé à la Commission par le ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs.
- 2 Pour une description plus détaillée de la mission et des rôles respectifs du *Secteur des forêts* et de *Forêt Québec*, voir le site Internet du Ministère, [www.mmfp.gouv.qc.ca](http://www.mmfp.gouv.qc.ca).
- 3 On trouvera les liens électroniques conduisant au texte intégral de ces lois et règlements à l'adresse suivante : [www.mmfp.gouv.qc.ca/lois/lois-forets.jsp](http://www.mmfp.gouv.qc.ca/lois/lois-forets.jsp).
- 4 Source : Rapport du Vérificateur général, *Faits saillants*, chapitre 4 : Les Ressources forestières, décembre 2002.
- 5 Outre les groupes de recherche, les groupes environnementaux et l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec, cette approche est notamment défendue par des industriels, tels que *Abitibi Consolidated*, surtout présente au Saguenay.
- 6 Pour une vue d'ensemble de la forêt, voir le document du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs intitulé *Situation économique de l'industrie forestière*. Mars 2004. Ce document est disponible dans Internet à l'adresse suivante : [www.commission-forêt.qc.ca/documentation\\_mmfp.htm](http://www.commission-forêt.qc.ca/documentation_mmfp.htm).
- 7 Source: Préambule à la *Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier*. Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs.
- 8 Source : Commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources. 2003. *Rapport et plan d'action*. p. 29.
- 9 Source : Nadeau, S, C. Martineau-Delisle et J.-F. Fortier, novembre 2004. La participation publique à la gestion forestière par l'entremise des comités : portrait de la situation dans quelques régions du Québec. Rapport d'étude externe préparé pour la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise.
- 10 Voir, à titre d'exemple, la déclaration faite par le Ministère dans son site Internet, sous la rubrique *Aménagement des forêts*.
- 11 Voir à titre d'exemple, le mémoire de l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec. 2004. Document déposé à la Commission.
- 12 La question de la participation des acteurs du secteur faunique a notamment été abordée dans les mémoires déposés à la Commission par la Fédération québécoise pour le saumon atlantique, juillet 2004, et par la Fédération québécoise de la faune, août 2004.
- 13 Pour une description et une analyse des systèmes de planification et de contrôle ayant eu cours avant la mise en place du régime forestier actuel, voir Paquin, M. 1993. *Les systèmes de planification et de contrôle au ministère de l'Énergie et des Ressources du Québec*. In Gortner, H. F., J. Mahler et J. B. Nicholson. La gestion des organisations publiques. Presses de l'Université du Québec, pp. 277-294
- 14 Source : MRN, 2000. Document d'information. Dépôt du Projet de loi modifiant la *Loi sur les forêts* et tenue de la Commission parlementaire générale 2000. p. 60.

