



CAT-020M

C. P. PL 97

Loi visant principalement
à moderniser le régime forestier

Mémoire

Déposé aux fins du projet de loi 97

Loi visant principalement à moderniser le régime forestier

Présenté à la Commission de l'aménagement du territoire

Assemblée nationale du Québec

Mai 2025

Recherche et rédaction

Service de la recherche et de la défense des services publics

Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Table des matières

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec	3
Introduction - une forêt pour nous	4
Principales améliorations du régime forestier après la commission Coulombe	6
Évaluation de propositions majeures du PL 97	9
Conclusion - il nous faudra un meilleur régime forestier.....	22
Rappel des recommandations	23

Présentation du Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec

Le Syndicat de la fonction publique et parapublique du Québec (SFPQ) est un syndicat indépendant qui regroupe environ 43 000 membres répartis dans 40 accréditations québécoises. Près de 33 000 d'entre eux sont issus de la fonction publique québécoise. Les 11 000 autres membres proviennent du secteur parapublic.

La mission du SFPQ à l'égard de tous ses membres consiste à défendre leurs conditions de travail et à défendre les intérêts économiques, politiques et sociaux nécessaires à l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette mission s'élargit également à l'ensemble de la société québécoise, puisque le SFPQ soutient un projet de société axé sur la démocratie, le développement durable, le partage, l'équité, la solidarité et le progrès de la société. En cohérence avec ses valeurs, il promeut les services publics comme moyen démocratique de répondre aux besoins de la population.

Introduction - une forêt pour nous

Au Québec, même si on peut parfois moins s'en apercevoir que l'on soit dans le Sud ou dans des vies citadines, c'est plus de 90 % du territoire qui est public ! Qu'ils fassent partie du travail salarié ou qu'ils ne soient côtoyés qu'à l'occasion, il y a une forte appartenance aux territoires forestiers au Québec, où les forêts sont indissociables de l'histoire, jusqu'à aujourd'hui.

Le souhait que nos forêts puissent perdurer semble absolument généralisé, au point qu'il n'y a pas de voix publique qui exprime le contraire. Il y a un quart de siècle déjà, le documentaire choc *L'Erreur boréale* de Richard Desjardins et Robert Monderie avait provoqué un véritable coup de tonnerre, entraînant un vaste débat public autour du patrimoine forestier au Québec.

Au cœur de ce vif et vaste débat public a été lancée l'importante Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (Commission Coulombe), qui a mené d'amples consultations avant de produire son rapport. Sur la base des recommandations de ce dernier, puis dans la foulée d'autres importantes consultations comme celles autour d'un livre vert, les bases d'un nouveau régime forestier¹ ont été jetées, avec l'adoption de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (la loi) en 2010 et son entrée en vigueur en 2013.

Maintenant, en 2025, il est de nouveau l'heure des bilans et de vives préoccupations se font entendre autour de la gestion de nos forêts. Comment s'assurer des droits des peuples autochtones ? Comment déterminer les nouvelles aires protégées ? Comment rendre l'aménagement forestier véritablement écosystémique ? Comment s'assurer d'une vitalité économique du secteur forestier et d'une transition juste pour les travailleuses et travailleurs forestiers et leurs communautés ? Comment s'assurer d'une meilleure harmonisation des divers usages de nos forêts ?

Le statu quo ne peut plus tenir : il est temps de réformer une nouvelle fois le régime forestier, mais dans l'intérêt public, pour le mieux !

Or ce n'est pas ce qui est proposé avec le projet de loi n° 97, Loi visant principalement à moderniser le régime forestier (PL 97), dont il sera ici question.

Dans ce mémoire, nous présenterons notre appréciation de dispositions majeures de cette proposition de réforme du régime forestier, en axant notre analyse sur les enjeux de la forêt publique. Aussi, après avoir présenté des avancées cruciales de la dernière réforme du régime, des propositions majeures du PL 97 seront passées en revue, soit le zonage avec préséance des zones d'aménagement forestier prioritaire; la création de postes d'aménagistes

¹ Un régime forestier c'est l'ensemble des règles d'ordre public qui s'appliquent au territoire forestier, soit à l'échelle québécoise : des forêts privées où il y a de l'exploitation forestière, mais principalement des forêts publiques.

forestiers régionaux; le retour à la planification forestière par l'industrie dans nos forêts publiques; des dispositions quant au suivi et contrôle des travaux forestiers; et la tarification de l'usage des chemins forestiers. S'y ajoutera aussi notre proposition d'Aménagiste en chef.

Principales améliorations du régime forestier après la commission Coulombe

De L'Erreur boréale à l'entrée en vigueur d'un nouveau régime

Après près d'un an de travaux, dont « 39 jours de consultation publique, environ 1 800 participations aux audiences et forums de discussion, 303 mémoires déposés [...] et plus de 3 000 recommandations transmises à la Commission² », la Commission Coulombe publiait fin 2004 son rapport contenant 81 recommandations pour améliorer la gestion des forêts publiques au Québec.

