

DOCUMENT
DE CONSULTATION

Mise à jour du RÉGIME FORESTIER

Québec 



Mot du Ministre

Les présentes consultations régionales constituent une étape importante dans la mise à jour du régime forestier québécois. Elles sont l'occasion pour la population de se prononcer sur la gestion des forêts et sur ses attentes face aux enjeux qu'elle soulève. Cette participation guidera le gouvernement dans la détermination de ses orientations et de ses priorités. Ces consultations traduisent aussi une volonté de transparence dans la recherche d'une gestion durable du milieu forestier. Elles fournissent l'occasion aux personnes, aux municipalités, aux communautés autochtones, aux entreprises et à diverses autres organisations de se prononcer sur un projet de conservation et de mise en valeur du milieu forestier public.

L'actuel régime forestier est relativement récent, mais comme le contexte social, économique et environnemental dans lequel le gouvernement doit gérer les forêts du Québec est en continuelle transformation, il doit être adapté pour prendre en compte cette mouvance de manière à rester efficace. Je souhaite donc que ces consultations, placées sous la gouverne des conseils régionaux de développement, attirent un grand nombre de participants et permettent de faire progresser la réflexion en vue d'améliorer un régime qui demeure un élément moteur de l'économie du Québec et de ses régions.

Bonne participation à tous !

Guy Chevette
Ministre d'État des Ressources naturelles
Ministre des Régions
Ministre délégué aux Affaires autochtones

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

La démarche

Le ministère des Ressources naturelles désire obtenir un large consensus sur les modifications qui seront apportées au régime forestier. Pour atteindre cet objectif, il a adopté une démarche qui se divise en trois volets :

- produire un bilan du régime forestier actuel qui soit complet, transparent et révélateur de sa performance ;
- identifier les enjeux auxquels sont confrontés les gestionnaires et les aménagistes du milieu forestier ;
- obtenir la participation la plus large possible des personnes et des organisations qui ont un intérêt dans la conservation et la mise en valeur des forêts.

Le présent document de consultation fait donc une place importante aux conclusions du Ministère en ce qui a trait à la performance du régime forestier. Il brosse également un portrait des enjeux de la gestion et de l'aménagement du milieu forestier. Il redéfinit les objectifs que doit poursuivre le régime forestier et propose différentes mesures pour les atteindre. Ces informations et ces propositions sont soumises aux différentes régions et communautés pour qu'elles les valident et les enrichissent.

Les résultats des consultations seront rendus publics de même que les orientations du Ministère en ce qui a trait aux dispositions légales, réglementaires, financières ou administratives qui seront adoptées pour mettre en place, à compter de 1999, un régime forestier révisé au Québec.

Le bilan

Le régime forestier québécois

L'adoption, en 1986, de la *Loi sur les forêts* a constitué un tournant majeur dans la gestion et l'aménagement des forêts du Québec.

D'une part, l'État a révoqué les concessions forestières et les garanties d'approvisionnement en vigueur. Il mettait ainsi fin à un système d'allocation des bois de la forêt du domaine public qui datait de quelques décennies et abolissait du même coup l'exclusivité d'exploitation qui avait été concédée à plusieurs entreprises forestières sur des territoires donnés. D'autre part, la *Loi sur les forêts* a instauré de nouvelles règles de gestion et d'aménagement de la forêt du domaine public comme :

- l'obligation de respecter en tout temps la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu, ou possibilité forestière ;
- l'obligation de remettre en production forestière tous les sites qui font l'objet d'une récolte ou d'une utilisation à des fins forestières ;
- l'obligation de protéger le milieu forestier et ses ressources pour les conserver et permettre leur utilisation polyvalente ;
- l'obligation pour toute personne d'obtenir un permis d'intervention avant d'entreprendre une activité d'aménagement forestier ;
- l'obligation d'acquitter des droits dont le montant est fixé en fonction de la valeur marchande du bois récolté.

Un nouveau mode d'attribution du bois de la forêt du domaine public a été introduit dans la loi : le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Ce contrat est destiné aux titulaires de permis d'usine de transformation du bois. Le détenteur d'un tel contrat se voit attribuer un volume de bois d'essences déterminées. Pour établir ce volume, les besoins en matière première de l'usine sont évalués de même que la possibilité de s'approvisionner à des sources considérées comme prioritaires, tels le bois de la forêt privée ou les copeaux.

Le bénéficiaire d'un contrat a l'obligation de respecter des normes de protection du milieu lorsqu'il exécute une activité d'aménagement forestier. Pour atteindre les objectifs de production forestière fixés à son contrat, il doit aussi planifier et réaliser des activités d'aménagement forestier comme la plantation d'arbres et l'éclaircie précommerciale.

Le gouvernement participe au financement de ces activités. Il accepte que les sommes investies dans les traitements sylvicoles requis pour atteindre les objectifs de production tiennent lieu de paiement des droits exigibles pour le bois récolté. Seuls les frais d'exécution de ces traitements sont admissibles à titre de paiement des droits et c'est le gouvernement qui établit le barème des valeurs correspondantes. Ainsi, les dépenses encourues pour planifier les activités d'aménagement forestier ou pour construire et entretenir des infrastructures en milieu forestier ne sont pas admises en guise de paiement des redevances ; elles sont donc entièrement à la charge du bénéficiaire.

Chaque contrat est d'une durée initiale de 25 ans. Tous les cinq ans, il est cependant révisé et prolongé pour une autre période quinquennale si le bénéficiaire a respecté ses engagements et les dispositions de la loi.

La *Loi sur les forêts* et ses règlements ont été modifiés à plusieurs reprises depuis leur adoption. Ces modifications ont été apportées pour que l'État puisse atteindre ses objectifs ou pour que de nouveaux besoins puissent être pris en considération. Ainsi, la loi ou ses règlements ont été modifiés pour :

- rendre accessibles au public, avant leur approbation, les plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ; pour assurer la tenue de consultations du public et rendre obligatoire la consultation des municipalités régionales de comté sur ces mêmes plans ;
- pouvoir octroyer sur les réserves forestières des conventions d'aménagement forestier à une gamme élargie de personnes, d'entreprises ou

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

d'organismes (dont les communautés autochtones, les municipalités locales et les municipalités régionales de comté) dans un but de développement économique ; -

permettre de réserver temporairement des volumes de bois de la forêt du domaine public pour le bénéfice d'une personne qui projette construire une usine de transformation du bois ou augmenter la capacité de transformation d'une usine existante ;

- permettre de limiter, en cours d'année, la récolte de bois de la forêt du domaine public afin d'écouler les surplus ponctuels de bois et de fibres provenant d'autres sources d'approvisionnement, dont le bois récolté dans la forêt privée et les copeaux ;

- instaurer un calcul des attributions du bois de la forêt du domaine public qui prenne obligatoirement en considération l'éventuelle disponibilité de fibres provenant du recyclage ;

- mieux protéger le milieu forestier et favoriser son utilisation polyvalente en améliorant les normes d'intervention et en permettant qu'elles puissent au besoin être adaptées aux conditions locales ou à la nature des aménagements projetés ;

- permettre que les redevances perçues pour la récolte de bois de la forêt du domaine public puissent être utilisées en partie pour financer directement des activités de protection ou de mise en valeur de l'ensemble des ressources du milieu forestier sur les domaines public et privé (la mise en place du Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier a suivi l'adoption de ces changements législatifs) ;

- créer la **Société de protection des forêts contre les insectes et maladies** et la **Société de protection des forêts contre les feux** ;

- permettre la création d'agences de mise en valeur de la forêt privée ; obliger chaque agence à élaborer un plan de protection et de mise en valeur des forêts privées (dans lequel des méthodes pour assurer la durabilité des approvisionnements en bois sont identifiées) qui respecte les objectifs des schémas d'aménagement en vigueur dans les municipalités régionales de comté ;

- instituer un fonds pour financer la production de plants, la confection des inventaires forestiers et la recherche forestière ;

- préciser que les forêts constituent un patrimoine et que le Ministère doit en favoriser l'aménagement durable afin de répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures.

Le bilan du régime forestier

Il est impossible de porter un jugement définitif sur le régime forestier en place depuis à peine plus d'une décennie. En effet, ce n'est qu'à plus ou moins long terme que l'on saura si des actions comme la remise en production des sites de récolte sont vraiment réussies ou si les rendements forestiers escomptés sont réellement atteints. Dans l'ensemble cependant, il ressort que l'entrée en vigueur du régime forestier, et en particulier de la *Loi sur les forêts* et de ses règlements, a permis d'améliorer significativement la gestion et l'aménagement des forêts du domaine public.

Les faits saillants

À ce jour, plusieurs améliorations doivent être notées grâce à l'entrée en vigueur du régime forestier. Ainsi :

- davantage de bois en provenance de la forêt du domaine public est transformé ;
- une meilleure utilisation est faite du bois récolté dans la forêt du domaine public et des sous-produits, comme les copeaux, les sciures et les planures ;
- les taux d'utilisation des attributions de bois de la forêt du domaine public ont augmenté ;
- les usines du secteur du bois d'œuvre traitent de plus forts volumes de matière première et une part accrue de bois provenant de la forêt du domaine public ;
- malgré l'utilisation accrue du bois de la forêt du domaine public, la consommation du bois et des fibres provenant des sources d'approvisionnement prioritaires (la forêt privée, les copeaux, les sciures, les planures et les fibres de bois de recyclage) s'accroît ;
- un plus grand nombre d'usines, surtout dans le secteur du bois d'œuvre, bénéficient d'une sécurité d'approvisionnement à long terme ;
- de nouvelles dispositions sont maintenant en place pour protéger le

milieu forestier, dont celles que contiennent le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public et la Stratégie de protection des forêts ;

- les attributions de bois de la forêt du domaine public respectent la possibilité forestière ; elles tiennent compte des besoins réels des usines en comblant la part d'approvisionnement qu'elles ne peuvent obtenir d'autres sources que la forêt du domaine public ;
- une gamme plus diversifiée de personnes, d'entreprises ou d'organismes ont accès au bois de la forêt du domaine public ;
- les plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier des détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier prennent mieux en compte les besoins des municipalités régionales de comté et de la population ;
- les dispositions visant le financement des activités d'aménagement forestier assurent une stabilité des fonds nécessaires à leur réalisation ;
- l'État retire des redevances accrues pour l'utilisation du bois de la forêt du domaine public par des tiers.

