



UQCN

Union québécoise pour la
conservation de la nature

« Penser »

**CET - 6M
C.P. - P.L. 94
Ress. nat., Faune
et Parcs**

**DANS LE CADRE DES CONSULTATIONS
PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI N° 94
*Loi modifiant la Loi sur le ministère des
Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs
et d'autres dispositions législatives***

MÉMOIRE SOUMIS À
LA COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DU TRAVAIL

Mai 2005

**UQCN • UNION QUÉBÉCOISE POUR
LA CONSERVATION DE LA NATURE**

1085, avenue de Salaberry, bureau 300, Québec (Québec) G1R 2V7

• TÉL. : (418) 648-2104 • TÉLÉC. : (418) 648-0991 • courrier@uqcn.qc.ca • WWW.UQCN.QC.CA

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	ii
Présentation de l'Uqcn	1
Forestier en chef relevant du ministre ou de l'Assemblée nationale	4
Vérificateur des forêts	6
Responsabilité directe du chef forestier cantonnée au rôle de calculateur du rendement soutenu	7
Bilan quinquennal	8
Gestion écosystémique vs aménagement écosystémique	10

PRÉSENTATION DE L'UQCN

L'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN) a été fondée en 1981. Au cours des ans, cet organisme à but non lucratif s'est prononcé publiquement sur un grand nombre de questions environnementales.

L'UQCN appuie ses activités sur les trois objectifs principaux de la Stratégie mondiale de conservation soit : le maintien des processus écologiques essentiels à la vie; la préservation de la diversité génétique et l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. Elle s'est engagée résolument dans un processus qui vise à influencer vers ces trois objectifs les attitudes et les comportements de l'ensemble des Québécois et des organisations québécoises tant publiques que privées.

À long terme, l'UQCN vise à ce que les changements des perceptions des individus et des organisations se traduisent en actions positives et continues en faveur d'une consommation plus avisée et de l'amélioration des écosystèmes.

La mission de l'UQCN est inspirée par une vision de la Vie où la diversité joue un rôle essentiel à tous les niveaux de son organisation et de son expression.

Elle travaille de plusieurs façons à la rencontre de ces grands objectifs: l'éducation auprès des jeunes et des adultes, les campagnes de sensibilisation, la recherche, la participation aux consultations et les avis ou prises de position publics sont les principaux moyens retenus.

INTRODUCTION

La création d'un poste de forestier en chef constitue un geste historique pour la foresterie québécoise. C'est un geste important pour rétablir la crédibilité du régime forestier face à la population. Par ailleurs, c'est une mesure qui a reçu l'appui d'un nombre important d'intervenants clés. Il est donc primordial pour établir la crédibilité du poste de s'assurer d'établir un cadre institutionnel traduisant des caractéristiques d'autonomie, de neutralité et d'intégrité scientifique, comme le dit si bien la recommandation de la Commission Coulombe. Comme le précise cette dernière, il s'agit d'établir une nouvelle instance de gestion crédible et transparente pour corriger le fait que, actuellement, aucun agent de l'État ne semble en mesure de s'acquitter efficacement de l'application des six critères de l'aménagement durable des forêts. En plus du calcul de la possibilité forestière, la Commission Coulombe recommande que le forestier en chef encadre le développement des futurs plans d'aménagement forestier intégré et les plans régionaux de développement forestier. Pour l'UQCN, le forestier en chef serait le « *Lord protecteur de la forêt et de sa durabilité* » auprès du ministre et de l'administration forestière.

Complémentaire au poste de chef forestier, la Commission Coulombe (et l'UQCN) ont recommandé la création d'un poste de Vérificateur des forêts. Alors que le poste de forestier en chef vise une amélioration de la gestion gouvernementale, le poste de Vérificateur des forêts vise une confirmation de l'atteinte des résultats par le premier. L'ensemble vise à améliorer la crédibilité des efforts du gouvernement pour assurer la permanence des forêts dans un contexte où l'activité économique et sociale dans les régions dépend du maintien des écosystèmes forestiers. Le projet de Loi n° 94 ne fait aucune référence au poste de Vérificateur des forêts.

