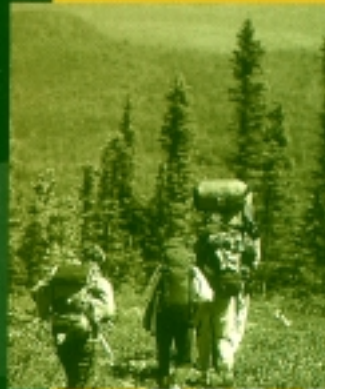




DOCUMENT
DE RÉFÉRENCE

Bilan • Enjeux • Orientations

Mise à jour
du RÉGIME FORESTIER



Québec 

**DOCUMENT
DE RÉFÉRENCE**

Bilan • Enjeux • Orientations

Gouvernement du Québec
Ministère des Ressources naturelles
Dépôt légal-Bibliothèque Nationale du Québec,1998
ISBN-2-550-33682-8
Code de diffusion : RN98-3090

Mise en garde

Il ne faudrait pas voir dans ce document la position officielle du ministère des Ressources naturelles sur les modifications à apporter au régime forestier actuel.

Présentation

Ce document fait le point sur les travaux de mise à jour du régime forestier québécois. Dans la partie A, on dresse le bilan en ce qui a trait aux objectifs du régime forestier. Dans la partie B, on décrit les enjeux environnementaux, sociaux et économiques de la gestion durable des forêts. Enfin, dans la partie C, on redéfinit les objectifs que le Québec doit se fixer en matière de conservation et de mise en valeur de ses forêts et on propose différentes mesures qui lui permettront de les atteindre.

Résumé

Le régime forestier vise cinq grands objectifs : la protection du milieu forestier, en vue d'en permettre l'utilisation polyvalente, le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu, la responsabilisation des industriels en matière d'aménagement forestier, le développement du secteur forestier et la protection de l'intérêt public.

Comme le régime forestier québécois n'a qu'une décennie, il est impossible de porter un jugement complet et définitif sur l'atteinte de ces objectifs. D'une part, certains résultats ne pourront être vérifiés qu'à plus long terme et, d'autre part, on devra compléter les informations actuellement disponibles. Dans l'ensemble, cependant, on constate que depuis l'entrée en vigueur du régime forestier et, surtout, de la *Loi sur les forêts* et des règlements afférents, la gestion et l'aménagement des forêts du domaine public se sont améliorés. Ainsi :

- on transforme plus de bois en provenance des forêts du domaine public ;
- on utilise un plus fort pourcentage des bois récoltés dans les forêts du domaine public et des sous-produits du bois, comme les copeaux, les sciures et les planures ;
- le taux d'utilisation des bois alloués dans les forêts du domaine public a augmenté ;
- un plus fort pourcentage des volumes totaux et des bois alloués dans les forêts du domaine public est dirigé vers les usines de bois d'œuvre ;
- la consommation de bois et de fibres provenant des sources d'approvisionnement prioritaires que sont la forêt privée, les copeaux, les sciures, les planures et les fibres de bois recyclées augmente plus que le taux d'utilisation des bois alloués dans les forêts du domaine public ;
- un nombre accru d'usines bénéficient dorénavant d'une sécurité d'approvisionnement à long terme, surtout dans le secteur du bois d'œuvre ;
- un ensemble de dispositions sont maintenant en place pour protéger le milieu forestier, dont celles du *Règlement sur les normes d'intervention dans les*

forêts du domaine public et de la **Stratégie de protection des forêts** ;

- les attributions de bois des forêts du domaine public respectent la possibilité forestière à rendement soutenu, tiennent compte des besoins réels des usines et ont un caractère résiduel, c'est-à-dire qu'elles pallient à l'impossibilité de s'approvisionner entièrement à d'autres sources ;
- un plus grand nombre de personnes, d'entreprises et d'organismes ont accès aux bois des forêts du domaine public ;
- les plans généraux et quinquennaux préparés par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier tiennent davantage compte des besoins exprimés par les municipalités régionales de comté et la population ;
- les dispositions prises pour financer les activités d'aménagement forestier assurent un partage des dépenses entre les industriels et l'État ainsi que la disponibilité des fonds nécessaires ;
- l'État tire des redevances accrues de la récolte des bois des forêts du domaine public.

Par contre, il est évident que l'on devra améliorer certaines dispositions du régime de même que les façons de gérer du Ministère et les pratiques des industriels. En effet :

- les volumes de bois qui ne sont pas attribués sur les territoires couverts par des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ne sont disponibles que pour ceux qui possèdent une usine de transformation des bois et ils ne peuvent pas être utilisés pour répondre aux demandes d'autres intervenants qui, de surcroît, sont de plus en plus nombreux et diversifiés ;
- le Ministère ne peut plus favoriser autant la construction de nouvelles usines ni l'augmentation de la capacité de production des établissements en place, car les volumes de bois ont été presque totalement attribués à long terme, du moins pour les essences les plus convoitées ; la consolidation et la

croissance de l'industrie des produits forestiers exigent donc une augmentation de la production des forêts publiques et privées ;

- chaque année, une partie des volumes attribués dans les forêts du domaine public n'est pas utilisée et on doit envisager des assouplissements pour permettre la récolte ponctuelle de ces bois ;
- les différents plans préparés par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier comportent des lacunes (données imprécises ou incomplètes, intégration inadéquate des stratégies des bénéficiaires d'une même aire, etc.) ;
- les mesures requises pour vérifier l'efficacité des dispositions 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 elles sont encore incomplètes ;
- la façon de calculer 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 instaurées pour informer et consulter le public sur les plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier préparés par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier n'obtiennent pas le succès espéré, car très peu de personnes manifestent leur intérêt ; le manque de publicité autour des consultations et l'hermétisme des plans sont notamment mis en cause ;
- les municipalités régionales de comté participent plus que le public aux consultations sur les plans d'aménagement, notamment parce que les bénéficiaires de contrats sont obligés de les consulter et parce qu'elles disposent de plus de ressources pour intervenir ; elles constatent néanmoins que la procédure de consultation actuelle comporte des lacunes ; elles souhaitent jouer un plus grand rôle et participer à l'élaboration des plans ;
- les mesures que le Ministère a adoptées pour faire respecter la loi et les règlements ne sont que partiellement efficaces ; une partie seulement des infractions seraient actuellement sanctionnées ;

- la gestion des forêts demeure sectorielle et les efforts de gestion intégrée marginaux.

Dans l'état actuel des connaissances et compte tenu des résultats observés jusqu'à maintenant, on peut affirmer que le régime forestier atteint en grande partie l'objectif de développement industriel qu'il poursuit. Des améliorations demeurent néanmoins souhaitables pour accroître les retombées de la transformation des bois et des fibres. Il faudra, essentiellement, accroître le taux d'utilisation des volumes disponibles, ouvrir des débouchés pour les essences qui ne trouvent actuellement pas preneur et favoriser la fabrication de produits à plus grande valeur ajoutée.

La poursuite des autres objectifs du régime forestier a également amené des améliorations notables, particulièrement aux chapitres de la protection du milieu forestier et de la consultation des populations locales. Plusieurs problèmes subsistent toutefois et l'on devra modifier les pratiques actuelles, notamment en ce qui a trait à la détermination des objectifs de production, au contrôle, au suivi et à l'évaluation des activités d'aménagement forestier, à l'aménagement intégré des ressources et à la transparence de la gestion forestière.

Par ailleurs, on ne peut mettre le régime forestier à jour sur la seule base des résultats actuels. Il faut en effet tenir compte des différents enjeux environnementaux, sociaux et économiques d'une gestion durable du milieu forestier. On devra prendre les moyens nécessaires pour : maximiser les avantages que l'on tire de l'utilisation et de l'aménagement de l'ensemble des ressources du milieu forestier ; faire participer les communautés concernées à la gestion des forêts ; respecter davantage les valeurs et les besoins propres à chaque communauté ; conserver la diversité des écosystèmes forestiers et en assurer l'intégrité. Ces moyens devront évidemment tenir compte des contraintes budgétaires actuelles et des politiques gouvernementales, par exemple en matière de déréglementation, de décentralisation, de développement régional, d'aménagement du territoire et de relations avec les Autochtones. Ils devront également être à la mesure de la capacité de payer des différents acteurs et respecter le principe de l'utilisateur payeur.

L'ensemble de ces considérations nécessite donc que l'on révise les objectifs du régime forestier. Les forêts

publiques et les ressources qu'elles renferment constituent un patrimoine national qui doit être géré et aménagé dans le meilleur intérêt de la population, c'est-à-dire conformément à ses valeurs et à ses aspirations. Ce patrimoine doit être protégé et utilisé de manière à en retirer le plus d'avantages et de bénéfices possible pour la population. Le régime forestier révisé devrait donc poursuivre les quatre objectifs généraux suivants :

- respecter les valeurs de la population et satisfaire ses besoins ;
- préserver la viabilité des écosystèmes forestiers ;
- augmenter les retombées socio-économiques liées à l'utilisation du milieu forestier ;
- accroître la transparence de la gestion du milieu forestier.

Les principales modifications proposées visent à améliorer l'utilisation de l'ensemble des ressources du milieu forestier, à clarifier les objectifs d'aménagement et de production à poursuivre, à accroître la participation de la population à la gestion des forêts, à améliorer la protection du milieu forestier, à accroître la transparence de la gestion forestière et à rendre le partage des bénéfices qu'on tire de nos forêts plus équitable.

Introduction

La *Loi sur les forêts* a été sanctionnée en décembre 1986. Sa mise en œuvre complète a toutefois été précédée d'une période transitoire, de 1987 à 1990. Cette période a été utilisée principalement pour négocier les premiers contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et pour développer les outils réglementaires et autres afférents à la loi, comme le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* ou le *Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestier*.

Il est impossible d'évaluer tout l'impact du régime forestier après une seule décennie. Certains résultats, comme celui de la remise en production des territoires forestiers ou l'atteinte des rendements forestiers escomptés ne pourront être vérifiés qu'à plus long terme. Il faut aussi constater que les objectifs visés n'étaient pas tous très clairement définis et que l'on n'a pas pris toutes les dispositions requises pour vérifier l'application de la loi. Conséquemment, certaines informations qui auraient été utiles pour dresser le bilan complet du régime forestier ne sont pas disponibles. Il est toutefois nécessaire de dresser le bilan du régime forestier, notamment parce :

- que le public est en droit d'obtenir l'information la plus complète possible sur les résultats obtenus depuis l'entrée en vigueur du régime et, plus spécifiquement, de la *Loi sur les forêts* ;
- qu'il faut s'assurer que les dispositions qui sont appliquées permettent de suivre l'évolution des enjeux de la gestion du milieu forestier.

La *Loi sur les forêts* a marqué un tournant majeur pour la gestion des forêts du Québec. En révoquant les concessions forestières et les autres formes de garanties d'approvisionnement qui étaient en vigueur à la fin de 1986, la loi mettait fin à un système d'allocation des bois de la forêt du domaine public qui datait de quelques décennies. Du même coup, elle abolissait l'exclusivité concédée à plusieurs entreprises forestières sur certains territoires et introduisait de nouvelles règles ou modalités de gestion des forêts 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 les ressources qu'il renferme 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.

Par ailleurs, la *Loi sur les forêts* et les règlements afférents ont été modifiés à plusieurs reprises depuis leur adoption. Ces modifications ont été apportées pour faciliter l'atteinte des objectifs poursuivis par l'État ou pour tenir compte de nouveaux besoins. Ces modifications visaient notamment à :

- rendre les plans généraux et quinquennaux d'aménagement forestier préparés par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement

Mise à jour du RÉGIME FORESTIER

- forestier accessibles au public, avant leur approbation, à des fins d'information et de consultation ; obliger les bénéficiaires de contrats à consulter les municipalités régionales de comté concernées par les mêmes plans ;
 - permettre d'octroyer des conventions d'aménagement forestier sur les réserves forestières afin d'élargir l'éventail d'entreprises et d'organismes (y compris les communautés autochtones, les municipalités locales et les municipalités régionales de comté) à qui l'État peut confier l'aménagement d'aires forestières pour favoriser le développement économique ;
 - permettre de réserver temporairement des volumes de bois dans les forêts du domaine public au profit d'une personne qui projette augmenter la capacité de transformation d'une usine ou en construire une nouvelle ;
 - permettre de limiter, en cours d'année, les coupes de bois dans les forêts du domaine public pour favoriser l'écoulement de surplus ponctuels de bois et de fibres provenant d'autres sources d'approvisionnement dont les forêts privées ou les sous-produits des usines de transformation ;
 - obliger à tenir compte des fibres recyclées disponibles dans le calcul des attributions de bois dans les forêts du domaine public ;
 - mieux protéger le milieu forestier et à en favoriser l'utilisation polyvalente, en améliorant les normes d'intervention en vigueur et en permettant de les adapter, au besoin, aux conditions locales ou à la nature des aménagements projetés ;
 - permettre que les redevances perçues pour la récolte de bois dans les forêts du domaine public puissent en partie être utilisées pour financer des activités d'aménagement dans les forêts des domaines public et privé, de même que des activités de protection ou de mise en valeur de l'ensemble des ressources du milieu forestier (le **Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier** a été instauré à la suite de ces changements législatifs) ;
 - créer la **Société de protection des forêts contre les insectes et les maladies** ainsi que 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 ;
 - créer 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 l'action du Ministère doit en favoriser l'aménagement durable afin de répondre aux besoins économiques, environnementaux et sociaux des générations actuelles et futures ;
 - établir les grands critères (6) requis pour mesurer le développement durable des forêts québécoises.
- Par ailleurs, les contextes économique, environnemental et social qui entourent la gestion des forêts se sont profondément transformés depuis l'entrée en vigueur de la loi comme en font foi :
- la libéralisation croissante des échanges commerciaux ;
 - l'augmentation du nombre de pays qui concurrencent l'industrie québécoise dans ses créneaux traditionnels ;
 - l'importance accrue accordée aux enjeux environnementaux ;
 - les difficultés socio-économiques des collectivités rurales et des communautés autochtones ;
 - les pressions exercées pour accroître la mise en valeur des ressources du milieu forestier et donner un accès élargi aux forêts publiques à d'autres utilisateurs que les industriels forestiers ;
 - les restrictions budgétaires qui obligent le gouvernement à réviser son rôle, ses priorités et ses façons de faire ;
 - la volonté gouvernementale d'alléger les contraintes administratives et réglementaires imposées aux entreprises et de décentraliser certaines de ses responsabilités ;
 - en bref, les demandes en vue de l'implantation d'une gestion durable des forêts.
- Le bilan du régime forestier doit donc permettre de vérifier si les objectifs visés lors de l'adoption de la *Loi sur les forêts* et de ses différentes modifications ont été ou seront atteints. Le Ministère doit aussi s'assurer qu'il ne se sera pas éventuellement aux prises avec des problèmes dont il n'aurait pas su détecter les signes avant-coureurs. Ce bilan doit également révéler dans quelle mesure les dispositions en vigueur sont suffisantes pour relever les défis de la gestion durable des forêts et, au besoin, déterminer les changements qui devront être apportés à la loi ou aux autres composantes du régime forestier.

Démarche

Le Ministère cherche à obtenir un large consensus sur les modifications qui seront apportées au régime forestier. Il vise plus précisément à :

- 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.

La démarche retenue par le Ministère comporte cinq grandes étapes :

- la production d'un bilan du régime forestier ;
- la documentation des enjeux de la gestion du milieu forestier ;
- la formulation de propositions préliminaires en ce qui a trait aux modifications à apporter aux lois, règlements, politiques, programmes et normes en vigueur ;
- des consultations publiques ;
- l'adoption d'un plan d'action en vue de mettre le régime forestier à jour à compter de 1999.

Les trois premières étapes ont été complétées. Les principaux travaux réalisés en vue de la production du bilan du régime ont été :

- la tenue d'enquêtes sur l'impact du régime forestier auprès des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, des municipalités régionales de comté et des directions régionales du Ministère ;
- la production, par des groupes de travail ministériels, de bilans thématiques sur l'octroi des droits forestiers, la tarification des bois, le financement des activités d'aménagement forestier, la planification des activités d'aménagement forestier, le suivi et le contrôle des activités d'aménagement forestier, la

protection des forêts, le développement industriel et la situation de la main-d'œuvre forestière ;

- l'analyse des bilans thématiques par le **Forum des directeurs des Secteurs des forêts et des services régionaux** et par le **Comité directeur de la mise à jour du régime forestier**.

L'examen des enjeux de la gestion du milieu forestier a donné lieu aux travaux suivants :

- la production d'un document qui décrit ces enjeux ;
- la production d'un document de travail sur des moyens pour relever les défis de la gestion durable du milieu forestier ;
- l'analyse des modifications à apporter au régime forestier, compte tenu des enjeux en cause, par le **Forum des directeurs des Secteurs des forêts et des services régionaux** et par le **Comité directeur de la mise à jour du régime forestier**.

Tous ces travaux ont permis la rédaction du présent document de référence (octobre 1998) qui propose un projet préliminaire de mise à jour du régime forestier.

Les étapes qui demeurent à franchir pour mettre le régime forestier québécois à jour sont, globalement :

- la tenue de consultations publiques sur les objectifs à retenir et sur les modifications à apporter au régime forestier ;
- la consultation des autres ministères concernés (ministère de l'Environnement et de la Faune, etc.) et des organismes centraux non gouvernementaux;
- l'analyse des résultats des consultations publiques;
- la formulation des recommandations sur les objectifs à retenir et les modifications à apporter au régime actuel ;
- l'analyse de l'impact des modifications proposées au régime forestier sur les clientèles du Ministère ;
- l'analyse comparative du régime proposé et des dispositions en vigueur dans les autres provinces canadiennes ou dans les États américains voisins du Québec ;

Mise à jour du RÉGIME FORESTIER

- la préparation d'un projet de loi modifiant la *Loi sur les forêts*, les lois connexes (au besoin) et le mémoire l'accompagnant ;
- la préparation des modifications aux règlements en vigueur (au besoin) ;
- la rédaction d'un document final sur la mise à jour du régime forestier en vue d'une diffusion élargie ;
- la correction des normes et instructions.

Table des matières

Mise en garde	III
Présentation	V
Résumé	VII
Introduction	1
Démarche	3
A - <u>Le bilan du régime forestier</u>	7
1. L'OCTROI DE DROITS DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC	9
1.1 L'OCTROI DE CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT FORESTIER	9
1.2 LA RÉSERVATION DE VOLUMES DE BOIS	14
1.3 L'OCTROI DE CONVENTIONS DE GESTION	15
1.4 L'OCTROI DE CONVENTIONS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER	15
1.5 LA GESTION DES RÉSERVES FORESTIÈRES	16
1.6 L'OCTROI DE PERMIS D'INTERVENTION À DES FINS MULTIPLES	17
2. LA TARIFICATION DES BOIS DES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC	19
3. LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER	21
4. LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC	24
5. LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC : LA PROTECTION DU MILIEU FORESTIER ET DE SES RESSOURCES	29
6. LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC : LE MAINTIEN DU RENDEMENT, LE MESURAGE DES BOIS RÉCOLTÉS, LE RESPECT DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS ET LA REDDITION DE COMPTES	33
7. LA PROTECTION DES FORÊTS CONTRE LES FEUX, LES INSECTES ET LES MALADIES	36
8. LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL	39
9. LA MAIN-D'ŒUVRE DANS LES FORÊTS PUBLIQUES	42
10. L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU RÉGIME FORESTIER	44
B - <u>Les enjeux de la gestion du milieu forestier</u>	49
1. LA GESTION DES FORÊTS POUR ET PAR LES GENS	52
2. LA GESTION DES FORÊTS POUR LA BIOSPHERE ET LE MILIEU NATUREL	53
3. LA GESTION DES FORÊTS POUR LES RESSOURCES ET POUR L'ÉCONOMIE	54
4. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE GESTION DURABLE DU MILIEU FORESTIER	56
C - <u>Recommandations</u>	57

A
Le bilan
du régime forestier



1. L'OCTROI DE DROITS DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC

La *Loi sur les forêts* stipule que le ministre des Ressources naturelles peut consentir un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier à une personne admissible, c'est-à-dire autorisée à construire ou à exploiter une usine de transformation du bois. Le ministre est autorisé à agir lorsque la possibilité forestière le permet et qu'il est dans l'intérêt public qu'un tel contrat soit consenti.

Le ministre peut par ailleurs conclure avec toute personne une convention par laquelle il lui confie l'aménagement d'aires forestières sur lesquelles ne s'exerce aucun contrat. L'octroi des conventions d'aménagement forestier a pour but de favoriser le développement économique. La durée de chaque convention est fixée par le ministre, qui peut également favoriser l'utilisation polyvalente du milieu forestier en autorisant la récolte de bois à diverses fins, comme la production de bois de chauffage, la réalisation d'aménagements fauniques, récréatifs ou d'utilité publique, en autorisant la culture et l'exploitation d'érablières à des fins acéricoles et la création de forêts d'enseignement et de recherche, de forêts d'expérimentation ou de stations forestières.

HISTORIQUE

À l'origine, la *Loi sur les forêts* a été adoptée dans le but, notamment, de résoudre les problèmes d'approvisionnement des usines de transformation du bois. En effet, différents facteurs laissaient craindre une pénurie de bois à moyen terme. Rappelons qu'une épidémie de tordeuses des bourgeons de l'épinette avait détruit 235 millions de mètres cubes de bois résineux ou l'équivalent de dix années de récolte. De plus, de 1976 à 1986, le développement du secteur du sciage avait entraîné une augmentation de plus de 30 % de la récolte de résineux.

Des lacunes avaient aussi été constatées au chapitre de l'aménagement des forêts du domaine public. Ainsi, au moment de l'adoption de la loi, on évaluait qu'il était possible de hausser la récolte annuelle moyenne de SEPM de 21 à 26 millions de mètres cubes, simplement en assurant la régénération de tous les sites exploités. Néanmoins, les engagements de l'État en

termes de garanties d'approvisionnement pour ces mêmes essences s'établissaient à quelque 29 millions de mètres cubes par année. Or, ce niveau de récolte était impossible à soutenir, compte tenu des pratiques qui étaient alors en vigueur. Finalement, l'exclusivité territoriale qui avait été concédée à certaines entreprises forestières limitait la possibilité d'assurer des approvisionnements stables à de nombreuses usines de transformation des bois. Avec l'adoption de la loi, le Ministère s'engageait donc dans une vaste réforme des attributions consenties dans les forêts du domaine public.

1.1 L'OCTROI DE CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT ET D'AMÉNAGEMENT FORESTIER

LE RÉGIME

Le bénéficiaire d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier a le droit d'obtenir chaque année un permis d'intervention pour récolter un volume de bois ronds, d'une ou de plusieurs essences, sur un territoire donné, ce qui lui permet d'assurer le fonctionnement de son usine de transformation du bois. Ce volume est fixé en tenant compte des besoins de l'usine et de la disponibilité de bois ronds ou de fibres provenant de sources d'approvisionnement prioritaires, comme les forêts privées, les copeaux, sciures et planures ou les fibres recyclées. Le volume de bois rond qui est attribué dans les forêts du domaine public est ainsi qualifié de résiduel dans la mesure où il comble les besoins d'une usine incapable de s'approvisionner entièrement à d'autres sources.

La personne à qui le ministre consent un contrat doit payer des droits de coupe annuels établis selon le volume récolté. Elle a aussi plusieurs autres obligations, dont celles de planifier et d'effectuer les traitements sylvicoles requis pour atteindre le rendement forestier annuel fixé pour chacune des aires destinées à la production forestière. Chaque bénéficiaire d'un contrat est par ailleurs tenu d'évaluer la qualité et l'envergure des traitements qu'il a effectués et d'en rendre compte chaque année.