Il avait alors été constaté que « La Commission Coulombe donn[ait] raison à *L'Erreur boréale*, [...] confirm[ait] la surexploitation des forêts et recommand[ait] de réduire du cinquième les possibilités de coupe de certaines espèces d'arbres. Un redressement important s'impos[ait] dans la gestion de l'exploitation forestière au Québec³ ».

S'en était suivi l'instauration d'un nouveau régime forestier à compter de 2005, avec notamment l'adoption à l'unanimité à l'Assemblée nationale des projets de loi n° 71 et n° 94 « pour introduire les notions de gestion intégrée des ressources et d'aménagement écosystémique et nomination du premier Forestier en chef au Québec⁴ ». Puis, la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier a été adoptée en 2010 et est entrée en vigueur en 2013.

Trois grandes avancées de cette réforme

Parmi les grandes dispositions de cette réforme, il y a le caractère central qui a été attribué à la notion d'aménagement écosystémique, si bien que le libellé du premier paragraphe de cette loi constitutive du régime forestier se lit actuellement comme suit :

« La présente loi institue un régime forestier visant à :

1° implanter un aménagement durable des forêts, notamment par un aménagement écosystémique⁵ ».

Il s'agit d'un référent fondamental de notre régime forestier actuel, car « l'aménagement écosystémique vise à maintenir la biodiversité et est essentiel à la résilience des forêts⁶ ».

² Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, *Rapport*, décembre 2004, p. 263.

³ Radio-Canada, « La Commission Coulombe donne raison à L'erreur boréale », *Radio-Canada*, 14 décembre 2004, <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/218335/rapport-coulombe>>.

⁴ Ministère des ressources naturelles et de la Faune, « La forêt, pour construire le Québec de demain », 2008, <<https://mffp.gouv.qc.ca/documents/forets/consultation/livre-vert.pdf>>, p. 63.

⁵ *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier*, LQ 2013, c A-18.1, art. 1.

Une autre grande nouveauté du régime forestier établi dans la foulée de la Commission Coulombe a été d'établir la fonction de Forestier en chef, qui a :

pour mission principale de déterminer les possibilités forestières des forêts publiques du Québec. Les possibilités forestières correspondent au volume maximum des récoltes annuelles de bois par essence ou groupe d'essences que l'on peut prélever tout en assurant le renouvellement et l'évolution de la forêt sur la base des objectifs d'aménagement durable des forêts⁷.

Enfin, parmi les innovations remarquables de la dernière réforme, une avancée majeure a été de confier la planification forestière sur nos terres publiques non plus à l'industrie, mais au ministère responsable des Forêts. Ce qui est absolument décisif, car « cette planification a pour but de déterminer où, quand et comment seront réalisées l'ensemble des activités d'aménagement forestier⁸ ».

Le tout se décline depuis sur deux plans, sous l'égide du ministère. D'une part, la planification tactique, plus générale, où pour chacune des 57 unités d'aménagement du territoire forestier et « pour les cinq prochaines années, on présente les stratégies d'aménagement et d'entretien de la forêt ayant pour but d'assurer sa pérennité⁹ ». D'autre part, la planification opérationnelle, où par des plans mis à jour en continu, « on détermine toutes les activités forestières prévues sur le territoire à court terme¹⁰ ».

Cette planification forestière, dont le ministère a la responsabilité, concerne autant les travaux sylvicoles commerciaux (axés sur la coupe d'essences commerciales) que les travaux sylvicoles non commerciaux (qui font suite à la coupe et sont axés sur la remise en production des territoires forestiers, comme le reboisement, le dégagement ou l'éclaircie précommerciale).

Ces plans tactiques et opérationnels « sont élaborés de concert avec les différents utilisateurs et utilisatrices du territoire. Ceux-ci sont réunis en comités structurés qu'on appelle les *Tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire* (tables GIRT)¹¹ ». Toujours dans le régime actuel en matière d'harmonisation des usages :

⁶ Nature Québec, « La réforme du régime forestier », <https://naturequebec.org/wp-content/uploads/2025/03/ME_ReformeRegimeForestier_20241210.pdf>, 2024, p. 8.

⁷ Bureau du Forestier en chef, « La mission du Forestier en chef <https://forestierenchef.gouv.qc.ca/> », <<https://forestierenchef.gouv.qc.ca/>>. Bureau du Forestier en chef, « La mission du Forestier en chef », <<https://forestierenchef.gouv.qc.ca/>>.

⁸ Ministère des Ressources naturelles et des Forêts, « La planification forestière en un coup d'œil », 2023, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/energie-ressources-naturelles/nouvelles/2023/NA_planification_forestiere.pdf>.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

Toute personne intéressée peut s'exprimer au sujet de la planification forestière en participant aux consultations publiques prévues à cet effet. Par ailleurs, les communautés autochtones sont consultées de manière distincte pour assurer la prise en compte de leurs intérêts, de leurs valeurs et de leurs besoins spécifiques¹².