Le régime forestier n'a pas qu'entraîné des améliorations. Les dispositions qu'il contient, les façons de gérer du Ministère et les pratiques des industriels laissent également entrevoir des lacunes. Il s'avère en effet que :

- les volumes de bois qui ne sont pas attribués sur les territoires faisant l'objet de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ne peuvent être cédés qu'à ceux qui possèdent une usine de transformation ; en vertu des règles en vigueur, ces volumes ne peuvent pas être utilisés pour combler d'autres besoins qui, de surcroît, sont de plus en plus nombreux et diversifiés ;
- la possibilité pour le Ministère de favoriser la construction d'usines de transformation du bois et l'augmentation de

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

leur production se trouve diminuée ; en effet, les volumes d'essences les plus convoitées, soit les résineux, sont maintenant presque totalement attribués ; la consolidation et la croissance de l'industrie des produits forestiers commandent donc une production accrue des forêts publiques et privées ;

- chaque année, une partie des volumes de bois attribués sur le domaine public n'est pas utilisée et des assouplissements doivent être envisagés pour permettre leur récolte ponctuelle ;

- les plans d'aménagement forestier des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier présentent des lacunes (données forestières imprécises ou incomplètes, intégration inadéquate des stratégies des bénéficiaires d'une même aire, etc.) ;

- les mesures pour vérifier l'efficacité du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* et l'atteinte des objectifs de protection de la forêt n'ont été adoptées que récemment et sont encore incomplètes ;

- la façon d'établir la possibilité forestière doit être améliorée ; il faut enrichir la documentation des hypothèses de simulation, mettre à jour les données forestières et mieux prendre en considération les effets des perturbations naturelles ;

- les mesures adoptées pour informer et consulter le public sur les plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier n'obtiennent pas le succès espéré, très peu de personnes manifestant leur intérêt ; le manque de publicité des consultations et l'absence de vulgarisation des plans sont notamment mis en cause ;

- les municipalités régionales de comté participent davantage que le public aux consultations sur les plans d'aménagement des bénéficiaires de contrats, car ces derniers ont l'obligation de les consulter ; néanmoins, elles notent des lacunes dans la procédure de consultation et souhaitent être mises à contribution dans la préparation des plans ;

- les contrôles que le Ministère exerce pour faire respecter la loi et ses règlements sont partiellement efficaces ; une partie seulement des infractions seraient actuellement sanctionnées ;

- la gestion des forêts demeure sectorielle et les approches de gestion intégrée sont toujours marginales.

Des objectifs partiellement réalisés

Le régime forestier poursuit cinq grands objectifs, soit la protection et l'utilisation polyvalente du milieu forestier, le respect de la possibilité forestière, la responsabilisation des industriels forestiers, le développement du secteur forestier et la protection de l'intérêt public. Le bilan du régime forestier permet de conclure que ces objectifs sont partiellement atteints.

La protection et l'utilisation polyvalente du milieu forestier

Les mesures de protection du milieu forestier et de ses différentes ressources ont été nettement améliorées et diversifiées depuis l'entrée en vigueur du régime forestier. Les plans d'affectation des terres du domaine public, le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, la **Stratégie de protection des forêts** et les dispositifs de surveillance des écosystèmes forestiers ou de mesure des polluants atmosphériques comptent parmi les principaux moyens déployés pour assurer la protection immédiate et à long terme du milieu forestier.

Avant l'adoption de la *Loi sur les forêts*, le Ministère disposait de peu de moyens pour obliger les intervenants forestiers à respecter ses prescriptions sur la protection du milieu forestier et de ses composantes les plus essentielles, comme les milieux riverains et les habitats fauniques. L'adoption de dispositions réglementaires a corrigé cette situation.

Adopté en 1988, le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* contient des dispositions relatives, par exemple, à la protection de la qualité de l'eau, au tracé et à la construction des chemins, à la protection des habitats fauniques, à la protection de la régénération forestière. Il a été revu en 1996 pour donner suite à l'adoption de la **Stratégie de protection des forêts**. Plusieurs normes ont

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

alors été resserrées, dont celles sur la protection des lacs et des cours d'eau et celles sur les limites des aires de coupe. À ce jour cependant, le Ministère ne peut affirmer que l'ensemble des titulaires de permis d'intervention en milieu forestier respectent intégralement les dispositions du règlement, faute de moyens de contrôle efficaces.

Par ailleurs, le Ministère a entrepris en 1996 d'évaluer l'efficacité du règlement, en examinant en priorité les dispositions qui semblent poser des problèmes d'application. Des améliorations pourraient notamment être apportées aux dispositions touchant la protection des cours d'eau à débit intermittent et à celles qui régissent l'installation des traverses de cours d'eau.

Enfin, la **Stratégie de protection des forêts** demeure d'application trop récente pour que son impact puisse être évalué. Le Ministère s'est cependant engagé à faire rapport à la population en 1999 des résultats obtenus depuis son entrée en vigueur.

Le respect de la possibilité forestière

La *Loi sur les forêts* comporte l'obligation de respecter en tout temps la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu, ou possibilité forestière. Cette possibilité correspond au volume maximum de bois qui peut être récolté à perpétuité sur un territoire, sans en diminuer la capacité de production, compte tenu des stratégies d'aménagement forestier qui sont développées.

Ainsi, un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier peut être consenti lorsque la possibilité forestière le permet. La personne qui signe un contrat est tenue d'adopter une stratégie sylvicole qui permet d'atteindre des objectifs de production forestière.

Des activités d'aménagement forestier peuvent également être autorisées sur les réserves forestières, dans la mesure où la possibilité forestière est respectée. Une convention d'aménagement forestier peut par exemple être octroyée à une municipalité ou à une municipalité régionale de comté.

Depuis l'entrée en vigueur du régime forestier, l'octroi des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier a pris en compte la possibilité forestière pour toutes les essences pouvant être récoltées. Au moment de la prolongation quinquennale de ces contrats, la possibilité forestière a été à nouveau prise en compte et, le cas échéant, les attributions ont été révisées. La loi prévoit en effet que le calcul de la possibilité forestière peut être revu à la

lumière d'informations qui deviennent disponibles entre deux périodes quinquennales, par exemple des nouvelles données d'inventaires forestiers.

À l'occasion de la prolongation de certains contrats, des attributions ont ainsi été réduites parce que la possibilité forestière des territoires a été réévaluée à la baisse. Dans d'autres cas, le résultat du calcul de la possibilité forestière était plus élevé, ce qui a permis au Ministère de considérer en tout ou en partie de nouvelles demandes en approvisionnement.

Les données disponibles indiquent également que la récolte de bois respecte la possibilité forestière. Par ailleurs, les travaux sylvicoles prévus dans les stratégies d'aménagement des bénéficiaires de contrat ont été réalisés. Le but de ces travaux est d'atteindre les rendements forestiers escomptés. De façon générale, les travaux sylvicoles ont en outre été réalisés en respectant les instructions du Ministère sur les façons de faire adéquates.

Enfin, les rendements en essences résineuses et feuillues se sont légèrement améliorés pour l'ensemble du Québec entre 1991 et 1996.

Une analyse plus détaillée à l'échelle des aires communes révèle en contrepartie certains problèmes. À partir de 1994, dans un nombre élevé de cas, les attributions ont temporairement dépassé les possibilités forestières. Ces dépassements résultent du fait que la prolongation quinquennale des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier n'est pas synchronisée avec l'approbation des plans généraux d'aménagement forestier. Or, il arrive que les possibilités forestières soient abaissées à la suite de la préparation des plans généraux d'aménagement forestier. Dans de tels cas, les attributions dépassent les possibilités forestières entre le moment où le contrat est prolongé et celui où les plans d'aménagement sont approuvés.

Le Ministère s'est assuré, lors de l'émission des permis d'intervention, que la récolte de bois respecte le nouveau calcul des possibilités forestières. Toutefois, ces situations de dépassement, même temporaires, ne respectent pas la lettre de la loi. Elles sont par ailleurs susceptibles de créer des iniquités entre bénéficiaires d'une même aire lorsqu'une partie d'entre eux seulement absorbe temporairement les baisses de possibilité.

Il est par ailleurs impossible de savoir actuellement si les objectifs de production poursuivis dans près de la moitié des aires communes sont atteints. Les limites

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

géographiques de ces aires ont subi des modifications suffisamment importantes pour rendre très complexe l'évaluation de l'atteinte des objectifs locaux de rendement. Une baisse significative du rendement en essences résineuses a également été notée dans 12 % des aires communes. Une baisse significative du rendement en essences feuillues a aussi été observée dans 8 % des aires communes.

Des améliorations à apporter au calcul de la possibilité forestière ont été identifiées. Il faut notamment enrichir la documentation des hypothèses de simulation, mettre à jour les données des inventaires forestiers et mieux prendre en considération les effets des perturbations naturelles, comme les incendies de forêt et les infestations d'insectes.

Des écarts ont aussi été constatés entre les normes qui servent à l'évaluation des possibilités forestières et celles qui encadrent les opérations d'aménagement forestier, ce qui laisse supposer que les volumes perdus lors de la récolte pourraient être supérieurs aux prévisions.

La responsabilisation des industriels forestiers

Les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ont respecté leurs obligations de produire des plans d'aménagement forestier généraux, quinquennaux et annuels. Par contre, les plans en vigueur sont fréquemment modifiés. Dans la plupart des cas, ces modifications sont rendues nécessaires en raison de la qualité déficiente des plans. Les problèmes observés concernent principalement l'insuffisance de la documentation sur les problématiques d'aménagement forestier, ce qui rend parfois inadéquates les stratégies d'aménagement, invalide les calculs de possibilité forestière et remet même en question la responsabilité exclusive des bénéficiaires à cet égard. Posent également problème le caractère partiel des données d'inventaires recueillies et la faible intégration des activités des différents bénéficiaires de contrats dans une même aire, contrairement à ce que prévoit la *Loi sur les forêts*.

De leur côté, les bénéficiaires de contrats considèrent que la gestion ministérielle se révèle trop rigide. Ils dénoncent par exemple la lourdeur des exigences liées à la forme et à la teneur des plans d'aménagement forestier. Selon eux, il en résulterait de nombreuses modifications plus ou moins nécessaires.

Certes, des modifications aux plans apparaissent en partie inévitables pour tenir compte d'observations sur le terrain ou des fluctuations de la demande pour les produits du bois. Leur nombre cependant semble témoigner d'un manque de préparation de la part des bénéficiaires de contrats. Cette situation est préoccupante parce qu'elle laisse planer des doutes sur l'atteinte des objectifs de production forestière. Qui plus est, comme les plans généraux et quinquennaux sont soumis à une procédure d'information et de consultation du public et des municipalités régionales de comté, la crédibilité de ces consultations pourrait être entachée si la rigueur dans la préparation des plans se révélait insuffisante.

Les bénéficiaires de contrats assument cependant correctement leurs responsabilités dans le cadre des consultations publiques sur leurs projets de plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier. Les municipalités régionales de comté ont d'ailleurs souligné, lors des enquêtes menées sur l'application du régime forestier, la bonne collaboration des bénéficiaires. Elles ont aussi noté les limites des procédures actuelles.

Le développement du secteur forestier

Globalement, le régime actuel contribue au développement du secteur industriel forestier. D'emblée, l'abolition de l'exclusivité territoriale dont certaines entreprises bénéficiaient a rendu disponibles de nouveaux volumes de bois et favorisé le développement des secteurs industriels du sciage et des panneaux.

L'octroi de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier a pour sa part contribué à rendre les approvisionnements forestiers plus sûrs, a permis aux usines de planifier leurs activités à long terme et a aussi facilité le financement de leurs projets. Les mécanismes liés à l'octroi, à la modification et à la résiliation des contrats s'avèrent par ailleurs adéquats au regard de l'évolution des besoins des usines de transformation du bois.

Différents indicateurs tendent aussi à démontrer que la ressource ligneuse est aujourd'hui mieux utilisée. On constate en effet une hausse de la consommation totale de bois rond, une amélioration des taux d'utilisation des attributions, une utilisation plus complète du bois rond et de ses sous-produits, une augmentation de la part de bois destinée aux usines de bois d'œuvre. Les scieries indépendantes sont pour leur part nettement plus performantes que celles qui sont intégrées à des papeteries en ce qui a trait à la réduction de la production des copeaux et des planures. Enfin, chaque année, une part

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

non négligeable du bois de la forêt du domaine public attribué par contrats n'est pas récoltée.

