

MÉMOIRE

Commission de l'aménagement du territoire

Projet de loi no 97

LOI VISANT PRINCIPALEMENT À MODERNISER
LE RÉGIME FORESTIER

Michel Duchesneau M.F.

Ex-sous-ministre, ministère des Terres et Forêts

26 mai 2025

Sommaire exécutif : Évolution du régime forestier québécois

Ce mémoire analyse le Projet de loi 97 qui vise à modifier la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier au Québec. Voici les points essentiels:

Points clés

- Le projet de loi 97 maintient, du moins dans sa formulation, les principes fondamentaux de développement durable, participation des parties prenantes et aménagement écosystémique, mais restructure la gouvernance forestière.
- Trois acteurs principaux sont au cœur du nouveau régime: le Forestier en chef (FEC), l'Aménagiste forestier régional (AFR) et les titulaires de Licences d'aménagement forestier durable (LAFD), sans perdre de vue le monde municipal (MRC, municipalités).
- Le zonage proposé divise le territoire en trois types: zones d'aménagement forestier prioritaire, zones de conservation et zones multiusages.

Principales critiques

- Le modèle de zonage est jugé trop axé sur la production ligneuse au détriment d'une vision multifonctionnelle intégrée.
- Il existe un vide organisationnel concernant l'intégration des multiples usages du territoire forestier.
- Les Premières Nations, les usagers non industriels et les groupes environnementaux estiment que leurs préoccupations ne sont pas suffisamment prises en compte, à la fois pour la production de bois et autres valeurs dans un contexte de changements climatiques.

Solutions proposées

1. Développer un zonage du territoire forestier véritablement multifonctionnel qui reconnaisse positivement tous les usages légitimes.
2. Créer des Sociétés d'aménagement forestier régional (SAFR) comme agents intégrateurs territoriaux pour:
 - Élaborer des plans de zonage territoriaux intégrés
 - Participer à la planification décennale et quinquennale
 - Servir de mécanisme de résolution des différends territoriaux
 - Assurer une gouvernance participative incluant toutes les parties prenantes

Le mémoire conclut que le Projet de loi 97 représente une opportunité d'enrichir le modèle québécois de gestion forestière, mais nécessite des éléments complémentaires pour transformer une simple réforme administrative en une véritable refondation de la relation collective aux territoires forestiers publics.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PARTIE I - PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE FORESTIER	1
PARTIE II - LES INNOVATIONS DU PROJET DE LOI 97	3
PARTIE III - ANALYSE DES CONTINUITÉS ET DES RUPTURES,.....	6
PARTIE IV - ANALYSE DES FONCTIONS CENTRALES DU NOUVEAU RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS	8
PARTIE V - SOLUTIONS PROPOSÉES	11
PARTIE VI - DÉMONSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DES SAFR	14
CONCLUSION	16

ÉVOLUTION DU RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS : DE LA LOI 18 AU PROJET DE LOI 97

INTRODUCTION

La gestion des forêts au Québec représente un enjeu majeur tant sur le plan environnemental qu'économique et social. Couvrant près de la moitié du territoire québécois, les forêts publiques constituent un patrimoine collectif précieux qui doit être géré selon des principes de durabilité.

Le cadre légal qui régit cette gestion a considérablement évolué au fil des décennies, culminant avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (chapitre A-18.1). Aujourd'hui, le Projet de loi 97, présenté par la ministre des Ressources naturelles et des Forêts le 23 avril 2025, propose une complémentarité pour ce régime forestier.

Ce mémoire présente une analyse des principes fondamentaux de la loi actuelle, des changements proposés par le Projet de loi 97, ainsi que des recommandations pour une gouvernance forestière plus équilibrée et intégrée.

Cet exposé, transmis dans une version intérimaire aux organisateurs du Sommet forestier syndical du 20 mai dernier, a contribué aux réflexions qui ont mené à l'adoption de propositions similaires dans leur plateforme.

PARTIE I - PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA LOI SUR L'AMÉNAGEMENT DURABLE DU TERRITOIRE FORESTIER

Les fondements conceptuels

La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier repose sur plusieurs principes directeurs qui en constituent l'ossature conceptuelle:

1. **Conciliation des dimensions environnementale, sociale et économique** dans une perspective de développement durable, reconnaissant la multiplicité des usages de la forêt.
2. **Participation des parties prenantes** par le truchement de mécanismes de consultation et de concertation permettant aux communautés locales, aux groupes autochtones, aux acteurs de l'industrie et aux autres utilisateurs du territoire forestier, de faire entendre leur voix.