Le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier est d'une durée de vingt-cinq ans. Tous les cinq ans, à compter du jour où il a pris effet, il est

prolongé d'une autre période quinquennale si son bénéficiaire a respecté ses engagements et les dispositions de la loi. Lors de la prolongation du contrat, le Ministère peut réviser le volume attribué, pour tenir compte des besoins changeants de l'usine, des volumes de bois ou de fibres disponibles à d'autres sources d'approvisionnement, d'une révision du calcul de la possibilité annuelle de coupe rendue consécutive à l'acquisition de nouvelles données ou, encore, des activités d'aménagement forestier réalisées au cours des cinq dernières années.

Par ailleurs, le ministre peut résilier un contrat lorsque le bénéficiaire ne respecte pas ses obligations ou les normes d'intervention forestière, qu'il n'acquiesce pas les droits de coupes qu'il doit à l'État, que son usine a cessé ses opérations depuis un an et demi ou plus, ou qu'il y a un changement dans le contrôle des actifs de l'usine.

L'octroi de contrats permet, notamment, d'assurer la stabilité des approvisionnements des usines et l'utilisation optimale des bois en provenance des différentes sources d'approvisionnement.

LE BILAN

Assurer la stabilité des approvisionnements des usines

Faits saillants :

- a) L'octroi de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier au terme de la période transitoire
 - Au cours de la période transitoire de 1987-1990, le Ministère a consenti 288 contrats, dont 247 pour l'approvisionnement d'usines de bois d'œuvre et 41 pour celui d'usines de trituration.
 - Le nombre d'usines qui jouissaient d'une sécurité d'approvisionnement à long terme dans les forêts publiques est passé de 200 en 1987 à 288 en 1990, soit une hausse de 44 %. C'est l'industrie du bois d'œuvre qui a le plus profité de ce changement puisque le nombre d'établissements qui jouissent de cette sécurité à long terme est alors passé de 166 à 247.

- Les attributions d'essences du groupe SEPM ont été substantiellement réduites. Le 31 mars 1987, elles totalisaient 28,9 millions de mètres cubes par année et elles excédaient de 14 % la possibilité forestière. Le 31 mars 1991, elles ne se chiffraient plus qu'à 25,9 millions de mètres cubes. Elles étaient donc inférieures à la possibilité forestière alors évaluée à 27,5 millions de mètres cubes.
 - Les volumes de SEPM attribués à long terme à l'industrie du bois d'œuvre sont passés de 15,6 à 17,6 millions de mètres cubes. Par contre, ceux attribués à des usines de trituration ont baissé de 8,4 à 8,1 millions de mètres cubes.
 - Du 31 mars 1987 au 31 mars 1991, les attributions d'essences des groupes pins et pruches, thuya, feuillus durs et peupliers ont augmenté de 35 % pour se chiffrer à 4,9 millions de mètres cubes. Elles correspondaient respectivement à 73 %, 20 %, 30 % et 56 % de la possibilité forestière établie pour chacun de ces groupes d'essences.
- b) L'octroi de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier de 1991 à 1996
 - De 1991 à 1996, près d'une vingtaine de nouveaux contrats ont été consentis chaque année par le ministre. Ainsi, des 262 contrats en vigueur le 31 mars 1996, 113 (43 %) avaient été octroyés après la période transitoire, dont 73 à la suite de transactions qui avaient affecté les actifs des usines en cause. Par contre, 40 nouvelles usines ont obtenu un contrat entre 1991 et 1996, dont 36 dans le secteur du bois d'œuvre.
 - De 1991 à 1996, le nombre de contrats accordés pour les usines de bois d'œuvre est passé de 254 à 232. On a en effet assisté à une vague de consolidation des usines qui était devenue incontournable à cause d'une importante sous-utilisation de la capacité de transformation. Par ailleurs, quelques propriétaires d'usines ont renoncé à leur contrat parce qu'ils jugeaient trop lourdes les responsabilités qui leur incombaient en vertu de la *Loi sur les forêts*.
 - De 1991 à 1996, le nombre de contrats octroyés à des usines de trituration est passé de 41 à 30. Cette diminution s'explique principalement du fait que les changements apportés aux modes d'approvisionnement des usines (utilisation accrue des

Mise à jour du RÉGIME FORESTIER

- copeaux et des fibres recyclées) pour tenir compte des changements technologiques ont éliminé la nécessité de détenir un contrat.
- Depuis 1990, quelque 550 modifications ont été apportées aux contrats en dehors des dates de prolongation quinquennale prévues par la loi. Ces modifications visaient à améliorer l'approvisionnement des usines ou la provenance des volumes attribués. Pour leur part, les volumes attribués ont été modifiés à 379 reprises : 287 avenants ont entraîné une hausse des attributions consenties ; 78 autres ont réduit les attributions des bénéficiaires ; 14 avenants ont modifié les essences attribuées sans toutefois affecter les volumes. En somme, l'ensemble de ces avenants ont fait augmenter les attributions de bois en provenance des forêts du domaine public de 3,7 millions de mètres cubes. Les territoires d'approvisionnement ont subi 329 modifications. Le Ministère et les bénéficiaires ont négocié ces modifications même si la loi ne prévoit pas explicitement que des contrats puissent être modifiés entre deux périodes quinquennales, sauf lorsque cela est requis pour respecter une autre loi que la *Loi sur les forêts* ou pour tenir compte de l'intérêt public.
 - Le 31 mars 1996, les attributions consenties dans le groupe d'essences SEPM atteignaient 27,5 millions de mètres cubes, sur une possibilité de 28,2 millions de mètres cubes, soit une augmentation de 6 % par rapport au 31 mars 1991. Les attributions avaient aussi augmenté pour les groupes d'essences pins et pruches (+ 2,5 %), thuya (+ 42,5 %), feuillus durs (+ 52 %) et peupliers (+ 60 %).
 - En fait, le 31 mars 1996, les attributions globales avaient augmenté, approximativement, de 1,5 million de mètres cubes par rapport à celles de 1991. Ces augmentations avaient cependant été consenties en respectant la possibilité forestière calculée pour les différents groupes d'essences. On constatait toutefois que les volumes attribués pour les essences du groupe SEPM se rapprochaient significativement de la limite maximale de la possibilité forestière (92,5 %).
 - En 1995-1996, 80 % des bois ronds consommés au Québec l'ont été par des usines de bois d'œuvre, comparativement à 64 % en 1990-1991.
- c) La résiliation de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier
- Entre 1989 et 1996, 150 contrats ont été résiliés pour différents motifs, soit une moyenne de 21 par année. Dans 50 % des cas, ces résiliations étaient obligatoires en raison de transactions sur les actifs des usines. Dans 67 cas sur 69, ces transactions visaient l'acquisition de scieries par des papetières qui cherchaient à accroître la sécurité de leurs approvisionnements. Dans la majorité des cas, de nouveaux contrats ont été consentis aux acquéreurs.
 - Quarante-sept résiliations s'imposaient étant donné la fermeture définitive des usines (28 cas) ou des faillites (19 cas). Ces cas se sont produits entre 1991 et 1993, alors que l'industrie des produits forestiers connaissait des difficultés économiques. On a résilié un contrat parce que l'usine du bénéficiaire n'était plus exploitée depuis plus d'un an et demi. Par ailleurs, dix-neuf résiliations ont résulté de l'évolution des besoins des usines qui ne justifiaient plus d'approvisionnements des forêts publiques. Quatre autres contrats ont été résiliés parce que leurs bénéficiaires n'avaient pas respecté leurs engagements. Deux d'entre eux n'avaient pas payé leurs droits de coupe.
 - La résiliation de contrats a libéré quelque 13,9 millions de mètres cubes de bois qui ont, pour la plupart, été attribués depuis.
- d) La prolongation des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier
- Le 31 mars 1997, 173 des 276 contrats en vigueur ont été révisés et prolongés. Aucun bénéficiaire ne s'est vu refuser la prolongation de son contrat pour non-respect de ses obligations contractuelles. Les attributions consenties ont été abaissées ou haussées dans respectivement 20 % et 38 % des cas de révision. Les diminutions d'attribution ont été rendues nécessaires en raison d'une réévaluation à la baisse de la possibilité forestière dans certaines aires communes ou d'une diminution de la demande de bois en provenance des forêts publiques de la part de certaines usines. Les hausses d'attribution ont été rendues possibles parce qu'il y

avait eu augmentation de la possibilité forestière ou parce que des papetières avaient renoncé à leurs contrats et libéré ainsi des volumes de bois.

- Les attributions consenties ont augmenté de 686 000 mètres cubes par année. Cette augmentation n'a cependant comblé qu'une partie de la demande d'approvisionnements additionnels, particulièrement en ce qui a trait aux essences des

groupes SEPM et feuillus durs destinées au secteur du bois d'œuvre.

Le **Tableau 1** illustre l'évolution du nombre de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, des volumes attribués et de la possibilité forestière, de 1987 à 1996.

Tableau 1

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CONTRATS D'APPROVISIONNEMENT
ET D'AMÉNAGEMENT FORESTIER,
DES VOLUMES ATTRIBUÉS ET DES POSSIBILITÉS FORESTIÈRES,
DE 1987 À 1996**

Date	N ^{bre} de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier	Volumes attribués Millions de mètres cubes		Possibilité forestière Millions de mètres cubes	
		SEPM	Autres	SEPM	Autres
31-03-87	200*	29,0	4,3	25,4	9,3
31-03-91	295	25,9	5,0	27,5	12,7
31-03-96	262	27,5	7,3	28,2	13,5

* Concessions forestières et conventions de garanties d'approvisionnement

Constats :

Les principales conclusions qui ressortent de l'examen des contrats consentis depuis l'entrée en vigueur du régime forestier sont les suivantes :

- le gouvernement est en mesure de respecter ses engagements en ce qui a trait à l'approvisionnement des usines compte tenu des stratégies d'aménagement forestier qui ont été déployées ;
- un plus grand nombre d'entreprises forestières profitent désormais d'une sécurité d'approvisionnement à long terme ;
- la demande de bois provenant des forêts du domaine public est importante et elle demeure en partie non comblée ;

- certaines essences se font rares et les industriels se font une concurrence plus vive pour se les approprier.

Lors de son adoption, la *Loi sur les forêts* stipulait qu'une personne qui était titulaire d'un permis d'exploitation d'une usine de transformation des bois, le 31 mars 1987, et qui avait transformé des bois prélevés dans les forêts du domaine public de façon continue au cours des cinq années précédentes, avait le droit d'obtenir un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier.

Depuis la fin de la période transitoire, d'autres contrats ont été accordés, selon la demande surtout. Quelques critères ont cependant été établis pour orienter l'attribution des volumes disponibles de bois dans les forêts

du domaine public lorsqu'ils sont convoités par plusieurs personnes. Ces critères sont :

- la santé financière du demandeur ;
- l'impact régional du projet ;
- le nombre d'emplois qui seraient créés ou maintenus ;
- l'importance de l'entreprise dans la collectivité ;
- l'apport du projet en valeur ajoutée.

La plupart des intéressés questionnés jusqu'à maintenant se disent d'accord avec ces critères. Cependant, tous ne s'entendent pas sur l'importance relative qu'il faut leur accorder. Par exemple, les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier accordent davantage d'importance aux critères **création d'emplois** (entreprises qui transforment moins de 100 000 mètres cubes) ou **maintien des emplois** (entreprises qui transforment plus de 100 000 mètres cubes). Pour leur part, les municipalités régionales de comté privilégient le critère **impact régional des projets**. Elles disent également douter que le Ministère applique réellement ces critères et elles souhaitent être davantage impliquées dans le processus d'attribution des bois des forêts du domaine public.

Il faut aussi mentionner qu'aucun critère n'est retenu pour déterminer le mode d'attribution des bois (contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier ou convention d'aménagement forestier) qui devrait être privilégié, selon les circonstances, lorsqu'on doit attribuer un volume de bois disponible sur une réserve forestière. De plus, aucun critère n'est employé pour orienter la signature de conventions d'aménagement forestier avec certains partenaires. On se demande d'ailleurs si le Ministère doit favoriser les municipalités lorsqu'il s'agit d'aménager des réserves forestières situées à l'intérieur des limites municipales.

Assurer l'utilisation optimale des bois en provenance des différentes sources d'approvisionnement

Faits saillants :

- Les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier octroyés pendant la période transi-

toire ont permis de réduire, le 31 mars 1991, les attributions annuelles consenties dans les forêts du domaine public de 33,3 à 30,9 millions de mètres cubes.

- Le Ministère respecte la possibilité forestière établie pour chaque groupe d'essences forestières lorsqu'il attribue les bois des forêts du domaine public.
- À partir de 1994-1995, on a constaté que plusieurs attributions ont dépassé la possibilité forestière qui avait été réduite à la suite de la préparation et de l'approbation des plans généraux d'aménagement forestier. Ces dépassements temporaires résultaient du fait que les dates de révision quinquennale des contrats ne coïncident pas avec celles de mise en vigueur des plans généraux. Lors de l'émission des permis d'intervention, le Ministère peut toutefois s'assurer que la récolte de bois n'excède pas la possibilité forestière réévaluée. Ces situations de dépassement sont par ailleurs susceptibles de créer des iniquités entre bénéficiaires d'une même aire commune lorsqu'une partie d'entre eux seulement absorbe temporairement les baisses de possibilité. De plus, elles discréditent un peu les consultations publiques qui entourent les plans généraux, puisque ces plans ne sont pas immédiatement pleinement respectés après approbation.
- Depuis 1987, les volumes destinés aux usines du secteur du bois d'œuvre ont augmenté.
- L'augmentation des volumes attribués dans les forêts du domaine public (en 1995-1996, ces attributions atteignaient 89 % des possibilités en toutes essences) a diminué la possibilité qu'a le Ministère de favoriser la construction de nouvelles usines de transformation des bois ou l'augmentation de la production dans les établissements en place et, conséquemment, elle a pu freiner la réalisation de projets à plus grande valeur ajoutée.
- Tous les volumes attribués ne sont pas complètement utilisés chaque année (les volumes non utilisés se chiffrent à quelque 4 millions de mètres cubes par année toutes essences confondues).
- Le Ministère a respecté le caractère résiduel des bois en provenance des forêts du domaine public, dans la mesure où les attributions tiennent compte à la fois des besoins des usines ainsi que des bois et des fibres disponibles dans les autres sources d'approvisionnement.

Constats :

Plusieurs facteurs doivent être considérés lors de l'attribution des bois des forêts du domaine public : distances à parcourir, accessibilité des bois ou des fibres des essences et des qualités recherchées, nécessité pour l'industriel d'avoir une certaine sécurité d'approvisionnement pour assurer le financement de son projet, besoins d'aménagement de la forêt publique. Malgré tout, on peut conclure que le principe de «résidualité» est respecté.

Premièrement, les besoins des usines sont généralement bien évalués. En 1995-1996, le taux d'utilisation de la consommation autorisée, toutes essences confondues, a été de 85 %. Il a atteint 90 % dans le cas des usines qui consomment des essences du groupe SEPM et 80 % dans le cas des usines de trituration qui consomment des essences feuillues. Il n'a toutefois été que de 60 % pour ce qui est des usines de bois d'œuvre qui consomment également des essences feuillues. Différents facteurs peuvent expliquer ce dernier résultat comme l'imprécision des données d'inventaire forestier ou la sélectivité des usines de sciage en termes de qualité des bois recherchés. Cependant, les résultats obtenus s'avèrent globalement satisfaisants dans la mesure où ils s'approchent de la consommation réelle des usines et tiennent compte des fluctuations possibles des marchés (nécessité d'une marge de manœuvre).

Deuxièmement, les volumes de bois et de fibres disponibles dans les sources d'approvisionnement autres que les forêts du domaine public sont également bien évalués. On constate, en effet, que la consommation de bois en provenance de ces autres sources d'approvisionnement progresse plus rapidement. La consommation totale de bois et de fibres, toutes essences et toutes provenances confondues, est passée de 48,2 millions de mètres cubes en 1990-1991 à 60,3 millions de mètres cubes en 1995-1996, mais la majeure partie de cette augmentation de 12,1 millions de mètres cubes est venue des sources d'approvisionnement autres que les forêts publiques (7,4 millions de mètres cubes). Plus spécifiquement :

- dans les forêts privées, le taux d'utilisation des prélèvements admissibles, toutes essences confondues, est passé de 66 %, en 1990-1991, à 75 %, en 1995-1996 ;

- la consommation de volumes de bois ronds, de copeaux, de sciures et de rabotures importés de l'extérieur du Québec a augmenté de 5,3 millions de mètres cubes, en 1990-1991, à 6,1 millions de mètres cubes en 1995-1996 ;
- entre 1990-1991 et 1995-1996, le niveau de consommation des copeaux, sciures et rabotures s'est maintenu autour de 90 % des volumes disponibles.

En fait, ce n'est pas vraiment le calcul des volumes résiduels qui est problématique, mais plutôt le fait que ces volumes ne sont réajustés que tous les cinq ans. Ce délai rend problématique l'utilisation complète des volumes disponibles dans les autres sources d'approvisionnement lorsque les besoins de l'industrie diminuent en raison des cycles économiques. L'article 46.1 de la *Loi sur les forêts* permet, par ailleurs, de résoudre en partie ces problèmes ponctuels, mais son application soulève plusieurs difficultés et cause des iniquités entre les industriels. Il a d'ailleurs été modifié encore récemment pour permettre de tenir compte dans son application des performances variables des industriels. On constate aussi une meilleure utilisation des bois disponibles dans les forêts du domaine public. Néanmoins, une partie des besoins d'approvisionnement ne sont pas comblés même si certains des volumes attribués ne sont pas récoltés. Par ailleurs, on a peu de moyens pour favoriser l'utilisation des bois récoltés dans les forêts du domaine public pour la fabrication de produits à grande valeur ajoutée.

1.2 LA RÉSERVATION DE VOLUMES DE BOIS

LE RÉGIME

La *Loi sur les forêts* permet de conclure une entente avec une personne qui projette construire une usine de transformation du bois, ou augmenter la capacité d'une usine existante, et de lui réserver à cet effet un volume de bois provenant des forêts du domaine public pendant une période de six mois. Le but de cette disposition est de créer des conditions qui favorisent la réalisation de projets industriels.

Une telle entente peut être conclue lorsque les sources d'approvisionnement en matière ligneuse sont suffisantes et que la possibilité forestière est respectée. Elle est renouvelable pour cinq périodes de six mois. Elle

comporte, pour son bénéficiaire, l'obligation de payer des droits qui égalent 20 % du produit du volume de bois réservé multiplié par le taux unitaire établi conformément à l'article 72 de la loi.

LE BILAN

Favoriser de nouveaux projets industriels

Faits saillants :

- Le 31 mars 1996, 63 ententes avaient été conclues, près de 5,2 millions de mètres cubes de bois avaient été réservés et 4,9 millions de dollars avaient ainsi été versés au gouvernement à ce chapitre.
- Trente-neuf de ces ententes ont permis de réaliser des projets industriels qui ont donné lieu à des attributions totales de 2,8 millions de mètres cubes de bois. Vingt nouvelles usines ont ainsi vu le jour et 19 établissements ont fait l'objet de travaux d'expansion. Douze autres projets, qui nécessiteraient des attributions de l'ordre de 1,2 million de mètres cubes sont toujours à l'étude. Enfin, douze ententes ont pris fin sans que les projets n'aient été réalisés.

Constats :

Les dispositions de la loi, qui permettent d'assurer des approvisionnement stables aux promoteurs de projets industriels, semblent contribuer à l'atteinte de l'objectif visé.

1.3 L'OCTROI DE CONVENTIONS DE GESTION

LE RÉGIME

Au moment de son adoption, la *Loi sur les forêts* prévoyait la possibilité pour le ministre de signer des conventions de gestion forestière pour confier à des personnes l'aménagement de certains territoires forestiers constitués en réserves forestières. Cette disposition visait surtout à corriger le morcellement des forêts privées autrement qu'en permettant à des particuliers d'acquérir des forêts publiques. Elle visait aussi à favoriser l'établissement ou la consolidation d'entreprises sylvicoles.

LE BILAN

Corriger le morcellement des forêts privées

Faits saillants :

- De telles conventions existaient déjà depuis 1981 dans le Bas-Saint-Laurent (9 conventions) et la Gaspésie (5 conventions). Tous les bénéficiaires étaient des organismes de gestion en commun.
- Aucune nouvelle convention n'a été octroyée de 1986 à 1993, date à laquelle cette disposition a été abolie.

Constats :

L'octroi de conventions de gestion forestière a permis d'aménager quelque 91 700 hectares de forêts du domaine public. Ces travaux ont été financés en grande partie par le gouvernement, par l'intermédiaire du **Programme d'aide à la mise en valeur des forêts privées**. Les conventions de gestion n'ont toutefois pas permis de corriger le morcellement des forêts privées.

Favoriser la création d'entreprises sylvicoles

Les conventions de gestion forestière n'ont également pas permis de créer des entreprises sylvicoles. Par contre, elles ont contribué à assurer la viabilité des organismes de gestion en commun.

1.4 L'OCTROI DE CONVENTIONS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER

LE RÉGIME

Depuis 1993, le ministre peut conclure avec toute personne une convention d'aménagement forestier en vue de favoriser l'aménagement des réserves forestières. Cette disposition vise également à élargir l'éventail des personnes qui peuvent accepter la responsabilité d'aménager les forêts du domaine public à des fins de développement économique. Ces conventions peuvent notamment être signées avec des municipalités locales ou des municipalités régionales de comté.

Les aires forestières couvertes par une convention d'aménagement forestier doivent être aménagées selon un plan approuvé par le ministre. Le bénéficiaire d'une convention doit se conformer aux normes d'intervention forestière prescrites par voie réglementaire ou par le ministre. S'il n'en est pas exempté, en tant que municipalité, il doit aussi payer les droits prescrits. Une convention peut être signée par plusieurs bénéficiaires qui sont dès lors tenus de s'entendre afin d'intégrer leurs interventions.

LE BILAN

Permettre à des personnes de participer à l'aménagement des forêts du domaine public

Faits saillants :

- Au mois de décembre 1996, 43 conventions étaient en vigueur et les volumes en cause totalisaient 281 722 mètres cubes.
- Dix-huit de ces conventions avaient été signées avec des organismes de gestion en commun et des coopératives forestières, principalement dans les régions du Bas-Saint-Laurent (9) et de la Gaspésie (6) et treize l'avaient été avec des titulaires de permis d'usines, toutes dans la région de la Côte-Nord.

Cinq conventions avaient aussi été signées avec des municipalités locales de l'Abitibi-Témiscamingue et avec une municipalité régionale de comté de la région de Québec.

Constats :

La possibilité de signer des conventions d'aménagement forestier est récente, ce qui explique en partie le nombre peu élevé des conventions conclues à ce jour. Par contre, certains facteurs limitent la possibilité de signer des conventions d'aménagement forestier :

- ces conventions ne s'appliquent qu'aux réserves forestières ; or, les superficies actuellement érigées en réserves sont relativement peu importantes ;
- certaines réserves forestières sont déjà consacrées à des usages exclusifs, comme la recherche et l'expérimentation ; elles ne sont donc pas disponibles pour l'octroi de conventions d'aménagement forestier ;

- les réserves forestières sont dispersées et peu productives ; leur aménagement nécessiterait dans bien des cas des déboursés supérieurs aux revenus qu'on pourrait tirer, à court terme, de la récolte du bois ;
- les municipalités intéressées à signer des conventions voudraient aménager ou gérer l'ensemble des ressources qu'on trouve sur le territoire forestier, dont les ressources fauniques. Or, la convention d'aménagement forestier ne donne pas cette latitude.

L'octroi des conventions d'aménagement forestier a permis à de nouvelles personnes d'intervenir dans l'aménagement des forêts du domaine public. Il a aussi contribué à l'approvisionnement des usines de transformation des bois. En 1995-1996, on a récolté 146 703 mètres cubes de bois dans les territoires sous conventions et 93 % de ce volume a été transformé par des usines de bois d'œuvre. Par contre, ces volumes ont surtout alimenté des usines qui bénéficient déjà d'approvisionnements stables et ils n'ont pas été considérés dans le calcul de volumes de bois attribués dans les forêts du domaine public.