La protection de l'intérêt public

En vertu des dispositions de la *Loi sur les forêts*, un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier est consenti lorsque la possibilité forestière le permet et que cela sert l'intérêt public. La loi précise également que les limites d'un territoire où s'exerce un contrat peuvent être modifiées pour tenir compte de l'intérêt public. La loi ne définit cependant pas la notion d'intérêt public. Cet intérêt doit par conséquent être évalué cas par cas.

Par ailleurs, la loi considère aussi l'intérêt public dans un sens plus large puisqu'elle prévoit la mise en place des mesures de conservation du milieu forestier, de protection des forêts contre les perturbations naturelles et impose des obligations à ceux qui obtiennent un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier, une convention d'aménagement forestier ou un permis d'intervention. Elle rend en outre obligatoire la diffusion d'informations sur les plans d'aménagement forestier, prévoit des consultations publiques sur leur contenu, définit des infractions et établit des recours en cas de non-respect des conditions des contrats ou des règlements en vigueur. Enfin, elle impose des obligations en matière de reddition de comptes pour les bénéficiaires de droits, pour le ministre et pour le gouvernement, et elle prévoit qu'un registre public des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier doit être maintenu à jour.

Dans l'ensemble, l'intérêt public est nettement mieux considéré qu'il ne l'était avant l'entrée en vigueur du régime actuel. Les progrès les plus marquants concernent l'attribution et l'utilisation du bois et des fibres de toutes provenances, la tarification des volumes de bois récoltés dans la forêt du domaine public, la conservation du milieu forestier et la consultation des municipalités régionales de comté sur les plans d'aménagement des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.

Des améliorations sont toutefois requises, particulièrement en ce qui concerne le contrôle et le suivi de l'application de la *Loi sur les forêts* et de ses règlements, la reddition de comptes, la participation de la population à la définition des objectifs d'aménagement du milieu forestier public et la tenue des consultations sur la planification forestière.

Les enjeux

Les enjeux de la gestion du milieu forestier

Les enjeux de la gestion du milieu forestier sont intimement liés aux exigences du développement durable. Une saine gestion des forêts doit prendre en considération la vitalité des écosystèmes forestiers, leur protection et leur entretien pour le bénéfice de tous les êtres vivants, ainsi que le développement de bonnes perspectives sociales, culturelles, environnementales et économiques pour les générations actuelles et futures.

Les forêts constituent un patrimoine d'une grande valeur. Ce patrimoine doit être géré avec précaution et équité. La forêt doit pouvoir continuer de jouer son rôle sur le plan écologique et la diversité biologique doit être préservée. L'aménagement des ressources du milieu forestier pour la production de biens et de services doit se faire de façon intégrée. Les retombées socio-économiques de l'utilisation du milieu forestier, notamment les emplois et les revenus, doivent non seulement être maintenues, elles doivent être accrues pour le mieux-être des communautés locales comme de la société en général.

Le développement durable des forêts implique l'utilisation des diverses ressources disponibles à des fins économiques. Cette utilisation doit cependant respecter de nouvelles conditions. Un nombre croissant de pays et de consommateurs demandent des produits qui satisfont des critères environnementaux. La nécessité de répondre à cette demande influence de plus en plus les stratégies commerciales des entreprises publiques ou privées. Pour être présentes sur les marchés, les entreprises doivent démontrer que leurs produits sont issus de technologies qui respectent le concept de développement durable.

Le développement durable tient compte des valeurs sociales, de la qualité de la vie des individus et prône une équité dans le partage des ressources et des richesses au sein des collectivités. Dans cette perspective, une gestion durable suppose que les collectivités doivent pouvoir participer aux décisions relatives à l'utilisation des forêts et recevoir une partie significative des retombées qu'elle engendre.

Il importe également de reconnaître que plusieurs collectivités dépendent

principalement, voire exclusivement, de la forêt. L'aménagement du milieu forestier doit donc permettre à ces collectivités de durer et de prospérer. En ce sens, la gestion durable des forêts offre des perspectives à l'ensemble des collectivités dont le développement est lié à l'utilisation et à la production des ressources du milieu forestier.

Des pressions grandissantes s'exercent dans le but d'améliorer la situation des communautés autochtones. Les gouvernements et les industries sont interpellés sur leurs façons de prendre en considération les valeurs des Autochtones et de les associer à la gestion et à l'utilisation des territoires et des ressources.

Par ailleurs, plusieurs demandes des communautés autochtones s'apparentent à celles des collectivités rurales dans la mesure où elles visent une amélioration des conditions de vie. Un aménagement durable des forêts doit dès lors non seulement satisfaire ces demandes, mais favoriser un rapprochement entre les Autochtones et les communautés locales qui poursuivent des objectifs communs.

La *Loi sur les forêts* a été modifiée en 1996 pour préciser que l'aménagement durable des forêts doit obéir à six grands critères : il doit se préoccuper du maintien de la diversité biologique, maintenir et améliorer l'état et la productivité des écosystèmes forestiers, préserver la qualité des sols et de l'eau, maintenir l'apport des écosystèmes forestiers aux cycles écologiques planétaires, garantir les avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société, considérer les valeurs des populations concernées et leurs besoins dans les choix de développement.

Toujours en 1996, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* était modifiée pour préciser que les municipalités régionales de comté peuvent, à l'occasion de la révision de leur schéma d'aménagement, déterminer des orientations en vue d'un aménagement durable des forêts privées au sens des dispositions de la *Loi sur les forêts*. Les municipalités peuvent ainsi poser des gestes concrets pour que les forêts sur leur territoire fassent l'objet d'une utilisation durable.

D'autres changements aux lois ou aux règlements pourront cependant se révéler

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

nécessaires pour favoriser une meilleure atteinte des objectifs de durabilité.

- être transparents et favoriser la participation des gens.

En tant que gestionnaires de la forêt, le gouvernement du Québec, les propriétaires de forêts privées et les autres organisations publiques et privées doivent développer une culture où la notion de durabilité est omniprésente. La mission des organisations ne doit plus consister à seulement satisfaire leurs besoins ou ceux d'une clientèle cible ; elle doit plutôt prendre appui sur des préoccupations environnementales, sociales et économiques, dans une perspective globale et avec une vision à long terme.

La mise à jour du régime forestier doit donc traduire cette préoccupation d'en arriver à un développement durable. Elle doit permettre une gestion du milieu forestier :

- pour et par les gens,
- pour la biosphère et le milieu naturel,
- pour les ressources et pour l'économie.

LA GESTION DES FORÊTS POUR ET PAR LES GENS

Dans une optique de durabilité, les communautés et les personnes dont le bien-être et la prospérité dépendent de la mise en valeur du milieu forestier doivent participer à sa gestion. Les retombées socio-économiques de l'utilisation du milieu forestier doivent être optimisées au profit de la population en général et des communautés locales ou autochtones qui vivent dans ce milieu. Plus spécifiquement, les modes de gestion doivent :

- permettre aux communautés de bénéficier des retombées de la mise en valeur des ressources du milieu forestier ;
- mobiliser les communautés autour de projets d'aménagement du milieu forestier ;
- prendre en considération les valeurs, les besoins et les activités des Autochtones dans les choix de développement ;
- combler les attentes sociales, en tenant compte des valeurs commerciales et non commerciales comme le patrimoine, l'environnement, les paysages, l'éthique et la culture ;

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

LA GESTION DURABLE DES FORÊTS POUR LA BIOSPHÈRE ET LE MILIEU NATUREL

Les forêts du Québec contribuent aux grands cycles planétaires, comme ceux de l'eau et du carbone. Les écosystèmes forestiers doivent pouvoir continuer à assumer ces fonctions écologiques. Dans ce contexte, les modes de gestion doivent :

- contribuer à préserver les grands cycles planétaires et les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers ;
- protéger les écosystèmes, les espèces, leur diversité génétique, et en particulier les écosystèmes exceptionnels, représentatifs ou fragiles ainsi que les espèces en situation précaire ;
- promouvoir une utilisation économe des ressources en favorisant le recyclage, la récupération des résidus, la réduction des déchets et les économies d'énergie.

LA GESTION DURABLE DES FORÊTS POUR LES RESSOURCES ET POUR L'ÉCONOMIE

Il faut continuer de produire des richesses et de créer des emplois en mettant en valeur l'ensemble des ressources du milieu forestier et en les utilisant de façon optimale. Cette quête doit toutefois prendre en compte différents objectifs. Ainsi, la mise à jour du régime forestier doit pouvoir permettre :

- de développer et de diversifier les entreprises qui mettent en valeur et utilisent les diverses ressources du milieu forestier ;
- d'améliorer la transformation des ressources, de développer de nouveaux marchés et des produits à haute valeur ajoutée ;
- de consolider les communautés rurales, notamment par l'utilisation et la mise en valeur optimales des ressources forestières et par le maintien et la diversification des activités génératrices d'emplois ;
- d'améliorer la compétitivité des industries québécoises de transformation des ressources du milieu forestier ;
- d'adapter les modes et les systèmes de gestion pour répondre aux règles et aux exigences du développement durable ;

- de promouvoir l'expertise et la spécificité du secteur forestier québécois sur la scène internationale ;

- de développer des méthodes d'aménagement qui favorisent l'utilisation et la mise en valeur optimales des sites forestiers.

**Le projet de mise à
jour du régime
forestier**

Les objectifs du régime forestier mis à jour

Bien que l'entrée en vigueur du régime forestier, et plus spécifiquement de la *Loi sur les forêts* et de ses règlements, ait amélioré la qualité de la gestion et de l'aménagement de la forêt du domaine public, des modifications doivent être apportées aux dispositions du régime, aux façons de gérer du Ministère et aux pratiques des utilisateurs industriels. Il s'agit principalement :

- d'augmenter la production du milieu forestier ;
- d'améliorer la planification des activités d'aménagement forestier ;
- d'accroître l'efficacité du contrôle et des suivis forestiers et environnementaux des interventions en milieu forestier ;
- d'utiliser le milieu forestier de manière plus polyvalente ;
- de favoriser un aménagement intégré des ressources du milieu forestier ;
- d'amener les collectivités à participer davantage à la détermination des priorités et des objectifs d'aménagement du milieu forestier ;
- d'améliorer la participation des personnes, des organisations et des municipalités à la préparation des plans d'aménagement des bénéficiaires de contrat ;
- d'augmenter la valeur ajoutée, aussi bien économique que sociale, des activités de première et de seconde transformation du bois et des fibres.

La mise à jour du régime forestier doit permettre de relever les défis que pose la gestion du milieu forestier. Elle doit en particulier réaffirmer la nécessité de gérer et d'aménager le milieu forestier dans le respect des valeurs et des aspirations des collectivités et de la population en général.

Plus précisément, la mise à jour du régime exige que les pratiques actuelles soient revues pour faire une plus large place à la population

dans la gestion et l'aménagement des forêts. La poursuite de cet objectif ne doit cependant pas réduire la possibilité qu'auront les générations futures d'obtenir de la mise en valeur du milieu forestier les mêmes avantages que les générations actuelles. Dans cette optique, il faut s'assurer d'une gestion participative et d'un aménagement durable du milieu forestier. De surcroît, la gestion du milieu forestier doit être transparente. De cette façon seulement seront assurés le respect des valeurs et des aspirations de la population et celui des priorités fixées.