- 15 Selon MRN, 2000 p. 25 (voir note ci-haut), les objectifs visés par le régime forestier sont :
- ▶ respecter les valeurs et satisfaire les besoins des communautés, c'est-à-dire que le régime doit tenir compte des particularités et des priorités locales et régionales, et permettre : à la population en général ainsi qu'aux communautés concernées et aux institutions, locales et régionales, de participer à la gestion du milieu forestier; d'accroître les retombées de tout ordre qui découlent de l'utilisation et de la mise en valeur du milieu forestier au profit des localités, des régions et des communautés autochtones;
  - ▶ assurer la viabilité des écosystèmes forestiers afin de maintenir, sinon accroître les bénéfices tirés de leur protection, de leur conservation et de leur mise en valeur, tout en permettant : de préserver la diversité biologique du milieu forestier et l'apport des écosystèmes aux grands cycles écologiques; d'assurer une utilisation efficiente des ressources;
  - ▶ augmenter les retombées socio-économiques qui découlent de l'utilisation du milieu forestier, c'est-à-dire assurer la mise en valeur intégrée des divers potentiels du milieu forestier, de façon à : en accroître la production; favoriser l'utilisation optimale de la ressource ligneuse; favoriser la compétitivité de l'industrie québécoise et une transformation plus complète des ressources permettre d'obtenir un juste retour de l'utilisation des ressources forestières du domaine de l'État;
  - ▶ rendre la gestion du milieu forestier plus transparente, c'est-à-dire renforcer l'obligation qu'ont tous les acteurs, publics ou privés, de rendre compte de la façon dont ils gèrent et aménagent les forêts.
- 16 En vertu de l'article 11 du *Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestier* et de l'article 6.3 du Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier, les détenteurs de CAAF doivent effectuer un suivi de ces interventions afin de s'assurer que les rendements ligneux escomptés seront atteints. Le *Manuel d'aménagement forestier* (MAF) fixe les critères d'évaluation ainsi que les échéances selon lesquelles les données doivent être recueillies et fournies au Ministère. Les dispositions du MAF s'appliquent aux travaux réalisés à partir de l'exercice 1990-1991.
- Tous les traitements sylvicoles qui ont un effet sur le rendement prévu au contrat font l'objet d'un suivi décrit au MAF afin de confirmer les rendements ligneux escomptés. Le Ministère procède à la vérification d'un pourcentage des données reçues par les bénéficiaires par l'application de l'une des méthodes de vérification reconnues. La compilation des résultats indique que le taux moyen de réalisation des suivis après 10 ans prévus au MAF pour les coupes avec protection de la régénération et des sols (CPRS) réalisées entre 1990-1991 et 1992-1993 est de 74 %. Pour les suivis après dix ans des plantations, le taux de réalisation moyen est de 80 %. Il faut noter que les *Méthodes d'échantillonnage pour les inventaires d'intervention et pour les suivis des interventions forestières* permettent, depuis 2001, pour des raisons sylvicoles ou pour des raisons opérationnelles, de reporter le délai pour effectuer le deuxième suivi jusqu'à 15 ans.
- 17 Voici un exemple pour illustrer la complexité du régime forestier québécois : la *Loi sur les forêts* contient 258 articles (113 pages) traitant de sujets aussi pointus que la détermination des dates de dépôts des plans généraux d'aménagement forestier. En comparaison, la Loi des forêts de la Suède compte 41 articles qui tiennent sur 7 pages.
- 18 Source : Kimmins, J.P. 2002. *Future shock in forestry*. The Forestry Chronicle Vol 78, no. 2 p. 267 (traduction libre).
- 19 Les instructions gouvernementales relatives au mesurage officiel des bois sur forêts publiques sont fournies dans un document intitulé « *Méthodes de mesurage des bois – Instructions* ». La dernière édition, publiée par le Ministère en avril 2004, présente l'ensemble des exigences auxquelles sont assujettis les titulaires et les mesureurs. Le document couvre toutes les étapes du processus, allant de la prise de mesure selon diverses méthodes de mesurage en passant par le contrôle du transport des bois, la gestion des données numérisées et les mesures de contrôle exercées par le ministère.
- 20 Engagement et responsabilités du mesureur de bois licencié du Québec
- Le mesureur de bois doit :
- ▶ Remplir ses fonctions en toute impartialité.
  - ▶ Mesurer et classer correctement les bois dans le respect de la *Loi des mesureurs de bois* et la *Loi sur les forêts* et selon les normes et instructions sur les méthodes de mesurage des bois publiées par le Ministère.
  - ▶ Identifier correctement les espèces forestières en toutes conditions, détecter les défauts tels que définis dans les instructions.
  - ▶ Inscrire les données exactes provenant des mesurages des bois qu'il a réalisés sur les formulaires requis à cet effet, y joindre les données administratives requises, signer les dits formulaires et les transmettre au titulaire de permis dans les délais prévus selon les normes et instructions de mesurage.
  - ▶ Utiliser son expérience et son jugement durant toutes les étapes de son travail.
  - ▶ Répondre du travail de son assistant ainsi que de celui des préposés au chargement ou à la réception des bois concernant les documents officiels de contrôle du transport.
  - ▶ Le permis d'un mesureur de bois peut être suspendu ou révoqué si son titulaire ne remplit plus les fonctions prévues par règlement du gouvernement pour l'obtention d'un permis; échoue à un examen prévu au paragraphe 3° de l'article 16 ; est déclaré coupable d'une infraction à la *Loi sur les mesureurs de bois*; ne respecte pas, lors du mesurage de bois coupé sur une terre du domaine public, les normes de mesurage adoptées en vertu de la *Loi sur les forêts* (Chapitre F-4.1); ne respecte pas, lors du mesurage de bois coupé sur une terre privée, les normes de mesurage contenues dans un contrat relatif à ce bois.