1.5 LA GESTION DES RÉSERVES FORESTIÈRES

LE RÉGIME

En vertu des dispositions de la *Loi sur les forêts*, les réserves forestières sont constituées d'aires forestières où aucun contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier ne s'exerce. S'il veut favoriser l'aménagement de ces aires, le ministre peut y consentir un ou des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (dès lors le statut de réserve forestière devient caduc) ou il peut, sans en affecter le statut de réserve forestière :

- conclure des conventions d'aménagement forestier ;
- y constituer des forêts d'enseignement et de recherche, des forêts d'expérimentation ou des stations forestières ;
- permettre l'exécution d'une garantie de suppléance ;

- y faire lui-même exécuter des travaux d'aménagement forestier et mettre les bois récoltés en vente lors d'enchères publiques.

Au moment de l'adoption de la *Loi sur les forêts*, le seul objectif visé par le gouvernement en créant les réserves forestières était de conserver une marge de manœuvre pour favoriser certains projets industriels. Depuis quelques années, cette marge de manœuvre a permis de répondre à diverses demandes.

LE BILAN

Favoriser l'essor de projets industriels et autres

Faits saillants :

- Au terme de la période de transition, la superficie totale des réserves forestières se chiffrait à 41 806 kilomètres carrés, soit 11 % des superficies forestières exploitables dans le domaine public. Depuis 1991, le ministre a consenti des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier sur une partie de ces réserves et leur superficie totale n'était plus que 31 678 kilomètres carrés, le 31 mars 1996.
- Le ministre a signé 47 conventions d'aménagement forestier qui portent sur une superficie totale de 217 624 hectares.
- Le 31 mars 1996, on recensait sur les réserves forestières 16 forêts d'enseignement et de recherche, qui couvraient une superficie totale de 36 190 hectares, 385 forêts d'expérimentation (on en compte 211 à l'extérieur des réserves forestières) et une station forestière.
- De 1991 à 1996, on a investi près de 9,4 millions de dollars pour aménager les réserves forestières, surtout dans les régions de Québec et de la Côte-Nord. Ces données sont toutefois fragmentaires.

Constats :

L'intégration d'une partie des réserves forestières à des aires communes a permis d'augmenter de 525 000 mètres cubes les volumes de bois attribués aux usines de transformation du bois et de favoriser ainsi le développement de l'industrie forestière. Les bois en cause appartiennent surtout au groupe SEPM.

Les réserves forestières donnent au gouvernement une marge de manœuvre qui lui permet d'accéder à d'autres demandes que celles des industriels forestiers. Cette marge de manœuvre est de plus en plus précieuse. Les réserves forestières comblent une partie des besoins, mais elles sont dispersées, souvent peu productives et on ne peut en augmenter la superficie sans affecter les droits consentis dans le cadre des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.

1.6 L'OCTROI DE PERMIS D'INTERVENTION À DES FINS MULTIPLES

LE RÉGIME

Le Ministère peut favoriser l'utilisation polyvalente du milieu forestier en y autorisant des activités d'aménagement forestier qui visent d'autres fins que l'approvisionnement des usines de transformation des bois. Ainsi, en vertu des dispositions des articles 10 à 23 de la *Loi sur les forêts*, des permis d'intervention peuvent être délivrés pour :

- la récolte de bois de chauffage à des fins domestiques ou commerciales ;
- la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles ;
- la réalisation de travaux d'utilité publique ;
- la réalisation d'activités minières ;
- la réalisation d'aménagements fauniques ou récréatifs.

La loi précise les conditions rattachées à chacun de ces permis d'intervention. Ils sont tous valides pour une période d'un an, sauf le permis délivré pour la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles, qui a une durée de 5 ans et qui est renouvelé si le titulaire a respecté ses obligations, s'il a soumis un rapport de ses activités et s'il a exploité chaque année 50 % et plus en moyenne de la capacité d'entailage de l'érablière. Le renouvellement du permis délivré pour la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles peut toutefois être refusé lorsqu'il s'agit d'autoriser un usage d'utilité publique. Ce permis peut aussi être révoqué lorsque son titulaire fait défaut de respecter ses engagements.

LE BILAN

Permettre, dans une aire commune ou dans une réserve forestière, la réalisation d'activités d'aménagement forestier à des fins autres que l'approvisionnement d'une usine de transformation des bois

Faits saillants :

- Environ 13 000 permis de récolte de bois de chauffage à des fins domestiques sont délivrés chaque année, particulièrement dans les régions du Saguenay—Lac-Saint-Jean (4 500 permis) et de l'Abitibi-Témiscamingue (2 500 permis). Ces permis procurent des redevances annuelles de l'ordre de 200 000 \$. Le volume annuel de récolte est d'environ 170 000 mètres cubes. Dans les régions du Bas-Saint-Laurent, de Québec et de l'Estrie, la demande de permis est supérieure à l'offre.
- Quelque 175 permis de récolte de bois de chauffage à des fins commerciales sont délivrés annuellement, notamment à des organismes qui gèrent la faune sur les terres du domaine public. La récolte annuelle moyenne ainsi autorisée, qui est de 53 500 mètres cubes, rapporte plus de 100 000 \$.
- Une centaine de permis sont émis chaque année pour autoriser des travaux d'aménagement forestier à des fins d'utilité publique. Les volumes annuels ainsi récoltés varient considérablement selon la nature des projets réalisés, mais, bon an mal an, les revenus qui en découlent dépassent les 200 000 \$.
- Quelque 200 permis sont délivrés chaque année pour la réalisation de travaux d'aménagement forestier à des fins minières. Les revenus annuels tirés de ces permis varient considérablement, selon les volumes récoltés. Ils se chiffraient à 278 000 \$, en 1994-1995, et à 107 000 \$, en 1995-1996.
- Plus de 200 permis sont délivrés chaque année pour la réalisation d'aménagements fauniques ou récréatifs. Les volumes récoltés grâce à ces permis se situent entre 10 000 et 15 000 mètres cubes et rapportent à l'État des revenus annuels de 17 000 \$ à 35 000 \$.

- Environ 1 000 permis délivrés à des fins de culture et d'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles étaient en vigueur en 1995-1996. Ils couvraient une superficie approximative de 22 000 hectares. Les revenus tirés de ces permis totalisaient 440 500 \$ en 1995-1996. La demande de nouveaux permis est forte, car l'acériculture rapporte des revenus importants. On ne parvient d'ailleurs pas à la combler dans six régions du Québec. Ainsi, 450 demandes seraient en attente pour des superficies qui totaliseraient quelque 16 000 hectares.

Constats :

Le Ministère reçoit chaque année de nombreuses demandes de permis d'intervention destinés à diverses fins. Les quelque 15 000 permis ainsi délivrés annuellement génèrent des revenus légèrement supérieurs à un million de dollars. On constate toutefois certains problèmes :

- toutes les demandes de permis ne sont pas comblées en raison d'un manque de ressources ligneuses ;
- à cause du grand nombre de permis délivrés, il est difficile de contrôler les travaux des détenteurs et, notamment, de vérifier s'ils respectent les normes d'intervention dans les forêts du domaine public ;
- les tarifs établis pour la récolte de bois de chauffage à des fins domestiques et pour la réalisation d'aménagements fauniques et récréatifs ne tiennent pas compte de la valeur marchande des bois ; les loyers exigés des titulaires de permis pour la culture et l'exploitation des érablières à des fins acéricoles sont encore inférieurs à ceux qu'on demande dans le secteur privé, malgré un certain rattrapage effectué au cours des dernières années ;
- la coexistence des détenteurs de permis délivrés à des fins autres que l'approvisionnement des usines de transformation du bois et des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier pose des problèmes ;
- la comptabilité forestière liée aux activités de récolte autorisées en vertu de ces divers permis est déficiente ;
- certaines demandes de permis à des fins commerciales n'ont pas été prévues et le Ministère peut difficilement leur donner suite (ex. : le déboisement à des fins agricoles, la récolte de champignons ou de mousses, etc.)

2. LA TARIFICATION DES BOIS DES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC

HISTORIQUE

À la lecture du rapport du Comité Bélanger-Therrien, de 1987, sur la tarification des bois des forêts publiques, on constate qu'avant l'instauration du régime forestier actuel, la tarification ne reposait sur aucune technique reconnue, comme celles du coût, de la parité ou des revenus, et qu'elle découlait généralement de décisions arbitraires. Le comité rapportait en effet que *d'un maigre 25 ¢ la corde, en 1887, le droit de coupe a évolué lentement, par le biais de décisions administratives où l'arbitraire a souvent semblé avoir plus de part que la stricte équation mathématique entre la valeur marchande et le taux exigé.*

Pour mieux comprendre l'histoire récente de la tarification des bois des forêts publiques, il faut rappeler que la réforme forestière s'est inscrite dans le contexte économique et forestier du milieu des années 1980.

Après des années d'abondance et d'expansion et longtemps avoir considéré que la ressource forestière était quasi inépuisable, on a commencé à appréhender des ruptures de stocks dans certaines régions, alors que les demandes d'approvisionnement ne cessaient d'augmenter. Il fallait donc modifier le mode de gestion des forêts du domaine public en profondeur.

Sur le plan tarifaire, on sortait d'une époque où l'État avait davantage misé sur les droits de coupe pour favoriser les investissements industriels que pour tirer profit financièrement d'une ressource collective. Par ailleurs, accusés de subventionner indirectement leurs usines de bois d'œuvre au détriment des scieries américaines, le Canada et le Québec subissaient de fortes pressions de la part de leur voisin et principal partenaire commercial qui se soldaient, en 1986, par l'imposition d'une taxe à l'exportation de 15 %.

Pour leur part, les propriétaires de forêts privées dénonçaient la concurrence déloyale de l'État, gestionnaire des forêts du domaine public. Le livre blanc de 1985, **Bâtir une forêt pour l'avenir**, mentionnait d'ailleurs que le système de tarification en vigueur favorisait la surutilisation des forêts publiques au détriment des autres sources d'approvisionnement et qu'il

n'incitait nullement à l'utilisation optimale de la matière ligneuse disponible. Les auteurs recommandaient que les redevances soient basées sur la valeur marchande des bois sur pied. Enfin, l'analyse des marchés démontrait un écart évident entre les redevances perçues de l'industrie et la valeur marchande des bois récoltés.

LE RÉGIME

L'article 72 de la *Loi sur les forêts* énonce le principe selon lequel les taux unitaires applicables au calcul des droits exigibles pour chaque essence ou groupe d'essences doivent correspondre à la valeur marchande des bois sur pied. Ces taux varient selon les régions où l'on effectue la récolte. Pour sa part, le *Règlement sur les redevances forestières* impose la technique de la parité, qui permet d'évaluer un bien en le comparant à un autre, dont le prix de vente est connu, comme la méthode de calcul de la valeur marchande des bois sur pied qui est employée pour réviser annuellement la grille des taux unitaires. Les résultats du calcul de la valeur marchande des bois sur pied de chaque essence ou groupe d'essences/qualité dans chacune des zones de tarification sont publiés chaque année dans le *Règlement sur les taux unitaires*.

De plus, les redevances sont désormais ajustées (indexation à la valeur marchande) tous les quatre mois. On a en effet constaté qu'il y avait un décalage de deux ans entre l'examen des prix observés sur le marché privé et l'ajustement effectif des redevances exigées pour les bois récoltés dans les forêts du domaine public. Or, ce délai pouvait entraîner une surfacturation ou une sous-facturation ponctuelles. Le mécanisme d'indexation mis en place qui est basé sur indices mensuels des prix des produits finis publiés par Statistiques Canada, a réduit de deux ans à six mois le délai moyen d'ajustement des redevances.

LE BILAN

Les redevances forestières ne constituent pas un impôt ou une taxe, mais bien un juste prix de vente pour une ressource collective grandement convoitée. La tarification doit donc être équitable pour les Québécois, qui sont les propriétaires de la ressource, pour les industriels qui la transforment et pour les propriétaires de boisés privés qui cherchent à écouler les bois qu'ils récoltent sur leurs propriétés.

Assurer un juste retour à l'État

Faits saillants :

- Depuis 1987, la redevance moyenne pour les bois des forêts du domaine public est passée de 2,09 \$ à 12,58 \$ le mètre cube, soit une majoration de 500 %. Malgré cette hausse, le volume total de récolte a augmenté de 16 % dans les forêts publiques.
- De 1987 à 1997, les revenus totaux de l'État sont passés de 53 M\$ à 400 M\$, soit une hausse de 600 %.
- Les redevances moyennes liées au groupe SEPM équivalent actuellement à celles imposées dans les provinces ou États voisins du Québec.
- Les redevances du groupe SEPM ont triplé au cours des dernières années, mais celles liées aux feuillus durs et au peuplier sont demeurées à peu près inchangées, malgré la hausse des prix sur le marché privé des bois sur pied. En 1995-1996, les redevances perçues pour les feuillus durs ont été inférieures aux coûts d'aménagement des forêts feuillues.
- Lors de la dernière enquête américaine sur le droit compensatoire (1990-1991), le Québec a été la province pour laquelle le département du commerce américain a calculé le plus faible taux de subvention (0,01 %) au chapitre des redevances forestières (trois autres provinces étaient également sous enquête).

Constats :

Depuis la réforme tarifaire, les redevances suivent généralement les tendances du marché du bois sur pied, particulièrement dans le cas des essences du groupe SEPM. Cette réforme a non seulement permis à l'État de financer la gestion et l'aménagement des forêts, elle a aussi positionné le Québec favorablement dans le cadre du litige commercial qui oppose le Canada aux États-Unis.

Par contre, le mécanisme plus sommaire qui était appliqué encore récemment pour établir le tarif des essences feuillues a entraîné un écart avec le marché privé des bois sur pied. Enfin, même si elles constituent

une base de référence valable, les ventes de bois sur pied dans les forêts privées comportent des différences significatives (volume moyen transigé, niveau de mécanisation, superficie moyenne des assiettes de coupe, etc.) par rapport aux conditions de récolte des bois sur le domaine public, ce qui oblige le Ministère à procéder à des ajustements importants de la valeur marchande des bois sur pied.

Établir une tarification équitable pour les industriels et permettre aux entreprises québécoises de demeurer concurrentielles sur les marchés

Faits saillants :

- Le nombre des zones de tarification est passé de 20, en 1987-1988, à 28, en 1988-1989, puis à 65, en avril 1996. Malgré ces redécoupages, les variations moyennes de la valeur marchande des bois sur pied demeurent élevées à l'intérieur d'une même zone (SEPM : écart-type moyen / zone = 2,86 \$/m³).
- Une enquête, menée auprès des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, a révélé que plusieurs d'entre eux jugent inéquitables les variations à l'intérieur des zones et aux limites qui séparent les zones.
- Jusqu'à tout récemment, le modèle d'ajustement des valeurs selon les zones mis au point en 1988 n'était appliqué qu'au groupe d'essences SEPM.
- La grille tarifaire actuelle comporte 18 groupes d'essences / qualité ; le groupe SEPM représentait à lui seul 83 % de la récolte et 95 % des redevances en 1995-1996.

Constats :

Bien que plusieurs progrès aient été réalisés, la hausse importante de la valeur marchande des bois sur pied depuis 1994-1995 a accru les exigences des industriels en matière d'équité.

Maintenir l'équilibre concurrentiel avec le marché privé

Faits saillants :

- De 1990 à 1995, la récolte des bois d'essences du groupe SEPM dans les forêts privées est passée de 3,6 à 4,2 millions de mètres cubes pour atteindre 102 % du prélèvement admissible. Parallèlement, dans les forêts publiques, elle a augmenté de 18,1 à 25,6 millions de mètres cubes pour atteindre 85 % de la possibilité.
- Au cours de la même période, la récolte de feuillus durs a diminué de 1,7 à 1,6 million de mètres cubes dans les forêts privées, alors qu'elle doublait dans les forêts publiques de 1,3 à 2,6 millions de mètres cubes, ce qui a révélé un certain déséquilibre concurrentiel entre les deux sources d'approvisionnement.

Constats :

Dans le cas des essences résineuses (SEPM), la référence annuelle à la valeur marchande semble avoir maintenu l'équilibre concurrentiel entre les deux tenures. Par contre, dans le cas des feuillus durs, la simple indexation des redevances aux prix des produits finis a provoqué un écart qui semble avoir favorisé la récolte dans les forêts publiques.

Ajuster la tarification aux conditions du marché

Faits saillants :

- Depuis qu'il a été mis en place, le mécanisme d'indexation a eu un impact à la hausse sur les redevances liées au groupe SEPM et ce pour sept des huit périodes considérées (avant 1998).
- Si l'on compare l'évolution de l'indice composé des prix du bois d'œuvre résineux et celle de la valeur marchande des bois sur pied dans les forêts privées, pour le groupe SEPM, on constate que le marché des bois sur pied est beaucoup moins volatile que celui des produits finis.
- En ce qui concerne les essences feuillues, le mécanisme d'indexation a eu des effets variables selon les produits finis. Son utilisation seule, sans référence annuelle au prix des bois sur pied, a entraîné un décrochage des redevances par rapport au marché privé.

Constats :

Le mécanisme d'indexation a permis de combler un décalage important au cours d'une période de grande volatilité des prix des produits finis, permettant aux redevances de s'ajuster plus rapidement à la réalité des marchés. Par contre, son utilisation seule, sans référence annuelle au marché privé, peut entraîner un décrochage avec ce dernier.

3. LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER

HISTORIQUE

Une des lacunes soulevées au cours des débats qui ont entouré l'adoption de la *Loi sur les forêts* concernait l'insuffisance des efforts consentis au chapitre de l'aménagement des forêts. Pourtant, dès 1972, dans son *Exposé sur la politique forestière*, le ministère des Terres et Forêts avait mentionné l'importance qu'il fallait accorder à l'accroissement de la production dans les forêts du domaine public. Il fallait, en effet, tenir compte, d'une part, de l'augmentation des besoins de fibres ainsi que de la diminution prévisible des territoires voués à la production forestière en raison de l'urbanisation et, d'autre part, de l'émergence de nouvelles utilisations du milieu forestier et des ressources qu'il renferme.

Avant l'adoption de la *Loi sur les forêts*, le niveau d'aménagement des forêts du domaine public était faible et le financement des activités fluctuait d'année en année, selon les disponibilités budgétaires de l'État. De plus, la récolte était dissociée de l'aménagement et aucune contrainte légale ne forçait les industriels forestiers à remettre en production les superficies sur lesquelles ils avaient récolté du bois. En résumé, l'industrie récoltait et l'État aménageait lorsque des budgets étaient disponibles.

LE RÉGIME

L'adoption de la *Loi sur les forêts* a modifié le partage des responsabilités entre l'industrie et l'État. La responsabilité d'effectuer les travaux d'aménagement forestier incombe maintenant à l'industrie. En effet, les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier s'engagent à réaliser, chaque

année, les traitements sylvicoles nécessaires pour atteindre le rendement annuel prévu dans chaque contrat. Pour sa part, l'État continue de définir les normes relatives aux travaux sylvicoles et de contribuer à leur financement en accordant des crédits sur les redevances exigibles en vertu des dispositions de la loi. L'article 73.1 stipule que le bénéficiaire d'un contrat doit payer ses droits en argent ou en réalisant des traitements sylvicoles. Tous les travaux requis pour l'aménagement des forêts ne sont toutefois pas admissibles en paiement des droits. Ainsi, les dépenses liées à la planification, la construction et l'entretien des chemins forestiers et au suivi des travaux d'aménagement sont exclues. Le *Règlement sur les redevances forestières* précise que les crédits qui peuvent être accordés couvrent strictement les frais d'exécution des traitements sylvicoles.

Le Ministère dresse chaque année la liste des traitements sylvicoles admissibles en paiement des droits et il détermine la valeur accordée à chacun d'eux, conformément aux règles de calcul établies dans le *Règlement sur les redevances forestières*. Le résultat de ces calculs figure dans l'*Arrêté ministériel sur la valeur des traitements sylvicoles* publié le premier avril de chaque année.

Au cours des premières années d'application du régime forestier, la valeur des traitements sylvicoles correspondait généralement au coût unitaire moyen des contrats accordés par la société REXFOR pour réaliser des traitements de même nature. Ce coût moyen était pondéré pour tenir compte de l'importance des superficies traitées. Quand il s'agissait de traitements sylvicoles pour lesquels la société REXFOR n'avait pas octroyé de contrats, comme ceux qui impliquent la récolte de bois marchands ou l'épandage aérien de phytocides, les valeurs étaient fixées en fonction des travaux réalisés en régie par le Ministère ou à partir d'évaluations faites par des experts.

En acceptant ainsi les traitements sylvicoles en paiement des droits, le ministre favorise la réalisation des travaux requis pour atteindre les rendements prévus dans les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. La limite théorique de financement, qui correspond à 100 % des redevances à payer, ne doit normalement pas entraver l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'aménagement qui visent à

atteindre l'effet maximal de possibilité. Quant au choix des traitements sylvicoles, il doit reposer sur des critères forestiers. En ce sens, la valeur attribuée à un traitement sylvicole ou à l'utilisation d'un appareil ne doit pas introduire de biais fondés sur la recherche de crédits plus élevés et donc d'avantages financiers indus. Finalement, en plus de promouvoir la réalisation des traitements sylvicoles de bonne qualité, la valeur accordée à chaque traitement doit assurer des conditions de travail décentes aux ouvriers qui les réalisent.

Depuis 1995, le ministre peut également accepter, en paiement des droits, prenant également la forme de crédits, le financement par le bénéficiaire d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier de toute activité d'aménagement forestier réalisée par un tiers et de toute autre activité d'aménagement forestier réalisée en vue de protéger ou de mettre en valeur les ressources du milieu forestier et ce, tant dans le domaine privé que public.

Les crédits sont accordés après la réception du rapport annuel d'activités du bénéficiaire. Toutefois, des crédits temporaires peuvent être accordés sur présentation d'un état d'avancement des traitements sylvicoles. Les mêmes modalités de financement s'appliquent aussi aux détenteurs de conventions d'aménagement forestier.

LE BILAN

Assurer le financement des travaux d'aménagement

Faits saillants :

- Selon les enquêtes menées auprès des détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et des unités de gestion du Ministère, aucune stratégie d'aménagement n'a été contrecarée, en raison d'un problème de financement, au cours de la première période quinquennale. Au cours de la deuxième période quinquennale, deux bénéficiaires auraient modifié leur stratégie d'aménagement, mais pour des volumes marginaux, qui équivalaient plus ou moins à 0,15 % de la possibilité forestière.
- Par ailleurs, nul traitement sylvicole n'a dû être annulé pour un motif de financement. On constate

toutefois que les redevances qui étaient exigées pour les essences feuillues ne permettaient pas de financer complètement les travaux de jardinage. Le Ministère a corrigé cette situation en permettant le transfert de crédits de droits entre les industriels qui se partagent une même aire commune.

Constats :

La formule qui permet aux industriels de payer leurs redevances forestières en argent ou en réalisant des traitements sylvicoles a permis de financer les travaux requis pour atteindre les objectifs de production établis.

Partager le financement de l'aménagement entre l'État et l'industrie

Faits saillants :

Selon les données disponibles, environ 2,6 % des crédits accordés en paiement des droits en 1996-1997 auraient été utilisés à d'autres fins que l'exécution de traitements sylvicoles.

Constats :

Dans l'ensemble, la méthode de calcul de la valeur des traitements sylvicoles, qui est strictement basée sur le coût d'exécution des travaux, et le mécanisme actuel d'attribution des crédits ont permis à l'État d'amener l'industrie à partager le financement des activités d'aménagement en lui transférant la responsabilité financière de la planification, de l'exécution et du suivi des interventions (traitements sylvicoles).