Un régime forestier à renouveler... mais pour le mieux

Bref, après le débat public autour de l'*Erreur boréale* et la vaste démarche de consultation et d'analyse de la Commission Coulombe, suivis de consultations autour d'un livre vert puis autour de propositions de refonte du régime, un nouveau régime forestier a été établi au Québec qui instaurait de nettes avancées collectives à la fois pour reconnaître que l'aménagement forestier doit assurer la viabilité des écosystèmes et le maintien de la biodiversité; et aussi pour établir une plus grande prise en charge publique des décisions touchant nos forêts publiques.

Pour l'intérêt collectif, tout n'a cependant pas été parfait dans la mise en œuvre de ce nouveau régime, loin de là. Tant sur le plan du maintien des attributs et des processus écologiques de nos forêts, de l'harmonisation des usages que de la vitalité économique du secteur dans ce que devrait être une transition industrielle forestière juste, il y a grandement place à amélioration. Le statu quo ne peut pas tenir; il faut transformer notre régime forestier par de nouvelles avancées structurantes sur ces trois plans.

Or la réforme du régime forestier qui est proposée avec le projet de loi n° 97, manifestement et malheureusement aux fins d'intérêts industriels à court terme, constituerait un déplorable recul presque à tous égards pour l'intérêt public.

Avant la précédente réforme du régime forestier qui est entrée en vigueur en 2013, il y avait notamment eu des premières modifications législatives assorties de consultations, puis les consultations élargies autour d'une ambitieuse commission d'étude, ensuite des consultations autour d'un livre vert, puis autour de propositions de mesures d'un nouveau régime forestier et enfin autour d'un projet de loi.

S'il y a bien eu douze tables régionales de réflexion sur l'avenir de la forêt déployées au Québec de février à avril 2024, rien ne semblait annoncer que le gouvernement actuel prendrait comme prétexte cette modeste démarche de consultation pour tenter d'imposer un nouveau régime forestier, après en avoir présenté les grandes lignes à des groupes sur invitation selon des modalités de confidentialité proprement scandaleuses¹³.

¹² Ibid.

¹³ David Rémillard, « Nouveau régime forestier : le secret et l'empressement de Québec dérangeant », *Radio-Canada*, 29 novembre 2024, <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/2122821/consultations-confidentielles-regime-forestier-quebec>>.

Toute réforme de notre régime forestier devrait pourtant s'appuyer sur les bases solides de consultations participatives élargies, et ce n'est pas ce qui nous est présenté avec cette proposition de réforme qu'on semble vouloir faire adopter en toute hâte ! Nous y reviendrons en conclusion.

Évaluation de propositions majeures du PL 97

Dans la présente section, nous passerons en revue les propositions de transformations du régime les plus importantes du PL 97 en fait de gestion de nos forêts publiques.

Zonage avec préséance des zones d'aménagement forestier prioritaire

La mesure la plus déterminante dans cette proposition de réforme du régime forestier, qui aurait des incidences en cascade sur à peu près toutes les autres dispositions du régime, serait le zonage du territoire forestier public en triade, avec préséance des zones d'aménagement forestier prioritaire.

Il y aurait alors une division des unités d'aménagements en trois zones : aménagement forestier prioritaire, conservation et multiusage.

Alors que le régime forestier actuel est fondé sur la dyade multiusage et conservation, il est proposé non seulement de « concentrer et d'intensifier [encore davantage] les activités d'aménagement forestier sur certains territoires¹⁴ », mais de « redonner la primauté à la production de matières ligneuses en forêt publique québécoise, puis de gérer tous les autres usages comme des contraintes à la récolte¹⁵ ».

Dans ces nouvelles zones d'aménagement forestier prioritaire :

L'aménagement forestier prévaudrait par rapport aux autres utilisations sur ces territoires. Cela signifie que les autres activités qui auraient pour effet de restreindre la réalisation des activités d'aménagement forestier aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois seraient interdites à l'exception de celles liées à l'acériculture, aux mines et à l'énergie ou à celles exercées par les autochtones à des fins domestiques, alimentaires, rituelles ou sociales¹⁶.

La proportion prévue pour ce type de zones de foresterie intensive et prioritaire est-elle très modeste, afin de s'assurer que ces zones ne conduisent pas à des

¹⁴ Mémoire au Conseil des ministres, p. 6.

¹⁵ Nature Québec, « La réforme du régime forestier », p. 11.

¹⁶ Mémoire au Conseil des ministres, p. 6 et 7.

dérives ou pratiques délétères sur notre territoire public ? Pas du tout; un « minimum de 30 % par région du territoire couvert par les unités d'aménagement est visé d'ici 2028 dans les forêts du domaine de l'État¹⁷ ».