- 21 Pour aspirer devenir mesureur de bois au Québec, les postulants doivent au préalable détenir un diplôme professionnel en foresterie, en technique forestière ou un baccalauréat en génie forestier. Tous les candidats qui satisfont aux conditions préalables et ayant passé avec succès un examen du Ministère lors d'une séance tenue dans une maison d'enseignement ou au bureau du Ministère, peuvent obtenir leur permis (carte de mesureur). L'examen est d'une durée de cinq à six heures et porte sur l'identification des essences commerciales du Québec, la *Loi sur les mesureurs de bois* et les *instructions sur les méthodes de mesurage* en vigueur. Le candidat mesureur de bois doit conserver 70 % dans chacune des trois parties de l'examen pour réussir. Source : Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs. Direction de l'assistance technique, Processus d'accréditation des mesureurs de bois, Octobre 2003
- 22 Source : UNECE/FAO. *Forest Products Annual Market Review, 2003-2004*.
- 23 La norme CSA Z-809 d'aménagement forestier durable de l'Association canadienne de normalisation a été développée la demande de l'industrie forestière canadienne. Cette norme a pour but d'aider à garantir un aménagement durable des forêts canadiennes. La dernière mise à jour a été publiée en 2003. Cette nouvelle édition présente les exigences auxquelles doivent se soumettre les entreprises afin de démontrer, par le biais d'audits indépendants effectués par des vérificateurs accrédités, qu'elles gèrent les forêts de manière inclusive, responsable et durable. Cette norme canadienne est basée sur les six critères d'aménagement forestier durable du Conseil canadien des ministres des forêts. Elle comprend également ses propres exigences sur diverses questions primordiales de durabilité, notamment au sujet des aires protégées, de la diversité biologique et des droits des Autochtones. La norme CSA a récemment été soumise à l'approbation du PEFC, soit le *Program for Endorsement of Forest Certification Schemes* qui œuvre à l'échelle internationale et qui rejoint maintenant plus d'une vingtaine de pays à travers le monde.
- 24 Le programme de certification du *Forest Stewardship Council* (FSC) est soutenu notamment par les principaux groupes environnementaux, tels le Fonds mondial pour la nature (WWF). La certification FSC est un programme volontaire qui identifie les forêts bien aménagées suivant des enjeux écologiques, économiques et sociaux. Ce programme indépendant conduit par une tierce partie est basé sur un ensemble de principes et de critères d'aménagement forestier, développés par des propriétaires, des responsables de l'aménagement forestier, des nations autochtones, des représentants d'organisations industrielles, environnementales et communautaires. Le programme du Forest Stewardship Council œuvre à l'échelle nationale et internationale.
- 25 Les entreprises veulent démontrer leur performance en matière d'aménagement forestier durable. De cette façon, elles veulent à la fois sécuriser leurs approvisionnements – par l'acceptation de leurs pratiques d'aménagement forestier – et sécuriser leurs marchés – en répondant aux exigences environnementales de leurs clients.