3. **Régionalisation**, reconnaissant les spécificités des différentes régions forestières du Québec, prévoyant une certaine flexibilité dans l'application des normes et des stratégies d'aménagement, en fonction des réalités locales.

L'aménagement écosystémique

L'aménagement écosystémique représente l'innovation conceptuelle la plus significative de la loi actuelle. Défini comme étant « un aménagement qui consiste à assurer le maintien de la biodiversité et la viabilité des écosystèmes en diminuant les écarts entre la forêt aménagée et la forêt naturelle », ce principe constitue une rupture avec les approches antérieures plus centrées sur la production ligneuse.

Cette approche se caractérise par plusieurs éléments clés:

1. Inspiration des perturbations naturelles pour définir les interventions humaines
2. Maintien de la diversité des écosystèmes forestiers (composition, structure, fonction)
3. Protection d'éléments sensibles ou rares de l'écosystème
4. Reconnaissance de l'importance de la connectivité entre les habitats
5. Intégration de la notion de résilience des écosystèmes

Le rôle du Forestier en chef

Dans le cadre de la loi actuelle, le Forestier en chef occupe une position centrale dans la détermination des possibilités forestières et l'évaluation de l'aménagement durable des forêts. Nommé par le gouvernement, il bénéficie d'une indépendance professionnelle qui lui permet d'exercer ses fonctions avec objectivité et rigueur scientifique.

Ses principales responsabilités incluent:

1. La détermination des possibilités forestières pour les unités d'aménagement
2. L'analyse de l'évaluation par le ministère de l'état des forêts du domaine public
3. La production d'avis au ministre sur diverses questions relatives à l'aménagement forestier

Cette position lui confère un rôle d'expert scientifique indépendant, essentiel à la crédibilité du régime forestier québécois.

Le système d'attribution des droits forestiers

La loi actuelle a institué un système de garanties d'approvisionnement qui confère aux entreprises de transformation du bois le droit d'acheter un volume de bois en provenance des forêts publiques. Ces garanties, d'une durée de cinq ans, offrent une certaine prévisibilité aux industriels tout en prévoyant des mécanismes d'ajustement en fonction de l'évolution des possibilités forestières.

Parallèlement, la loi a prévu la mise en marché d'une partie des bois sur un marché libre, via un Bureau de mise en marché des bois, afin d'établir la valeur marchande de la ressource et de favoriser l'émergence de nouveaux acteurs dans le secteur.

PARTIE II - LES INNOVATIONS DU PROJET DE LOI 97

Redéfinition des objectifs fondamentaux

Le Projet de loi 97 propose une reformulation de l'article 1 de la loi actuelle pour mettre à jour les objectifs du régime forestier. Parmi les modifications significatives, on note:

1. La prise en compte explicite des enjeux liés aux changements climatiques dans l'aménagement durable des forêts.
2. L'implantation d'un système de zonage du territoire permettant la priorisation des activités d'aménagement forestier, la prise en compte des mesures de conservation et l'harmonisation des usages.
3. Un accent plus marqué sur la régionalisation de la gestion forestière, notamment par le rôle des aménagistes forestiers régionaux.
4. Une formulation plus claire des objectifs afin d'assurer le suivi et le contrôle des interventions effectuées dans les forêts publiques.

Renforcement et évolution du rôle du Forestier en chef

Le Projet de loi 97 consolide et fait évoluer le rôle du Forestier en chef. D'abord, il précise son statut en stipulant qu'il occupe un poste de sous-ministre associé pour un mandat de cinq ans, renforçant ainsi son autorité administrative tout en préservant son indépendance professionnelle.

Ses responsabilités sont également élargies pour inclure:

1. La définition des traitements sylvicoles à réaliser pour maintenir les possibilités forestières

2. La proposition et l'identification de territoires pour délimiter des zones d'aménagement forestier prioritaire
3. L'élaboration de planifications décennales des activités d'aménagement forestier
4. La collaboration à la détermination du réseau stratégique de chemins multiusages
5. La détermination de mesures d'harmonisation appropriées en cas de conflits entre utilisateurs

Ces nouvelles attributions renforcent considérablement le rôle du FEC dans la planification stratégique de l'aménagement forestier.