Nous félicitons donc le Gouvernement du Québec de vouloir instituer le poste de forestier en chef. Toutefois, l'UQCN constate que la loi, telle que formulée, enlève d'une main ce qu'elle a donné de l'autre. En effet, ce qui nous est proposé dans le Projet de Loi n° 94 n'atteint pas les objectifs du rapport Coulombe et perd ainsi beaucoup de sa crédibilité ! Selon l'UQCN, la loi, telle qu'elle est présentée dans sa version actuelle, vide d'une partie de son sens le poste de forestier en chef recommandé par la Commission Coulombe. Ainsi, en limitant ses responsabilités propre à la supervision des opérations relatives au calcul des possibilités annuelles de coupe (article 17.1.2), le projet de loi cantonne l'imputabilité de ce dernier au seul volet de la matière ligneuse. La production d'un bilan quinquennal des résultats obtenus en matière d'aménagement durable de la forêt, ne peut constituer le mandat souhaité par les intervenants du milieu environnemental et recommandé par la

Commission, soit de superviser la mise en œuvre d'un aménagement durable des forêts. Nous considérons donc que la présente formulation de la loi, ainsi que l'absence d'un processus indépendant de vérification, fait du forestier en chef l'intendant de la possibilité de coupe, plutôt que celui de l'aménagement et de la gestion durable des forêts.

Alors que la création du poste de chef forestier constitue un important geste du gouvernement, même si elle comporte pour le moment des faiblesses qu'il faut écarter, le projet gouvernemental reste silencieux sur le poste de Vérificateur des forêts, et l'UQCN doit souligner le fait qu'un tel poste est incontournable dans un contexte où la crédibilité du gouvernement et des gestionnaires de la forêt est en cause, et où seul le Vérificateur externe offre la possibilité de confirmer, sur une base régulière, la contribution du chef forestier.

L'UQCN recommande donc au Gouvernement du Québec de réviser le mandat du forestier en chef tel que décrit à l'article 17.1.2 et de créer simultanément le poste de Vérificateur des forêts tel que recommandé dans le rapport de la Commission Coulombe.

FORESTIER EN CHEF RELEVANT DU MINISTRE OU DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La perte de confiance que vit l'ensemble de la population québécoise vis-à-vis la gestion de la forêt publique est l'un des éléments névralgique de la présente crise forestière. Certains intervenants pensent que, pour assurer cette crédibilité, le forestier en chef doit relever de l'Assemblée nationale et non du ministre. L'UQCN ne peut que s'opposer à cette dernière vision et appuie conséquemment le présent projet de loi lorsqu'il établit que le forestier en chef est nommé par le gouvernement et qu'il occupe un poste de sous-ministre associé, dans l'optique cependant où celui-ci a des comptes à rendre au bureau du Vérificateur général via le Vérificateur des forêts.

Pour l'UQCN, une approche proposant de nommer un forestier en chef indépendant du ministre tombe dans le piège qui enlève l'imputabilité aux élus. Compte tenu des valeurs démocratiques prévalant au Québec, les élus doivent demeurer les acteurs imputables de la gestion des forêts publiques. La responsabilité de rendre compte de la manière dont sont gérées les forêts publiques doit donc revenir au gouvernement et à un ministre responsable. Celui-ci peut s'adjoindre un gestionnaire cadre (un intendant forestier par exemple) pour mieux s'acquitter de son mandat. Le ministre est le responsable des décisions relevant des choix de société, et il faut continuer à mettre un accent sur cette responsabilité, plutôt que de l'éviter en faveur de l'Assemblée nationale; celle-ci aura, avec son Vérificateur général, un rôle complémentaire à jouer, visant lui-aussi à augmenter la confiance de la population.

Une telle vision a son précédent en aménagement du territoire au Québec. Lorsque l'on a institué la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les dangers de la technocratisation étaient très présent à l'esprit des législateurs avec les échecs retentissants des travaux du Bureau d'aménagement de l'Est du Québec ayant conduit à la fermeture de villages ainsi que des expropriations massives et inutiles de l'aéroport de Mirabel. C'est pourquoi le premier principe directeur de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* stipulait que : « *L'aménagement est d'abord une responsabilité politique et non strictement technique. C'est-à-dire, qu'il appartient d'abord aux élus, en relation avec les citoyens, d'effectuer les choix de prendre les décisions et de procéder aux arbitrages qui s'imposent.* »

Cependant, actuellement, des processus politiques ou partisans interviennent encore au cœur des décisions d'aménagement, ce qui fait en sorte que, malgré la mise en place de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, qui évoque des principes valables, les décisions prises, elles, vont souvent à l'encontre même des principes qu'elles évoquent. C'est dans cette logique que l'UQCN croit que le forestier en

chef devrait être vérifié, en amont du processus décisionnel et lors du bilan quinquennal, par un Vérificateur des forêts, lui-même sous la responsabilité du Vérificateur général du Québec. Ainsi, les décisions concernant l'aménagement des forêts se verraient doublement vérifiées, et l'aménagement et la gestion durable de ces dernières moins susceptibles d'être compromises par des pressions externes, de l'industrie ou des intervenants politiques. De plus, l'UQCN croit que le bilan quinquennal et les recommandations l'accompagnant devraient être soumis à la consultation publique.