Au cours des dernières années, les grands acheteurs de produits forestiers se sont dotés de politiques d'achat favorisant l'achat de produits issus de forêts certifiées par une tierce partie indépendante. Un grand nombre d'acheteurs qui optait auparavant pour une politique exclusive d'achat (une seule norme reconnue) optent de plus en plus pour des approches plus inclusives en regard de la certification forestière (plus d'une norme reconnue). De plus, on constate que ces grands acheteurs étaient au départ uniquement des acheteurs de bois telles les grandes surfaces de bricolage (GSB) de style Home Depot et Lowe's aux États-Unis ou encore B&Q en Angleterre. Toutefois, il y a eu une évolution et une multiplication des acheteurs qui exigent maintenant la certification qui ne vise plus uniquement les produits de bois. Ainsi, les grands constructeurs de maisons américaines, les grandes papeteries, les éditeurs de revues et de livres, les grands magasins faisant leur promotion par catalogues et les grands imprimeurs se sont dotés ou sont en processus de se doter de telles politiques d'achat. Même des organismes publics et des gouvernements, plus particulièrement en Europe (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas et Danemark) adoptent ou sont en processus d'adopter des politiques d'achat exigeant des produits forestiers certifiés.

Avec la multiplication des échanges commerciaux mondiaux, la grande majorité de ces acheteurs ajoutent maintenant, à leurs critères de politiques d'achat, une assurance quant la légalité des bois, c'est-à-dire que les bois ne proviennent pas de sources illégales ou transigés illégalement. Pour répondre à cette exigence, les producteurs québécois n'auront d'autre choix que de se doter de systèmes de « traçabilité » des bois, qui dans notre contexte, pourraient être calqués sur ceux des normes de certification. À l'heure actuelle, on compte environ 4 500 certificats de traçabilité de par le monde, dont 70 % sont issus du FSC et 30 % issus du système de certification pan-européen PEFC.

Encore plus récemment, on assiste à une nouvelle tendance dans le secteur de la construction, soit celle de la « construction verte ». Plusieurs grandes multinationales et des autorités publiques adoptent maintenant le programme LEED (Leadership in Energy and Environmental Design) pour les systèmes de construction. Il s'agit d'un programme accordant une cote de performance environnementale aux nouveaux bâtiments basés sur ces critères tels l'efficacité énergétique et l'utilisation judicieuse des matériaux de construction. À cet effet, l'utilisation des matériaux de constructions, tel le bois certifié est l'un des éléments pris en considération dans l'évaluation globale du système de construction dans une perspective de développement durable.