Introduction des aménagistes forestiers régionaux

Une des innovations du Projet de loi 97 est la création du poste d'aménagiste forestier régional (AFR). Ces fonctionnaires, membres du personnel du ministère, sont désignés pour exécuter certaines fonctions du Forestier en chef dans une unité d'aménagement ou d'un regroupement d'unités d'aménagement spécifique.

Les aménagistes forestiers régionaux sont responsables de:

- 1 La mise en œuvre du processus d'identification des territoires pour délimiter des zones d'aménagement forestier prioritaire
- 2 L'élaboration des planifications décennales et quinquennales des activités d'aménagement forestier
- 3 La détermination de mesures d'harmonisation en cas de conflits

Cette nouvelle structure établit une articulation entre le niveau stratégique (Forestier en chef) et le niveau opérationnel (aménagistes forestiers régionaux), renforçant ainsi la régionalisation de la gestion forestière tout en maintenant la cohérence de l'ensemble du système.

Relations entre le Forestier en chef et les aménagistes forestiers régionaux

Le Projet de loi 97 établit une relation fonctionnelle, et non hiérarchique, entre le Forestier en chef et les aménagistes forestiers régionaux. Cette distinction est cruciale, car elle préserve l'indépendance du Forestier en chef, tout en assurant l'exécution régionale de certaines fonctions.

Cette relation s'articule de manière précise:

1. Les aménagistes forestiers régionaux sont des employés du ministère qui relèvent de la structure administrative régionale, et non du Forestier en chef
2. Ils exécutent certaines fonctions du Forestier en chef sans être subordonnés à celui-ci

Le Forestier en chef conserve un rôle d'expert indépendant, complètement isolé des fonctions opérationnelles qui sont confiées aux aménagistes forestiers régionaux.

Introduction d'un système de zonage forestier

L'une des innovations majeures du Projet de loi 97 consiste en l'établissement d'un système de zonage du territoire forestier, qui divise les unités d'aménagement en trois types de zones:

1. Les zones d'aménagement forestier prioritaire, destinées principalement à la production de matière ligneuse
2. Les zones de conservation, qui comprennent les écosystèmes forestiers exceptionnels, les refuges biologiques, les milieux humides d'intérêt et autres territoires protégés
3. Les zones multiusages, qui correspondent au reste du territoire et peuvent accueillir une diversité d'activités

Dans ce système, le Forestier en chef joue un rôle déterminant dans l'identification des territoires à inclure dans les zones d'aménagement forestier prioritaire, tandis que les aménagistes forestiers régionaux sont responsables de la consultation des parties prenantes et de la mise en œuvre concrète du zonage.

Transformation du modèle d'attribution des droits forestiers

Le Projet de loi 97 propose de remplacer le système actuel de garanties d'approvisionnement par des licences d'aménagement forestier durable. Ces licences, d'une durée de dix ans plutôt que cinq, visent à offrir une plus grande stabilité aux entreprises forestières.

Les licences d'aménagement forestier durable confèrent à leur titulaire non seulement le droit de récolter un volume de bois en provenance des forêts publiques, mais aussi la responsabilité de réaliser les activités d'aménagement forestier, y compris les traitements sylvicoles non commerciaux. Cette approche renforce l'intégration entre l'exploitation et l'aménagement du territoire forestier.

Refonte du système de planification forestière

Le Projet de loi 97 introduit une nouvelle approche de planification forestière qui s'articule autour de plusieurs niveaux:

1. Planification décennale élaborée par l'aménagiste forestier régional
2. Programmations des activités d'aménagement forestier, adaptées au type de zone
3. Mécanismes de coordination entre les titulaires de droits forestiers

Dans ce système, le Forestier en chef est responsable d'élaborer une planification décennale des activités d'aménagement forestier en fonction du zonage, tandis que les aménagistes forestiers régionaux la mettent en œuvre à l'échelle régionale.

Introduction d'un système de sanctions administratives et autres innovations

Le Projet de loi 97 introduit un système de sanctions administratives pécuniaires complétant le régime d'infractions pénales existant. Ces sanctions financières, dont les montants varient selon la gravité et le statut du contrevenant, permettent d'améliorer le respect des dispositions légales sans recourir systématiquement aux poursuites judiciaires. Des mécanismes de révision administrative et de recours sont également prévus.

Concernant les communautés autochtones, le projet prévoit l'élaboration d'une politique spécifique de consultation, la possibilité d'ententes pour délimiter des zones d'aménagement prioritaire, ainsi que des dispositions d'harmonisation des activités forestières avec les activités traditionnelles autochtones, renforçant ainsi la reconnaissance de leurs droits dans la gestion du territoire forestier.