Recommandation 1 - Nomination du forestier en chef

L'UQCN appuie la proposition du Gouvernement quant à la méthode de nommer le forestier en chef.

VÉRIFICATEUR DES FORÊTS

L'UQCN maintient sa proposition quant à la création d'un poste de vérificateur des forêts au sein du Bureau du vérificateur général du Québec. D'ailleurs, ce poste doit être impérativement créé parallèlement à celui du forestier en chef. Sans cela, l'UQCN juge la situation inacceptable. Malgré les rôles franchement distincts de ces deux postes, l'un ne va pas sans l'autre. La mise en place d'un poste de Vérificateur des forêts est complémentaire à celui d'un forestier en chef, puisque ce dernier ne peut contre-vérifier ses décisions. Dans la mesure où le forestier en chef prendra des décisions, le vérificateur des forêts pourra les contre-vérifier de façon neutre et indépendante, ce qui assurera la crédibilité et la transparence du processus et minimisera les possibilités de soumettre les décisions à trop de pressions politiques et économiques externes.

Rappelons qu'un des rôles prioritaires de ce vérificateur, selon les recommandations de l'UQCN, serait d'entreprendre un audit et de faire rapport à l'Assemblée nationale sur les résultats des travaux forestiers entrepris pendant les cinq années précédentes sur la base des stratégies de développement forestier régional, et cela avant la préparation des stratégies subséquentes. De plus, le poste de Vérificateur des forêts inclurait également un observatoire dans chacune des régions administratives de la province possédant une stratégie de développement forestier régional. Ces observatoires auraient comme responsabilité de procéder à une vérification annuelle de différents aspects des stratégies, et ensuite d'en faire rapport publiquement. Les vérifications annuelles contribueraient également à la vérification statutaire quinquennale du Vérificateur.

Recommandation 2 - Création du poste de Vérificateur des forêts

L'UQCN recommande que le poste de Vérificateur des forêts soit créé complémentairement et simultanément au poste de forestier en chef, afin d'assurer la crédibilité et la transparence de la gestion forestière.

RESPONSABILITÉ DIRECTE DU CHEF FORESTIER CANTONNÉE AU RÔLE DE CALCULATEUR DU RENDEMENT SOUTENU

Comme indiqué en introduction, le mandat du forestier en chef défini dans l'article 17.1.2, n'exprime pas du tout la vision de la Commission Coulombe ayant une responsabilité à l'égard de l'aménagement durable des forêts.

Les grands changements de paradigmes qu'a connus la foresterie depuis 15 ans soulignent très explicitement que l'aménagement durable va au-delà du rendement soutenu. C'est probablement cette vision que l'on exprime dans l'article 1 du projet de loi n° 94 qui introduit la notion de gestion écosystémique. Pourquoi ne pas innover et indiquer très clairement que le forestier en chef doit : « *superviser les opérations relatives au calcul des possibilités annuelles de coupe à rendement soutenu dans une perspective d'aménagement durable des forêts...* ». Le forestier en chef deviendrait ainsi personnellement imputable sur cette question.

Tel que formulé présentement dans le projet de loi, le forestier en chef devient le protecteur de la possibilité bien calculée plutôt que le protecteur de l'écosystème forestier !

Recommandation 3 - Mandat du forestier en chef

L'UQCN recommande que le mandat donné au forestier en chef dans l'article 17.1.2 soit amendé pour lire : « ...de superviser les opérations relatives au calcul des possibilités annuelles de coupe à rendement soutenu de chaque unité d'aménagement forestier et de chaque réserve forestière **dans une perspective d'aménagement durable des forêts au sens de la Loi sur les forêts** et de proposer des exigences particulières à imposer aux bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier ou de contrats d'aménagement forestier pour déterminer ces possibilités de coupe... ».