L'INTENTION GÉNÉRALE

Le milieu forestier doit être géré et aménagé dans le meilleur intérêt public, c'est-à-dire conformément aux valeurs et aux aspirations de la population. Pour y arriver, une gestion participative, transparente et durable doit être mise en place.

LES OBJECTIFS DU RÉGIME FORESTIER

La gestion et l'aménagement du milieu forestier doivent permettre l'atteinte des objectifs généraux et spécifiques suivants.

Respecter les valeurs de la population et satisfaire ses besoins

Le Ministère propose d'adopter des mesures pour que la population, les collectivités ou leurs représentants puissent participer à la détermination des objectifs de conservation et de mise en valeur du milieu forestier. Ces mesures doivent en outre permettre de prendre en compte les particularités et les priorités locales et régionales dans l'élaboration des politiques, des programmes et des normes.

De façon plus spécifique, le régime forestier doit permettre :

- d'accroître la participation de la population, des collectivités, des communautés autochtones et des institutions locales et régionales à la gestion des forêts ;
- d'augmenter les retombées de la mise en valeur du milieu forestier à l'échelle

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

locale, régionale et pour les communautés autochtones.

Préserver la viabilité des écosystèmes forestiers

Le Ministère propose de mettre en place des mesures ou des dispositifs afin que la diversité des écosystèmes et des espèces en milieu forestier soit conservée. Il entend protéger la viabilité des écosystèmes de façon à maintenir, sinon accroître, les bénéfices que leur conservation et leur mise en valeur permettent d'en retirer.

De façon plus spécifique, le régime forestier doit permettre :

- de protéger la diversité biologique ;
- de conserver les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers ;
- d'assurer une utilisation économe des ressources.

Augmenter les retombées socio-économiques liées à l'utilisation du milieu forestier

Le Ministère propose d'améliorer la production du milieu forestier en misant sur une valorisation intégrée de ses différents potentiels et en stimulant les utilisations des ressources qui génèrent le plus de bénéfices pour la population.

De façon plus spécifique, le régime forestier doit permettre :

- d'augmenter la production des ressources ;
- d'atteindre une utilisation optimale de la ressource ligneuse ;
- d'améliorer la compétitivité de l'industrie québécoise et de favoriser une meilleure transformation des ressources ;
- d'assurer à l'État un juste retour de l'utilisation des ressources forestières du domaine public.

Accroître la transparence de la gestion du milieu forestier

Le Ministère propose de renforcer, pour tous les acteurs publics ou privés concernés, les obligations de reddition publique de comptes. Il préconise également une clarification des rôles

de l'État et de chaque intervenant, public ou privé.

De façon plus spécifique, le régime forestier doit permettre :

- d'améliorer la reddition de comptes ;
- d'assurer une transparence des rôles de chaque acteur, qu'il soit public ou privé.

QUESTIONS

1. Êtes-vous d'accord avec les objectifs proposés pour la mise à jour du régime forestier ?
2. Le cas échéant, quels autres objectifs le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils poursuivre en priorité ?

Objectif 1

LE RESPECT DES VALEURS DE LA POPULATION ET LA SATISFACTION DE SES BESOINS

A- LA PARTICIPATION DE LA POPULATION, DES COLLECTIVITÉS, DES AUTOCHTONES ET DES INSTITUTIONS LOCALES ET RÉGIONALES À LA GESTION DES FORÊTS

À titre de gestionnaire de la forêt du domaine public, le gouvernement doit prendre des décisions qui tiennent compte des préoccupations et des priorités de la population. Cette prise en compte doit transparaître dans les actions qu'il entreprend. La même obligation incombe aux détenteurs de droits.

MISE EN SITUATION

Les mesures que le gouvernement a adoptées pour informer et consulter la population, les municipalités et les organismes concernés sur le contenu des plans d'aménagement forestier des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier visent :

- à mieux faire connaître dans les milieux concernés les activités forestières qui sont prévues sur le territoire public ;
- à favoriser l'intégration, dans les plans d'aménagement, des préoccupations de la population en ce qui a trait à l'utilisation du milieu forestier ;
- à mener les industriels forestiers à présenter des plans qui concilient leurs intérêts, ceux des différents acteurs du milieu forestier et ceux de la population.

Les mesures en place pour informer et consulter la population et les municipalités sur les plans d'aménagement forestier obtiennent un succès relatif. La participation populaire est faible. Les municipalités régionales de comté interviennent davantage, mais elles souhaiteraient participer à une vision plus globale de l'utilisation du milieu forestier. Elles voudraient aussi que leur rôle soit davantage participatif et pouvoir intervenir dès le début de la préparation des plans des bénéficiaires de contrats.

La population, ses institutions et les communautés autochtones revendiquent par ailleurs un rôle accru dans les décisions d'aménagement et de mise en valeur des ressources du milieu forestier. Cette volonté est nettement ressortie à l'occasion des consultations sur le concept de forêt habitée. Qui plus est, elles veulent obtenir un réel pouvoir d'intervention dans les choix de développement et de mise en valeur. La concertation des acteurs, l'engagement des instances municipales et la souplesse des procédures de participation sont au cœur de leurs revendications.

De plus, elles demandent d'être mieux informées sur l'ensemble des activités de gestion de la forêt du domaine public, entre autres sur les projets d'attribution de bois, et veulent pouvoir influencer les décisions du gouvernement et du Ministère.

Il est important par ailleurs de mentionner à nouveau l'importance du milieu forestier dans la poursuite des activités traditionnelles des autochtones et ce, en respect de leur identité. Enfin, le territoire et les ressources du milieu forestier constituent désormais des éléments catalyseurs sur lesquels plusieurs communautés autochtones misent pour favoriser leur développement.

QUESTIONS

3. **Partagez-vous les conclusions exposées précédemment sur les mesures en place pour amener les bénéficiaires de contrats et le Ministère à prendre en compte les préoccupations et les attentes de la population, des collectivités, des Autochtones et des institutions locales et régionales ?**
4. **Quelle participation à la gestion des forêts souhaitez-vous être en mesure d'exercer ?**

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, la population, les institutions et les entreprises doivent pouvoir y participer. La valeur de cette participation est intrinsèquement liée à la qualité de l'information diffusée sur les enjeux de la gestion du milieu forestier, sur les contraintes et les règles qui encadrent les interventions de chaque acteur.

À ce chapitre, la priorité du Ministère est d'accroître la qualité de l'information destinée aux personnes qui souhaitent participer à la gestion de la forêt du domaine public. Le Ministère entend également améliorer les moyens qui permettent cette participation et il veut s'assurer que tous y accordent la même importance.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- d'inscrire dans la *Loi sur les forêts* le droit du public à l'information ;
- de développer et de mettre en place des activités de sensibilisation à l'aménagement durable des forêts ;
- de mieux informer les municipalités et les communautés autochtones sur les divers aspects de la gestion des forêts ;
- de définir, avec les milieux, des orientations nationales et régionales pour la mise en valeur du milieu forestier et les résultats à atteindre en matière d'aménagement ;
- de mettre en place en forêt habitée et, éventuellement dans chaque aire commune, des mécanismes de concertation sur la planification des activités d'aménagement forestier ;
- de développer et de mettre en place un mécanisme de consultation mieux adapté aux besoins des communautés autochtones et à leurs valeurs ;
- de consulter les milieux régionaux et autochtones sur l'octroi de nouveaux droits forestiers ;
- d'améliorer la procédure d'information et de consultation du public sur les plans d'aménagement forestier, notamment au chapitre de la promotion des événements

et de la vulgarisation des contenus techniques ;

- de permettre, à la suite d'ententes à cet effet, que des activités ou des responsabilités liées à la gestion des forêts du domaine public soient confiées à des municipalités et à des communautés autochtones.

QUESTIONS

5. **Jugez-vous que ces mesures vous permettront de participer plus étroitement à la gestion des forêts ? Sinon, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?**
6. **Le cas échéant, quels sont à votre avis les principaux obstacles à la mise en place des mesures proposées ou à une plus grande participation de votre communauté ou de votre organisation à la gestion des forêts ?**
7. **Les consultations menées à ce jour dévoilent l'absence d'un consensus sur l'opportunité de déléguer aux municipalités la gestion de la forêt du domaine public sur certains territoires. Selon vous, dans quelles circonstances et à quelles conditions les municipalités pourraient-elles se voir confier cette gestion ? Quelles responsabilités pourraient précisément leur être déléguées ?**
8. **Dans quelles circonstances et à quelles conditions les communautés autochtones pourraient-elles se voir confier la gestion de la forêt du domaine public ? Quelles responsabilités pourraient précisément leur être déléguées ?**

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

B- L'AUGMENTATION DES RETOMBÉES DE LA MISE EN VALEUR DU MILIEU FORESTIER À L'ÉCHELLE LOCALE, RÉGIONALE ET POUR LES COMMUNAUTÉS AUTOCHTONES

La mise en valeur du milieu forestier doit bénéficier à la population. Les avantages qui découlent de cette mise en valeur doivent être accrus et diversifiés.

MISE EN SITUATION

Les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et les conventions d'aménagement forestier contribuent à maintenir, voire à accroître, l'activité économique locale et régionale.

Les contrats sont accordés suivant la demande, à la condition que la possibilité forestière soit respectée et que l'intérêt public soit protégé. Le Ministère a toutefois développé des critères pour orienter l'attribution des volumes de bois de la forêt du domaine public lorsque plusieurs personnes les convoient. Sont ainsi considérés l'impact régional du projet et l'importance de l'entreprise dans la collectivité, la santé financière du demandeur, le nombre d'emplois qui seraient maintenus ou créés ainsi que l'apport du projet en valeur ajoutée.

La signature de conventions d'aménagement forestier permet à une gamme élargie de personnes ou d'organismes d'intervenir dans l'aménagement de la forêt du domaine public. L'octroi des conventions permet l'exercice de nouvelles activités forestières et stimule, par conséquent, le développement économique. Les conventions conclues avec des municipalités ou des communautés autochtones favorisent de surcroît l'embauchage de résidents ou d'entrepreneurs locaux. Elles contribuent ainsi directement à l'économie locale.

Toutefois, le Ministère doit disposer de moyens améliorés pour favoriser les retombées locales et régionales des activités d'aménagement forestier. Par exemple, l'octroi des conventions est restreint aux réserves forestières. Or, ces réserves sont de superficie relativement réduite, elles sont souvent situées en milieu nordique, elles sont dispersées, peu

productives ou déjà consacrées à des usages exclusifs.

Dans un autre ordre d'idées, on constate chaque année que les volumes de bois récoltés, incluant ceux attribués par contrats, sont inférieurs à ceux qui sont disponibles. Par conséquent, les retombées économiques et sociales n'atteignent pas leur niveau optimal.

Cependant, de plus en plus de conventions d'aménagement forestier sont signées et de nouvelles avenues se dessinent qui se révèlent prometteuses sur le plan des retombées locales et régionales (projets de forêt habitée, etc.). Lors des consultations sur le concept de forêt habitée, la population a demandé que le milieu forestier fasse l'objet d'une mise en valeur intégrée et que la production de ressources ligneuses soit accrue de manière à créer des emplois supplémentaires dans les régions.