Y a-t-il des études en soutien à cette proposition d'artificialisation d'une part aussi considérable de nos forêts publiques? Des scientifiques ont pourtant établi que « la sylviculture intensive peut s'intégrer dans une matrice d'aménagement écosystémique à la condition de limiter son ampleur à 10 % du territoire à l'échelle du paysage¹⁸ ».

Comme rien n'a été publié par la ministre à ce titre pour cette proportion de 30 % minimum des unités d'aménagement, tout porte à croire qu'il ne s'agit là que d'écarter les contraintes environnementales et sociales à la récolte maximale de bois sur de larges pans de notre territoire public, et ce, dans l'empressement. La séquence proposée est d'abord d'établir ces zones d'aménagement forestier prioritaire, tout en composant avec la contrainte contextuelle où « le gouvernement du Québec s'est engagé à conserver 30 % du territoire d'ici 2030 », puis les « parties de territoire qui ne seraient pas délimitées en zones d'aménagement forestier prioritaire ou en zones de conservation constitueraient des zones multiusages¹⁹ ».

Pour les zones de conservation, le dernier rapport du Commissaire au développement durable nous apprend que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) « n'a pas établi de vision claire ni de balises suffisantes pour concrétiser les objectifs du Plan d'action 2024-2028 du Plan nature 2030 et guider efficacement tous les acteurs vers l'atteinte de la cible de 30 % d'aires protégées²⁰ », et n'a donc pas non plus « mené avec toute la rigueur nécessaire la sélection des aires protégées, notamment parce qu'un projet de protection d'un territoire est rejeté dès qu'un autre ministère s'y oppose²¹ ».

À l'inverse, c'est manifestement avec un certain empressement qu'il est prévu d'établir les zones d'aménagement forestier prioritaire :

L'entrée en vigueur pleine et entière de la loi sera déterminée par le gouvernement, mais elle est visée à partir de 2028, considérant que la planification forestière actuellement en vigueur prendra fin le 31 mars 2028.

¹⁷ Ibid., p. 6.

¹⁸ Nature Québec, op. cit., p. 12, en référence à : Groupe d'experts sur la sylviculture intensive de plantations, 2013. « La sylviculture intensive de plantations dans un contexte d'aménagement écosystémique – Rapport du groupe d'experts », 2013.

¹⁹ Gouvernement du Québec, « Mémoire au Conseil des ministres. Projet de loi visant principalement à moderniser le régime forestier », 2025, p. 7.

²⁰ Commissaire au développement durable, « Aires protégées : conservation de la biodiversité », Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2024-2025, avril 2025, <https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-cdd/213/VGQ_CDD_avril2025_ch2_web.pdf>, p. 2.

²¹ Ibid., p. 25.

Toutefois, la délimitation de zones d'aménagement forestier prioritaire pourrait s'effectuer dès la sanction²².

Mais si ce n'est pour livrer rapidement en pâture une part considérable de nos forêts publiques à l'industrie et les verrouiller contre les possibilités de conservation, pourquoi ne pas s'en tenir pour l'essentiel à deux types de zonage, soit conservation et multiusage, et améliorer nos pratiques à cet égard ?

Pour l'intérêt public, la séquence d'établissement du zonage devrait plutôt être la suivante : établissement des zones de conservation; puis des zones multiusages et s'il y a lieu, des zones de sylviculture intensive. Il est en effet crucial de commencer par déterminer les zones de conservation, qui ne peuvent surtout pas être que les bouts de territoire jugés improductifs par l'industrie :

Pour se conformer aux standards internationaux en la matière, le réseau québécois d'aires protégées doit viser les zones d'importance pour la biodiversité et les services et fonctions écologiques. Les aires protégées doivent également être bien connectées entre elles et représentatives de la diversité de tous les écosystèmes de la province²³.

Par ailleurs, la loi actuelle prévoit déjà la possibilité que la planification forestière établisse les endroits où peuvent se situer des aires d'intensification de la production ligneuse (AIPL), si bien qu'était publié dès 2013 un guide d'« Identification des propositions d'aires pour l'intensification de la production de matière ligneuse²⁴ ». Mais il y a peu d'AIPL qui ont été établies au Québec après tout ce temps, alors avant même de « relancer avec force le concept de triade, il y aurait donc lieu de dresser un bilan des AIPL afin de comprendre pourquoi ce concept s'est soldé d'un échec²⁵ ».

Recommandation n° 1

Ne pas établir dans la loi un zonage du territoire forestier public en trois zones incluant des zones d'aménagement forestier prioritaire.

²² Gouvernement du Québec, « Mémoire au Conseil des ministres », op. cit., p. 24.

²³ Nature Québec, « La réforme du régime forestier », op. cit., p. 13.

²⁴ Ministère des Ressources naturelles, « Identification des propositions d'aires pour l'intensification de la production de matière ligneuse », août 2013,

<<https://mffp.gouv.qc.ca/documents/forets/inventaire/identification-AIPL.pdf>><https://mffp.gouv.qc.ca/documents/forets/inventaire/identification-AIPL.pdf>>.