Pour les forêts privées, le projet modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme en obligeant les MRC à adopter un règlement sur l'aménagement des forêts privées, avec des mécanismes de consultation spécifiques. Cette mesure vise à harmoniser les pratiques forestières et à éviter la multiplication de règlements municipaux contradictoires.

PARTIE III - ANALYSE DES CONTINUITÉS ET DES RUPTURES

Maintien des principes fondamentaux

Malgré les nombreuses modifications qu'il propose, le Projet de loi 97 s'inscrit dans une certaine continuité avec la loi actuelle. Les principes fondamentaux de

développement durable, de participation des parties prenantes et de régionalisation sont maintenus, bien que leur mise en œuvre soit modifiée.

Le concept de l'aménagement écosystémique demeure dans la loi et sa définition est enrichie pour intégrer explicitement les enjeux liés aux changements climatiques. Le Projet de loi 97 définit désormais l'aménagement écosystémique comme "un aménagement forestier évolutif qui consiste à assurer le maintien de la biodiversité et de la viabilité des écosystèmes et qui vise à renforcer la résilience des forêts aux changements climatiques".

Évolution de la structure de gouvernance forestière

Le Projet de loi 97 transforme significativement la structure de gouvernance du secteur forestier québécois. La modification fondamentale réside dans la séparation claire entre les fonctions stratégiques du Forestier en chef et les fonctions opérationnelles confiées aux aménagistes forestiers régionaux.

Cette évolution vise à renforcer deux principes essentiels:

1. L'indépendance du Forestier en chef, désormais complètement isolé des opérations quotidiennes
2. La régionalisation de la mise en œuvre, en confiant aux structures administratives régionales du ministère l'exécution concrète des fonctions opérationnelles

Ruptures conceptuelles et opérationnelles

La principale rupture conceptuelle du Projet de loi 97 réside dans l'introduction du système de zonage forestier qui propose une approche spatiale explicite de la gestion forestière. Cette innovation marque une évolution significative par rapport à l'approche actuelle qui repose davantage sur une différenciation des pratiques en fonction des objectifs d'aménagement, plutôt que sur une division formelle du territoire.

Sur le plan opérationnel, le remplacement des garanties d'approvisionnement par des licences d'aménagement forestier durable, ainsi que la refonte du système de planification forestière, constitue des transformations majeures. Ces changements visent à renforcer l'intégration entre l'exploitation et l'aménagement du territoire forestier, tout en offrant une plus grande prévisibilité aux acteurs industriels.

PARTIE IV - ANALYSE DES FONCTIONS CENTRALES DU NOUVEAU RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS

A. Le zonage forestier proposé : une vision trop restreinte

Le système de zonage proposé dans le projet de loi n° 97 semble principalement conçu pour délimiter des zones d'aménagement forestier prioritaire destinées à la sylviculture intensive pour répondre aux besoins de l'industrie forestière. Bien que cette approche puisse sembler efficace d'un point de vue économique à court terme, elle présente une lacune importante.

Un véritable plan de zonage intégré de l'ensemble du territoire forestier serait nettement plus adapté pour répondre aux multiples enjeux et besoins actuels. Ce zonage complet devrait équilibrer clairement les zones d'aménagement intensif avec des zones de conservation stricte et des zones d'aménagement écosystémique ou multifonctionnel, tout en précisant les proportions visées pour chacune.

La planification forestière durable exige une vision plus équilibrée qui permet d'atteindre simultanément les objectifs économiques, écologiques et sociaux. Un zonage forestier complet doit être conçu comme un outil d'aménagement du territoire qui reconnaît et intègre l'ensemble des valeurs forestières.

En l'absence d'un cadre de zonage complet avec des cibles claires, il existe un risque réel que les zones d'aménagement forestier prioritaire soient favorisées au détriment des autres fonctions de la forêt. Selon certains groupes environnementaux, le projet de loi empêcherait même la création d'aires protégées sur une grande partie du territoire et permettrait potentiellement la récolte de bois dans certaines zones de conservation, ce qui constitue une préoccupation majeure.

B. La réforme structurelle de la gouvernance forestière

Le projet de loi n° 97, introduit une restructuration fondamentale des responsabilités dans la gouvernance forestière au Québec. Trois pôles forment le noyau du nouveau régime:

1. Le Forestier en chef (FEC)
2. L'Aménagiste forestier régional (AFR)
3. Les titulaires de Licences d'aménagement forestier durable (LAFD)

Cette gouvernance ne peut se faire sans la consultation et la participation du monde municipal (MRC et municipalités) qui représente les milieux concernés.