Établir des valeurs justes et équitables

Faits saillants :

L'étude comparative de l'évolution des valeurs inscrites au règlement et du coût moyen des contrats accordés par la société REXFOR permet de faire ressortir certaines tendances. Par ailleurs, la comparaison des valeurs qui figurent au règlement et du coût moyen des contrats accordés par les industriels, pour un traitement et une année donnée, permet de juger si ces valeurs sont suffisantes pour réaliser le traitement en question. Enfin, la méthode de calcul et les données de référence utilisées sont aussi des éléments

importants à considérer dans l'évaluation de la justesse et de l'équité de la valeur attribuée à chaque traitement sylvicole. Il faut ici noter que ce sont l'éclaircie précommerciale et la plantation, les deux traitements les plus importants en termes de superficies traitées et de crédits accordés, qui ont été retenues aux fins de cette analyse.

- De 1989 à 1993, les valeurs moyennes inscrites au règlement ont augmenté alors que le coût moyen des contrats accordés par la société REXFOR a diminué systématiquement.
- Les valeurs inscrites au règlement à partir de 1990 étaient suffisantes pour effectuer des travaux de bonne qualité, puisque la société REXFOR a pu le faire à coût moindre.

Constats :

L'analyse des résultats permet de croire que les crédits accordés étaient suffisants pour réaliser l'ensemble des traitements prévus. Il semblerait cependant, selon les entrepreneurs en sylviculture et les coopératives forestières, que les travaux ont souvent été réalisés au détriment des travailleurs sylvicoles.

Permettre de choisir le traitement le plus approprié compte tenu des besoins sylvicoles

Faits saillants :

- Dans plus de 80 % des cas, le choix des sites à traiter, des traitements sylvicoles à réaliser ou des appareils à employer n'a été dicté que par des considérations sylvicoles.
- L'éclaircie précommerciale est le traitement qui est le plus souvent choisi en raison du crédit accordé. C'est aussi le traitement pour lequel le Ministère accorde le plus de crédits (42 millions de dollars en 1996-1997).

Constats :

De façon générale, le crédit accordé semble peu influencer le traitement sylvicole effectué ou l'appareil utilisé. Si l'on exclut l'éclaircie précommerciale, le choix du site traité ne semble pas non plus dépendre du crédit accordé.

4. LA PLANIFICATION DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC

HISTORIQUE

Au moment de la mise en place du régime forestier, les bois des forêts du domaine public étaient essentiellement alloués par le biais de garanties d'approvisionnement et de concessions forestières. Ces deux modes d'allocation prévoyaient des mécanismes de planification forestière.

L'origine des concessions forestières remonte au siècle dernier. À partir de 1939, les concessionnaires ont été tenus de fournir au Ministère un plan d'aménagement des territoires forestiers qui leur étaient alloués, de même qu'un plan plus spécifique d'aménagement du secteur qu'ils devaient exploiter au cours de chaque période de 10 ans. Les concessionnaires ne pouvaient récolter plus de bois que ne le permettait la possibilité annuelle.

Les territoires forestiers publics non attribués par concession étaient désignés «forêts domaniales». La matière ligneuse y était allouée par le biais de garanties d'approvisionnement. Avec l'adoption de la **Politique forestière** de 1972, les forêts domaniales firent l'objet de l'opération «plan de gestion» ; le territoire forestier québécois fut divisé en 44 unités de gestion et un processus de planification forestière en trois étapes fut mis en place. Ces trois étapes étaient les suivantes :

- préparation d'un plan d'aménagement des forêts et d'allocation des bois à long terme, à l'échelle provinciale ;
- préparation d'un plan d'aménagement des forêts et d'allocation des bois à long terme, à l'échelle de chaque unité de gestion ;
- préparation d'un plan de gestion des forêts à court terme, à l'échelle de chaque unité de gestion.

Grâce à ce processus, l'ensemble du territoire forestier public du Québec et celui de chaque unité de gestion devaient être exploités sur la base du rendement soutenu.

En 1985, dans le livre blanc **Bâtir une forêt pour l'avenir**, on devait toutefois soulever les problèmes suivants:

- un niveau de production forestière insuffisant ;
- une application des plans de gestion déficiente ;
- une dissociation de la récolte et de l'aménagement forestier ;
- une utilisation non optimale des bois disponibles dans les concessions forestières.

LE RÉGIME

Le processus de planification prévu dans la *Loi sur les forêts* vise les objectifs suivants :

- le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu ;
- la responsabilisation des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier en ce qui a trait à la confection des plans d'aménagement forestier ;
- l'intégration des activités d'aménagement forestier ;
- le respect des normes de protection du milieu forestier, de ses ressources et de l'affectation du territoire.

De plus, depuis 1993, le processus de planification forestière présuppose la consultation des autres utilisateurs du milieu forestier. La planification forestière inclut désormais l'information et la consultation du public et des municipalités régionales de comté sur les plans d'aménagement forestier.

En pratique, elle s'articule autour des outils suivants :

- le **Manuel d'aménagement forestier** ;
- le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* ;
- le *Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestier* ;
- le plan général d'aménagement forestier ;
- le plan quinquennal d'aménagement forestier et le plan annuel d'intervention ;

- une procédure d'information et de consultation sur les plans d'aménagement forestier.

Le **Manuel d'aménagement forestier** décrit, notamment, la méthode et les hypothèses de calcul retenues pour déterminer la possibilité annuelle de récolte à rendement soutenu et les effets escomptés des différents traitements sylvicoles.

Le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* énonce les mesures et les pratiques sylvicoles à appliquer pour assurer la protection de l'ensemble des ressources et des utilisations du milieu forestier.

Le plan général d'aménagement forestier couvre une période de 25 ans. Il est révisé tous les cinq ans pour tenir compte de la prolongation du contrat. Il comprend une description de la forêt, de ses principales ressources et des utilisations qui en sont faites. On y trouve également :

- les objectifs d'aménagement fixés (y compris l'atteinte des rendements prévus dans le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier) compte tenu du contexte local ainsi que des diverses ressources et utilisations du territoire ;
- la stratégie générale d'aménagement forestier, dans laquelle on précise la nature, l'envergure et l'emplacement approximatif des travaux prévus pour atteindre les objectifs fixés ;
- les hypothèses et les résultats des calculs de possibilité forestière.

Le plan quinquennal d'aménagement forestier et le plan annuel d'intervention précisent comment la stratégie d'aménagement énoncée dans le plan général d'aménagement forestier sera mise en œuvre. Ils renferment les renseignements et documents suivants :

- la nature et l'envergure des traitements qui seront réalisés ;
- une évaluation des volumes qui seront récoltés selon les essences ou groupes d'essences ;
- la description des infrastructures à implanter ;

- des cartes qui indiquent où les diverses activités seront réalisées et qui précisent la localisation des sites à protéger intégralement et de ceux où des modalités particulières d'intervention s'appliquent.

Le plan annuel se distingue du plan quinquennal par son degré de précision et la période couverte.

Il incombe aux bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier de confectionner les plans et au Ministère de les approuver.

Depuis 1988, toute personne peut prendre connaissance des plans généraux et quinquennaux préparés par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier avant leur approbation. Depuis 1993, on a de plus établi une procédure de consultation du public et des municipalités régionales de comté. Cette procédure permet d'assurer que les plans d'aménagement tiennent compte des préoccupations des populations et qu'il en résulte une mise en valeur et une utilisation harmonieuse de l'ensemble des ressources du milieu forestier.

Les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier sont responsables de mener les consultations, de traiter les demandes de modifications aux plans qui leur sont adressées, d'indiquer les suites qu'ils entendent donner à ces demandes et de faire rapport au ministre des résultats des consultations. Un processus de conciliation est prévu dans la loi si un différend persiste entre un bénéficiaire et une personne, une municipalité régionale de comté ou un groupe.

Pour sa part, le Ministère fixe la période d'information et de consultation sur les plans, publie les avis publics, rend disponibles les plans à l'unité de gestion, informe le public sur la procédure, oriente les groupes et les personnes qui demandent des consultations vers les bénéficiaires de contrats et répond aux questions d'ordre général. En cas de litige, le représentant du Ministère incite les parties à s'entendre et s'ils n'y parviennent pas, le ministre peut nommer un conciliateur.

LE BILAN

Assurer que le public est informé adéquatement sur les plans d'aménagement forestier et sur le cadre de gestion des forêts du domaine public, que l'on tient compte des préoccupations de la population dans les plans d'aménagement et que l'ensemble des ressources du milieu forestier sont mises en valeur et utilisées harmonieusement

Faits saillants :

- Seulement 61 % des municipalités régionales de comté, 55 % des industriels forestiers et 43 % des spécialistes du Ministère qui ont été consultés estiment que la procédure d'information et de consultation a permis d'atteindre l'objectif fixé, c'est-à-dire informer adéquatement le public sur les plans d'aménagement forestier et le cadre de gestion des forêts du domaine public.
- Par ailleurs, seulement 61 % des municipalités régionales de comté, 56 % des industriels forestiers et 43 % des spécialistes du Ministère qui ont été consultés estiment que la procédure d'information et de consultation a permis de tenir compte des préoccupations de la population dans les plans d'aménagement forestier.
- De plus, seulement 32 % des municipalités régionales de comté, 53 % des industriels forestiers et 40 % des spécialistes du Ministère jugent que cette procédure a permis de mettre en valeur et d'utiliser harmonieusement l'ensemble des ressources du milieu forestier.
- Les bénéficiaires de contrats soulignent, dans une proportion de 40 %, le manque d'intérêt du public lors des consultations et le fait que l'échange d'informations semble être à sens unique : ce sont eux qui informent les autres utilisateurs de la forêt.
- Chacun des plans quinquennaux d'aménagement forestier déposés en 1994 n'a été consulté en moyenne que par 10 personnes ; une personne sur six seulement a formulé des commentaires écrits sur les plans consultés.
- Quelque 46 % des plans quinquennaux d'aménagement forestier ont été modifiés au cours de leur première année d'application, 62 %, au cours de la deuxième année et 73 %, au cours de la troisième

année. De plus, 20 % des plans quinquennaux d'aménagement forestier ont été modifiés trois fois et plus au cours des trois premières années.

- Quelque 55 % des municipalités régionales de comté consultées jugent les délais de consultation trop courts, 44 % estiment que la procédure n'est pas suffisamment claire et 98 % souhaitent que le Ministère soit représenté lors de toutes les consultations.
- En général, les municipalités régionales de comté consultées désirent intervenir plus tôt dans le processus de planification forestière. Elles déplorent que la planification ne concerne que la mise en valeur de la matière ligneuse et non celle de l'ensemble des ressources du milieu forestier.
- Plus de 80 % des municipalités régionales de comté soulignent que les bénéficiaires de contrats répondent de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable à leurs questions sur plans.

Constats :

La procédure d'information et de consultation du public et des municipalités régionales de comté sur les plans d'aménagement forestier n'a pas permis d'atteindre pleinement les objectifs visés.

Bien que les relations entre les municipalités régionales de comté et les bénéficiaires soient bonnes, les municipalités régionales de comté souhaiteraient intervenir tôt dans l'élaboration des plans plutôt qu'après leur dépôt. Elles déplorent également que les plans ne mettent en valeur que la matière ligneuse, en se limitant à protéger les autres ressources.

La participation du public est plutôt faible, peut-être en raison des lacunes de la procédure et des nombreuses modifications apportées aux plans d'aménagement forestier.

Par ailleurs, il faut mentionner que la procédure d'information et de consultation est récente. Pour les non-initiés, la planification forestière et le vocabulaire forestier sont complexes. Cependant, au cours des dernières années, des événements comme le **Sommet sur la forêt privée**, la mise en place du **Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier** et les consultations sur la « forêt habitée » ont favorisé l'implication de porte-parole du milieu dans la planification

forestière. Cette implication pourrait contribuer à accroître l'impact de la procédure d'information et de consultation au cours des prochaines années.

Tenir compte des normes de protection du milieu forestier, de ses ressources et de l'affectation des terres du domaine public dans la planification forestière afin de permettre l'utilisation polyvalente du territoire

Faits saillants :

Près de 75 % des spécialistes du Ministère consultés jugent le contenu du plan d'affectation incomplet ou très incomplet.

Constats :

Le bilan qui a été dressé ne permet pas de savoir si cet objectif a été atteint, mais il fait ressortir un problème en ce qui a trait à la mise à jour du plan d'affectation des terres du domaine public.

Assurer le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu

Faits saillants :

- De 1991 à 1996, les rendements en résineux (augmentation de 1 %) et en feuillus (augmentation de 6 %) se sont légèrement améliorés dans l'ensemble des aires communes.
- Les rendements des groupes d'essences pin-pruche et thuya ont diminué respectivement de 6 % et 8 % dans l'ensemble des aires communes.
- Les limites de 73 aires communes, qui couvrent 60 % de la superficie destinée à la production forestière, ont été modifiées significativement depuis le début du régime forestier (écart de plus de 2 %), de telle sorte qu'il est difficile de juger si les rendements fixés pour chaque aire commune ont été atteints ou non.
- Sur le reste de la superficie destinée à la production forestière, soit 78 aires communes, on dénombre 45 aires communes (59 %) qui ont connu une baisse de rendement en résineux et 37 aires communes (47 %) qui ont connu une baisse de rendement en feuillus.

- Les baisses de rendements ont été significatives dans 31 aires communes (19 ont subi une baisse de rendement en résineux supérieure à 10 % et 12 ont subi une baisse de rendement en feuillus supérieure à 30 %).
- Environ 40 % des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et des spécialistes du Ministère consultés estiment que les plans généraux d'aménagement forestier ne permettent pas de respecter la possibilité forestière.
- Les bénéficiaires de contrats estiment que les données de l'inventaire décennal sont insuffisantes pour leur permettre d'élaborer leur plan général d'aménagement forestier (37 %), leur plan quinquennal d'aménagement forestier (59 %) et leur plan annuel d'intervention (78 %). Il faut toutefois rappeler que l'inventaire décennal n'est pas dressé dans le but de faciliter la confection des plans quinquennaux et annuels.
- Un pourcentage significatif des bénéficiaires de contrats ne recueillent eux-mêmes aucune donnée (12 % pour le plan général d'aménagement forestier, 19 % pour le plan quinquennal d'aménagement forestier, 12 % pour le plan annuel d'intervention), même s'ils reconnaissent que les données de l'inventaire décennal sont insuffisantes.
- Selon une partie des spécialistes du Ministère et des industries consultés, la forme et la teneur des plans d'aménagement forestier (26 % pour le plan général d'aménagement forestier, 38 % pour le plan quinquennal d'aménagement forestier et 37 % pour le plan annuel d'intervention forestière) requièrent des améliorations.

Constats :

Il est difficile de déterminer si l'objectif a été atteint, car il n'est pas suffisamment clair et prête à interprétation:

- les changements apportés aux limites des aires communes compliquent le suivi de l'évolution du rendement forestier ;
- on dénote une ambivalence entre le maintien du rendement au contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier et la juste évaluation de la possibilité forestière de l'aire commune ;
- il y a absence d'objectif précis en termes d'amélioration de la qualité des bois ;

- l'application du principe du rendement soutenu pose des problèmes dans une forêt dont la structure d'âge est anormale ;
- les mesures requises pour assurer le suivi et l'évaluation d'un objectif aussi important que le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu n'ont pas été mises en place.

Responsabiliser les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier en ce qui a trait à l'élaboration des plans d'aménagement forestier

Faits saillants :

- Le bilan du régime forestier démontre que les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ont préparé les plans qui leur étaient demandés et qu'ils se sont conformés au *Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestier*. Par contre, la qualité des plans produits semble laisser à désirer.
- Tous les plans annuels d'intervention (1995-1996) ont été modifiés au moins une fois. Ils l'ont été quatre fois et plus dans 75 % des cas et six fois et plus dans 19 % des cas.
- Le pourcentage de recouvrement entre ce qui a été réalisé et ce qui était initialement planifié a été inférieur à 75 % dans plus de 60 % des aires communales. Ce recouvrement a été inférieur à 50 % dans près de 35 % des cas.
- Seulement 27 % des plans quinquennaux mis en œuvre depuis trois ans n'ont pas encore été modifiés et près de 20 % l'ont été trois fois et plus.
- Les spécialistes du Ministère estiment que les problématiques développées dans les plans généraux ont été adéquatement documentées dans environ 50 % des cas. Plus du quart (27 %) se disent insatisfaits de la façon dont on a tenu compte des problématiques dans les hypothèses de calcul et ils jugent que les stratégies d'aménagement manquent de réalisme.
- Les spécialistes du Ministère sont d'avis que 48 % des plans quinquennaux d'aménagement forestier et 59 % des plans annuels d'intervention forestière soumis pour approbation ministérielle n'étaient pas conformes à la stratégie énoncée dans le plan général d'aménagement forestier. Les principaux problèmes étaient liés à la nature et à l'envergure des traitements sylvicoles planifiés.
- Les spécialistes du Ministère estiment que seulement 15 % des plans généraux d'aménagement soumis étaient basés sur des données suffisantes (acquises par les bénéficiaires) au moment de leur dépôt initial. Ces proportions étaient respectivement de 8 % et 32 % pour les plans quinquennaux et annuels.
- Plus de 80 % des répondants du Ministère et plus de 90 % des industriels considèrent que les industriels forestiers doivent continuer de confectionner les plans quinquennaux et annuels.
- La plupart des spécialistes du Ministère considèrent que l'élaboration du plan général d'aménagement forestier ne doit pas être la responsabilité exclusive des industriels forestiers. Seulement 14 % de ces mêmes spécialistes jugent que les industriels devraient préparer la section du plan général consacrée à l'évaluation de la possibilité forestière.
- Environ 65 % des industriels considèrent qu'il leur incombe d'évaluer la possibilité forestière et de décrire la problématique contenue dans le plan général d'aménagement forestier.
- La démarche d'analyse et d'approbation des plans est jugée peu satisfaisante, tant par les spécialistes du Ministère que par les industriels forestiers. Le taux d'insatisfaction des premiers est de 62 % dans le cas des plans généraux d'aménagement forestier et de 43 % dans ceux des plans quinquennaux et des plans annuels d'intervention. Dans le cas des industriels, le taux d'insatisfaction atteint 34 % en ce qui a trait aux plans généraux d'aménagement forestier, 31 % quant aux plans quinquennaux et 22 % en ce qui concerne les plans annuels d'intervention.

Constats :

L'analyse des résultats indique qu'il y a un manque de confiance réciproque entre les représentants de l'industrie et ceux du Ministère. Les premiers jugent les employés de l'État pointilleux et rigides ; les seconds estiment que les industriels ne font pas les efforts suffisants pour livrer les plans de qualité requis pour assurer un aménagement adéquat des forêts.

Deux problèmes semblent à la source de ce malaise : le partage des responsabilités entre le Ministère et les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, d'une part, et l'insuffisance des connaissances en matière de planification forestière, d'autre part.

La détermination du rendement des forêts publiques est une responsabilité ministérielle. Lorsque le bénéficiaire d'un contrat confectionne son plan général, il calcule la possibilité forestière. Il établit donc le rendement du territoire couvert par le plan en fonction de ses propres besoins. Or, l'évaluation de la possibilité forestière est une opération éminemment complexe et le Ministère peut difficilement s'acquitter de ses responsabilités en la matière s'il se contente d'approuver le plan général.

Pour être valable, la planification forestière doit s'appuyer sur des données qui permettent d'avoir une image réaliste du territoire à aménager, d'élaborer une stratégie adéquate et de la mettre en œuvre de façon correcte. Des déficiences importantes semblent exister dans ce domaine.

Intégrer les activités d'aménagement forestier

Faits saillants :

- Les spécialistes du Ministère qui ont été consultés estiment que, dans 40 % des cas, la stratégie d'aménagement élaborée dans le plan général n'intègre pas les préoccupations des différents bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier qui se partagent une aire commune.
- Selon eux, 51 % des bénéficiaires d'une même aire commune ne préparent pas leur plan général conjointement ; plus de 35 % d'entre eux ne prépareraient ni leur plan quinquennal d'aménagement forestier ni leur plan annuel d'intervention conjointement.
- Seulement 22 % des bénéficiaires considèrent que leurs activités de planification sont très intégrées et 25 % d'entre eux affirment qu'elles le sont peu ou pas du tout. Plusieurs évoquent la difficulté, voire l'impossibilité, d'une telle intégration : comportements individualistes, difficulté d'établir le partage des coûts, efforts en vue d'optimiser les profits, etc.

- Plus de 80 % des bénéficiaires jugent qu'il serait essentiel de nommer un mandataire dans chaque aire commune. Le rôle de ce mandataire reste à clarifier mais il n'en serait pas un d'intégration.

Constats :

Selon ces résultats, l'objectif d'intégration des activités d'aménagement forestier n'a pas été atteint. Cette intégration est jugée contraignante par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et ce, même à l'étape de la planification forestière. Il ne faut donc pas se surprendre que l'objectif n'ait pas été atteint.

5. LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC : LA PROTECTION DU MILIEU FORESTIER ET DE SES RESSOURCES

HISTORIQUE

La *Loi des Terres et Forêts*, qui était en vigueur au cours des années soixante-dix, ne renfermait que quelques dispositions relatives à la protection du milieu forestier. Elle imposait notamment le maintien d'une lisière boisée le long des rivières à saumon et autour des parcs provinciaux, le long des principales routes d'accès au territoire forestier et autour de certains lacs.

À partir de 1974, le ministère des Terres et Forêts exigea des exploitants forestiers qu'ils maintiennent une lisière boisée le long de certains cours d'eau et autour des lacs. Des prescriptions liées à chaque permis de coupe visaient la conservation de ces lisières mais, dans les faits, ces prescriptions étaient peu respectées.

En 1976-1977, le ministère des Terres et Forêts publia un **Guide d'aménagement du milieu forestier** qui renfermait des mesures applicables à l'ensemble du territoire forestier (réseau hydrographique, chemins, ponts, ponceaux, gravières, etc.), à la récolte de la matière ligneuse (aires d'empilement, camps forestiers, sentiers de débusquage), à l'aménagement des bassins d'alimentation en eau potable, à l'aménagement de certains habitats fauniques (cerf de Virginie, orignal, caribou, faune aquatique) et aux aménagements récréatifs (terrains de camping, aires de pique-nique, haltes routières, etc.). Des prescriptions liées aux

permis de coupe obligeaient leurs détenteurs à mettre le contenu du guide en pratique, mais elles s'avéraient que partiellement respectées.

L'acquisition de nouvelles connaissances sur les besoins de la faune et sur les effets de la récolte des arbres sur la qualité des milieux aquatiques, l'introduction du concept d'habitat faunique essentiel et l'utilisation croissante du milieu forestier à des fins récréatives ont rapidement imposé une révision du guide d'aménagement. Le ministère de l'Énergie et des Ressources a donc entrepris ce travail au début des années 1980, en collaboration avec le ministère du Loisir, de la Chasse et de la Pêche et le ministère de l'Environnement.

En 1986, un nouveau document intitulé **Guide des modalités d'intervention en milieu forestier** était publié. On y indiquait les mesures de protection et les modes de prélèvement de la matière ligneuse à respecter sur les sites et dans les zones délimités sur la carte d'affectation des terres du domaine public. Le respect de ces mesures de protection était, encore une fois, assuré par des prescriptions liées aux permis de coupe. Toutefois, le guide était peu respecté car il n'avait aucune valeur légale.

LE RÉGIME

La *Loi sur les forêts* a établi de nouvelles règles de gestion des forêts québécoises. Elle a notamment imposé le respect de la polyvalence de la forêt qui est aussi, on s'en souviendra, l'un des objectifs du régime forestier.