²⁵ Nature Québec, op. cit., p. 11.

Recommandation n° 2

Établir plutôt dans la loi le recours à un zonage qui divise les unités d'aménagement entre des zones de conservation et des zones multiusages, où les zones multiusages peuvent comporter une proportion maximale d'aires d'intensification de la production ligneuse et sont circonscrites après détermination des zones de conservation.

Création de postes d'aménagistes forestiers régionaux

Avec la réforme du régime forestier proposée dans le PL 97, des « membres du personnel du ministère seraient désignés à titre d'aménagiste forestier régional pour exercer certaines fonctions du Forestier en chef²⁶ ». Avec cette proposition législative, les responsabilités prévues pour ces aménagistes forestiers régionaux seraient importantes, mais limitées. Au sein de l'organisation du Forestier en chef, chaque aménagiste forestier régional consisterait vraisemblablement en une petite équipe formée d'un ingénieur forestier ou d'une ingénieure forestière, et de quelques techniciens ou techniciennes en foresterie et en aménagement du territoire. Ces aménagistes forestiers régionaux auraient notamment pour responsabilité d'identifier des territoires parmi lesquelles le Forestier en chef proposerait de délimiter des zones d'aménagement forestier prioritaire. Chaque aménagiste forestier régional se verrait à ce titre confier la démarche de collaboration avec les communautés autochtones, avec les autres ministères ou organismes gouvernementaux ou encore avec les MRC dont le territoire recoupe l'unité d'aménagement visé pour l'implantation de telles zones d'aménagement forestier prioritaire.

De plus, ces aménagistes forestiers régionaux, « en conformité avec les objectifs généraux et les cibles à atteindre déterminés par la ministre en matière d'aménagement forestier, les possibilités forestières et la politique d'aménagement durable des forêts²⁷ », auraient pour responsabilité d'élaborer une planification générale des activités d'aménagement forestier, pour une période de 10 ans, pour les territoires sous leur responsabilité. Cette planification décennale de l'ordre des paramètres généraux contiendrait entre autres le réseau des chemins forestiers principaux à maintenir ou à développer, tout comme les périmètres à l'intérieur desquels pourraient être délimités, lors de la planification opérationnelle, les secteurs où auraient lieu les travaux forestiers.

Nous estimons qu'il serait tout à fait à propos que ces responsabilités incombent à une entité publique, mais considérons que ces responsabilités publiques sont de beaucoup insuffisantes, en regard de ce qu'il est proposé de céder aux industries pour l'aménagement de nos forêts publiques.

²⁶ Gouvernement du Québec, « Mémoire au Conseil des ministres », op. cit., p. 7.

²⁷ Gouvernement du Québec, « Mémoire au Conseil des ministres », op. cit., p. 8.

Retour à la planification forestière par l'industrie dans nos forêts publiques

La planification forestière au Québec, rappelons-le, consiste en la « planification des activités d'aménagement dans les forêts publiques²⁸ ». De la planification tactique à la planification opérationnelle, plus fine et précise, il s'agit de déterminer où, quand et comment auront lieu ces activités, qui vont de la construction des chemins forestiers à la réalisation des opérations forestières. Or, avec la proposition de réforme du régime forestier contenue dans le PL 97, outre la planification d'ordre général sur 10 ans qui serait assurée par les aménagistes forestiers régionaux, tout le reste de la planification forestière pour nos forêts publiques serait soutiré au ministère des Ressources naturelles et des Forêts pour être redonné à l'industrie, comme avant *L'Erreur boréale* et la Commission Coulombe...

Ainsi donc, sauf dans les zones de conservation, « les détenteurs de droits forestiers se verraient confier l'entièreté des responsabilités en matière de planification opérationnelle²⁹ ». Tant pour toute zone d'aménagement forestier prioritaire que pour toute zone multiusage, les entreprises forestières détentrices de droits forestiers se verraient confier la responsabilité de faire la planification forestière sur notre territoire public pour tous ces aspects décisifs :

- les secteurs où seront réalisées les activités d'aménagement forestier et des prescriptions sylvicoles applicables;
- les chemins multiusages à construire, à améliorer ou à fermer;
- les infrastructures à implanter, autres que les chemins, pour la réalisation des activités d'aménagement forestier;
- les mesures d'harmonisation des usages applicables³⁰.

Un tel retour de la planification forestière dans les mains de l'industrie pour nos forêts publiques serait un clair recul pour l'intérêt collectif des Québécoises et Québécois. Il s'agirait bel et bien d'un retour à des pratiques renvoyant aux régimes forestiers précédents qui donnaient préséance aux intérêts industriels, comme celui avant 2013 à l'égard duquel on pouvait affirmer que : « L'État remet donc la gestion de la ressource aux utilisateurs de la matière ligneuse et conserve uniquement la fonction de contrôle [...] [Cette] période est celle d'une

²⁸ Ministère des Ressources naturelles et des Forêts, « Processus de planification forestière », <<https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/forets/planification-forestiere/processus>>.