1. Le Forestier en chef (FEC) – Autorité scientifique et technique indépendante

Le Forestier en chef voit son statut institutionnel maintenu en occupant explicitement un poste de sous-ministre associé. Ses responsabilités demeurent principalement stratégiques et techniques, avec une indépendance juridiquement garantie, mais encadrée dans son application pratique par plusieurs mécanismes d'influence ministérielle.

Son indépendance est juridiquement garantie par la loi, mais demeure encadrée dans son application pratique par plusieurs mécanismes d'influence ministérielle, notamment:

- Le ministre fixe le calendrier d'entrée en vigueur des possibilités forestières déterminées par le FEC
- Plusieurs fonctions attribuées statutairement au FEC sont exercées par des employés ministériels (AFR) qui ne sont pas sous son autorité hiérarchique
- L'application effective des décisions du FEC dépend de mécanismes d'attribution des licences et de zonage contrôlés par le ministre

2. L'Aménagiste forestier régional (AFR) – Interface ministérielle territoriale

Le projet institue formellement la fonction d'Aménagiste forestier régional, précisant qu'il s'agit d'un employé ministériel; Ce statut crée une innovation administrative significative, exécutant des fonctions statutairement attribuées au FEC, mais sans lien hiérarchique avec celui-ci.

La désignation « Aménagiste forestier régional » ne reflète pas pleinement l'étendue et la complexité des responsabilités confiées à cette fonction. En réalité, l'AFR se voit attribuer un mandat qui s'apparente davantage à celui d'un directeur territorial multisectoriel de la politique forestière. Il devient de facto le coordonnateur régional de l'ensemble de la politique forestière, devant maîtriser non seulement les aspects sylvicoles traditionnels, mais également les dimensions écologiques, sociales, économiques et politiques de la gestion territoriale.

3. Les titulaires de Licences d'aménagement forestier durable (LAFD) – Opérateurs économiques réglementés

Le projet transforme fondamentalement la nature juridique des droits forestiers en remplaçant les garanties d'approvisionnement par des licences d'aménagement

forestier durable. La licence constitue un acte administratif unilatéral, contrairement aux anciens contrats bilatéraux de garantie d'approvisionnement.

Cette attribution de responsabilités aux titulaires de LAFD soulève une préoccupation majeure quant à l'objectivité et à l'équité du processus. En confiant l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégrés quinquennaux et l'organisation des consultations locales aux mêmes entités qui exploitent commercialement la ressource, le projet de loi institutionnalise un conflit d'intérêts fondamental.

En effet, les titulaires de licences se retrouvent simultanément en position d'arbitres et de bénéficiaires directs des décisions d'aménagement, ce qui soulève des questions légitimes quant à leur capacité à représenter impartialement les intérêts des autres usagers, notamment les chasseurs, pêcheurs et autres utilisateurs récréatifs de la forêt, ces derniers ont exprimé de vives inquiétudes face à cette réforme.

4. L'influence ministérielle dans le système de gouvernance

Malgré l'indépendance statutaire du FEC, le ministre conserve des leviers d'influence significatifs sur l'ensemble du système, notamment le contrôle du calendrier d'application des possibilités forestières, l'attribution des licences et les décisions finales de zonage.

Synthèse – Architecture institutionnelle à trois niveaux				
Fonction	Nature institutionnelle	Portée d'intervention	Position hiérarchique	Relation avec le ministre
Forestier en chef	Autorité scientifique indépendante	Orientations techniques, détermination des possibilités forestières (art. 46)	Sous-ministre associé (art. 45)	Indépendance statutaire, mais application encadrée
Aménagiste régional	Fonction ministérielle déléguée	Planification décennale, consultations régionales, adaptation territoriale (art. 46.0.1)	Employé ministériel régional	Sous autorité directe du ministre
Titulaire LAFD	Opérateur économique réglementé	Mise en œuvre des travaux sylvicoles, planification quinquennale (art. 73 à 78)	Entité externe autorisée	Relation administrative d'autorisation

Cette structure de gouvernance à trois niveaux vise à équilibrer expertise scientifique, adaptation régionale et efficacité opérationnelle, tout en maintenant un contrôle ministériel sur l'application des orientations. La délimitation des responsabilités entre ces trois acteurs, couplée au maintien de leviers d'influence ministérielle, définit une architecture institutionnelle qui préserve l'autorité de l'État tout en accordant une indépendance technique au FEC et une autonomie opérationnelle encadrée aux titulaires de licences.