Le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public

Afin de faire respecter les mesures de protection énoncées dans le **Guide des modalités d'intervention en milieu forestier**, le gouvernement leur a donné une valeur légale en novembre 1988. L'article 25 de la *Loi sur les forêts* stipule en effet que, dans l'exercice de ses activités d'aménagement forestier, tout détenteur d'un permis d'intervention doit se conformer aux normes d'intervention forestière prescrites par le gouvernement par voie réglementaire. Ces normes visent, notamment, à assurer :

- le maintien et la reconstitution du couvert forestier ;
- la protection de l'ensemble des ressources du milieu forestier ;
- la compatibilité des activités d'aménagement forestier et l'affectation des terres où on les réalise.

En 1993, on a modifié la *Loi sur les forêts* afin de permettre au Ministère de prescrire, exceptionnellement, ou lors de l'approbation du plan quinquennal ou du plan général, après consultation des ministères concernés, des normes d'intervention différentes de celles qui figurent dans le règlement lorsque ces dernières ne permettent pas de protéger adéquatement l'ensemble des ressources sur un territoire donné en raison des particularités de ce territoire ou de la nature d'un projet que l'on souhaite y réaliser.

Par ailleurs, des modifications ont été apportées en 1996 au *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*. Le législateur a resserré les mesures relatives à la protection des lacs et des cours d'eau, réduit la superficie des aires de coupe, obligé les détenteurs de permis à conserver, en tout temps, un couvert forestier de 7 mètres et plus de hauteur sur 30 % des secteurs boisés des unités territoriales de référence, imposé des modes de coupe qui permettent de protéger la régénération préétablie et les sols, élargi les bandes boisées qui doivent être préservées entre les aires de coupe de plus de 100 hectares et interdit toute activité d'aménagement forestier sur certains sites fragiles.

Toujours en 1996, le Ministère a amorcé des suivis systématiques de l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* et de son efficacité concernant ses éléments les plus problématiques.

La Stratégie de protection de forêts

En 1989, dans la foulée de la *Loi sur les forêts*, le gouvernement publiait sa **Politique d'utilisation des pesticides en milieu forestier**, qui recommandait l'adoption d'une stratégie en vue de réduire l'utilisation des pesticides dans les forêts tout en assurant la production soutenue de matière ligneuse.

Deux ans plus tard, le ministère de l'Énergie et des Ressources déposait un projet de stratégie qui fit l'objet d'une vaste consultation publique. Après que la **Commission sur la protection des forêts** formée par le **Bureau d'audiences publiques sur l'environnement** eut déposé son rapport, intitulé **Des forêts en santé**, le ministère des Forêts rédigea la version définitive de la stratégie, dans laquelle il intégra la plupart des recommandations des commissaires.

La **Stratégie de protection des forêts**, adoptée en mai 1994, vise à assurer le respect des composantes biophysiques du milieu ainsi que le maintien des rendements forestiers et des activités socio-économiques, à favoriser la mise en valeur et l'utilisation harmonieuse de l'ensemble des ressources et à éliminer le recours aux pesticides chimiques d'ici l'an 2001. Ce document renferme 54 engagements relatifs, notamment, à la réduction de la superficie maximale des aires de coupe d'un seul tenant, à la protection des forêts contre les insectes, les maladies et la végétation concurrente, par une sylviculture préventive, de même qu'aux mesures à prendre pour préserver les sites fragiles. On y recommande que les travaux d'aménagement fassent l'objet de suivis forestiers et environnementaux et que l'on intensifie la recherche en matière de sylviculture préventive. Le Ministère s'est engagé à soumettre un premier bilan de l'application de la stratégie en 1999 à la population.

La biodiversité du milieu forestier

En juin 1992, des représentants de plus de 150 pays réunis à Rio de Janeiro signaient une **Convention internationale sur la biodiversité**. Le Canada était au nombre des signataires. Le gouvernement du Québec, qui a officiellement confirmé son adhésion à cette convention le 25 novembre 1992, a créé un comité interministériel chargé d'élaborer une stratégie en vue de sa mise en œuvre. Le Ministère a participé aux travaux de ce comité.

Le Ministère a aussi publié un premier bilan de la diversité biologique dans le milieu forestier accompagné d'engagements en la matière. Il a instauré un programme de suivi et de recherche afin de parfaire les connaissances sur les effets des pratiques d'aménagement forestier sur la biodiversité. Une entente inter-

ministérielle sur les espèces en situation précaire a été signée et on élabore présentement un programme de connaissance et de conservation des écosystèmes forestiers exceptionnels.

Les changements climatiques

Depuis 1988, le Ministère a mis sur pied un réseau de surveillance des écosystèmes forestiers qui comporte 31 sites permanents afin :

- d'étudier l'impact des changements climatiques sur l'évolution des écosystèmes forestiers ;
- de suivre la dynamique des écosystèmes forestiers à long terme ;
- d'analyser les liens qui existent entre les composantes du milieu et les stress naturels (maladies, insectes, chablis, feux, etc.) ;
- de rassembler les données essentielles à toute analyse comparative.

Le Ministère s'est également associé au ministère de l'Environnement et de la Faune ainsi qu'au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation pour implanter un réseau de mesure des polluants atmosphériques dans les milieux forestiers et agricoles au Québec (REMPAFAQ).

En novembre 1992, le Québec adhère à la **Convention-cadre sur les changements climatiques** adoptée cinq mois plus tôt par l'ONU. Un comité interministériel, au sein duquel le Ministère était représenté, a élaboré un plan en vue de la mise en œuvre de cette convention. Conformément à ce plan, il incombe au Ministère de définir la problématique des changements climatiques par rapport aux forêts, de préciser le rôle des écosystèmes forestiers dans le cycle du carbone et de prévoir l'impact que pourrait avoir un éventuel réchauffement de la planète.

LE BILAN

Assurer la protection de l'ensemble des ressources du milieu forestier et la compatibilité des activités d'aménagement forestier avec l'affectation du territoire

Faits saillants :

- Toutes les directions régionales du Ministère n'ont pas eu recours à des méthodes systématiques ou à des systèmes de compilation des informations pour suivre l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, si bien que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer dans quelle mesure les objectifs de protection poursuivis avec l'adoption du règlement ont été pleinement atteints.
- Lors des enquêtes réalisées en vue de la confection du bilan, 65 % des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ont affirmé utiliser des protocoles de contrôle du respect du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, alors que seulement 13 % des employés des unités de gestion ont dit avoir constaté que les bénéficiaires s'étaient dotés de tels mécanismes de contrôle.
- En ce qui concerne l'objectif de protection de l'ensemble des ressources du milieu forestier, un pourcentage élevé des employés des unités de gestion constatent des lacunes dans l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, notamment en ce qui a trait aux dispositions relatives à la protection des cours d'eau à débit intermittent (70 %), les traverses de cours d'eau (68 %), les gravières et les sablières (46 %) et la sous-utilisation de la matière ligneuse (41 %). Par ailleurs, 20 % d'entre eux jugent que le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* ne permet pas de protéger adéquatement l'ensemble des ressources du milieu forestier.
- Pour ce qui est de l'objectif d'harmonisation des activités d'aménagement forestier avec l'affectation du territoire, les employés des unités de gestion se disent satisfaits des résultats obtenus à ce jour. La majorité d'entre eux, tout comme les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier jugent que le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* est efficace à cet égard.

Constats :

Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer complètement l'impact du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*. Par contre, l'évaluation qualitative réalisée au moyen d'enquêtes a fait ressortir certaines lacunes, tant en termes de respect du règlement qu'en termes d'efficacité des dispositions qu'il renferme pour protéger l'ensemble des ressources du milieu forestier. Il ne semble cependant pas y avoir de problèmes en ce qui a trait au respect et à l'efficacité des normes qui visent à assurer la compatibilité des activités d'aménagement forestier avec l'affectation du territoire.

Assurer le maintien ou la reconstitution du couvert forestier

Faits saillants :

- La reconstitution du couvert forestier dans les aires de coupe est de loin l'élément le plus important du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* en termes de superficies en cause. Les premiers délais prévus pour atteindre les objectifs de régénération viennent tout juste de prendre fin (ils étaient de 8 ans pour les coupes réalisées entre 1988 et 1996). Le système de suivi en place (Système d'émission des permis d'intervention) ne permet toutefois pas de rendre compte adéquatement des résultats obtenus. Il ne comporte en effet aucun calendrier de suivi et il est conçu pour saisir l'information relative au suivi du **Manuel d'aménagement forestier** et non à celui du règlement.
- Les délais prévus pour la reconstitution du couvert forestier dans les aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage, les gravières et les sablières ainsi que sur les emplacements des camps forestiers sont expirés, mais, ici encore, le système de suivi en place n'est pas adéquat, si bien que les données disponibles sont partielles et ne permettent pas d'évaluer dans quelle mesure cet objectif a été atteint.
- Un pourcentage élevé des employés des unités de gestion consultés constatent des lacunes dans l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, principalement par

rapport aux dispositions relatives à la régénération des aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage (27 %) ainsi qu'aux gravières et aux sablières (46 %).

- La majorité d'entre eux jugent que le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* ne permet pas d'assurer le maintien et la reconstitution du couvert forestier dans les aires de coupe (24 %), les aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage (32 %), les gravières et les sablières (57 %) et les emplacements des camps forestiers (22 %).

Constats :

Bien que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer complètement l'application du *Règlement sur les normes d'interventions dans les forêts du domaine public*, l'évaluation qualitative réalisée au moyen des enquêtes a fait ressortir des lacunes, tant en termes d'application qu'en termes d'efficacité, au chapitre des dispositions qui visent la reconstitution du couvert forestier.

Assurer le respect de la dynamique naturelle des peuplements ; minimiser et, si possible, éliminer l'emploi des pesticides

Le Ministère n'est pas actuellement en mesure de vérifier l'atteinte de ces objectifs, puisque la **Stratégie de protection des forêts** n'est en vigueur que depuis 1995-1996. Un premier bilan de la stratégie est prévu pour 1999.

Contribuer au maintien de la diversité biologique

Bien que plusieurs travaux de suivi aient été entrepris, on ne peut évaluer si cet objectif est atteint, car aucun résultat quantifiable n'est encore disponible. Le programme de suivi et de recherche mis en place en 1996 devrait éventuellement fournir l'information nécessaire pour évaluer l'atteinte de cet objectif.

Contribuer à l'atténuation des changements climatiques

Il est trop tôt pour évaluer si cet objectif est atteint.

6. LE CONTRÔLE ET LE SUIVI DES ACTIVITÉS D'AMÉNAGEMENT FORESTIER DANS LES FORÊTS DU DOMAINE PUBLIC : LE MAINTIEN DU RENDEMENT, LE MESURAGE DES BOIS RÉCOLTÉS, LE RESPECT DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS ET LA REDDITION DE COMPTES

HISTORIQUE

Avant l'entrée en vigueur du régime forestier, aucun mécanisme de contrôle et de suivi permettait de vérifier et de maintenir le rendement des forêts. Il en était de même pour la reddition de comptes. Néanmoins, depuis que la loi oblige les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier à respecter la possibilité forestière et le Ministère à produire un rapport quinquennal sur l'état des forêts, de tels mécanismes ont été mis en place.

En ce qui concerne le mesurage, les pratiques se sont modifiées au fil des ans. Antérieurement, certains détenteurs de droits de coupe mesuraient les bois qu'ils avaient récoltés et le Ministère vérifiait ce mesurage. Dans d'autres cas, le Ministère effectuait lui-même le mesurage. Cette dernière pratique devenait toutefois de plus en plus rare quand le régime forestier a été instauré.

Par ailleurs, le cadre légal permettait autrefois au Ministère d'imposer aux contrevenants des amendes qui prenaient généralement la forme de multiples des droits prescrits. Néanmoins, cette pratique est devenue désuète avec l'adoption des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne.

LE RÉGIME

Le maintien du rendement

En vertu de l'article 42 de la *Loi sur les forêts*, le bénéficiaire d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier a le droit d'obtenir un permis annuel qui l'autorise à récolter un volume donné de bois ronds pour assurer le fonctionnement de son usine. En contrepartie, il doit réaliser les traitements sylvicoles requis pour atteindre le rendement annuel prévu dans son contrat. Ces traitements sylvicoles sont énumérés et quantifiés dans la stratégie d'aménagement incluse

dans le plan général d'aménagement forestier. Pour sa part, le **Manuel d'aménagement forestier** établit les critères d'évaluation et décrit les effets escomptés des différents traitements sylvicoles. L'article 79 de la *Loi sur les forêts* définit les modalités de récupération des bois qui ont été affectés par un désastre naturel (feu de forêt, épidémie d'insectes et maladie cryptogamique).

Le maintien du rendement repose sur une juste évaluation de la possibilité forestière faite à partir d'hypothèses de calcul fiables et de données à jour. Il repose aussi sur une stratégie d'aménagement adéquate (récolte des volumes prévus dans les peuplements appropriés, réalisation de traitements sylvicoles de qualité et de l'envergure prévue, intégration réussie des activités d'aménagement forestier) et sur la récupération des volumes affectés par des désastres naturels.

Le mesurage des bois récoltés

En vertu de l'article 26 de la *Loi sur les forêts*, le titulaire d'un permis d'intervention doit mesurer les bois qu'il a récoltés selon l'une des méthodes prescrites par le gouvernement par voie réglementaire. Ces méthodes sont décrites dans le document **Méthode de mesurage des bois—Instructions**. Le mesurage effectué par le titulaire d'un permis d'intervention est vérifié par le Ministère conformément aux normes de vérification en vigueur. Le Ministère s'assure ainsi de percevoir les droits de coupe qui sont dus.

Le respect des lois et règlements

En vertu des chartes canadienne et québécoise des droits et libertés de la personne, toute personne est réputée innocente à moins que le contraire ne soit prouvé et elle a droit à une défense pleine et entière. Les poursuites pour non-respect de la *Loi sur les forêts* et de ses règlements (*Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, *Règlement sur les normes de mesurage des bois dans les forêts du domaine public*, *Règlement sur les permis de culture et d'exploitation d'érablières dans les forêts du domaine public*, *Règlement sur les plans et rapports d'aménagement forestier*, *Règlement sur les permis d'usine*) sont ainsi soumises au code des procédures pénales.

La reddition de compte

En vertu de l'article 212 de la *Loi sur les forêts*, le ministre est tenu, tous les 5 ans, de présenter à l'**Assemblée nationale** un rapport sur l'état des forêts. Ce document fait état des mesures prises pour assurer la protection et la mise en valeur des forêts au Québec ainsi que des efforts consentis pour acquérir les connaissances et les outils nécessaires à la gestion des forêts. En plus du **Rapport sur l'état des forêts québécoises**, le Ministère publie certains autres rapports, comme le bilan sur la biodiversité, le bilan sur la **Stratégie de protection des forêts** (à venir), un rapport annuel, et un portrait statistique, **Ressource et Industrie forestières**.

LE BILAN

S'assurer que les hypothèses de calcul de la possibilité forestière sont valides et mettre les banques de données à jour

Faits saillants :

- 75 % des unités de gestion et 50 % des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier n'ont pu valider les hypothèses de simulation liées aux forêts naturelles en raison d'un manque de données.
- 60 % des unités de gestion et 50 % des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier n'ont pu valider les autres hypothèses de simulation, dont celles liées aux pertes à l'utilisation de la matière ligneuse, en raison d'un manque de données.
- L'information saisie pour mettre les banques de données d'inventaire à jour ne permet pas de décrire de façon précise et complète l'état des superficies affectées par les interventions forestières et les perturbations naturelles.

Constats :

L'évaluation de la possibilité forestière est en partie faussée parce que les hypothèses de simulation ne sont pas suffisamment étayées et que la mise à jour des banques de données est incomplète.

Assurer le respect de la stratégie d'aménagement, la qualité des travaux réalisés, la récupération des bois affectés par des désastres naturels et l'intégration des activités d'aménagement forestier

Faits saillants :

- L'envergure (superficies) des traitements sylvicoles non commerciaux (éclaircie précommerciale, reboisement, drainage, etc.) est conforme à celle prévue dans les plans généraux d'aménagement forestier.
- La superficie des aires des coupes partielles est plus importante que celle prévue dans les plans généraux d'aménagement forestier.
- Les volumes récoltés sont inférieurs à la possibilité forestière.
- Selon la majorité des spécialistes du Ministère qui ont été consultés, les moyens retenus pour vérifier le mesurage ne permettent pas de vérifier si le principe du rendement soutenu est respecté.
- Selon ces mêmes spécialistes, l'évaluation des pertes à l'utilisation de la matière ligneuse est également déficiente.
- Entre 1990 et 1994, les exigences du Ministère qui concernent l'exécution des traitements sylvicoles n'ont pas été respectées sur 9 % à 15 % des superficies où l'on a effectué des coupes partielles.
- La qualité des autres traitements sylvicoles est adéquate.
- Seulement 30 % des volumes de bois affectés par des désastres naturels ont fait l'objet de plans spéciaux de récupération et l'on a récupéré 20 % des volumes affectés. On a récolté 66 % des volumes prévus dans les plans spéciaux et les travaux de récupération ont été effectués sur 50 % des superficies prévues dans ces mêmes plans.

Constats :

Pour ce qui est de l'envergure des traitements sylvicoles, les suivis et les contrôles indiquent que les stratégies d'aménagement sont mises en œuvre. Par contre, les suivis n'indiquent pas si les traitements sylvicoles ont été réalisés sur les sites appropriés et aux moments adéquats. Les données d'inventaire n'inspirent pas une grande confiance, car elles ne permettraient pas de planifier adéquatement, sur des horizons

d'un et de cinq ans, les traitements prévus dans les stratégies incluses dans les plans généraux d'aménagement forestier. Des doutes subsistent également en ce qui a trait au mesurage et à la capacité du système de rendre compte de tous les volumes récoltés. On remet en question la vérification du mesurage de même que l'évaluation des pertes à l'utilisation lors de la récolte. Dans ce dernier cas, on souligne des différences importantes entre les normes qui régissent l'évaluation de la possibilité forestière, d'une part, et la mesure des volumes récoltés, d'autre part.

La qualité des traitements sylvicoles réalisés semble généralement satisfaisante, à l'exception des coupes partielles où un nombre élevé de traitements sont refusés. Cette situation pourrait se répercuter sur la qualité des forêts futures et entraîner des pertes de revenu pour l'État de même que des difficultés de mise en marché des bois feuillus dont la qualité pourrait éventuellement laisser à désirer.

De 1990 à 1994, on n'a récupéré qu'une partie des bois affectés par des désastres naturels. Enfin, les activités d'aménagement forestier demeurent peu intéressées.

Assurer la perception des droits prescrits

Faits saillants :

- Le tiers des spécialistes du Ministère estiment que les moyens de vérification et de contrôle actuels du mesurage ne permettent pas à l'État de percevoir tous les droits qui sont dus.
- Les principaux problèmes soulignés concernent le manque d'effectif, la multiplication des tâches des vérificateurs, la rigidité des horaires de travail, le manque de soutien hiérarchique et technique apporté aux vérificateurs, la perte d'expertise et d'expérience et l'inexacte mesure des pertes de matière ligneuse lors de la récolte.

Constats :

Le Ministère entretient des doutes quant à l'atteinte de cet objectif.

Assurer le respect des lois et des règlements

Faits saillants :

- On a peu d'informations objectives et factuelles sur l'application des lois et règlements et, particulièrement, sur celle du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*. Les enquêtes réalisées révèlent toutefois que le taux d'insatisfaction des représentants du Ministère est élevé, notamment en ce qui concerne les dispositions applicables aux traverses de cours d'eau (68 %), aux cours d'eau à débit intermittent (70 %), aux sablières (46 %), aux chemins forestiers (35 %), aux aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage et à la sous-utilisation de la matière ligneuse (41 %).
- Il semble qu'une partie seulement des infractions (environ 10 %) fasse l'objet de dossiers.
- Entre 1990 et 1994, on a noté une amélioration de la gestion des infractions : augmentation du nombre de dossiers traités et des condamnations, augmentation du nombre d'amendes, augmentation du nombre de poursuites au civil et baisse du taux de refus des dossiers d'infraction par le ministère de la Justice (désormais inférieur à 10 %).

Constats :

Bien qu'on ait noté une amélioration marquée de la gestion des infractions, des problèmes subsistent en raison, notamment, du trop grand nombre d'infractions commises, de la tolérance variable d'une région à l'autre et de la surcharge de travail imposée aux enquêteurs.

Rendre des comptes à la population

Faits saillants :

- Le second rapport sur l'état des forêts est plus complet que le premier mais plusieurs sujets n'ont pu y être traités, faute de données.
- La réalisation des différents rapports que l'on doit publier à l'intention du public est problématique en raison, notamment, du manque d'intégration et de compatibilité entre les différentes banques de données, de l'absence de processus de validation de certaines données et du non-respect des échéances prévues pour la saisie de certaines données.

Constats :

La reddition de comptes est incomplète.

7. LA PROTECTION DES FORÊTS CONTRE LES FEUX, LES INSECTES ET LES MALADIES

Les feux, les infestations d'insectes et les maladies sont des phénomènes naturels, qui ont des effets aussi multiples que variables sur les forêts, dont la destruction de stocks ligneux convoités par l'industrie. On doit donc prendre des mesures pour protéger les forêts contre ces agents naturels.

HISTORIQUE

Au Québec, la lutte contre les feux de forêt est une préoccupation plus que centenaire. Déjà, en 1870, on adoptait l'*Acte concernant le défrichement des terres et la protection des forêts contre les incendies* et au début du 20^e siècle, on créait les premiers organismes de protection.

Au fil des ans, on a élargi le territoire forestier à protéger et augmenté le nombre d'organismes de protection, jusqu'à 35 dans les années 1960. En 1972, une réforme importante amenait la création de sept sociétés de conservation auxquelles on confia le mandat exclusif de protéger les forêts québécoises contre le feu. En janvier 1994, des objectifs d'efficacité et d'économie amenaient la fusion de ces sociétés et de leur Fédération pour former **la Société de protection des forêts contre le feu**.

L'organisation de la lutte contre les insectes et les maladies est plus récente. En 1937, le ministère des Terres et Forêts créait les bureaux d'entomologie, de météorologie et de pathologie et, avec l'établissement d'un laboratoire fédéral de recherche forestière à Québec en 1952, un système de détection plus structuré était mis en place. En 1972, les gouvernements fédéral et du Québec redéfinissaient leurs rôles respectifs. Le fédéral prenait alors charge de la production du relevé annuel des insectes et des maladies et le Québec, de celle des relevés spéciaux nécessaires pour planifier les programmes de lutte directe, les mettre en œuvre et les évaluer. Onze ans plus tard, le Québec assumait les travaux de dépistage, de suivi et de lutte tandis que le fédéral se consacrait surtout à la recherche. En 1990, le gouvernement du Québec créait la **Société de protection des forêts contre les insectes et les maladies**, dont le mandat est d'élaborer et mettre en œuvre les programmes de pulvérisations

d'insecticides. Enfin, en 1994, le Québec adoptait la **Stratégie de protection des forêts** qui place la prévention à la base du système de protection des forêts contre les insectes et les maladies.

LE RÉGIME

La responsabilité ultime de protéger les forêts contre le feu revient au ministre chargé de l'application de la *Loi sur les forêts*. L'exécution des programmes de lutte est confiée à la **Société de protection des forêts contre les feux**. Le financement de la société est assumé par le Ministère, les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et les grands propriétaires de boisés privés (propriétés de plus de 800 hectares).

Le Conseil d'administration de la **Société de protection des forêts contre les feux** est formé de représentants des organismes qui financent ses activités. Le conseil décide des orientations stratégiques, élabore le plan d'organisation provincial, adopte le budget et vérifie l'atteinte des objectifs. La structure administrative de la société comporte aussi des conseils régionaux de protection, qui comptent sur la représentativité des gens du milieu forestier et des utilisateurs de la forêt. Ce sont ces conseils qui définissent les orientations régionales en matière de protection.

Au Québec, on distingue deux zones de protection contre le feu. La «zone de protection intensive» s'étend jusqu'à la limite nordique des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Le territoire situé plus au nord est couvert par un régime de protection restreinte. Dans cette deuxième zone, on se contente d'intervenir lorsque des vies humaines sont menacées, des infrastructures de valeur peuvent être détruites ou, encore, lorsque le feu risque de se propager à la zone de protection intensive.