²⁹ Gouvernement du Québec, « Mémoire au Conseil des ministres », op. cit., p. 8 et 9.

³⁰ Projet de loi n° 97, *Loi visant principalement à moderniser le régime forestier* (PL 97), 1^e session, 43^e législature, Québec, 2024, art. 116.10 et 116.12.

foresterie faite pour l'industrie [...] une façon de redonner la forêt aux papetières³¹ ».

Déjà, chercher à dépouiller l'autorité publique de sa responsabilité enfin acquise depuis 2013 d'assurer la planification forestière sur notre territoire public, en plus de vouloir accorder une nette préséance à l'approvisionnement des usines de transformation du bois, ne peut pas être sans rappeler l'époque des concessions forestières, où pour le résumer très succinctement :

Avant 1970, époque des concessions forestières, les compagnies étaient rois et maîtres sur leurs territoires, une terre publique. Leurs contrats pouvaient s'étendre parfois jusqu'à 100 ans. Dès le début du siècle dernier, les compagnies font de bonnes affaires sans n'avoir de compte à rendre à personne³².

Avec le régime forestier en vigueur depuis 2013, qui mériterait certes de se voir apporter d'importantes améliorations dans l'intérêt général, l'État québécois s'est doté d'une solide expertise interne en fait de planification forestière de nos territoires publics. Y œuvrent notamment, pour les 57 unités d'aménagement et en soutien aux ingénieures forestières et ingénieurs forestiers, plus de 250 techniciennes et techniciens en foresterie et en gestion du territoire représentés par le SFPQ.

Pour la planification opérationnelle, en vue de la préparation d'une prescription sylvicole par une ingénieure forestière ou un ingénieur forestier, plusieurs techniciennes et techniciens en foresterie et en aménagement du territoire sont appelés à contribuer, entre autres en réalisant sur le terrain des inventaires forestiers avant traitement, qui permettent d'avoir un portrait autrement plus précis des peuplements forestiers qu'avec les seules données géomatiques.

Ces techniciennes ou techniciens contribuent aussi en première ligne à la planification forestière, en échangeant notamment avec les entreprises forestières quant à leurs besoins en fait de chemins forestiers. À l'exception des chemins forestiers se trouvant directement sur les parterres de coupe, qui sont sous la responsabilité des entreprises forestières, il est effectivement préférable que ce soit une autorité publique qui fasse les arbitrages à cet égard. En effet, sachant qu'elles se feront généreusement rembourser les frais de construction de leurs chemins par les fonds publics, des entreprises forestières peuvent chercher à éviter de recourir aux chemins déjà existants pour se rendre aux parterres de coupe les plus lucratifs. Avec le retrait d'une planification forestière par une autorité publique en premier plan de l'allocation des permis et de l'arbitrage, on pourrait aussi s'attendre à ce qu'il y ait, comme c'était le cas avant

³¹ Althot, J., « Régionalisation/centralisation de la gestion forestière : perception des acteurs nord-côtiers face aux changements apportés par le nouveau régime de 2013 », essai dans le cadre de la maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, septembre 2015, p. 8.

³² Ginette Marceau, « Des arbres et des hommes », *Radio-Canada – La Semaine verte*, 27 juillet 2003, <<https://ici.radio-canada.ca/actualite/semaineverte/ColorSection/Foresterie/030727/foret.shtml>>.

2013, une recrudescence des conflits entre les détenteurs de droits forestiers, à la faveur des plus gros joueurs de l'industrie.

Par ailleurs, il y a depuis cette année un groupe de travail du MRNF dans chaque région dont l'intitulé est « diagnostic des vulnérabilités des forêts régionales aux changements climatiques et identification de solutions d'adaptation envisageables ». Ce projet vise à faire une planification de l'aménagement forestier adaptée aux changements climatiques, avec des outils prospectifs en la matière jusqu'à l'horizon de 2080 et des objectifs pour soutenir la résilience des écosystèmes forestiers, notamment en favorisant l'hétérogénéité des peuplements. Une telle démarche n'aurait bien entendu plus cours sous une planification forestière relevant de l'industrie.

Des techniciennes et techniciens du MRNF soutiennent aussi les travaux, inhérents à la planification forestière, d'harmonisation des divers usages de la forêt, par de la consultation et de la coordination des acteurs à l'échelle régionale, ou autour des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire.

Sur ce plan aussi, et ce serait presque superflu de l'énoncer s'il n'y avait pas la proposition incongrue d'abolir cette responsabilité publique dans le PL 97, il va de soi que les travaux d'harmonisation des usages de la forêt doivent relever d'une autorité publique.