Vide organisationnel persistant dans la réforme forestière

Malgré les innovations proposées par le projet de loi n°97, un vide organisationnel fondamental persiste, soit l'absence d'une structure ou d'un mécanisme institutionnel capable d'intégrer véritablement l'ensemble des fonctions et usages du territoire forestier, dans une vision cohérente et équilibrée.

La réforme introduit des composantes importantes, mais ne résout pas le problème des revendications des Premières Nations et celles des autres usages et usagers de la forêt. L'AFR, malgré son potentiel, reste ancré dans une logique sectorielle forestière, sans autorité formelle d'intégration intersectorielle.

Le vide organisationnel le plus manifeste est l'absence d'un véritable agent intégrateur doté d'un mandat statutaire d'harmonisation intersectorielle, d'une responsabilité formelle de concertation avec l'ensemble des usagers, d'un pouvoir d'initiative en matière d'aménagement intégré du territoire et d'une obligation de reddition de comptes sur l'ensemble des fonctions territoriales.

PARTIE V - SOLUTIONS PROPOSÉES

A. Zonage

Un système de zonage plus inclusif et équilibré devrait s'inspirer des principes suivants:

1. **Reconnaissance positive et cartographie de tous les usages légitimes**
Plutôt qu'une catégorie résiduelle "multiusages", un plan de zonage complet devrait identifier et cartographier positivement (non exhaustif), ce qui suit :
 - Zones de valeur culturelle autochtone
 - Zones d'équipements multiusages
 - Corridors fauniques et écologiques
 - Zones d'intérêt récréotouristique
 - Bassins versants sensibles
 - Paysages d'intérêt patrimonial

2. **Méthodologie d'harmonisation a priori plutôt qu'a posteriori** Une approche plus équilibrée inverserait la logique des "mesures d'harmonisation" actuelles :
 - Identification préalable des valeurs et usages multiples du territoire
 - Détermination participative des vocations territoriales principales et secondaires
 - Planification forestière adaptée aux vocations territoriales établies

3. **Gouvernance participative du zonage** Le processus de délimitation des zones gagnerait à être réformé pour intégrer :
 - Une co-construction avec les Premières Nations
 - Une participation décisionnelle des autres usagers
 - Des mécanismes de révision périodique du zonage

4. **Intégration aux autres outils d'aménagement du territoire** Le zonage forestier devrait s'articuler plus explicitement autour des éléments suivants :
 - Les schémas d'aménagement des plans décennaux
 - Les stratégies régionales de développement touristique
 - Les territoires protégés par les ententes avec les Premières Nations

Un plan de zonage forestier véritablement intégré dépasserait la simple catégorisation tripartite proposée dans le projet de loi pour adopter une approche cartographique multidimensionnelle reconnaissant l'ensemble des fonctions et valeurs du territoire forestier.

B. Création de Sociétés d'aménagement forestier régional (SAFR) comme agents intégrateurs

Pour combler le vide institutionnel persistant, il est proposé de créer des Sociétés d'aménagement forestier régional (SAFR) qui auraient pour premier mandat de proposer un plan de zonage intégré du territoire forestier.

Structure juridique et gouvernance

1. **Statut juridique:** Organisme à but non lucratif (OBNL) constitué selon la partie III de la Loi sur les compagnies
2. **Reconnaissance formelle** dans la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier comme agent intégrateur territorial

Composition et gouvernance

1. Participation ouverte à l'ensemble des utilisateurs du territoire forestier public

2. Conseil d'administration équilibré avec représentation par collèges sectoriels
3. Financement diversifié incluant cotisations des membres, contributions statutaires et subventions gouvernementales

Mandats statutaires

1. Élaboration d'un plan de zonage territorial intégré (premier mandat)
2. Participation à l'élaboration du plan décennal forestier
3. Élaboration d'un plan quinquennal multifonctionnel
4. Consultation formalisée sur les plans quinquennaux des licenciés

Fonctions complémentaires proposées

1. Mécanisme de résolution des différends territoriaux
2. Interface de concertation multiéchelles
3. Éducation et sensibilisation aux valeurs multiples du territoire

Intégration dans le cadre institutionnel

1. Articulation avec l'Aménagiste forestier régional (AFR)
2. Relations avec le Forestier en chef (FEC)
3. Interface avec les titulaires de LAFD