Le système de protection des forêts contre le feu s'appuie sur une approche à quatre volets : la prévention, la détection, la présuppression et la suppression.

La prévention regroupe l'ensemble des mesures destinées à prévenir les feux de forêt causés par les activités humaines, dont l'information, l'éducation, et le contrôle de certaines activités qui comportent des risques. La détection rapide des feux améliore sensiblement l'efficacité de la lutte. Au Québec, l'objectif de détection est

fixé à une superficie maximale déjà affectée inférieure à 0,5 hectare au moment de la découverte.

On encourage le signalement des incendies par le public et l'on pratique la détection aérienne. On tient compte des indices d'inflammabilité, de la foudre et des prévisions météorologiques pour planifier les patrouilles de détection.

La présuppression regroupe les activités effectuées en prévision de la lutte. Elle vise à assurer que tout est prêt quand on doit déclencher la lutte.

Les activités de suppression des incendies forestiers vont de l'attaque initiale jusqu'à l'extinction totale. On évalue surtout la qualité de la protection des forêts contre le feu à partir des résultats de la suppression exprimés en termes de superficies brûlées et de coûts.

À l'instar de la protection des forêts contre les incendies forestiers, la responsabilité ultime de protéger les forêts contre les insectes et les maladies revient au ministre chargé de l'application de la *Loi sur les forêts*. Le ministre mise sur la collaboration des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et sur la **Société de protection des forêts contre les insectes et maladies** pour le soutenir dans ce domaine.

Le financement de la protection des forêts contre les insectes et les maladies est assumé par le Ministère, les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et les grands propriétaires de forêts privées.

Le système de protection des forêts contre les insectes et les maladies s'appuie sur une approche à trois volets : prévention, détection et lutte. La prévention repose en partie sur les activités d'aménagement forestier et, notamment, sur la gestion des récoltes, la protection de la régénération préétablie et l'éducation des peuplements pour réduire la vulnérabilité des forêts face aux insectes et aux maladies. Ces activités doivent être intégrées aux plans d'aménagement forestier des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. La détection s'appuie sur un réseau de stations d'observation permanentes, semi-permanentes et temporaires établi pour détecter les principaux ravageurs, suivre leur progression et en mesurer les impacts. Ce réseau est

entretenu par le Ministère. La lutte contre les insectes a été confiée à la **Société de protection des forêts contre les insectes et maladies** qui planifie et effectue les pulvérisations aériennes d'insecticides et contrôle les résultats. Le Ministère doit approuver les plans d'intervention.

Enfin, lorsqu'un territoire forestier est dévasté par une perturbation naturelle, le Ministère prépare un plan spécial d'aménagement pour faciliter la récupération des bois affectés. Les bénéficiaires de contrats qui œuvrent sur ce territoire sont tenus de mettre ce plan en œuvre.

LE BILAN

Assurer la pérennité des écosystèmes forestiers

Faits saillants :

- Depuis 1924, la superficie moyenne des aires dévastées par des feux causés par la foudre n'a guère changé.
- Les aires sur lesquelles on a recours à des insecticides ne représentent qu'une faible partie des superficies touchées par les insectes.
- Des plans spéciaux permettent de récupérer les bois endommagés par des perturbations naturelles. Cette intervention n'est pas plus néfaste pour le milieu forestier que la récolte normale.

Constats :

Il semble que les activités de protection n'aient pas d'impact négatif sur le milieu forestier et les ressources qu'il renferme. Les insectes et les feux continuent de jouer leurs rôles d'agents de renouvellement des forêts.

Assurer l'utilisation harmonieuse de toutes les ressources du milieu forestier

Les faits saillants :

- On n'a relevé aucun cas où les activités de lutte directe ou de récupération aient porté préjudice aux utilisateurs de la forêt.

- La population est plutôt rassurée lorsqu'elle est témoin des opérations de lutte contre les feux de forêts.
- La population considère la non-récupération des bois endommagés par des perturbations naturelles comme du gaspillage.
- Les utilisateurs non industriels du milieu forestier l'utilisation de l'insecticide biologique *Bacillus thuringiensis* (Bt).

Constats :

Malgré l'absence d'indicateurs quantitatifs, on peut affirmer que les activités de protection n'entravent pas l'utilisation polyvalente du milieu forestier.

Assurer le maintien des activités économiques

Faits saillants :

- Les épidémies de tordeuses des bourgeons de l'épinière n'ont qu'un effet marginal sur la possibilité forestière à l'échelle du Québec (3 %). Leur impact varie cependant d'une aire commune à l'autre et il peut atteindre 30 % dans certains cas.
- Les épidémies de tordeuses des bourgeons de l'épinière ont des effets positifs (effet d'éclaircie, renouvellement de peuplements matures) qui n'ont pas encore été quantifiés.
- Le feu ne dévaste chaque année que de 0,1 % à 0,2 % de la zone de protection intensive, mais il peut néanmoins avoir un impact très considérable dans certaines aires communes.
- Malgré l'amélioration des techniques, les superficies dévastées par des incendies allumés par la foudre ont peu diminué depuis 1924. En revanche, le succès de la lutte contre les feux causés par l'homme s'est accru et les superficies dévastées ont diminué depuis 1971.
- La lutte contre les feux et les épidémies d'insectes peut retarder le renouvellement naturel des forêts et même, dans certains cas, favoriser des désastres plus importants lors des périodes de risques élevés.

- Les plans spéciaux de récupération ne portaient que sur 30 % des volumes affectés et, en fait, on n'a récolté que 20 % du bois qui risquait d'être perdu.

Constats :

Il est difficile d'évaluer l'efficacité du système de protection, car on connaît mal les effets des agents perturbateurs et de la lutte, d'une part, et parce qu'on ne tient pas compte des informations disponibles dans l'évaluation du rendement des forêts, d'autre part. De plus, contrairement au système de protection des forêts contre les insectes, le système de protection des forêts contre le feu ne traduit pas une stratégie globale basée sur des objectifs de protection bien adaptés aux problèmes forestiers, écologiques, économiques et sociaux et l'approche retenue n'est pas intégrée à l'aménagement forestier.

Responsabiliser les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier en matière de protection des forêts contre les feux, les insectes et les maladies

Membres des conseils d'administration des organismes de protection, les industriels forestiers participent au financement des systèmes de protection des forêts contre les feux, les insectes et les maladies et aux prises de décisions.

Ils sont aussi responsables d'exécuter les plans spéciaux d'aménagement forestier confectionnés pour récupérer les bois affectés par un désastre naturel. Les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ont d'ailleurs récolté en moyenne 66 % des volumes prévus dans ces plans spéciaux.

8. LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL HISTORIQUE

L'essor de l'industrie forestière québécoise repose en grande partie sur l'attribution de droits de coupe aux industriels du sciage et sur l'abolition des concessions forestières.

Avant le 1^{er} avril 1987, la gestion de la ressource forestière s'appuyait sur une législation vieille de quelques décennies, qui n'avait subi que peu de modifications avant 1974. Propriétaire de plus de 80 % du territoire forestier, l'État octroyait aux industriels des concessions forestières qui donnaient à leurs détenteurs des droits de propriété sur tous le bois disponibles dans un territoire donné. Les industriels devaient aménager ce territoire selon les normes de l'époque. Ce système garantissait aux concessionnaires des approvisionnements stables et à long terme, s'ils respectaient la réglementation relative à l'exploitation, au mesurage et au paiement des droits de coupe.

À la fin des années 1960, la situation avait évolué suffisamment pour justifier une réforme législative. L'industrie du sciage, qui faisait face à une demande croissante, voulait prendre de l'expansion alors que dans les concessions forestières, détenues majoritairement par des papetiers, des volumes de bois disponibles demeuraient largement sous-utilisés. En 1974, le gouvernement modifia la loi pour être en mesure de révoquer les concessions forestières, en échange de garanties d'approvisionnement, et de créer des forêts domaniales afin d'assurer à l'industrie du sciage les approvisionnements dont elle avait besoin.

En dix ans, la superficie des concessions forestières fut ainsi réduite de 32 % et, grâce aux volumes de bois ainsi libérés, l'industrie du sciage put accroître sa production de plus de 250 % et devenir le plus important exploitant forestier du Québec. Pendant cette même période, la récolte totale, tant dans les forêts publiques que privées, passa de 23 millions de mètres cubes, en 1970, à plus de 34 millions de mètres cubes, en 1979, dont 30 millions de mètres cubes de bois résineux. La sous-utilisation qui prévalait en 1970 était chose du passé.

LE RÉGIME

De nombreux programmes ont été instaurés par le Ministère, en collaboration avec d'autres organismes gouvernementaux, pour promouvoir le développement du secteur forestier. Ce sont cependant les modifications apportées au système d'octroi des droits et l'abolition des concessions forestières qui ont le plus contribué au développement du secteur forestier.

LE BILAN

Assurer l'utilisation maximale de la matière ligneuse

Faits saillants :

- De 1990 à 1995, la consommation totale de bois ronds a augmenté de 20 % (de 29,5 millions de mètres cubes à 35,5 millions de mètres cubes).
- Pendant cette même période, les volumes récoltés dans les forêts publiques et privées ont augmenté de 47,5 % (63,5 % SEPM) et 67 % (87 % SEPM).
- Les volumes attribués dans les forêts publiques sont passés de 30,9 millions de mètres cubes, en 1990, à 35,9 millions de mètres cubes, en 1996, soit une hausse totale de 16 %.
- Par contre, certaines mesures destinées à accroître l'utilisation des bois disponibles (ventes à l'enchère, interventions ponctuelles, etc.) ont eu peu d'impact.

Constats :

L'utilisation maximale de la matière ligneuse était considérée comme le principal objectif sur le plan du développement industriel de la réforme forestière de 1987. Les résultats observés démontrent que le bilan est positif.

Favoriser l'utilisation optimale de la matière ligneuse

Faits saillants :

- On a peu de données précises sur l'utilisation que l'on fait de la matière ligneuse selon les caractéristiques des tiges. On peut toutefois favoriser l'utilisation optimale des bois en amenant plusieurs types d'utilisateurs à partager une même aire commune, en intégrant les coupes et en encourageant les échanges de bois entre les bénéficiaires.
- De 1990 à 1995, la consommation totale de matière ligneuse a augmenté de 25 % alors que celle de bois ronds augmentait de 19,4 %. On peut donc en déduire qu'il y a eu une utilisation plus complète des bois récoltés, ce qui s'est traduit par une hausse de 38,3 % de l'utilisation des sous-produits.

- De 1990 à 1995, le ratio bois ronds consommés/1000 pieds mesure de planche a diminué de 5,21 mètres cubes à 4,88 mètres cubes dans le secteur des bois d'œuvre résineux.

Constats :

L'utilisation des bois n'est toujours pas optimale, mais on a progressé dans la bonne voie.

Assurer la sécurité des approvisionnements des entreprises du secteur forestier

Faits saillants :

- La détention d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier semble importante dans les milieux financiers, puisque le pourcentage de contrats cédés en garantie a plus que doublé aux cours des dernières années. Il est passé de 11,8 %, en 1991, à 26,7 %, en 1995.
- D'autres mesures administratives étaient prévues pour assurer la sécurité des approvisionnements : garanties de suppléance, réservation de bois, etc.

Constats :

La détention d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier qui donne une sécurité d'approvisionnement, favorise indéniablement le développement de l'industrie forestière. On s'interroge cependant sur l'impact de cette sécurité sur la possibilité de favoriser une utilisation optimale des bois.

Favoriser la consolidation des entreprises du secteur forestier

Faits saillants :

- De 1990 à 1995, le nombre d'entreprises de transformation du bois a fluctué entre 1 000 et 1 150 établissements.
- Pendant la même période, la consommation moyenne des usines a augmenté de 23,2 %. L'accroissement de la consommation moyenne tendait toutefois à diminuer avec l'augmentation de la taille des entreprises.

- La structure industrielle de consommation des bois a peu changé de 1990 à 1995. La part relative des usines qui consomment 100 000 mètres cubes de bois et moins est demeurée stable, tout comme celles des autres établissements.

Constats :

Il y a eu peu de changements structurels en ce qui concerne la répartition de la consommation industrielle entre entreprises de tailles différentes. Toutefois, la consommation des entreprises de plus petite taille a augmenté davantage.

Favoriser le maintien de la position concurrentielle des entreprises québécoises du secteur forestier

Faits saillants :

- Les hausses récentes des redevances et des montants perçus dans le cadre du régime forestier (dépenses liées à la protection des forêts, à la planification forestière, cotisations au fonds forestier, etc.) n'ont pas affecté la position concurrentielle de la majorité des secteurs de l'industrie forestière qui s'est améliorée de 1984 à 1995.
- Dans le secteur du bois d'œuvre et des panneaux, la compétitivité de l'industrie québécoise s'est accrue tant sur le plan du coût du bois que sur celui du coût de production total.
- Dans le secteur du papier journal, la situation de l'industrie s'est améliorée par rapport à celle de ses concurrents de la Colombie-Britannique et du nord-est des États-Unis. Elle s'est toutefois détériorée par rapport à celle des établissements du sud des États-Unis.

Constats :

Le régime forestier a contribué à maintenir la compétitivité de l'industrie québécoise. On devrait toutefois tenir compte de certains avantages, comme la sécurité des approvisionnements, lorsqu'on évalue la position concurrentielle des divers secteurs.

Favoriser la transformation maximale de la matière ligneuse

Faits saillants :

- Aucune entreprise établie à l'extérieur du Québec détient un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier.
- Au cours des dix dernières années, la production a augmenté considérablement dans tous les secteurs de l'industrie : 30 % dans l'industrie du sciage ; 18 % dans le secteur des pâtes et papiers. Les livraisons de panneaux gauffrés et de panneaux de fibres à densité moyenne ont augmenté respectivement de 166 % et de 98 %.

Constats :

Il est difficile d'associer directement la croissance de la production industrielle à la mise en œuvre du régime forestier, mais plusieurs des mesures mises en place ont sûrement contribué à cet essor.

Favoriser la transformation optimale de la matière ligneuse

Faits saillants :

- C'est le poids relatif du secteur des panneaux qui a le plus augmenté dans la structure industrielle des produits forestiers entre 1990 et 1995 (de 3,9 % à 5,2 % de la consommation totale).
- L'industrie du sciage est devenue la principale consommatrice de matière ligneuse, avec 52,7 % du total des consommations, alors que la part du secteur des pâtes et papiers a diminué de 50,6 % à 40,8 %, de 1990 à 1995.
- Les volumes attribués ont augmenté de 16,7 % ; ils sont passés de 30,8 millions de mètres cubes, en 1991, à 36 millions de mètres cubes, en 1997. Les attributions ont augmenté de 44,4 % et 100,9 %, respectivement, dans le secteur du sciage et celui des panneaux, tandis qu'elles ont fléchi de 40,5 % dans celui des pâtes et papiers.
- En 1997, le secteur du sciage s'est accaparé 81,0 % des attributions, celui des pâtes et papiers, 9,9 % et celui des panneaux, 7,7 %.

Constats :

Le régime forestier s'avère, jusqu'à maintenant, suffisamment souple pour s'adapter aux modifications structurelles de l'industrie.

Accroître l'apport économique et social des activités de production et de transformation du bois

Faits saillants :

- En dépit des hausses du niveau de production, le nombre d'emplois a subi une baisse importante dans le secteur de la transformation.
- Depuis 1984, on a perdu 9 500 emplois (baisse de 13,3 %) dans le secteur de la transformation des produits forestiers, dont 94 % dans le secteur des pâtes et papiers. L'évolution technologique et les efforts de rationalisation de la structure industrielle sont les principaux facteurs responsables de cette situation.
- Le nombre d'emplois liés à la seconde transformation a augmenté de 6,3 % (quelque 1 895 emplois additionnels).
- Le secteur forestier demeure malgré tout prépondérant, car il génère 14,5 % de tous les emplois manufacturiers au Québec et 20 % des exportations québécoises. Les données les plus récentes indiquent par ailleurs une amélioration de la situation de l'emploi dans l'ensemble de l'industrie des produits forestiers, et, surtout, dans le secteur de la seconde transformation.

Constats :

Le secteur forestier conserve toute son importance dans l'économie québécoise. Il demeure cependant soumis aux tendances conjoncturelles et à long terme de la demande des produits finis.

Favoriser le développement régional

Faits saillants :

- Les pertes d'emplois dans le secteur de la transformation ont été durement ressenties dans les

régions où l'industrie forestière est une activité économique dominante.

- À l'exception de l'Estrie, toutes les régions ont connu un accroissement de l'utilisation de la matière ligneuse provenant des forêts publiques régionales (volume attribué par rapport à la possibilité forestière).
- En 1990, on transformait localement de 90 % à 110 % des volumes attribués dans quatre régions sur dix, comparativement à six régions en 1995.

Constats :

Globalement, de 1990 à 1995, les écarts entre les régions se sont amenuisés en ce qui a trait aux taux de transformation de la matière ligneuse.

9. LA MAIN-D'ŒUVRE DANS LES FORÊTS PUBLIQUES

LE RÉGIME

En adoptant la *Loi sur les forêts*, le gouvernement du Québec voulait resserrer le cadre de gestion des forêts. Même si le régime forestier n'avait pas été mis en place pour agir directement sur la situation de la main-d'œuvre, son influence évidente sur le développement de l'industrie forestière devait nécessairement se répercuter sur l'emploi dans le milieu forestier.

Les effets du régime forestier ont été examinés sous quatre aspects : l'emploi, les conditions de travail, l'organisation du travail et les relations de travail.

LE BILAN

L'emploi dans le milieu forestier

Faits saillants :

- De 1987 à 1994, la main-d'œuvre affectée à la réalisation de travaux sylvicoles non commerciaux a augmenté annuellement de 20 %, soit une augmentation totale de 1 165 emplois personnes / année en sept ans.
- Par contre, au cours de cette même période, le nombre d'emplois liés au reboisement a diminué,

surtout à cause de la fin des travaux de remise en production des aires non ou mal régénérées avant l'adoption de la *Loi sur les forêts* et à cause de la baisse de l'objectif de reboisement, de 250 millions à 150 millions de plants par année.

- En 1994, le tiers des emplois dans les forêts publiques étaient liés à l'exécution des travaux non commerciaux (1994).
- De 1989 à 1994, le nombre d'emplois liés à la récolte a légèrement baissé, principalement en raison de la mécanisation accrue des opérations. Les volumes récoltés de façon entièrement mécanisée sont en effet passés de 43 % à 79 % du total. Les volumes de bois récoltés dans les forêts publiques ont augmenté de 20 millions de mètres cubes à 30 millions de mètres cubes pendant la période considérée. La productivité a connu une hausse significative, puisqu'elle est passée de 26 mètres cubes/jour-personne, en 1987, à 34 mètres cubes/jour-personne en 1994.

Constats :

Le principal effet de l'entrée en vigueur de la *Loi sur les forêts* a sans contredit été l'augmentation du nombre total d'emplois en forêt. L'obligation de respecter le principe du rendement soutenu s'est traduite par une augmentation des travaux sylvicoles (notamment les travaux de dégagement et d'éclaircie précommerciale). Néanmoins, les données disponibles sur l'emploi demeurent incomplètes. Obtenir des chiffres fiables sur la main-d'œuvre forestière représente un défi de taille.

Les conditions de travail dans les forêts du domaine public

Faits saillants :

- L'«exploitation forestière» est définie différemment dans la *Loi sur les forêts* et le *Code du travail*. Dans la *Loi sur les forêts* (article 3), ce terme désigne à la fois les traitements commerciaux et non commerciaux alors que, dans le *Code du travail*, il ne désigne que les traitements commerciaux. Par contre, les articles 242 et 256 de la loi, qui visaient le statu quo dans

les relations de travail pour les travailleurs affectés à la récolte et au transport du bois, excluaient explicitement les ouvriers affectés aux autres travaux d'aménagement forestier.

- Les conditions de travail (salaires, etc.) des ouvriers affectés à la récolte sont plus avantageuses que celles des travailleurs affectés aux traitements non commerciaux.
- Comme 70 % des entreprises qui effectuent des travaux dans les forêts publiques sont privées, les conditions de travail de leurs employés sont inconnues. En fait, seulement 10 % des travailleurs sont embauchés directement par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.
- Les accidents de travail et les lésions professionnelles subies en forêt ont baissé de 1987 à 1994, surtout grâce à la mécanisation accrue. Selon la **Commission de la santé et de la sécurité au travail**, le secteur forestier demeure toutefois l'un des secteurs d'emplois qui comporte le plus de risques.
- La moitié des travailleurs logent loin de leurs domiciles pour se rapprocher de leurs lieux de travail. Les travailleurs affectés aux travaux non commerciaux bénéficient de moins bonnes conditions d'hébergement.
- Le nombre de travailleurs propriétaires de leur machinerie a augmenté sensiblement entre 1987 et 1994.
- Bon nombre d'ouvriers affectés aux traitements non commerciaux sont rémunérés à forfait. Leur traitement hebdomadaire moyen se situe entre 640 \$ et 655 \$. Les ouvriers affectés à la récolte, dont la majorité sont salariés, gagnent 15 % de plus. Cette différence de traitement et le caractère plus saisonnier des travaux non commerciaux expliquent l'écart entre les revenus annuels moyens des deux types de travailleurs. Les travailleurs affectés à la récolte gagnent en moyenne 31 286 \$ alors que les autres reçoivent entre 12 848 \$ et 21 113 \$.

Constats :

Le régime forestier n'a pas été instauré pour dicter les conditions de travail en forêt. Les articles 242 et 256

de la *Loi sur les forêts* ne visaient qu'à assurer une concordance dans les territoires de référence à des fins d'accréditation syndicale à la suite de la rétrocession des concessions forestières et de la délimitation de territoires couverts par des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.

L'organisation du travail

Faits saillants :

- Le nombre d'entrepreneurs forestiers privés (voirie, récolte et transport surtout), de coopératives forestières (travaux non commerciaux surtout) et d'organismes de gestion en commun (travaux non commerciaux surtout) a augmenté de façon marquée depuis 1987.
- En 1987, 32 % de la main-d'œuvre forestière était à l'emploi des papetières. Huit ans plus tard, ce pourcentage n'était plus que de 10 %. Cette diminution s'explique en partie par la réduction des volumes de bois alloués aux papetières.
- Les très petites entreprises (5 années-personnes et moins) constituent maintenant 50 % des employeurs, contre 30 % pour celles de petite et moyenne tailles (entre 5 et 25 années-personnes).

Constats :

Le fait de confier la responsabilité des travaux sylvicoles aux bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier a eu une incidence directe sur l'augmentation de la sous-traitance, même si ce phénomène existait déjà avant l'entrée en vigueur du régime forestier.

L'article 225 de la *Loi sur les forêts* a permis aux coopératives forestières de stabiliser en partie leur main-d'œuvre (travaux de récolte) et d'investir des sommes importantes dans l'acquisition de la machinerie dont elles avaient besoin pour se développer. Par ailleurs, on manque de données sur les entreprises que les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier embauchent pour effectuer des travaux dans les forêts publiques.

Les relations de travail

Faits saillants :

- Depuis 1987, le taux de syndicalisation des travailleurs a fléchi, principalement à cause du recours croissant à des sous-traitants, du transfert des activités forestières des papetières aux scieries, de l'évolution du mode d'approvisionnement des usines et du nombre croissant de travailleurs propriétaires de leurs machines.
- Les travailleurs syndiqués sont majoritairement affectés à la récolte.

Constats :

Selon l'industrie forestière, il n'y a pas eu de désyndicalisation à proprement parler, mais plutôt une non-syndicalisation des nouveaux employés, qui sont surtout affectés aux traitements non commerciaux. Les industriels mentionnent que, malgré la diminution du nombre d'emplois liés à la récolte (abattage et transport), le pourcentage d'employés syndiqués a augmenté.