Et pourtant, une autre proposition déconcertante de ce projet de loi ferait en sorte de confier aux détenteurs de droits forestiers la responsabilité de « convenir avec les utilisateurs du territoire des mesures d'harmonisation des usages applicables sur l'unité d'aménagement, à l'exception de celles qui concernent les communautés autochtones³³ ».

Alors que cette responsabilité incombe actuellement au ministère, ce serait un consternant recul démocratique de confier à l'industrie forestière la responsabilité d'établir les mesures d'harmonisation pour les autres usages de la forêt qui ne sont pas... dans son intérêt. Comme l'avait d'ailleurs souligné le SFPQ lors des consultations de la Commission Coulombe en 2004 :

La consultation doit avoir lieu sous l'égide de l'autorité publique et non d'une partie touchée par le résultat de la consultation. En confiant l'organisation de la consultation publique sur les plans généraux d'aménagement aux bénéficiaires des droits de récolte, le régime forestier actuel subordonne tous les autres aspects et les autres utilisations de la forêt aux intérêts de l'industrie forestière. Cette subordination est exacerbée par le fait que les industries forestières ne sont pas très

³³ PL 97, art. 116.23.

ouvertes aux revendications des autres usagers et en prennent rarement compte³⁴.

Par esprit de déresponsabilisation publique, souhaite-t-on vraiment instituer un tel déséquilibre des usages de la forêt au profit de l'industrie forestière?

Recommandation n° 3

Ne pas soustraire à une autorité publique, pour la confier à des détenteurs de droits forestiers, la responsabilité de réaliser la planification des activités d'aménagement forestier en territoire public.

Et comme c'est généralement le cas lorsqu'il y a privatisation ou cession d'une responsabilité publique au secteur privé, il n'y aurait pas d'économies prévisibles pour le trésor public. Dans ce cas-ci, cette dévolution de responsabilité serait remboursée par des fonds publics, pouvant même entraîner de possibles surcoûts directs avec les compensations à l'industrie quant aux droits exigibles :

L'industrie forestière devra donc assumer les coûts pour réaliser la planification des activités d'aménagement forestier estimés à 21 M\$. Mentionnons toutefois que les coûts d'approvisionnement de l'industrie forestière, incluant les coûts de planification des activités d'aménagement forestier, seront intégrés dans les modèles de calculs des droits exigibles pour les bois récoltés³⁵.

Il en sera de même avec la réalisation des travaux sylvicoles non commerciaux, que les détenteurs de droits forestiers auraient maintenant la responsabilité de réaliser, tout en ayant droit au remboursement du coût de ces traitements sylvicoles³⁶.

Proposition d'Aménagiste en chef

Il convient ici de ne pas seulement déplorer les apories manifestes de ce projet de loi pour l'intérêt public, mais aussi de saisir l'occasion pour proposer de nouvelles voies pour notre régime forestier au Québec.

Déjà, nous avons fait valoir que la planification des activités d'aménagement forestier sur le territoire public ne devrait pas, à l'évidence, relever de l'industrie forestière. De plus, la Commission Coulombe soulignait le besoin largement exprimé d'une plus grande « décentralisation des responsabilités vers les régions » en fait de gestion forestière, et « son adaptation aux réalités spécifiques à chacun des milieux »³⁷. Il semble que ce besoin pour un travail de

³⁴ SFPQ, « Mémoire sur la gestion de la forêt publique québécoise », document présenté à la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2004, p. 9.

³⁵ Ministère des Ressources naturelles et des Forêts, « Analyse d'impact réglementaire. Projet de loi visant principalement à moderniser le régime forestier », mars 2025, p. 3.

³⁶ PL 97, art. 86.5.1. et 93.

³⁷ Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, op. cit., p. 205.

planification régionale et locale accru soit encore bien vif, malgré ce qui a été mis en place pour l'harmonisation des usages, notamment avec les tables GIRT.

Enfin, comme le souligne à juste titre Nature Québec :

L'aménagement du territoire forestier public est d'abord une responsabilité politique; il appartient d'abord aux élue-s en relation avec les citoyen-ne-s d'effectuer les choix, de prendre les décisions et de faire les arbitrages qui s'imposent. [...] Nous recommandons au MRNF de maintenir la responsabilité ministérielle pour la planification forestière³⁸.

Il importe à ce titre de relever qu'en 2008, une forme décentralisée de gestion de l'aménagement forestier avait été proposée pour consultation dans la foulée d'un livre vert sur l'avenir de la forêt publique, soit les Sociétés d'aménagement des forêts, mais cette proposition avait été rejetée par plusieurs groupes de la société civile parce qu'elle s'éloignait trop de l'imputabilité démocratique incarnée par le ministère³⁹.