Avantages de cette approche :

1. Comble le vide organisationnel d'intégration territoriale sans modifier fondamentalement le cadre institutionnel proposé
2. Offre un forum permanent de concertation entre les multiples usagers de la forêt
3. Permet l'émergence d'une expertise territoriale intégrée dépassant les silos sectoriels
4. Favorise l'appropriation régionale des enjeux d'aménagement du territoire forestier
5. Rééquilibre les relations de pouvoir entre l'industrie forestière et les autres usagers
6. Intègre formellement les Premières Nations dans un cadre de gouvernance participative
7. Crée des mécanismes préventifs plutôt que réactifs d'harmonisation des usages
8. Valorise l'ensemble des dimensions du patrimoine forestier public québécois

Partie VI - DÉMONSTRATION DE LA NÉCESSITÉ DES SAFR

Analyse comparative du système avec et sans agent intégrateur territorial

L'innovation institutionnelle que représentent les Sociétés d'aménagement forestier régional (SAFR) nécessite une démonstration rigoureuse de sa pertinence. Une analyse comparative du fonctionnement du système forestier québécois avec et sans cet agent intégrateur territorial permettra de mettre en évidence les dysfonctionnements structurels que cette innovation vise à corriger.

A. Dysfonctionnements du système sans agent intégrateur

Vide institutionnel et fragmentation

Sans les SAFR, le système forestier québécois, tel que proposé par le Projet de loi 97, repose sur une architecture à trois acteurs principaux : le **Forestier en chef (FEC)**, l'**Aménagiste forestier régional (AFR)** et les titulaires de **Licences d'aménagement forestier durable (LAFD)**. Cette configuration, bien qu'améliorant certains aspects de la gouvernance actuelle, perpétue un vide institutionnel fondamental : l'absence d'un agent intégrateur territorial doté du mandat, de la légitimité et des moyens nécessaires pour harmoniser l'ensemble des usages et valeurs du territoire forestier.

Cette lacune se manifeste par une fragmentation persistante où chaque acteur opère selon sa logique sectorielle. Le FEC, expert scientifique indépendant, demeure isolé des réalités opérationnelles sans mandat d'intégration sociale. L'AFR, employé ministériel, ne dispose ni de l'autorité ni de la légitimité pour coordonner l'ensemble des usages territoriaux. Les licenciés eux se retrouvent investis de responsabilités d'harmonisation pour lesquelles ils ne sont ni formés ni exempts de conflits d'intérêts.

Asymétrie de pouvoir et conflit d'intérêts structurel

Le système, sans SAFR, révèle une asymétrie fondamentale dans les mécanismes décisionnels. Les titulaires de LAFD bénéficient d'une participation active par leurs obligations statutaires de planification et d'organisation de consultations, contrastant avec la marginalisation des autres usagers, cantonnés à des consultations a posteriori.

Cette configuration institutionnalise un conflit d'intérêts en confiant aux mêmes entités qui exploitent commercialement la ressource la responsabilité d'organiser la concertation territoriale. Les licenciés deviennent simultanément arbitres et bénéficiaires des décisions d'aménagement, compromettant l'objectivité des processus participatifs.

Surcharge de l'AFR

L'absence de SAFR place l'AFR dans une position paradoxale, héritant de facto de responsabilités d'intégration territoriale qui dépassent son mandat technique, sans disposer de l'autorité formelle ni des ressources nécessaires. L'AFR se trouve confronté à des tâches impossibles : coordination de tous les usages sans mandat d'intégration intersectorielle, médiation entre intérêts divergents sans autorité suffisante, expertise multisectorielle sans équipe pluridisciplinaire garantie.

B. Correction systémique par les SAFR

Comblant le vide d'intégration territoriale

Les SAFR comblent le vide institutionnel en créant une entité dotée d'un mandat statutaire d'harmonisation intersectorielle, d'une légitimité démocratique fondée sur la représentation équilibrée de tous les usagers, d'une expertise multidisciplinaire adaptée à la complexité territoriale et d'un ancrage régional permettant l'adaptation aux réalités locales.

Séparation des fonctions conflictuelles

L'intervention des SAFR corrige le conflit d'intérêts structurel en séparant clairement les fonctions d'exploitation commerciale et d'organisation de la concertation territoriale. Les licenciés conservent leurs responsabilités d'exploitation et de planification technique, tandis que les SAFR assument l'organisation des consultations et la planification territoriale intégrée.