- 26 La grande majorité des intervenants lors des consultations se sont en effet prononcés en faveur de la certification, chacun y voyant une façon d'atteindre ses objectifs économiques, environnementaux ou sociaux. On y retrouve :
- “ Qu'à compter du 1<sup>er</sup> avril 2007, un bénéficiaire de CAAF désirant obtenir un mandat de gestion ou d'opération soit dans l'obligation de détenir une certification de ses pratiques forestières. Celle-ci devra couvrir spécifiquement le mandat attribué et comprendre un audit externe effectué par des experts indépendants.” (Conseil de l'industrie forestière du Québec);
- “ Recommander au Gouvernement d'encourager l'accélération de la certification environnementale des pratiques forestières en réduisant la reddition de compte face aux critères d'aménagement forestier durable des bénéficiaires qui détiennent une certification environnementale.” (Conférence des coopératives forestières du Québec);
- “ Favoriser la mise en place d'une certification qui tienne compte des droits et de l'utilisation du territoire des Premières Nations...seul deux certifications touchent le volet autochtone, soit le Forest Stewardship Consil (FSC) et le Canadian Standard association (CSA).” (Association des Premières Nations du Québec et du Labrador);
- “ Greenpeace recommande que des modifications à la législation forestière soient apportées afin de permettre à l'industrie forestière québécoise de demeurer compétitive et de régler ses enjeux litigieux en adoptant la certification forestière selon le standard FSC.”;
- “ Que le gouvernement du Québec favorise la certification des pratiques forestières en identifiant les actions et les moyens à prendre pour faciliter aux entreprises l'obtention d'une certification forestière selon l'une des trois normes (CSA, SFI et FSC) en vigueur au Canada et reconnues sur les marchés.” (Bureau de promotion des produits forestiers du Québec Q-WEB)
- 27 À titre d'exemple, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRNO) fournit un appui technique et des conseils légaux aussi bien lors du développement des systèmes de certification qu'au moment de leur application par les entreprises. Le MRNO a également réalisé des projets pilotes pour tenter d'arrimer son système d'audit forestier réglementaire, lequel est obligatoire pour tous les détenteurs de licences sur forêts publiques dans la province, avec les audits requis par la norme CSA. Le Nouveau-Brunswick a aussi emboîté le pas de la certification en devenant la première province canadienne à exiger une certification indépendante de l'ensemble des terres forestières publiques selon une des trois normes de certification forestière CSA, SFI ou FSC.
- 28 Cette section est principalement tirée du mémoire d'André Duchesne, *Une nouvelle tenure*, présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mai 2004 et d'un article de K. A. Armson, *Canada needs a new forest tenure system*, Policy Options Politiques, juillet-août 2002. M. Armson a été Chef forestier de l'Ontario de 1986 à 1989.
- 29 Ceci est l'un des principaux thèmes du film *L'Erreur boréale*, de Richard Desjardins et Robert Monderie, présenté en 1999. Voir aussi le mémoire de Pierre Dubois, *Pour une Révolution tranquille dans les forêts québécoises*, présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, mai 2004.
- 30 Source : Conseil de l'industrie forestière du Québec. Juillet 2004. Mémoire présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise. Annexe 3 : *Importance pour les détenteurs de CAAF de maintenir un lien entre la forêt et l'usine*.
- 31 Mémoire de l'Association des fabricants de meubles du Québec, *L'approvisionnement en bois feuillus des secteurs industriels ou la nécessité d'optimiser davantage les ressources disponibles*. Mémoire déposé à la Commission. Septembre 2004. p.14.
- 32 Information recueillie lors d'une conversation téléphonique avec M. Peter H. Pearse, économiste forestier de la Colombie-Britannique, mercredi le 20 octobre 2004.
- 33 Le gouvernement de la Colombie-Britannique a mis en place des mesures en vue de faciliter l'adaptation pour les travailleurs touchés par ces changements. En plus des programmes spéciaux donnant accès à des terres publiques aux petites municipalités et entreprises, le gouvernement de cette province a créé un fonds de 75 millions \$ pour soutenir des mesures de transition. Ce fonds est géré par un fiduciaire assisté d'un conseil de sept membres.
- 34 Description tirée de Ressources naturelles, Faune et Parcs, *La Tarification des bois et le financement des activités d'aménagement*, présentation faite à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 8 janvier 2004.
- 35 Source : Fédération des producteurs de bois du Québec, *Mémoire concernant le projet de loi n° 136 modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives*, août 2000, p.15.

- 36 En juin 2001, le gouvernement de la Colombie-Britannique a décidé de récupérer 20 % des bois déjà octroyés par permis de coupe sur terres publiques pour créer un marché ouvert du bois dans cette province.

La moitié de ce 20 % sera transférée par des programmes spéciaux aux petites municipalités, aux petits entrepreneurs forestiers et aux Premières Nations. Le reste sera mis en marché par enchères publiques. Les objectifs stratégiques visés par la création d'un marché concurrentiel du bois sont :

- ▶ « Fournir des points de référence crédibles pour les coûts et les prix des bois récoltés sur terres publiques en Colombie-Britannique;
- ▶ Optimiser le revenu net de la province à l'intérieur des paramètres dictés par le mandat de fournir des points de référence et par des aménagements forestiers acceptables;
- ▶ Fournir aux clients des opportunités d'acquérir du bois dans un marché ouvert et concurrentiel. »

L'objectif premier est donc d'établir des jalons par un mécanisme de marché concurrentiel, qui servent à établir la valeur des bois déjà attribués par permis à des entreprises forestières. C'est ainsi que depuis le 1<sup>er</sup> avril 2003, il existe un marché ouvert du bois en Colombie-Britannique. Le programme de rachat des permis déjà émis est encore en cours et son coût total prévu est de 200 millions \$. L'information présentée dans cette note est tirée de [www.for.gov.bc.ca](http://www.for.gov.bc.ca).

- 37 Source : G. Paillé et R. Deffrasnes, *Le Nouveau régime forestier du Québec*, The Forestry Chronicle, February 1988, pp 3 – 8.