QUESTION

9. **Partagez-vous les conclusions du Ministère sur les résultats qu'ont obtenus à ce jour les dispositions pour augmenter les retombées de la mise en valeur du milieu forestier public à l'échelle locale et régionale ?**

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, l'accès aux ressources forestières doit être élargi pour que les personnes, les entreprises, les municipalités, les communautés autochtones et les autres organismes intéressés puissent participer à leur aménagement et bénéficier des retombées directes et indirectes qui en découlent.

Le Ministère veut accroître les retombées de la mise en valeur du milieu forestier à l'échelle locale et régionale en favorisant une production accrue de biens et services diversifiés. Le Ministère entend également élargir l'accès aux territoires et aux ressources du milieu forestier du domaine public.

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de favoriser l'utilisation de territoires forestiers à d'autres fins que la production de matière ligneuse ;
- d'élargir l'accès aux volumes de bois disponibles en forêt habitée aux personnes, aux entreprises ou aux organismes qui ne détiennent pas de permis d'usine ;
- d'habiliter les communautés régionales à approuver des projets de forêt habitée et à gérer les fonds disponibles pour en promouvoir le démarrage.

QUESTIONS

10. **Jugez-vous que ces mesures permettront d'augmenter les retombées de la mise en valeur du milieu forestier à l'échelle locale et régionale ? Sinon, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?**
11. **Le cas échéant, quels sont à votre avis les principaux obstacles à la mise en place de ces mesures ?**

Objectif 2

LA PRÉSERVATION DE LA VIABILITÉ DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS

A- LA CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE

À titre de gestionnaire de la forêt du domaine public, le Ministère est tenu de s'assurer que les activités d'aménagement forestier sont respectueuses de la biodiversité.

MISE EN SITUATION

L'accroissement des activités humaines peut constituer une menace pour la sauvegarde de la diversité biologique.

Au cours des années, les exigences environnementales sont devenues plus élevées. Elles ont influencé considérablement les politiques gouvernementales, les législations dans les divers pays et les stratégies commerciales des entreprises publiques et privées. Au fil de la dernière décennie, les craintes de voir s'appauvrir la diversité biologique se sont multipliées. Ces craintes ont mené de nombreux pays à adhérer à la **Convention internationale sur la biodiversité**.

Le Québec a lui aussi adhéré à cette convention et il a élaboré sa propre stratégie pour la mettre en œuvre. Pour sa part, le Ministère s'est notamment engagé, dans le cadre de cette stratégie, à contribuer à l'établissement d'un réseau d'aires protégées représentatif de la diversité des écosystèmes forestiers et à élaborer, avec le ministère de l'Environnement et de la Faune, des mesures d'aménagement forestier particulières dans la périphérie de certaines aires protégées. Il a aussi mis en œuvre, toujours avec le ministère de l'Environnement et de la Faune, un programme de protection des espèces forestières en situation précaire.

Un bilan de la diversité biologique en milieu forestier a été publié. Globalement, il apparaît que la forêt du domaine public a conservé en grande partie son caractère originel et que la diversité biologique y est satisfaisante. Néanmoins, certaines initiatives ont été jugées nécessaires pour améliorer l'état de la diversité biologique du milieu forestier. Ainsi, on retrouve dans ce bilan plusieurs engagements ministériels, dont celui de développer des indicateurs de l'évolution de la diversité

biologique. Un programme a été mis en place en 1996 pour parfaire la connaissance des effets des pratiques d'aménagement forestier sur la conservation de la diversité biologique. Le Ministère a aussi entrepris de développer des mesures de conservation des écosystèmes forestiers exceptionnels.

Ces initiatives, s'ajoutant aux mesures en vigueur, dont celles que contiennent le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* et la **Stratégie de protection des forêts** devraient contribuer à préserver la diversité biologique du milieu forestier.

QUESTION

12. Selon vous, les mesures et les engagements que le gouvernement et le Ministère ont pris à ce jour pour préserver la diversité biologique en milieu forestier auront-ils les effets souhaités ?

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, il importe que la diversité biologique soit préservée. L'adoption de pratiques qui favorisent le maintien de la diversité biologique dans les territoires aménagés à des fins sylvicoles constitue une priorité pour le Ministère. Il entend également accorder une protection particulière aux écosystèmes forestiers exceptionnels, représentatifs, fragiles ou abritant des espèces en situation précaire.

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- d'accorder une reconnaissance légale aux écosystèmes forestiers exceptionnels ;
- d'élaborer une stratégie de conservation des écosystèmes forestiers exceptionnels de la forêt du domaine public ;
- de mettre en place, avec les organismes concernés, des mesures pour favoriser la conservation des écosystèmes forestiers exceptionnels en forêt privée ;
- de développer une approche sylvicole à l'échelle des paysages dans les territoires aménagés et d'en vérifier l'applicabilité ;
- d'évaluer l'importance des vieilles forêts et d'adapter au besoin les objectifs, les orientations et les pratiques d'aménagement forestier.

QUESTION

13. Ces nouvelles mesures, ajoutées aux engagements que le gouvernement et le Ministère ont déjà pris, permettront-elles de préserver la diversité biologique du milieu forestier ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?

B- LA CONSERVATION DES FONCTIONS ÉCOLOGIQUES DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS

La population québécoise a maintes fois signifié qu'elle accordait une grande importance à la forêt et à son rôle dans le maintien de la qualité de l'environnement. La protection des espèces et des écosystèmes, l'utilisation durable des ressources, les garanties de saines pratiques forestières et la réduction des superficies de coupe ont fréquemment fait l'objet de revendications.

Par ailleurs, un nombre croissant d'industriels demandent d'être évalués sur les résultats qu'ils obtiennent plutôt que d'être contrôlés sur le respect de normes touchant l'ensemble du territoire forestier. Selon eux, bien que ces

normes soient souvent minimales, elles ne sont pas toujours adaptées aux situations.

MISE EN SITUATION

Le gouvernement du Québec et le ministère des Ressources naturelles ont mis en place plusieurs moyens et ont entrepris plusieurs actions dans le but de préserver les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers.

En 1988, le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* était adopté. Ce règlement vise à assurer le maintien du couvert forestier, la protection de l'ensemble des ressources du milieu et la compatibilité des activités d'aménagement forestier avec la vocation des terres du domaine public. Des modifications lui ont été apportées en 1996. La même année, un suivi de son application à l'échelle du Québec a été amorcé afin notamment d'évaluer l'efficacité de ses dispositions.

Une **Stratégie de protection des forêts** a aussi été adoptée à la suite de larges consultations publiques. Elle vise divers objectifs : un meilleur respect des composantes biophysiques du milieu forestier, le maintien des rendements et des activités socio-économiques en milieu forestier, la mise en valeur et l'utilisation harmonieuse de l'ensemble des ressources forestières et la disparition, d'ici l'an 2001, de l'emploi de pesticides chimiques en milieu forestier public. L'adoption de la stratégie a notamment mené au remplacement des coupes à blanc par des coupes avec protection de la régénération et des sols.

Un réseau de surveillance des écosystèmes forestiers a été mis en place. Il permet d'étudier leur dynamique, l'effet des changements climatiques et les liens qui existent entre les composantes du milieu forestier et les stress naturels.

En collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune et celui de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, un réseau a aussi été développé pour obtenir des mesures des polluants atmosphériques en milieu forestier et agricole au Québec.

Enfin, le Québec a adhéré à la **Convention cadre sur les changements climatiques** et le ministère des Ressources naturelles participe à sa mise en œuvre. Son travail porte sur l'impact des changements climatiques sur les

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

écosystèmes forestiers et, inversement, sur l'effet de la conservation des forêts sur ces changements. Au besoin, il doit instaurer des mesures qui permettront de minimiser les répercussions des changements climatiques sur la santé des forêts québécoises.

Ces mesures devraient contribuer à préserver les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers.

- de développer des indicateurs de l'état des écosystèmes forestiers et de leur productivité et d'en assurer la mesure ;

- d'évaluer les effets des pratiques forestières sur les écosystèmes nordiques et de corriger au besoin les objectifs d'aménagement et les pratiques.

QUESTION

14. Selon vous, les mesures et les engagements que le gouvernement et le Ministère ont pris à ce jour pour préserver les fonctions écologiques des différents écosystèmes forestiers auront-ils les effets souhaités ?

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, il importe de maintenir les grands cycles écologiques et de préserver les fonctions des écosystèmes forestiers. Pour assurer cette protection du milieu forestier, le Ministère entend améliorer les suivis et les contrôles sur le territoire. Il veut aussi responsabiliser davantage les intervenants en milieu forestier.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- d'exiger des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier qu'ils mettent en place des mesures de contrôle de leurs activités d'aménagement dans le respect du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public ; qu'ils transmettent au Ministère les résultats de ce contrôle et, à sa demande, les données brutes qui ont mené à ces résultats ;

- de développer des mécanismes de suivi et de contrôle du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public axés sur l'évaluation des résultats qu'il a permis d'atteindre;

- d'améliorer les connaissances concernant les impacts des pratiques forestières sur l'état et la productivité des écosystèmes forestiers ;

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

QUESTION

- 15. Ces nouvelles mesures, ajoutées aux engagements que le gouvernement et le Ministère ont déjà pris, permettront-elles de préserver les fonctions écologiques des différents écosystèmes forestiers ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?**

C- L'UTILISATION ÉCONOME DES RESSOURCES

Les exigences commerciales et environnementales vont de plus en plus dans le sens d'une utilisation économe des ressources et d'un recours aux fibres recyclées. Aux revendications environnementales s'ajoutent des préoccupations en ce qui a trait à la réduction de la consommation de matières premières, à l'élimination du gaspillage, à la récupération des résidus, à la réduction des déchets et aux économies d'énergie. Ces préoccupations sont manifestes aussi bien en ce qui regarde l'aménagement des forêts que les procédés de fabrication. Les gouvernements et les industries doivent en tenir compte.

MISE EN SITUATION

Le gouvernement du Québec et le ministère des Ressources naturelles ont mis en place plusieurs moyens et ont entrepris plusieurs actions dans le but de favoriser une utilisation économe des ressources. Le calcul des attributions de bois de la forêt du domaine public tient notamment compte de la disponibilité de bois provenant des forêts privées, de copeaux, de sciures et planures et de fibres issues du recyclage.

Le Ministère participe à la production et à la diffusion d'analyses économiques et commerciales sur des sujets comme le recyclage des fibres secondaires, le désencrage, et l'utilisation des résidus forestiers comme source d'énergie. Il contribue aussi à des études de faisabilité de projets industriels qui se proposent, par exemple, d'utiliser du bois de sciage de petites dimensions ou de fabriquer des produits à partir d'essences secondaires ou de résidus du bois.

Enfin, le Ministère apporte une aide financière à des projets de développement de techniques de rabotage plus performantes, d'optimisation des procédés de sciage, d'utilisations possibles du pin gris, de recours aux essences feuillues dans les procédés de fabrication de pâtes et papiers à haut rendement, etc.

QUESTION

- 16. Selon vous, quels effets ont eu les mesures et les engagements que le gouvernement et le Ministère ont pris à ce jour pour que les ressources forestières soient utilisées de façon plus économe ?**

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, il importe d'utiliser les ressources de façon économe. Le Ministère entend maintenir ses priorités en ce qui concerne l'utilisation complète du bois rond et de ses sous-produits, la promotion du recyclage, la récupération des résidus, la réduction des déchets et l'essor de nouvelles technologies permettant une utilisation économe et complète des ressources disponibles.