Cette séparation s'accompagne d'un rééquilibrage des pouvoirs décisionnels : consultation formalisée des plans quinquennaux des licenciés, forum permanent de dialogue et mécanisme de médiation neutre. La gouvernance équilibrée des SAFR, avec représentation par collèges sectoriels et financement mixte, garantit une représentation équitable de tous les intérêts territoriaux.

Recentrage et complémentarité avec l'AFR

Les SAFR permettent de recentrer l'AFR sur ses fonctions techniques fondamentales : traduction des orientations du FEC, en recommandations opérationnelles, interface administrative avec le ministère et application des politiques forestières. Cette redistribution crée une complémentarité fonctionnelle où l'AFR apporte l'expertise technique gouvernementale, alors que les SAFR fournissent l'intégration territoriale et la concertation multiacteurs.

C. Impact sur l'efficacité globale

Transformation qualitative de la gouvernance

L'introduction des SAFR transforme la gouvernance forestière d'un modèle technocratique (expertise + administration + exécution économique) en un modèle démocratique intégré incluant la dimension participative manquante. Cette transformation produit des décisions socialement acceptées, une réduction des conflits par concertation préalable, une prévisibilité accrue pour tous les acteurs et l'émergence d'innovations territoriales.

L'architecture enrichie permet à chaque acteur de jouer son rôle optimal : le FEC se concentre sur son expertise scientifique, l'AFR retrouve un rôle technique clair, les licenciés évitent les responsabilités conflictuelles d'harmonisation et les autres usagers accèdent à un pouvoir décisionnel réel.

Les SAFR ne constituent pas une couche administrative supplémentaire, mais la pièce manquante qui transforme un système dysfonctionnel en architecture institutionnelle cohérente où gouvernance démocratique, expertise technique et efficacité opérationnelle se renforcent mutuellement, répondant ainsi aux défis contemporains de la gestion forestière québécoise.

Conclusion

L'analyse du Projet de loi 97 révèle une évolution significative, mais incomplète du régime forestier québécois. Si le projet apporte des améliorations notables à la gouvernance forestière, notamment par la clarification des rôles institutionnels et l'intégration des enjeux climatiques, il perpétue une approche sectorielle qui peine à reconnaître pleinement la multifonctionnalité des territoires forestiers.

La démonstration comparative présentée dans ce mémoire établit que les innovations proposées ne constituent pas des ajouts institutionnels facultatifs, mais des nécessités fonctionnelles pour corriger les dysfonctionnements structurels du système. L'absence d'agent intégrateur territorial perpétue un vide institutionnel qui se manifeste par la fragmentation de la gouvernance, l'institutionnalisation de conflits d'intérêts et l'asymétrie de pouvoir entre les usagers, compromettant ainsi l'efficacité, l'équité et la légitimité démocratique de la gestion forestière québécoise.

Les solutions proposées – zonage multifonctionnel intégré et création de Sociétés d'aménagement forestier régional – visent à combler cette lacune conceptuelle et organisationnelle en s'inscrivant dans une démarche d'innovation institutionnelle qui respecte les acquis du régime actuel tout en le faisant évoluer vers une gouvernance plus inclusive et adaptative.

Cette transformation est d'autant plus nécessaire dans un contexte où les changements climatiques et l'évolution des attentes sociales envers la forêt imposent une gestion plus résiliente et concertée. L'avenir des forêts québécoises dépendra de notre capacité collective à dépasser les approches sectorielles pour embrasser une vision véritablement territoriale de leur aménagement. Le Projet de loi 97 représente une opportunité historique d'enrichir le modèle québécois de gestion forestière.

Les recommandations formulées dans ce mémoire, dont la nécessité a été démontrée par l'analyse comparative des systèmes avec et sans agent intégrateur territorial, constituent des éléments complémentaires qui pourraient transformer une réforme administrative en une véritable refondation de notre relation collective aux territoires forestiers publics.

Note complémentaire : Consensus émergent sur les sociétés d'aménagement forestier régional

Il est significatif de noter que le concept de Sociétés d'aménagement forestier régional proposé dans ce mémoire a trouvé écho dans d'autres milieux. Lors du **Sommet forestier syndical du 20 mai dernier**, les organisations syndicales ont adopté une proposition de « Sociétés régionales d'aménagement forestier » aux fonctions très similaires. Cette convergence indépendante, malgré des perspectives et priorités différentes, suggère l'émergence d'un consensus sur la nécessité de cette innovation institutionnelle pour réformer la gouvernance forestière québécoise.