BILAN QUINQUENNAL

L'UQCN constate avec intérêt, la volonté du Gouvernement d'établir un processus permettant d'établir à tous les 5 ans un bilan de l'état des forêts et des résultats obtenus en matière d'aménagement forestier durable.

Dans une véritable perspective d'amélioration continue, nous pensons que ce bilan doit s'accompagner obligatoirement d'une responsabilité de recommandation. Il s'agit en somme d'établir l'équivalent d'une « commission d'étude sur la gestion de la forêt publique permanente ». En fait, l'un des mandats de la Commission Coulombe devrait être inscrite dans la loi : « Recommander toute modification que le forestier en chef jugera requise pour assurer la meilleure gestion possible des forêts du Québec, prenant en considération l'ensemble des éléments environnementaux, sociaux et économiques pertinents. ». Ce bilan et les recommandations qui en découlent doivent être à leur tour vérifiés par le Vérificateur des forêts, afin d'assurer la crédibilité et la validité de ceux-ci avant leur divulgation et/ou avant leur mise en oeuvre.

De plus, pour augmenter la crédibilité du bilan, on devrait instituer, comme le recommande la Commission Coulombe, un Comité consultatif représentatif d'une gestion intégrée. Reprenant le Rapport Coulombe (p. 209) : « *Ce comité contribuerait à la connaissance scientifique du milieu forestier et à son évaluation des effets économiques, écologiques et sociaux de l'aménagement forestier.* » Il faut reconnaître que le forestier en chef sera, en raison de ses responsabilités décrites dans le projet de loi actuel, juge et partie dans un tel bilan !

Recommandation 4 - Une responsabilité de recommander

L'UQCN recommande que l'article 17.1.7 soit amendé ainsi : « Le forestier en chef établit et transmet au ministre, à l'époque et dans les conditions fixées par ce dernier, un bilan quinquennal de l'état des forêts du domaine de l'État et des résultats obtenus en matière d'aménagement durable de la forêt au sens de la *Loi sur les forêts*, pour les forêts du domaine de l'État, et recommande toute modification qu'il juge requise pour assurer la durabilité de l'aménagement des forêts. »

Recommandation 5 - Comité consultatif du bilan forestier

L'UQCN recommande que le Comité consultatif pour le bilan forestier, tel que recommandé par la Commission Coulombe, soit institué dans la loi.

Aussi, l'UQCN suggère que le bilan quinquennal ainsi que la validation du Vérificateur des forêts soient rendus public, et que des consultations soient alors planifiées afin de débattre des recommandations et des modifications proposées par le forestier en chef. Le Bureau d'Audiences publiques sur l'environnement (BAPE) devrait alors être saisi de ce mandat.

GESTION ÉCOSYSTÉMIQUE VS AMÉNAGEMENT ÉCOSYSTÉMIQUE

Alors que la Commission Coulombe parle d'aménagement écosystémique, le projet de loi introduit la notion de gestion écosystémique. Nous demandons au ministre d'adopter le terme approprié d'aménagement écosystémique. En effet, en sciences forestières, le vocable de gestion s'applique aux moyens (gestion budgétaire, gestion administrative), alors que le vocable d'aménagement s'applique aux fins (aménagement durable, aménagement des habitats fauniques, aménagement des bassins versants). Le terme approprié serait « aménagement écosystémique » et non « gestion écosystémique ». Il s'agit de s'assurer que la forêt aménagée se rapproche de la forêt naturelle et non pas d'assurer que la gestion interne du MRNF soit équivalente à la dynamique naturelle.

Par ailleurs, nous comprenons qu'une définition du concept d'aménagement écosystémique sera inscrite plus tard dans la *Loi sur les forêts*.

De plus, l'UQCN est d'avis que le terme « favoriser » l'application d'une gestion écosystémique, intégrée et régionalisée tel qu'utilisé à l'article 11.2 n'est pas à propos. Il est facile de favoriser sans nécessairement faire des efforts d'implantation d'une nouvelle approche forestière.

Recommandation 6 - Aménagement écosystémique dans les forêts publiques

L'UQCN recommande de remplacer le mot « favorise » par « applique » ainsi que le mot « gestion » par « aménagement » à l'article 11.2 : « Dans la poursuite de sa mission, le ministre **applique un aménagement écosystémique, gestion intégrée et régionalisée** dans les forêts du domaine de l'État. »