Selon les syndicats, l'article 256 de la *Loi sur les forêts* n'a pas permis d'assurer le maintien des accréditations syndicales reconnues avant l'entrée en vigueur du régime forestier, car les territoires couverts par les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ne correspondent pas à ceux des anciennes concessions forestières. La question du véritable employeur s'est posée en regard de l'accréditation syndicale dans les aires communes où plusieurs bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier sont présents.

10. L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DU RÉGIME FORESTIER

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 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 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 par ailleurs été notée dans 12 % des aires communes. Une baisse significative du rendement en essences feuillues a aussi été observée dans 8 % des aires communes.

Par ailleurs, 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 de planures. Enfin, chaque année, une part 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.

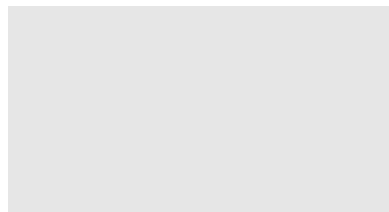
Des améliorations sont toutefois requises, particulièrement en ce qui concerne le contrôle et le suivi de l'application de la *Loi sur les forêts* et de ses règlements, la reddition de comptes, la participation de la

population à la définition des objectifs d'aménagement du milieu forestier public et la tenue des consultations sur la planification forestière.

CONCLUSION

Dans l'ensemble, la mise en œuvre du régime forestier a permis d'atteindre partiellement les grands objectifs poursuivis. Ce régime constitue une nette amélioration par rapport à la situation qui prévalait avant son instauration mais des progrès importants restent à faire pour corriger les lacunes constatées et relever les défis du 21^e siècle.

B
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.

La gestion durable des forêts suppose :

- que l'on adopte des approches de gestion et d'aménagement qui permettent de traiter les forêts comme des écosystèmes afin de les conserver, d'en maintenir la diversité et de préserver les processus naturels qui y ont cours, dans un souci constant d'utiliser les ressources forestières de façon économique ;
- que l'on reconnaisse que les forêts procurent aux populations, aux individus et aux entreprises un large éventail d'avantages sociaux, environnementaux et économiques et que l'on s'efforce de les maintenir et même de les accroître ;

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 nécessaires pour favoriser une meilleure atteinte des objectifs de durabilité.

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.

ENJEU

- Traduire dans le régime forestier la culture du développement durable.

1. LA GESTION DES FORÊTS POUR ET PAR LES GENS

Dans une optique de développement durable, on considère que 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, non seulement pour la population en général mais aussi au profit des communautés locales et autochtones, dont la forêt est le milieu de vie.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

La gestion pour les gens

Au Québec, les régions s'appauvrissent et le tissu rural de l'arrière-pays continue de se détériorer. La diminution des emplois agricoles et forestiers se poursuit, notamment à cause de la mécanisation et de l'automatisation. En raison de la situation précaire des finances publiques, l'État ne peut investir toutes les sommes nécessaires pour le développement optimal du patrimoine forestier. Par ailleurs, les communautés demandent que les revenus générés par ce patrimoine soient partagés plus équitablement et elles vont même jusqu'à remettre en question les droits consentis. Enfin, les élus municipaux sont de plus en plus nombreux à vouloir orienter l'aménagement des forêts locales de manière à ce que leur communauté en retire davantage de bénéfices. Ils misent sur les ressources de la forêt pour assurer le développement local.

La gestion par les gens

La gestion sectorielle, centralisée et souvent mal intégrée des ressources forestières a amené les communautés à revendiquer une participation accrue dans la gestion du territoire et de ses ressources. La place très importante réservée aux grandes entreprises, responsables à la fois de la production et de la transformation de la matière ligneuse, inquiète les acteurs régionaux et locaux.

Le partenariat de ces grands agents économiques et du gouvernement, gestionnaire des forêts du domaine public, inquiète également, compte tenu de la situation des finances publiques. Le manque d'information sur les grands enjeux forestiers ne permet pas aux citoyens de participer pleinement à la gestion des forêts.

Par ailleurs, les communautés autochtones réclament une participation de plus en plus active aux activités économiques qui découlent de l'utilisation du milieu forestier. Elles veulent partager leur vision du développement forestier avec les principaux acteurs en la

matière et obtenir l'assurance qu'on tiendra compte de leurs valeurs et de leurs besoins dans les choix de développement.

ENJEUX GLOBAUX

- Impliquer davantage les communautés et les personnes dont le bien-être et la prospérité dépendent de la mise en valeur des forêts dans le processus de gestion des ressources forestières.
- Optimiser les retombées socio-économiques des ressources du milieu forestier, au profit de la population en général et des communautés régionales, locales et autochtones dont le milieu de vie est la forêt.

OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

- 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 ;
- être transparents et favoriser la participation des gens.

2. LA GESTION DES FORÊTS POUR LA BIOSPHERE ET LE MILIEU NATUREL

La contribution des forêts du Québec aux grands cycles planétaires, comme ceux de l'eau et du carbone, doit être sauvegardée et les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers doivent être préservées.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

Au Québec, la population et divers groupes ont maintes fois souligné l'importance qu'ils accordent au rôle

écologique des forêts, notamment pour le maintien de la qualité de l'environnement. La protection des espèces et des écosystèmes, l'utilisation durable des ressources, des pratiques d'aménagement saines et la réduction des aires de coupe comptent parmi les revendications les plus fréquentes.

Un nombre croissant d'intéressés croient que les formules habituellement retenues pour protéger les écosystèmes et les ressources forestières, comme les parcs et les réserves écologiques, surtout, ne suffisent pas pour combler les besoins en matière de protection des forêts. Ces besoins varient toutefois selon qu'ils sont exprimés par les populations rurales ou urbaines. Néanmoins, les Québécois manifestent clairement leur volonté de protéger la qualité de l'environnement et l'ensemble des ressources du milieu forestier.

Par ailleurs, la communauté scientifique et les organismes voués à la conservation ont démontré que l'accroissement des activités humaines de même que certains développements technologiques, comme ceux qui permettent l'implantation d'organismes vivants, génétiquement modifiés dans les écosystèmes, peuvent constituer des menaces pour certains écosystèmes forestiers.

De nouvelles exigences environnementales ont émergé sur la scène internationale, principalement depuis le début des années 1990, alors qu'on a commencé à appréhender la perte de diversité biologique. Les forêts anciennes, rares ou refuges d'espèces en situation précaire sont ainsi devenues de véritables points de mire.

Le **Sommet de la Terre**, de Rio, qui a amené la signature de conventions internationales sur la diversité biologique et sur les changements climatiques, a joué un rôle de catalyseur en matière de développement durable. Les pays signataires de ces conventions sont pressés d'adopter des modes de gestion conformes à leurs engagements.

Parallèlement, 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. On revendique désormais, tant lors de l'exploitation que lors de la transformation, la réduction des pertes et des déchets, la valorisation des résidus et les économies d'énergie. Les compagnies exportatrices, qui veulent conserver ou accroître leurs

marchés, ont intérêt à adopter un mode de gestion respectueux de l'environnement et axé sur l'aménagement durable des ressources. Elles doivent adopter des méthodes qui préviennent la perte de biodiversité, qui évitent la destruction des milieux fragiles et exceptionnels ainsi que la dégradation des processus naturels, des sols et de l'eau, qui réduisent les stress infligés à l'environnement et permettent de maintenir la vitalité et la productivité des divers écosystèmes.

ENJEU GLOBAL

- Gérer les forêts québécoises en sauvegardant la contribution des forêts aux grands cycles écologiques et en respectant les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers.

ENJEUX SPÉCIFIQUES

- 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.

3. LA GESTION DES FORÊTS POUR LES RESSOURCES ET POUR L'ÉCONOMIE

Il faut continuer de favoriser la prospérité économique et de créer des emplois en favorisant la mise en valeur et l'utilisation optimale des ressources du milieu forestier.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

L'industrie de la transformation du bois et l'emploi

La mise en valeur et la transformation de la matière ligneuse sont primordiales pour le développement économique du Québec et des régions. Or, l'industrie de la transformation du bois est fortement exportatri-

ce et, avec l'émergence de nouveaux producteurs dans diverses parties du monde et la libéralisation des échanges commerciaux, elle doit préserver sa position concurrentielle pour survivre. Pour ce faire, l'industrie doit, notamment, s'adapter à de nouveaux marchés et à de nouveaux besoins. Elle doit également avoir recours à des technologies innovatrices et ce, à toutes les étapes de la production. Cette évolution, qui touche tout le monde industrialisé, a cependant des conséquences négatives sur les emplois. La compétitivité accrue dans l'industrie traditionnelle du bois, comme dans d'autres secteurs industriels, est souvent incompatible avec la création ou le maintien des emplois.

L'érosion du nombre d'emplois liés à la transformation de la matière ligneuse frappe tout le Québec, mais particulièrement les régions rurales où l'industrie forestière a toujours été le moteur de l'activité économique, donc la principale source de prospérité. Malgré la présence d'entreprises concurrentielles, la situation des régions se détériore au rythme des pertes d'emplois. Les travailleurs spécialisés quittent, le dynamisme régional est miné et les communautés qui dépendent du secteur forestier s'appauvrissent. Pour solutionner ce problème, on doit développer l'industrie de la seconde transformation et diversifier les économies locales.

Par ailleurs, l'industrie traditionnelle de la transformation du bois accapare déjà la plus grande part de la production forestière actuelle et les besoins liés à la protection de l'environnement ou à l'utilisation polyvalente du territoire pourraient entraîner une diminution des superficies vouées à la production forestière. Si l'on veut maintenir et créer des entreprises génératrices d'emplois afin de préserver l'apport du secteur forestier à l'économie nationale et régionale, on devra optimiser la production de matière ligneuse sur les territoires les plus productifs et accroître les retombées économiques de transformation de la matière ligneuse.

Compte tenu des rendements actuels, on pourrait augmenter significativement la production forestière québécoise, à plus ou moins brève échéance. Pour ce faire, on devrait viser la mise en valeur optimale des sites voués à la production forestière, tant sur le plan de la qualité que sur celui de la quantité.

Par ailleurs, si l'on veut maximiser les retombées de la transformation de la matière ligneuse, on devra diversifier les marchés et les produits. On doit viser le développement d'une industrie à la fine pointe de la technologie, qui fabriquera des produits à haute valeur ajoutée. La seconde transformation offre des perspectives de développement alléchantes. En fabriquant au Québec des produits du bois à valeur ajoutée et de haute technicité, on créerait ainsi de nombreux emplois.

Les bois d'ingénierie tels que les poutrelles, les colombages à entures, les bois de planchers composites, les clins de bois-ciment, les bois d'œuvre stratifiés, appartiennent à une nouvelle génération de produits. Ce secteur en pleine expansion est favorable à la création d'entreprises et d'emplois. La seconde transformation du bois d'œuvre résineux en bois de clôtures ou de literies constitue une autre avenue intéressante en termes de création d'emplois.

L'utilisation optimale de toutes les ressources forestières

L'utilisation de la forêt à des fins récréo-touristiques et de plein air est déjà une source non négligeable d'emplois directs et indirects. Le développement de l'emploi pourrait cependant trouver un complément de solution dans une meilleure utilisation de l'ensemble des ressources du milieu forestier.

Le paysage, l'eau, la faune et la végétation constituent des atouts essentiels pour le tourisme et le plein air. La faune génère aussi de nombreuses activités, tels la pêche, la chasse ou le piégeage.

Or, la récolte des arbres a un impact majeur sur ces composantes du milieu forestier, particulièrement là où on pratique diverses formes d'aménagement équiennne de la forêt. Les activités récréo-touristiques créent de nombreux emplois et elles présentent un potentiel de développement intéressant. Les emplois directs se dénombrent surtout en forêt, où ils sont liés à l'aménagement des sites et à la construction des équipements d'accueil, ainsi que dans les services d'accueil des réserves fauniques, des pourvoiries, des ZEC et des parcs. La récolte de plantes à d'autres fins que la production de bois pourrait générer de nouveaux emplois (huiles essentielles, champignons, etc.).

La gestion durable des forêts se traduit par l'harmonisation des activités forestière et récréo-touristiques planifiées en accord avec les populations concernées, y compris les Autochtones. Une plus grande intégration des activités, sinon la gestion intégrée des ressources est cependant essentielle pour optimiser la mise en valeur du milieu forestier et actualiser pleinement son potentiel en termes de création d'emplois.

Les pressions internationales en faveur du développement durable

Les attentes des Québécois en matière de conservation des forêts trouvent leur écho dans les pressions internationales. Pour maintenir leurs marchés actuels et en conquérir de nouveaux, les pays exportateurs doivent adopter des modes de gestion compatibles avec les principes du développement durable du milieu forestier. Pour leur part, les entreprises ont aussi avantage à souscrire à des systèmes de gestion environnementale reconnus et éprouvés. On assiste donc à diverses initiatives, un peu partout dans le monde en vue de définir les paramètres de l'utilisation durable du milieu forestier. Les résultats de ces initiatives influenceront fortement les façons de faire en matière de mise en valeur et d'utilisation des ressources du milieu forestier, ici et ailleurs. Si le Québec veut préserver ses avantages et sa spécificité et continuer de contrôler ses principaux leviers de développement, il doit faire la preuve de son expertise en matière de développement durable, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

ENJEU GLOBAL

- Favoriser la prospérité économique et la création d'emplois par la mise en valeur et l'utilisation optimales de l'ensemble des ressources du milieu forestier.

ENJEUX SPÉCIFIQUES

- Développer et diversifier les entreprises qui mettent en valeur et utilisent les diverses ressources du milieu forestier ;
- améliorer la transformation des ressources, développer de nouveaux marchés et des produits à haute valeur ajoutée ;
- 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 ;

- améliorer la compétitivité des industries québécoises de transformation des ressources du milieu forestier ;
- adapter les modes et les systèmes de gestion pour répondre aux règles et aux exigences du développement durable ;
- promouvoir l'expertise et la spécificité du secteur forestier québécois sur la scène internationale ;
- développer des méthodes d'aménagement qui favorisent l'utilisation et la mise en valeur optimales des sites forestiers.

4. LA MISE EN ŒUVRE D'UNE GESTION DURABLE DU MILIEU FORESTIER

Si l'on veut tirer des bénéfices sociaux, environnementaux et économiques accrus des forêts, on doit les utiliser judicieusement en se préoccupant de leur évolution à long terme. De plus, on doit les aménager de manière à intégrer les activités dont elles sont le siège. Cette approche doit se traduire par des moyens concrets et l'on doit mettre en place les mécanismes requis pour évaluer les résultats.

CONTEXTE ET PROBLÉMATIQUE

Le développement durable repose à la fois sur la préservation de l'environnement, le développement économique et l'amélioration du bien-être des personnes. Pour qu'il devienne réalité, on devra mettre en valeur et utiliser l'ensemble des ressources du milieu forestier de façon optimale. Par ailleurs, si l'on veut que le développement durable des forêts entraîne une amélioration de la qualité de vie des citoyens, ceux-ci devront être impliqués aux diverses étapes de gestion, pour que les décisions et les interventions répondent à leurs attentes. Il faudra donc développer une culture de travail en commun, tant dans les organisations publiques que privées, tant chez les spécialistes de l'environnement et ceux de la mise en valeur des ressources qu'au sein de la population en général. Par ailleurs, il faudra adopter une même définition de la «gestion durable des ressources et du milieu forestier».

Le développement durable exige la mise au point de processus de planification forestière, de mise en œuvre et de suivi qui reflètent une vision d'ensemble du milieu forestier et qui soient basés sur des informations justes et complètes. Or, la recherche, le développement et les suivis sont essentiels à la cueillette des

données. Par ailleurs, les processus de gestion génèrent une masse d'informations dont on doit tirer profit de manière à s'assurer que les objectifs visés soient adéquats et représentatifs des conditions et des potentiels relevés sur le terrain. On sait que la cueillette et le traitement des données nécessitent des ressources considérables.

Outre le financement des activités liées à l'acquisition de connaissances, la gestion durable exige un financement adéquat et soutenu des activités de mise en valeur de ressources forestières et, particulièrement, des traitements sylvicoles nécessaires pour atteindre les objectifs de production fixés. Deux conditions concourent à appuyer cette nécessité, soit la perception par l'État de redevances basées sur la véritable valeur des ressources ainsi qu'un retour d'une partie des revenus dans les activités de mise en valeur, la balance assurant la contribution du secteur forestier à la richesse collective.

ENJEU GLOBAL

- Développer une vision globale du milieu forestier et les moyens requis pour gérer le milieu forestier, particulièrement les moyens financiers, de façon durable.

ENJEUX SPÉCIFIQUES

- Favoriser le développement d'une culture de développement durable et d'une vision globale du milieu forestier fondées sur des préoccupations environnementales, sociales et économiques, globales et à long terme dans les organisations publiques et privées ;
- renforcer la participation de l'État à implanter des modes de gestion intégrée des ressources du milieu forestier ;
- réunir les conditions ainsi que les ressources financières et autres nécessaires à la gestion durable du milieu forestier ;
- accroître les efforts de recherche et de développement, particulièrement dans les domaines technologiques ;
- mettre en place les mécanismes nécessaires pour adapter la gestion forestière et pour évaluer les progrès accomplis dans l'intégration des nombreuses dimensions du développement durable.

C
Recommandations

Mise à jour du RÉGIME FORESTIER

L'implantation du régime forestier et l'entrée en vigueur de la *Loi sur les forêts* et des règlements afférents ont amélioré la gestion et l'aménagement des forêts du domaine public :

- les bois et les fibres sont mieux utilisés ;
- le milieu forestier est mieux protégé ;
- l'aménagement des forêts a été intensifié ;
- un éventail accru de personnes et d'organisations participent à la mise en valeur des forêts ;
- la ressource ligneuse est utilisée à des fins polyvalentes ;
- la gestion des forêts du domaine public est plus transparente ;
- le développement de l'industrie des produits forestiers a été favorisé.

Il est cependant évident que des améliorations doivent être apportées au régime, aux façons de gérer du Ministère et aux pratiques des industriels. Il faudra surtout :

- augmenter la production forestière ;
- améliorer la planification des activités d'aménagement forestier ;
- accroître l'efficacité des contrôles et des suivis des travaux d'aménagement ;
- accroître l'utilisation polyvalente du milieu forestier ;
- favoriser l'aménagement intégré des ressources du milieu forestier ;
- accroître la participation des collectivités à la détermination des priorités et des objectifs d'aménagement du milieu forestier ;
- améliorer la contribution des personnes, des organisations et des municipalités à l'analyse des plans d'aménagement préparés par les détenteurs de droits ;
- favoriser la fabrication de produits de première et de seconde transformation à plus haute valeur ajoutée.

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 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.

Tableau 2.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

Respecter les valeurs et satisfaire les besoins de la population

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Accroître la participation de la population, des collectivités, des communautés autochtones et des institutions locales et régionales à la gestion des forêts

PROBLÉMATIQUE

PROPOSITION

<ul style="list-style-type: none"> Les municipalités et les milieux autochtones demandent d'être associés aux décisions relatives à l'utilisation des bois des forêts du domaine public. Pour leur part, différents acteurs du secteur forestier et le public réclament une gestion plus transparente des forêts. Des problèmes de compréhension des enjeux sont aussi soulevés. 	<ul style="list-style-type: none"> Inscrire dans la <i>Loi sur les forêts</i> le droit du public à l'information (sous réserve des restrictions prévues dans la <i>Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels</i>). Développer et mettre en place des activités de sensibilisation à l'aménagement durable des forêts. Consulter les milieux régionaux et autochtones sur l'octroi de nouveaux droits forestiers. 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. Mettre en place en forêt habitée et, éventuellement dans chaque aire commune, des mécanismes de concertation sur la planification des activités d'aménagement forestier. Développer et mettre en place un mécanisme de consultation mieux adapté aux besoins des communautés autochtones et à leurs valeurs. Informers les municipalités et les communautés autochtones sur les divers aspects de la gestion des forêts : <ul style="list-style-type: none"> les mécanismes d'attribution des bois des forêts du domaine public ; les possibilités forestières ; les attributions de bois ; la consommation des volumes attribués ; les pratiques administratives du Ministère.
<ul style="list-style-type: none"> Les lacunes constatées dans l'application de la procédure d'information et de consultation du public et des municipalités régionales de comté se traduisent, notamment, par une très faible participation populaire. Des problèmes de compréhension des plans sont aussi soulevés. 	<ul style="list-style-type: none"> Améliorer la procédure d'information et de consultation sur les plans d'aménagement forestier : <ul style="list-style-type: none"> organiser des séances d'information sur les plans d'aménagement forestier et sur la gestion forestière ; encourager les bénéficiaires de contrats à avoir des communications permanentes et continues avec les municipalités régionales de comté, les communautés autochtones et le grand public afin d'identifier leurs besoins avant d'amorcer le processus de planification ; exiger que les bénéficiaires de contrats élaborent un plan de communication pour assurer le succès de la procédure d'information et de consultation du public.
<ul style="list-style-type: none"> Des communautés rurales et autochtones revendiquent une plus grande participation à la gestion des forêts du domaine public. 	<ul style="list-style-type: none"> 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.

Tableau 2.2

OBJECTIF GÉNÉRAL

Respecter les valeurs et satisfaire les besoins de la population

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Augmenter les retombées locales, régionales et pour les communautés autochtones de l'utilisation et de la mise en valeur du milieu forestier

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none">• On constate une détérioration du milieu rural qui se traduit, notamment, par une diminution du nombre d'emplois dans les secteurs agricole et forestier.• Les connaissances sur les conditions de travail et de rémunération qui prévalent dans les forêts du domaine public sont lacunaires.	<ul style="list-style-type: none">• Favoriser l'utilisation de territoires forestiers à d'autres fins que la production de matière ligneuse.• Permettre la réalisation de projets liés au concept de forêt habitée.• Habilitier les communautés régionales à approuver des projets de forêt habitée et à gérer les fonds disponibles pour en promouvoir le démarrage.• 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.• Préciser les données que le Ministère doit acquérir en matière d'emplois occupés et de conditions de travail dans le milieu forestier.• Resserrer les liens du Ministère avec les ministères et organismes responsables des questions telles les conditions de travail, la rémunération, etc.

Tableau 3.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

Contribuer à préserver la viabilité des écosystèmes forestiers

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Conserver la diversité biologique

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none">• Les écosystèmes, les espèces et leur diversité génétique ne sont pas suffisamment protégés.	<ul style="list-style-type: none">• Accorder une reconnaissance légale aux écosystèmes forestiers exceptionnels.• Élaborer une stratégie de conservation des écosystèmes forestiers exceptionnels de la forêt du domaine public.• Mettre en place, avec les organismes concernés, des mesures pour favoriser la conservation des écosystèmes forestiers exceptionnels en forêt privée.• Développer des indicateurs pour évaluer la biodiversité à l'échelle régionale.• Évaluer l'importance des vieilles forêts et, au besoin, adapter les objectifs, les orientations et les pratiques d'aménagement forestier.• Dans le cadre de la stratégie québécoise de mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique :<ul style="list-style-type: none">- contribuer à l'établissement d'un réseau d'aires protégées représentatif de la diversité des écosystèmes forestiers québécois ;- en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Faune, élaborer des normes d'aménagement forestier particulières pour les secteurs qui entourent certaines aires protégées ;- mettre sur pied une stratégie de conservation de la diversité génétique in situ et ex situ.• Développer une approche sylvicole à l'échelle des paysages et en vérifier l'applicabilité.

Tableau 3.2

OBJECTIF GÉNÉRAL

Contribuer à préserver la viabilité des écosystèmes forestiers

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Conserver les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers

PROBLÉMATIQUE

- On constate un manque de connaissances écoforestières et un manque de diffusion des connaissances acquises.