PROPOSITION

Il est proposé :

- de maintenir en place les différents moyens mis de l'avant par le gouvernement et le Ministère (fonds de développement industriel, programme FAIRE, programme d'adaptation des petites scieries et programme de maîtrise technologique).

QUESTIONS

- 17. Le maintien de ces moyens permettra-t-il d'utiliser les ressources du milieu forestier de façon plus économe ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?**
- 18. Quelles mesures particulières pourraient être adoptées pour réduire la consommation de matière ligneuse ?**

Objectif 3

L'AUGMENTATION DES RETOMBÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES LIÉES À L'UTILISATION DU MILIEU FORESTIER

A- L'AUGMENTATION DE LA PRODUCTION DES RESSOURCES

Les retombées socio-économiques découlant de la mise en valeur du milieu forestier ne peuvent augmenter que si la production des ressources est accrue et leur utilisation est diversifiée.

MISE EN SITUATION

Le régime forestier contient un ensemble de mesures qui visent à maintenir le niveau de l'activité économique liée à l'utilisation et à la transformation de la matière ligneuse. Ces mesures permettent de déterminer les volumes de bois qui peuvent être récoltés chaque année dans une forêt aménagée, et cela à perpétuité, sans que sa capacité de production s'en trouve diminuée. C'est ce qu'on appelle le rendement soutenu.

L'atteinte du rendement soutenu repose en premier lieu sur la planification forestière. Les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ont l'obligation de produire des plans généraux, quinquennaux et annuels d'aménagement forestier. Le Ministère a la responsabilité de les approuver.

Le plan général identifie la stratégie d'aménagement requise pour atteindre le rendement forestier recherché. Les plans quinquennaux et annuels précisent l'emplacement et l'ampleur des travaux d'aménagement forestier nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie du plan général. Les bénéficiaires de contrats sont responsables de la réalisation de ces travaux.

Par ailleurs, le Québec s'est doté de systèmes de protection des forêts contre les feux, les insectes et les maladies. Deux organismes privés assument les activités de protection : la **Société de protection des forêts contre les feux** et la **Société de protection des forêts contre les insectes et maladies**. De plus, lorsque survient un désastre naturel, le Ministère élabore un plan spécial pour permettre dans la mesure du possible la récupération du bois endommagé. Les

bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier exécutent ces plans.

En forêt privée, le volume de bois pouvant être prélevé doit être établi dans un plan de protection et de mise en valeur de la forêt élaboré par les agences régionales. Ces plans sont actuellement en préparation. Les niveaux de prélèvement seront fixés en tenant compte des activités d'aménagement. Chaque agence régionale peut contribuer au financement de ces activités grâce à un programme d'aide à la mise en valeur des forêts privées.

Actuellement, le Ministère ne peut évaluer avec précision si le rendement soutenu est respecté. Cette évaluation est rendue difficile par : le manque de connaissances, les changements fréquents dans les limites des aires communes, l'ambivalence entre le maintien du rendement et une juste évaluation de celui-ci dans le plan général, l'absence d'objectifs clairs en ce qui a trait à la qualité de bois à produire, la difficulté d'appliquer le principe du rendement soutenu dans une forêt dont la structure d'âge n'est pas équilibrée, les fréquentes modifications apportées aux plans quinquennaux et annuels. Le très grand nombre d'aires communes engendre aussi une lourdeur administrative et empêcherait d'atteindre un rendement optimal.

Pour ce qui est des activités d'aménagement forestier, il faut parfaire les connaissances pour que les bonnes activités soient réalisées sur les bons sites aux bonnes périodes. Des doutes subsistent par ailleurs sur les systèmes de contrôle actuels : ils ne permettraient pas d'obtenir un reflet exact des prélèvements de matière ligneuse effectués. En outre, les activités d'aménagement forestier ne sont pas suffisamment intégrées et leur suivi est déficient.

Lorsque survient un désastre naturel, le bois affecté n'est que partiellement récupéré. Aussi, les effets des perturbations dans le calcul des rendements doivent être mieux pris en compte. Le système de protection des forêts contre les feux est plus ou moins bien intégré à l'aménagement forestier. Il n'a pas fait l'objet d'une réflexion d'ensemble, comme ce fut le cas en matière de prévention et de lutte contre les insectes nuisibles et les maladies. Une telle démarche permettrait de fixer des objectifs de protection bien adaptés aux problématiques

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

forestières, écologiques, sociales et économiques.

En forêt privée, il n'existe pas actuellement de mécanisme permettant d'assurer le suivi et le respect du rendement soutenu. Un tel système est toutefois en développement.

Les tendances observées révèlent que le développement économique ne peut reposer que sur le rendement soutenu de la forêt tel qu'on le conçoit dans le régime forestier actuel. La production de matière ligneuse doit atteindre son plein potentiel et l'ensemble des autres ressources du milieu forestier doivent être mieux utilisées.

Actuellement, la plus grande part de la production de matière ligneuse sert à l'industrie traditionnelle des produits forestiers. Par ailleurs, il se pourrait que les superficies vouées à la production de matière ligneuse diminuent pour satisfaire aux exigences de protection de l'environnement ou pour permettre l'utilisation du territoire à d'autres fins. En contrepartie, les rendements actuels permettent de croire qu'on pourrait connaître, à plus ou moins brève échéance, une augmentation significative de la production forestière si les conditions d'un aménagement intensif de la ressource étaient réunies.

Enfin, l'utilisation de plusieurs autres ressources du milieu forestier (branches, arbustes, champignons, mousses, etc.) gagnerait à être promue et à bénéficier d'un encadrement minimal. Il n'existe pas pour l'instant de moyens de contrôle qui permettent d'assurer la protection de l'environnement, la poursuite des activités et la protection des droits des utilisateurs. De plus, la gestion et la mise en valeur des diverses ressources ne sont pas intégrées.

QUESTION

19. Partagez-vous les conclusions du Ministère sur l'application des dispositions du régime actuel qui visent à maintenir ou à améliorer la production de matière ligneuse et des autres ressources ?

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, il importe de tirer le maximum d'avantages de l'utilisation du milieu forestier. La priorité du Ministère est d'augmenter la

production de matière ligneuse et de favoriser l'utilisation des autres ressources forestières en aménageant la forêt en fonction de leurs potentiels. Il compte également se donner des outils pour évaluer les résultats de la gestion forestière. Des mécanismes de suivi permettraient d'alimenter un système d'information. Ces outils prendraient en compte les objectifs visés et les résultats précis à atteindre.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de diviser le Québec forestier en grandes unités d'aménagement permanentes servant à fixer les objectifs socio-économiques et forestiers de mise en valeur du territoire ;
- de réduire le nombre des aires communes en facilitant leur fusion après avoir obtenu l'accord d'une majorité de bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ;
- de favoriser une mise en valeur des unités d'aménagement en fonction du potentiel des sites et en normalisant la structure d'âge de la forêt ;
- de développer des moyens pour financer les activités d'aménagement nécessaires à l'atteinte des pleins potentiels du milieu forestier ;
- de confirmer la responsabilité du Ministère quant à la détermination du rendement des forêts et des objectifs de production ;
- de favoriser la gestion intégrée des ressources en priorité sur les territoires faisant l'objet de conventions d'aménagement forestier, en forêt habitée et dans les réserves fauniques ;
- de réviser les catégories de permis qui ne visent pas l'approvisionnement des usines de transformation du bois pour favoriser une utilisation polyvalente du milieu forestier ;
- d'améliorer et de simplifier la forme et la teneur des plans d'aménagement forestier et d'en réduire éventuellement le nombre de trois à deux ;

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

- d'améliorer les dispositions de la loi qui obligent l'intégration des activités d'aménagement forestier en amenant les bénéficiaires de contrats à désigner officiellement, pour une aire commune, un seul aménagiste reconnu par le Ministère ;
- d'améliorer les connaissances en prévoyant dans le plan général d'aménagement forestier une section qui précise celles à acquérir ; d'exiger que des inventaires d'interventions soient réalisés pour la préparation des plans quinquennaux et annuels, et que des inventaires soient effectués après opérations ;
- d'obliger les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier à appliquer un mécanisme fiable et uniforme de suivi et de contrôle des interventions permettant d'évaluer l'atteinte des résultats ;
- d'obtenir des compensations des bénéficiaires de contrats lorsque les exigences relatives aux traitements sylvicoles ne sont pas respectées, voire d'imposer des pénalités ;
- d'élaborer une véritable politique de gestion des feux qui fixerait notamment les objectifs de la lutte directe ;
- d'obliger tout bénéficiaire de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier à participer, en cas de désastre naturel, à la réalisation de tout plan spécial de récupération du bois affecté ;
- d'établir clairement la nécessité de réviser le plan général d'aménagement forestier lorsqu'un désastre naturel entraîne la destruction importante de peuplements forestiers.

QUESTION

20. Ces nouvelles mesures permettront-elles d'assurer une production accrue de matière ligneuse ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?

B- L'UTILISATION OPTIMALE DE LA MATIÈRE LIGNEUSE

Les retombées socio-économiques découlant de la mise en valeur du milieu forestier ne peuvent augmenter que si les activités de transformation de la matière ligneuse et des autres ressources sont optimisées.

MISE EN SITUATION

La *Loi sur les forêts* contient plusieurs dispositions qui permettent à différents intervenants d'utiliser la matière ligneuse, de la transformer et, ce faisant, de créer une activité économique qui bénéficie à l'ensemble de la société.

Le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier est le principal moyen que prévoit la loi pour avoir accès aux ressources forestières dans un but de les transformer. L'octroi d'un contrat est réservé aux titulaires d'un permis d'usine de transformation du bois.

Selon les informations disponibles, l'entrée en vigueur de la loi a eu pour effet de maximiser et d'optimiser la récolte et la transformation du bois. On note une hausse des attributions totales du bois de la forêt du domaine public, une utilisation accrue des attributions de la part des bénéficiaires, une utilisation plus complète du bois rond et de ses sous-produits, une plus grande proportion de bois acheminé vers des usines du secteur du bois d'œuvre et un plus grand nombre d'attributions accordées à cet effet.

La forêt du domaine public est cependant une source résiduelle d'approvisionnement pour les usines de transformation du bois. Elles doivent d'abord s'approvisionner à des sources identifiées comme prioritaires, soit principalement la forêt privée, les copeaux, les sciures, les planures et les fibres de bois provenant du recyclage.

Dans l'ensemble, les attributions de bois de la forêt du domaine public respectent les prescriptions de la loi. D'une part, les besoins des usines sont de façon générale correctement évalués. Ainsi, en 1995-1996, on a utilisé 85 % de la consommation autorisée pour la totalité des essences. Ce taux a atteint 90 % dans le cas des fibres résineuses. D'autre part, depuis l'entrée en vigueur du régime forestier, la consommation de bois et de fibres provenant des sources d'approvisionnement

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

prioritaires a progressé plus rapidement que celle de bois issu de la forêt publique. Par exemple, en 1990-1991, 66 % des prélèvements autorisés en forêt privée étaient utilisés alors que ce taux a atteint 75 % en 1995-1996.

L'établissement du volume résiduel respecte donc les objectifs de la loi. Par contre, ce volume résiduel n'est révisé qu'à tous les cinq ans. Or, en raison des cycles économiques ou des tendances du marché, les usines peuvent voir leurs besoins diminuer et il peut en résulter une utilisation incomplète des sources prioritaires d'approvisionnement (copeaux, forêt privée, etc.). La *Loi sur les forêts* contient des dispositions pour corriger ces situations. Il est en effet possible de réduire, au cours d'une année, le volume autorisé de récolte de bois de la forêt du domaine public pour permettre l'écoulement des surplus ponctuels de bois et de fibres des autres sources d'approvisionnement. L'application de ces dispositions n'est toutefois pas sans soulever plusieurs difficultés et causer des iniquités entre industriels. La loi a d'ailleurs été modifiée récemment pour qu'il soit possible de tenir compte de la performance des usines dans l'établissement des réductions des volumes autorisés de récolte.

La loi permet à un bénéficiaire de contrat qui ne récolte pas, à l'intérieur d'une année, la totalité du volume de bois qui lui a été attribué d'étaler la part inutilisée sur les années subséquentes, sans excéder la fin de la période quinquennale qui marque la révision de son contrat. Le bénéficiaire ne peut toutefois alors augmenter annuellement de plus de 15 % son volume total de bois récolté. De plus, si un bénéficiaire de contrat n'exécute aucune récolte au cours d'une année, un autre titulaire de permis d'usine peut se voir autorisé à récolter le bois ainsi rendu disponible.

Malgré ces mesures, chaque année, une partie des volumes attribués ne sont pas récoltés alors qu'ils pourraient servir à combler de nouveaux besoins. Le Ministère dispose actuellement de peu de moyens pour permettre la récolte ponctuelle de ces volumes.

Le Ministère peut également favoriser une utilisation du bois de la forêt du domaine public en accordant des conventions d'aménagement forestier à des individus, à des organismes ou à des entreprises qui ne sont pas titulaires d'un permis d'usine de transformation de bois. L'octroi des conventions n'est toutefois possible

que sur les réserves forestières. Par ailleurs, le bois que récoltent les titulaires de conventions n'est pas pris en compte dans l'établissement du volume résiduel attribué aux bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Il peut en résulter une contrainte à sa mise en marché.

Le Ministère peut encore autoriser, sur une base annuelle, la récolte de bois de la forêt du domaine public pour, par exemple, produire du bois de chauffage ou réaliser des aménagements fauniques, récréatifs ou d'utilité publique. Enfin, le Ministère peut délivrer des permis pour la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles.

Plus de 15 000 permis sont ainsi délivrés annuellement, ce qui n'est pas sans engendrer des problèmes de coexistence entre titulaires et des problèmes de contrôle pour le Ministère. Par ailleurs, toutes les demandes de permis ne reçoivent pas satisfaction, soit parce que les ressources forestières ne le permettent pas, soit parce que le cadre légal ne permet pas au Ministère de leur donner suite.

Enfin, les demandes sont de plus en plus nombreuses pour une utilisation de certains territoires à d'autres fins que l'approvisionnement des usines de transformation de bois. Le Ministère dispose de peu de moyens actuellement pour favoriser ces utilisations.

QUESTION

- 21. Partagez-vous les conclusions du Ministère sur l'application des dispositions du régime actuel qui visent à optimiser l'utilisation des ressources forestières?**

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, il importe de tirer le maximum d'avantages de la mise en valeur du milieu forestier. La priorité du Ministère est de permettre une utilisation optimale des diverses ressources du milieu forestier.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de revoir les dispositions de la loi qui autorisent un bénéficiaire de contrat d'approvisionnement et d'aménagement

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

forestier à étaler sur les années subséquentes la part inutilisée, au cours

d'une année donnée, du volume de bois qui lui est attribué ;

pourraient-ils mettre en place pour assurer une utilisation optimale des autres ressources forestières que la matière ligneuse ?

- de permettre la mise en marché, par exemple par la vente aux enchères, du bois attribué mais non récolté et du bois non attribué sur un territoire où s'exercent un ou plusieurs contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ;

- de modifier le calcul du volume résiduel pour qu'il tienne compte de la moyenne annuelle de bois consommé au cours d'une période quinquennale d'application du contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier ;

- de tenir compte, dans le calcul du volume résiduel, du bois en provenance des conventions d'aménagement forestier ;

- de simplifier l'exportation des copeaux et du bois non entièrement ouvré en permettant d'en fixer les conditions et modalités, notamment les volumes et la durée, en vue d'assurer le développement économique du Québec ;

- de rendre publique l'information sur les volumes disponibles de bois de la forêt du domaine public ;

- de faciliter les échanges de bois entre bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ;

- de soutenir les milieux régionaux qui veulent identifier les possibilités de développer leur structure industrielle et, en collaboration avec les conseils locaux de développement, de contribuer à la mise sur pied de projets industriels.

QUESTIONS

22. Ces mesures permettront-elles d'assurer une utilisation optimale de la matière ligneuse ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?

23. Quelles mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

C- L'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'INDUSTRIE QUÉBÉCOISE ET DE LA TRANSFORMATION DES RESSOURCES

L'industrie des produits forestiers constitue un secteur primordial pour le développement économique du Québec et de ses régions. Cette industrie exporte une large part de sa production. Avec la venue de nouveaux producteurs sur la scène mondiale et la libéralisation des échanges commerciaux, la compétitivité de l'industrie forestière devient un élément déterminant de sa vigueur, voire de sa survie.

MISE EN SITUATION

Plusieurs éléments du régime forestier concourent à favoriser la compétitivité de l'industrie québécoise de la transformation du bois. Parmi ces éléments, il y a la sécurité et la stabilité des approvisionnements, le fait que les redevances à payer sont équitables et se comparent avec celles exigées ailleurs au Canada et dans les états limitrophes. De plus, le gouvernement et le Ministère ont mis en place plusieurs programmes dans le but de diversifier la structure industrielle et d'améliorer la transformation de la matière ligneuse (fonds

QUESTION

24. Quel impact estimez-vous que le régime forestier a eu à ce jour sur la capacité concurrentielle des entreprises québécoises de transformation du bois ?

ORIENTATION

Pour qu'une gestion des forêts se révèle durable, elle doit se préoccuper de l'augmentation et de la diversification des avantages que permet la mise en valeur du milieu forestier. Cela suppose que le développement des industries doit bénéficier de conditions favorables. À ce chapitre, la priorité du Ministère est d'accroître les retombées socio-économiques liées à la transformation de la matière ligneuse. Il entend pour ce faire accélérer le développement de la valeur ajoutée au sein des usines de première transformation et favoriser l'établissement et l'expansion des usines de seconde transformation. Le recours aux technologies de pointe et la diversification des produits et des marchés doivent aussi contribuer à maintenir la compétitivité de l'industrie.

de développement industriel, programme FAIRE, programmes d'adaptation technologique des scieries, programme de maîtrise technologique).

Un très grand nombre de facteurs influencent les performances de l'industrie des produits forestiers. Par conséquent, à ce chapitre, l'impact du régime forestier se laisse difficilement cerner. Cependant, ses dispositions n'ont certes pas diminué la capacité concurrentielle de l'industrie québécoise. En effet, entre 1990 et 1995, la consommation de bois rond et de fibres des entreprises a augmenté. Par ailleurs, entre 1985 et 1995, tous les secteurs industriels (sciage, pâtes et papiers, panneaux) ont connu une augmentation appréciable de leur production.

Par contre, au cours de la même période, l'emploi dans le secteur de la transformation du bois a subi une baisse. Cette baisse est due principalement à l'inévitable évolution des technologies dans le secteur des pâtes et papiers. Pour maintenir sa position concurrentielle, l'industrie québécoise doit en effet avoir recours à des technologies de pointe. La situation de l'emploi s'est toutefois améliorée au Québec en 1997.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de contribuer à des investissements majeurs qui favorisent la valeur ajoutée et la compétitivité;
- de prolonger la mise en œuvre du fonds de développement industriel, du programme FAIRE, des programmes d'adaptation technologique des scieries et du programme de maîtrise technologique ;
- de maintenir les incitatifs financiers au développement de projets d'expansion et d'implantation d'entreprises de seconde transformation ;
- de maintenir le financement accordé aux organismes de recherche ;
- de maintenir le soutien et le financement accordés aux activités de promotion de l'industrie québécoise des produits du bois au Canada et à l'étranger ;

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

- de promouvoir aux États-Unis les produits québécois de seconde transformation du bois ;
- de réaliser à l'étranger des activités visant à améliorer l'image du développement durable de la forêt au Québec.

QUESTION

25. Ces mesures permettront-elles d'améliorer la compétitivité de l'industrie québécoise des produits forestiers et la transformation des ressources du milieu forestier ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?

D- L'ASSURANCE D'UN JUSTE RETOUR À L'ÉTAT DE L'UTILISATION DES RESSOURCES FORESTIÈRES DU DOMAINE PUBLIC

Les redevances exigées pour le bois prélevé dans la forêt du domaine public constituent un prix de vente pour une ressource collective grandement convoitée. La tarification doit donc être équitable pour la population du Québec qui est en droit d'exiger que le paiement reflète la valeur de la ressource. Elle doit aussi être équitable à l'endroit des industriels, c'est-à-dire qu'elle doit tenir compte des conditions variables de la récolte du bois, et être équitable pour les propriétaires de forêts qui cherchent à écouler leur propre production.

MISE EN SITUATION

Selon la *Loi sur les forêts*, les taux applicables au calcul des droits exigibles pour la récolte du bois de la forêt du domaine public doivent correspondre à la valeur marchande du bois sur pied. Cette valeur est établie à l'aide de la technique de la parité, c'est-à-dire en comparaison avec les prix du bois de la forêt privée.

Entre 1987 et 1997, les redevances exigées pour le bois de la forêt du domaine public ont augmenté en moyenne de 500 % ; le rattrapage effectué était devenu incontournable. Globalement, les revenus de l'État à ce chapitre ont été multipliés par huit, passant de 53 millions en 1987 à 400 millions de dollars en 1997.

Dans l'ensemble, l'approche tarifaire prévue dans la *Loi sur les forêts* et le recours à la technique de la parité ont permis, dans le cas des résineux récoltés dans la forêt du domaine public, d'établir des redevances selon la valeur marchande du bois, de suivre les tendances du marché et d'assurer l'autofinancement de la gestion et de l'aménagement forestier. Par contre, en ce qui concerne les essences feuillues, les redevances ont longtemps été établies à l'aide d'un mécanisme sommaire qui ne permettait pas une révision annuelle pour tenir compte de l'évolution des prix sur le marché privé.

Pour fixer la valeur marchande du bois sur pied de la forêt du domaine public, il est possible d'utiliser la technique de la parité avec la valeur du bois sur pied de la forêt privée. Cependant, il existe entre les deux des différences de conditions de récolte qui contraignent le Ministère à de nombreux ajustements de calcul. En outre, ce type de transactions en forêt privée a diminué il y a quelques années, ce qui ne simplifie pas le problème. Pour s'assurer de fixer une valeur plus juste, le Ministère cherche donc à identifier d'autres sources de comparaison.

Par ailleurs, les moyens utilisés pour percevoir les droits prescrits soulèvent certains problèmes. Le Ministère ne disposerait pas actuellement des ressources suffisantes pour vérifier adéquatement le mesurage du bois effectué par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Des doutes existent quant à la juste mesure des pertes à l'utilisation lors des récoltes. Enfin, la tarification appliquée aux différents permis d'intervention en milieu forestier n'est pas basée dans tous les cas sur la valeur marchande du bois.