- Protection de l'ensemble des ressources et compatibilité des activités d'aménagement forestier avec l'affectation du territoire : Avant 1996, toutes les directions régionales ne vérifiaient pas systématiquement l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* et certaines n'avaient aucun système de compilation des données. Une méthode a été mise au point en 1996, mais toutes les directions régionales ne l'appliquent pas encore intégralement.

- On a actuellement recours au système SÉPI pour suivre la reconstitution du couvert forestier dans les aires de coupe, les aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage, les gravières, les sablières et les camps forestiers. Ce système laisse toutefois à désirer parce qu'il ne comporte aucun calendrier de suivi et qu'il a été conçu pour saisir l'information en fonction du **Manuel d'aménagement** et non du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*.

PROPOSITION

- Améliorer les connaissances concernant les impacts des pratiques forestières sur l'état et la productivité des écosystèmes forestiers.
- Développer des indicateurs de l'état des écosystèmes forestiers et de leur productivité et en assurer la mesure.
- Évaluer les effets des pratiques forestières sur les écosystèmes forestiers nordiques et corriger au besoin les objectifs d'aménagement et les pratiques sylvicoles.
- Dans le cadre du plan d'action qui découle de la **Convention- cadre sur les changements climatiques** :
 - développer des indicateurs pour mesurer l'impact des changements climatiques sur les écosystèmes forestiers et en assurer la mesure ;
 - définir et instaurer des mesures qui permettront de minimiser les effets des changements climatiques sur la viabilité des écosystèmes forestiers.
- Diffuser les connaissances écoforestières.
- Faire appliquer la méthode provinciale de suivi de l'application du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* afin d'être en mesure de dresser un bilan régional et provincial de son application (un problème de ressources est souligné).
- Vérifier le respect des protocoles de vérification de reconstitution du couvert forestier dans les aires de coupe ; préparer un calendrier de suivi et adopter, temporairement, un système de saisie et de transmission des données (en attendant le SIEF).
- Apporter les correctifs nécessaires au SÉPI (ou prendre d'autres moyens) pour faire un suivi adéquat de la remise en production des aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage, des gravières, des sablières et des camps forestiers.

Tableau 3.2

OBJECTIF GÉNÉRAL

Contribuer à préserver la viabilité des écosystèmes forestiers

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Conserver les fonctions écologiques des écosystèmes forestiers

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation qualitative réalisée lors des enquêtes a identifié des lacunes, tant en termes d'application que d'efficacité des dispositions du <i>Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public</i> adoptées pour reconstituer le couvert forestier (particulièrement dans les aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage, les gravières et sablières) ou pour protéger l'ensemble des ressources (particulièrement les cours d'eau à débit intermittent et les traverses de cours d'eau). • Les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ne sont pas tenus de rendre des comptes en ce qui a trait au respect du <i>Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public</i> • Le plan d'affectation des terres du domaine public n'est pas mis à jour adéquatement et il peut en résulter un non-respect de la vocation des terres et des droits consentis. • Les bénéficiaires de contrats veulent être évalués sur les résultats obtenus plutôt que sur les moyens mis en œuvre. C'est possible si les résultats sont mesurables à court terme et si les coûts du suivi et du contrôle n'augmentent pas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intensifier le suivi de l'efficacité des normes établies dans le <i>Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public</i>, afin de s'assurer qu'elles permettent bien d'atteindre les objectifs fixés. • Poursuivre la formation des contremaitres et des travailleurs. • Exiger des bénéficiaires de contrats qu'ils mettent en place des mesures de contrôle de leurs activités d'aménagement dans le respect du <i>Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public</i> ; qu'ils transmettent au Ministère les résultats de ce contrôle et, à sa demande, les données brutes qui ont mené à ces résultats. • Améliorer le mécanisme de mise à jour du Plan d'affectation des terres du domaine public. • Développer des mécanismes de suivi et de contrôle du <i>Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public</i> axés sur l'évaluation des résultats qu'il a permis d'atteindre.

Tableau 3.3

OBJECTIF GÉNÉRAL

Contribuer à préserver la viabilité des écosystèmes forestiers

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Assurer une utilisation économe des ressources

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none">• La réduction des pertes, la valorisation des résidus, la réduction des déchets et les économies d'énergie ne sont pas maximales, tant lors de l'exploitation que lors de la transformation des bois.	<ul style="list-style-type: none">• Encourager les responsables de la mise en valeur des forêts à économiser l'énergie (réseau routier mieux planifié et entretenu, par exemple) et à transformer la matière ligneuse de façon plus rationnelle (développer des technologies «propres» qui font appel à des sources d'énergie autres que fossiles, tels les résidus).• Favoriser la conquête de nouveaux marchés, la fabrication de produits novateurs, la mise au point de procédés de transformation plus économiques et favoriser le recyclage, la valorisation des résidus et la réduction des déchets.• Maintenir en place les différents moyens mis de l'avant par le gouvernement et par le Ministère (fonds de développement industriel, programme FAIRE, programme d'adaptation des petites scieries et programme de maîtrise technologique).

Tableau 4.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Augmenter la production de ressources

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none"> • À cause de l'imprécision de l'objectif en matière de respect de la possibilité forestière, il est difficile d'évaluer les résultats obtenus. De plus, le principe du rendement soutenu s'applique à des forêts relativement normales. Or, au Québec, plusieurs aires communes sont sous-stockées en volumes mûrs ou sur-stockées en volumes surannés. L'application du principe du rendement soutenu s'est donc traduite par une sous-utilisation du potentiel de production des stations ou une sous-utilisation des stations et des stocks disponibles. • Les interventions ministérielles confinées à l'analyse et à l'approbation des plans d'aménagement forestier et, particulièrement, du plan général d'aménagement forestier, ne permettent pas au Ministère d'exercer pleinement sa responsabilité de gestionnaire des forêts du domaine public. • La mobilisation des communautés en vue de la réalisation de projets d'aménagement du milieu forestier est faible. • La gestion intégrée des ressources demeure une approche marginale. • Les activités d'aménagement forestier ne sont pas suffisamment intégrées, notamment à l'étape de la planification forestière. Pourtant, cette intégration est imposée par la loi. Étant donné les nouveaux enjeux forestiers, l'intégration s'impose encore davantage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser les objectifs du régime forestier, notamment en ce qui a trait au rendement soutenu, afin d'accélérer la normalisation de certaines forêts et favoriser un aménagement forestier plus intensif, quand le potentiel des sites le permet. • Confirmer la responsabilité du Ministère quant à la détermination du rendement des forêts et des objectifs de production. • Insérer dans la convention d'aménagement forestier une clause qui favorise la gestion intégrée des ressources du milieu forestier. • 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. • Améliorer les dispositions de la loi qui obligent l'intégration des activités d'aménagement forestier en amenant les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier présents sur une même aire commune à désigner officiellement un aménagiste unique reconnu par le Ministère.

Tableau 4.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Augmenter la production de ressources

PROBLÉMATIQUE

PROPOSITION

<ul style="list-style-type: none"> • L'évaluation de la possibilité forestière laisse planer des doutes, d'une part, parce que les données d'inventaire forestier n'inspirent pas pleinement confiance et, d'autre part, parce que les hypothèses de simulation retenues pour calculer la possibilité forestière ne sont pas suffisamment validées. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exiger que les industriels forestiers s'entendent avec le Ministère en ce qui a trait aux connaissances à acquérir et qu'ils adoptent des plans d'action quinquennaux en la matière. Ajouter dans le plan général une section consacrée à l'acquisition des connaissances.
<ul style="list-style-type: none"> • La quête d'un volume de bois d'une qualité donnée se traduit souvent par une surexploitation de certaines strates et d'aires de récolte, ce qui va à l'encontre du respect de la possibilité forestière à rendement soutenu. Les données forestières disponibles sont insuffisantes pour élaborer des stratégies d'aménagement forestier adéquates. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exiger des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier qu'ils dressent des inventaires forestiers, avant de préparer leurs plans quinquennaux et annuels, pour prescrire les bons traitements, et à la fin des travaux, pour s'assurer de leur réalisation adéquate. • Exiger que les industriels fournissent leurs données d'inventaire lorsqu'ils déposent leurs plans quinquennaux d'aménagement forestier et leurs plans annuels d'intervention.
<ul style="list-style-type: none"> • Les effets négatifs et positifs des perturbations (feux, insectes et maladies), à court et à long termes, sont mal connus, que ce soit à l'échelle de l'aire commune, de la région ou de la province. 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantifier les effets négatifs et positifs des épidémies d'insectes et des feux de forêt, à court et à long termes, ainsi que ceux des interventions directes et indirectes de lutte contre les agents de perturbation. Tenir compte de ces données lors des calculs de la possibilité forestière et dans les pratiques d'aménagement.
<ul style="list-style-type: none"> • Les superficies perturbées ne font l'objet d'aucun suivi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer le suivi systématique des perturbations naturelles : superficies affectées, proportions de bois récupérables, volumes effectivement récupérés, causes de la non-régénération, le cas échéant, et état de la régénération.
<ul style="list-style-type: none"> • Les désastres naturels peuvent avoir des effets très importants sur la possibilité forestière à l'échelle locale. Or, la loi ne précise pas les motifs qui justifient une révision de cette possibilité en dehors des périodes de prolongation des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier, ni à qui en incombe la responsabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser que le ministre peut exiger un nouveau calcul de la possibilité forestière lorsque les forêts sont ravagées par le feu, les insectes ou des maladies.
<ul style="list-style-type: none"> • Les plans spéciaux n'ont permis de récolter qu'une fraction des volumes de bois affectés par des perturbations naturelles. 	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

Tableau 4.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Augmenter la production de ressources

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources consacrées à la vérification du mesurage sont jugées insuffisantes. Le mesurage ne peut, à lui seul, assurer le respect de la possibilité forestière et l'évaluation des pertes de matière ligneuse sur les parterres de coupe est déficiente. Il y a des écarts entre les normes utilisées pour évaluer les volumes lors du suivi des interventions et celles retenues pour calculer la possibilité forestière. • La raréfaction des ressources de l'État soulève des problèmes. • Le régime forestier introduit les notions de volumes maxima, de respect de la possibilité forestière, d'amélioration de la qualité des bois produits, qui sont liées au principe du rendement soutenu. Cependant, ces notions sont sujettes à interprétation et on a fixé aucun objectif précis en ce qui concerne l'amélioration du rendement ou de la qualité des forêts. • Une réflexion s'impose afin de bien définir les objectifs de la lutte contre les feux de forêts aussi précisément que ceux de la lutte contre les insectes et les maladies. • Il y a une forte demande pour des permis d'intervention autres que ceux prévus pour l'approvisionnement des usines de transformation (plus ou moins 15 000 permis/année). La loi actuelle ne permet pas d'émettre des permis en vue de la récolte commerciale de ressources forestières non ligneuses (if, champignons, mousses, etc.). 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclure la mesure des pertes à l'utilisation de la matière ligneuse (peuplements épars non récoltés, sous-utilisation de feuillus, lisières boisées trop larges, taux de carie etc.) dans les contrôles et suivis existants ; prévoir des incitatifs financiers pour réduire ces pertes. • Adopter une méthode unique (bénéficiaires de contrats + unités de gestion) pour évaluer les pertes de matière ligneuse. • Resserrer les normes de suivi des interventions (mesurage, inventaire de la matière ligneuse non utilisée, caries, normes d'intervention) et les harmoniser aux normes d'inventaire. • Développer des moyens pour financer les activités d'aménagement nécessaires à l'atteinte des pleins potentiels du milieu forestier. • Préciser les objectifs et les résultats escomptés en matière d'intensité d'aménagement, de rendement et d'amélioration de la qualité pour chaque aire commune, en fonction des orientations régionales. • Publier un document administratif pour clarifier les nouveaux objectifs du régime forestier afin que tous les acteurs les comprennent de la même façon. • Élaborer une politique de gestion des feux de forêts qui définisse clairement les objectifs de la lutte et qui évalue la pertinence d'intervenir systématiquement, de façon directe ou indirecte. • 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.

Tableau 4.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Augmenter la production de ressources

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none"> • On doute encore de la légalité des modifications apportées aux contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier au cours d'une période quinquennale, même si elles ont eu l'assentiment des bénéficiaires en cause. • Le grand nombre d'aires communes entraîne des lourdeurs administratives, notamment lors de la préparation des plans d'aménagement forestier ; il génère des coûts additionnels et peut nuire à l'optimisation des possibilités forestières. Les nombreuses modifications apportées aux limites des aires communes ne permettent pas de vérifier si la possibilité forestière est vraiment respectée. • La forme et la teneur actuelles des plans d'aménagement forestier sont trop complexes. • Tous les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ne font pas un suivi systématique des traitements sylvicoles. Or, ces données sont nécessaires pour vérifier si la possibilité forestière est respectée. De plus, on a dû refuser d'admettre en paiement des droits un pourcentage inquiétant des coupes partielles. • Les coupes partielles laissent à désirer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Clarifier les dispositions légales actuelles pour permettre la modification des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (limites des aires communes, volumes et essences attribuées), avec l'assentiment des bénéficiaires, au cours d'une période quinquennale. • Réduire le nombre des aires communes en facilitant leur fusion après avoir obtenu l'accord d'une majorité des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ; prévoir un mécanisme pour permettre aux bénéficiaires qui s'opposent à une fusion de faire valoir leur position auprès du ministre. • 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. • Améliorer et simplifier la forme et la teneur des plans d'aménagement forestier; envisager la possibilité d'en réduire le nombre. • 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. • Établir une procédure afin de s'assurer que le contrôle des interventions exécuté par les bénéficiaires de contrats est adéquat. • Obtenir des compensations des bénéficiaires de contrats lorsque les exigences relatives aux traitements sylvicoles ne sont pas respectées, voire imposer des pénalités. • Envisager la certification des marqueteurs.

Tableau 4.2

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Favoriser une utilisation optimale de la ressource ligneuse

PROBLÉMATIQUE

PROPOSITION

<ul style="list-style-type: none"> • On constate des lacunes dans le calcul du volume résiduel en ce qui a trait à la performance des industriels. • Les industriels ne transforment pas les bois de façon optimale. • Chaque année, au moins 2 millions de mètres cubes de bois résineux et autant de feuillus ne sont pas récoltés par les détenteurs de permis, alors que de nombreuses demandes d'approvisionnement sont déclinées. Le Québec est ainsi privé de retombées économiques importantes. • La sous-utilisation constitue une perte monétaire pour l'État. • Le manque de débouchés pour les feuillus de trituration complique la réalisation des travaux d'aménagement et empêche la mise en disponibilité de volumes de feuillus de qualité et de bois résineux fortement en demande. • À cause des nombreuses acquisitions de scieries, l'industrie papetière contrôle désormais 70 % des volumes de copeaux générés au Québec. Les scieries non intégrées ont donc du mal à vendre leurs copeaux à un juste prix, surtout en période de surplus. • Selon l'enquête interne réalisée auprès des directions régionales du Ministère, les bois récoltés sur les territoires sous conventions d'aménagement forestier ont surtout servi à approvisionner les usines de bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> • 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. • Accorder des volumes de bois additionnels de préférence aux industriels qui font appel aux techniques de transformation les plus performantes. • Assouplir les articles 92.0.1 et 92 de la <i>Loi sur les forêts</i> pour permettre au ministre d'assurer une meilleure utilisation des bois disponibles et de combler des besoins particuliers (problèmes ponctuels d'approvisionnement, désastres naturels, utilisation polyvalente de la forêt, etc.). • Revoir les dispositions de la loi qui autorisent un bénéficiaire de contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier à étaler sur les années subséquentes la part inutilisée, au cours d'une année donnée, du volume de bois qui lui est attribué. • 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. • Assouplir les mesures administratives pour favoriser l'utilisation maximale de la matière ligneuse. Publier les données relatives aux bois disponibles. • 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. • Évaluer, avec les bénéficiaires de contrats, la possibilité d'implanter, comme on l'a fait dans d'autres domaines, un système de marché électronique pour vendre une partie des copeaux générés par la transformation des bois issus des forêts du domaine public ou explorer toute autre avenue susceptible de résoudre ce problème. • Introduire dans la convention d'aménagement forestier une clause qui permettrait de vendre les bois (sur pied ou récoltés) à l'enchère.
--	--

Tableau 4.2

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Favoriser une utilisation optimale de la ressource ligneuse

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none"> Des usines plus nombreuses et plus diversifiées permettraient d'optimiser la transformation des bois. Actuellement, le Ministère émet des permis d'usine pour exercer un contrôle sur les volumes consommés et limiter les attributions de bois dans les forêts privées. Les industries qui utilisent les diverses ressources du milieu forestier et les mettent en valeur ne sont pas assez diversifiées. Les règles en vigueur ne permettent pas aux industriels de s'échanger des bois récoltés dans les forêts du domaine public et d'en optimiser ainsi l'utilisation. L'émission des autorisations qui ont peu d'impact sur l'utilisation des ressources forestières est trop complexe. On connaît mal les activités qui ont cours dans les réserves forestières. Les contrôles et les suivis sont insuffisants, notamment, en ce qui a trait au respect de la loi et des règlements. Les problèmes de mise en marché des bois récoltés en vertu des conventions d'aménagement forestier peuvent nuire au succès de cette formule La non-synchronisation de la révision quinquennale des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier et de la période couverte par le plan général d'aménagement forestier entraîne, occasionnellement, des attributions supérieures à la possibilité forestière pour un groupe d'essences donné. 	<ul style="list-style-type: none"> Abroger l'article 163 de la <i>Loi sur les forêts</i> et revoir les articles 162 et 164 en conséquence. Soutenir les milieux régionaux qui veulent identifier les possibilités de développer leur structure industrielle et, en collaboration avec les conseils locaux de développement, contribuer à la mise sur pied de projets industriels. Faciliter les échanges de bois en assouplissant les règles en vigueur de façon à ce que les tiges de qualité sciage soient dirigées vers des scieries et que l'industrie des pâtes et papiers n'utilise que des bois de trituration. Simplifier les procédures (abolition de la nécessité du décret gouvernemental) qui entourent l'émission des autorisations de récolter de faibles volumes de bois dans les cas suivants : <ul style="list-style-type: none"> permis d'intervention à des fins d'expérimentation ou de recherche ; permis pour l'exercice d'une convention de garantie de suppléance ; convention de garantie de suppléance conclue pour favoriser l'implantation ou l'expansion d'une usine de transformation du bois. Instaurer un système pour autoriser, contrôler et suivre les travaux réalisés dans les réserves forestières. Officialiser la limite nord des réserves forestières. Tenir compte, dans le calcul du volume résiduel, du bois en provenance des territoires sous conventions d'aménagement forestier. Maintenir les dates de prolongation des contrats (article 75), mais modifier l'article 77 afin de synchroniser la révision quinquennale des contrats d'une aire commune et les dates de mise en vigueur des plans généraux approuvés par le ministre.

Tableau 4.3

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Favoriser la compétitivité de l'industrie et une meilleure transformation des ressources

PROBLÉMATIQUE

PROPOSITION

- La transformation de la matière ligneuse n'est pas optimale.

- Il faut créer un contexte qui permettra aux industries qui exploitent les ressources du milieu forestier d'être plus compétitives, tant à l'échelle nationale qu'internationale.

- Contribuer à des investissements majeurs qui favorisent la valeur ajoutée et la compétitivité.
- Prolonger l'existence du fonds de développement industriel, du programme FAIRE, des programmes d'adaptation technologique des scieries et du programme de maîtrise technologique.
- Maintenir les incitatifs financiers au développement de projets d'expansion et d'implantation d'entreprises de seconde transformation.
- Maintenir le financement accordé aux organismes de recherche.
- 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.
- Promouvoir aux États-Unis les produits de seconde transformation du bois.
- Réaliser à l'étranger des activités visant à améliorer l'image du développement durable de la forêt au Québec.

Tableau 4.4

OBJECTIF GÉNÉRAL

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

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Assurer un juste retour à l'État de l'utilisation des ressources forestières du domaine public

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none"> • Les ventes des bois sur pied des forêts privées constituent une base de comparaison valable, mais elles ont diminué il y a quelques années et l'on devra trouver d'autres points de référence. Par ailleurs, les conditions de récolte dans les forêts publiques sont fort différentes et le Ministère doit en tenir compte lorsqu'il établit la valeur marchande des bois sur pied. • Les redevances exigées pour certains permis de récolte des bois dans les forêts du domaine public ne sont pas basées sur la valeur marchande des bois sur pied. • Des crédits sont accordés pour certains traitements sylvicoles commerciaux réalisés dans les forêts feuillues. • Des crédits sont accordés chaque année pour la réalisation des travaux d'aménagement des forêts. Pourtant, aucune pénalité n'est prévue si ces travaux ne donnent pas les résultats escomptés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser, comme autre source de comparaison pour établir la valeur marchande du bois sur pied, les résultats de la vente aux enchères du 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. • Poursuivre l'étude des différentes techniques et des mécanismes qui permettraient d'améliorer le système tarifaire québécois. • 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. • On ne s'entend pas sur l'opportunité de maintenir ces crédits. On devrait poursuivre l'étude de la question pour en arriver à proposer des formules alternatives. • 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 ont été accordés, n'ont pas été atteints parce que les travaux ont été mal exécutés ou n'ont pas été réalisés.

Tableau 5.1

OBJECTIF GÉNÉRAL

Accroître la transparence de la gestion du milieu forestier

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Améliorer la reddition de compte

PROBLÉMATIQUE

PROPOSITION

- L'obligation que les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ont de rendre des comptes devrait être renforcée proportionnellement aux responsabilités qui leur ont été confiées.
- Le suivi de la gestion des forêts et, conséquemment, la reddition de comptes laissent à désirer.
- Les détenteurs de permis d'intervention dans le milieu forestier ne respectent pas totalement la loi et les règlements. En raison du manque de ressources, on ne traite qu'un faible pourcentage des infractions.
- Les sanctions imposées pour le non respect de la loi et, notamment, du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* s'avèrent insuffisantes pour avoir un caractère dissuasif.
- Certains crédits consentis pour l'aménagement des forêts du domaine public sont utilisés à d'autres fins.
- La raréfaction des ressources ministérielles affecte la gestion et l'aménagement des forêts et empêche de tenir pleinement compte des nouveaux besoins et des nouvelles exigences socio-économiques et environnementales.

- 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*.
- Préciser les objectifs d'aménagement des forêts du domaine public et mettre en place des mécanismes favorisant la participation des intervenants et de la population à leur détermination.
- Définir un cadre d'évaluation du régime forestier fondé sur les critères d'aménagement durable de la forêt.
- Améliorer le suivi de l'application du régime afin de connaître les progrès accomplis en regard des objectifs fixés.
- Mettre en place un système d'information de gestion (traitement des données requises pour assurer le suivi de gestion).
- Améliorer la gestion des infractions à la loi et aux règlements :
 - augmenter le nombre d'enquêteurs ;
 - augmenter l'utilisation du constat ;
 - augmenter les recours au civil ;
 - publier les infractions ;
 - faire connaître les noms des contrevenants sur demande.
- Revoir les pénalités et autres sanctions prévues à la loi pour les rendre réellement dissuasives :
 - augmenter le montant des amendes ;
 - obliger les contrevenants à remettre les aires en production.
- Faire des vérifications auprès des bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier.
- Allouer les ressources requises pour approfondir et diffuser les connaissances nécessaires à la gestion durable des forêts.
- Intensifier ou réorienter les programmes de recherche, d'évaluation, de suivi et de développement technologique pour faciliter la gestion durable des forêts.

Tableau 5.2

OBJECTIF GÉNÉRAL

Accroître la transparence de la gestion du milieu forestier

OBJECTIF SPÉCIFIQUE

Assurer la transparence des rôles

PROBLÉMATIQUE	PROPOSITION
<ul style="list-style-type: none">• La gestion des forêts est souvent effectuée de façon 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. 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.	<ul style="list-style-type: none">• 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.• Mettre en place un organisme propice à la mise en œuvre 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.• 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.