QUESTION

26. Partagez-vous les conclusions du Ministère sur l'application des règles qui servent actuellement à établir et à percevoir les redevances exigibles pour le bois récolté dans la forêt du domaine public ?

ORIENTATION

Le Ministère entend maintenir le principe selon lequel les redevances forestières doivent correspondre à un prix de vente équitable pour

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

la population, les industriels et les producteurs privés.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de poursuivre l'étude des différentes techniques et des mécanismes qui permettraient d'améliorer le système tarifaire québécois ;
- d'appliquer une approche tarifaire uniforme et basée sur la valeur marchande des bois à l'ensemble des détenteurs de permis d'intervention en milieu forestier ;
- d'utiliser, comme autre source de comparaison pour établir la valeur marchande du bois sur pied, les résultats de la vente aux enchères de bois de la forêt du domaine public qui n'est pas attribué à des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, ou que ceux-ci n'ont pas utilisé au cours d'une année ;
- d'établir la possibilité d'imposer aux détenteurs de droits des pénalités, financières ou autres, qui peuvent aller jusqu'à la réduction ou l'abolition des attributions, lorsque les objectifs de remise en production des sites récoltés, pour lesquels des crédits sur les redevances exigibles ont été accordés, n'ont pas été atteints parce que les travaux ont été mal exécutés ou n'ont pas été réalisés.

QUESTION

27. Ces mesures permettront-elles d'assurer la perception et la saine gestion des redevances exigibles pour le bois récolté dans la forêt du domaine public? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?

Objectif 4

LA MISE EN PLACE D'UNE GESTION TRANSPARENTE DU MILIEU FORESTIER

A- L'AMÉLIORATION DE LA REDDITION DE COMPTES

La reddition de comptes est un des outils qu'utilise le Ministère pour assurer la transparence de la gestion des forêts du domaine public et des forêts privées.

MISE EN SITUATION

La population est en droit d'être informée sur :

- l'état des forêts québécoises et sur la gestion qui en est faite ;
- l'utilisation des fonds publics pour l'aménagement des forêts, sur les avantages qui en découlent et sur le contrôle des dépenses ;
- les dividendes perçus de l'octroi de bois de la forêt du domaine public et sur les bénéfices qu'elle en retire ;
- l'application des règles et des critères qui président à l'octroi des droits sur les ressources du domaine public ;
- les activités des détenteurs de droits et sur le respect des lois et des règlements en vigueur.

Dans l'ensemble, la reddition de comptes se trouve améliorée grâce à la parution de rapports quinquennaux sur l'état des forêts québécoises et d'un bilan de la diversité biologique en milieu forestier. Le Ministère s'est aussi engagé à rendre compte publiquement des résultats de la **Stratégie de protection des forêts**. La reddition de comptes est cependant rendue difficile en raison des lacunes que comportent les systèmes de gestion de l'information au Ministère.

Par ailleurs, les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et les titulaires de conventions d'aménagement forestier n'ont pas à l'égard de la population une obligation de reddition de comptes, même si leurs responsabilités se sont accrues avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les forêts*.

Un registre des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier est accessible au public. Il ne constitue toutefois pas un moyen très efficace d'informer la population sur l'utilisation de la forêt du domaine public.

Les objectifs que le gouvernement poursuit en matière d'aménagement de la forêt du domaine public ne sont pas suffisamment précis et connus. Les utilisateurs de la forêt du domaine public sont de plus en plus nombreux, ce qui accroît les attentes comme les difficultés en matière de contrôle et de reddition de comptes. La tendance est à la diversification des modes de gestion (concept de forêt habitée, délégation, rôle accru des populations autochtones) et le phénomène doit pouvoir être pris en considération.

Les obligations imposées à l'État et aux détenteurs de droits doivent davantage concerner l'atteinte de résultats que le respect de normes ou de directives. La façon dont les différents titulaires de permis d'intervention en milieu forestier appliquent la loi et ses règlements présente des lacunes. Mais en raison d'un manque de ressources, un pourcentage seulement des infractions commises est traité. Par ailleurs, les sanctions prévues à la loi, en particulier pour le non-respect du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public, n'exerceraient pas sur les contrevenants un réel effet dissuasif.

Parallèlement à cette situation, les ressources humaines et financières du Ministère vont en décroissant.

En résumé, les attentes augmentent, les ressources du Ministère diminuent et la gestion forestière se complexifie.

QUESTIONS

28. Partagez-vous les constatations du Ministère sur l'application des mesures pour rendre compte de la gestion de la forêt du domaine public ?
29. Jugez-vous que la population est suffisamment informée sur la gestion gouvernementale de la forêt du domaine public ?

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, la population doit être informée sur les activités des gestionnaires et des titulaires de droits. La priorité du Ministère à ce chapitre est d'améliorer sa prestation, de même que celles des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et des titulaires de conventions d'aménagement forestier, en matière de reddition de comptes.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de définir un cadre d'évaluation du régime forestier fondé sur les critères d'aménagement durable de la forêt et d'améliorer les systèmes ministériels de gestion de l'information ;
- de préciser les objectifs d'aménagement de la forêt du domaine public et de mettre en place des mécanismes favorisant la participation des intervenants et de la population concernée à leur détermination ;
- d'exiger des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et des titulaires de conventions d'aménagement forestier qu'ils rendent publiquement compte de l'atteinte de leurs objectifs d'aménagement de la forêt du domaine public, et tout particulièrement de l'application des dispositions du Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public ;
- d'améliorer la gestion des infractions notamment avec la publication des gestes sanctionnés ;
- de revoir les pénalités et les autres sanctions prévues à la loi pour les rendre réellement dissuasives.

QUESTION

30. **Ces mesures permettront-elles d'atteindre un degré acceptable de transparence dans la gestion du milieu forestier de même qu'en ce qui concerne les résultats de son aménagement ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou**

d'autres acteurs devraient-ils adopter en priorité ?

B- LA TRANSPARENCE DES RÔLES

Parallèlement à la mise à jour du régime forestier, le Ministère entreprend de moderniser l'ensemble du secteur forestier québécois. Le but de cette démarche est de créer une synergie dans le secteur forestier et de le doter d'une organisation permanente et efficace. Cette organisation, adaptée au contexte et aux enjeux de la gestion du milieu forestier, aurait une visibilité accrue auprès du public.

MISE EN SITUATION

L'organisation ministérielle connaît un certain essoufflement qui trouve son origine dans diverses causes. Le Ministère doit innover dans de nouveaux champs d'intervention, comme la gestion intégrée des ressources et le développement durable des forêts. L'augmentation et la diversification de ses clientèles le confrontent également à de nouvelles exigences en matière de gestion. Ces nouvelles responsabilités et obligations du Ministère s'ajoutent à ses activités régulières en matière d'attribution de ressource ligneuse et de gardiennage de la forêt. Parallèlement, les gestionnaires du Ministère doivent composer avec des ressources financières et un personnel en constante réduction.

Par ailleurs, la gestion des forêts est souvent effectuée de façon très sectorielle, ce qui a donné lieu au cours des dernières années à la mise en place de différentes tribunes ou organisations, comme les sociétés de protection des forêts et les agences de forêt privée. Sans juger de la performance de ces différentes structures, leur multiplication n'est pas sans causer une dispersion des ressources du Ministère et de l'industrie des produits forestiers.

À l'échelle nationale, l'aménagement forestier et la transformation de la matière ligneuse n'ont pas la visibilité dont ils devraient normalement bénéficier, compte tenu des enjeux qu'ils représentent. Au surplus, la population a une confiance limitée dans le Ministère comme gestionnaire de la forêt.

Revoir la structure du secteur forestier québécois se révèle donc un exercice nécessaire. Non seulement faut-il améliorer le régime forestier et relever les défis que pose la gestion du milieu, mais il importe de simplifier

La mise à jour du RÉGIME FORESTIER

les façons de faire et les relations entre les acteurs, d'améliorer l'efficacité globale de la gestion forestière, de favoriser une meilleure participation des milieux intéressés et de donner une plus grande visibilité au secteur forestier québécois.

QUESTION

31. Partagez-vous les conclusions du Ministère sur l'état de l'organisation du secteur forestier québécois?

ORIENTATION

Pour que la gestion des forêts se révèle durable, il faut pouvoir compter sur une organisation et des institutions efficaces et respectueuses des valeurs sociales.

Le Ministère entend, de concert avec ses partenaires et le milieu, restructurer le secteur forestier québécois à la lumière des différents enjeux de la gestion du milieu forestier. Le Ministère entend particulièrement clarifier ses responsabilités et celles des autres acteurs des secteurs public et privé engagés dans la gestion des ressources du milieu forestier.

PROPOSITIONS

Il est proposé :

- de recentrer le rôle du Ministère sur les fonctions de base de l'État, c'est-à-dire principalement l'étude et le suivi des grandes tendances socio-économiques, la définition des orientations et des politiques gouvernementales, la préparation des projets de lois et de règlements (notamment la définition des normes d'intervention en milieu forestier et l'établissement de la valeur des bois), l'attribution des ressources et la reddition de comptes ;
- de mettre en place un organisme propice à la mise en oeuvre d'un partenariat constructif, doté d'un fonctionnement souple et soumis à des règles élevées de transparence; le mandat principal de l'organisme serait de soutenir l'application du régime forestier.
- de privilégier une approche de gestion par résultats, prévoyante et transparente, permettant la simplification des façons de faire et le renforcement des responsabilités des utilisateurs du milieu forestier et des professionnels.

QUESTIONS

32. Ces mesures permettront-elles d'améliorer la gestion forestière ? Le cas échéant, quelles autres mesures le gouvernement, le Ministère ou d'autres acteurs devraient-ils adopter ?
33. Quel doit être le rôle de l'État en matière de gestion du milieu forestier ? Quelles responsabilités devraient ou pourraient être dévolues aux différents acteurs publics et privés engagés dans la gestion et l'aménagement du milieu forestier ?

Conclusion

De façon générale, la révision du régime forestier s'inspire des principes sur lesquels une gestion durable du milieu forestier doit prendre appui.

Le présent document passe en revue les principaux éléments qui ont permis de jeter les bases d'une mise à jour du régime forestier, soit un bilan du régime actuel, les enjeux que pose la gestion de la forêt et les objectifs que devrait poursuivre un régime forestier renouvelé. Pour que ces objectifs puissent être atteints, un certain nombre de propositions ont été élaborées. Ces propositions sont soumises à la consultation.

Plus globalement, non seulement la démarche entreprise tient-elle compte des dimensions sociale, environnementale et économique qu'un aménagement durable de la forêt doit considérer, mais elle mise sur la participation de tous et sur la transparence. Ainsi, la présente consultation doit fournir l'occasion aux personnes et aux organismes qui ont un intérêt dans la conservation et la mise en valeur des forêts d'enrichir la réflexion qui conduira à la mise à jour du régime forestier.

QUESTION

34. Estimez-vous que la démarche adoptée est adéquate et que le présent document de consultation vous permet d'exprimer entièrement votre point de vue sur la mise à jour du régime forestier ? Le cas échéant, quels sont les éléments supplémentaires qui devraient être pris en considération dans cette mise à jour ?