Aussi, forts de ces trois critères, soit une planification forestière publique, le besoin d'une plus grande décentralisation ainsi que l'importance d'une solide responsabilité ministérielle, nous avançons qu'une proposition judicieuse pour la mise à jour du régime forestier serait d'établir la fonction d'Aménagiste en chef, qui aurait sous sa responsabilité les aménagistes forestiers régionaux chargés de la planification forestière et de l'harmonisation des usages.

³⁸ Nature Québec, op. cit., p. 16.

³⁹ SFPQ, « Livre vert. La forêt, pour construire le Québec de demain. Version bonifiée du mémoire présenté au ministère des Ressources naturelles et de la Faune en mars 2008 », octobre 2008, <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_1683&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>, p. 11; Syndicats de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ), « Consultations particulières et auditions publiques portant sur le document de travail L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des Sociétés d'aménagement des forêts, octobre 2008, <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_1699&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>, p. 13; Confédération des syndicats nationaux et Fédération des travailleurs du papier et de la forêt (CSN et FTFP), « Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux et de la Fédération des travailleurs du papier et de la forêt (CSN) », <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_1701&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>, p. 23; Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier (FTQ et SCEP), « Mémoire de la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec et du Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier », septembre 2008, <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_1913&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>, p. 9.; Nature Québec, « Mémoire concernant le document de travail du ministère des Ressources naturelles et de la Faune et le projet de réforme forestière en général », octobre 2008, <https://www.assnat.qc.ca/Media/Process.aspx?MediaId=ANQ.Vigie.Bll.DocumentGenerique_2065&process=Default&token=ZyMoxNwUn8ikQ+TRKYwPCjWrKwg+vlv9rjij7p3xLGTZDmLVSmJLoqe/vG7/YWzz>, p. 3.

Par le fait même, les aménagistes forestiers régionaux ne relèveraient pas du Forestier en chef, dont la responsabilité principale consiste à déterminer les possibilités forestières des forêts publiques, et qui n'a pas d'emblée d'expertise en harmonisation des usages.

À l'instar du Forestier en chef, l'Aménagiste en chef serait nommé par le gouvernement et occuperait, pour un mandat de cinq ans, un poste de sous-ministre associé conformément à la Loi sur la fonction publique. L'Aménagiste en chef aurait pour fonctions, nommément inscrites dans la loi et en respect des orientations et des objectifs prévus à la politique d'aménagement durable des forêts, de faire réaliser par les aménagistes forestiers régionaux, pour chaque unité d'aménagement ou regroupement d'unités d'aménagement visé, la planification forestière tactique quinquennale et la planification forestière opérationnelle, soutenues par des consultations sur l'harmonisation des usages.

Les modalités de consultations sur l'harmonisation des usages seraient précisées par règlement, et comporteraient des modalités de consultation participative des différents partenaires et usagers du milieu forestier.

Nous considérons qu'une telle entité publique vouée au travail de planification régionale et locale comporterait à la fois les avantages de ne pas céder les fonctions de planification forestière en territoire public à l'industrie; et ceux de comporter un juste équilibre entre une autonomie dans les fonctions de planification forestière décentralisée avec consultation participative d'une part, et d'autre part, une responsabilité ministérielle tout de même forte, gage d'imputabilité démocratique plus large.

Recommandation n° 4

Établir dans la loi la fonction d'Aménagiste en chef, nommé par le gouvernement à titre de sous-ministre associé conformément à la Loi sur la fonction publique, pour faire réaliser par les aménagistes forestiers régionaux la planification forestière tactique quinquennale et la planification forestière opérationnelle, soutenue par des consultations avec modalités participatives sur l'harmonisation des usages.

Suivi et contrôle des travaux forestiers

Après des interventions d'aménagement forestier, il importe de vérifier sur le terrain si les travaux ont été réalisés de façon conforme, puis s'ils sont efficaces :

En tant que gestionnaire des forêts publiques, le gouvernement doit superviser la réalisation des interventions, ce qui inclut les suivis nécessaires pour s'assurer que les travaux respectent, entre autres, les normes du Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État. Les suivis des traitements permettent donc de s'assurer du respect des critères établis de la prescription (suivi de conformité) et de mesurer l'atteinte des objectifs sylvicoles fixés, ainsi que l'efficacité des

traitements appliqués, à moyen et à long terme (suivi d'efficacité et suivi de validation)⁴⁰.

Dans le régime actuel, la gestion et la réalisation des travaux sylvicoles non commerciaux sont sous la responsabilité du MRNF, mais le ministère a délégué cette responsabilité à une filiale d'Investissements Québec, Rexforêt, qui ne s'acquitte pas de ses suivis des travaux de façon rigoureuse.

Avec le PL 97, il ne semblerait plus y avoir de rôle pour Rexforêt, car d'un côté la réalisation des travaux non commerciaux incomberait à l'industrie forestière, qui se ferait rembourser pour ce faire, et de l'autre les suivis de ces travaux devraient être faits par le ministère, donc avec plus grande rigueur. Du côté du suivi des travaux non commerciaux, il s'agirait donc d'une amélioration pour la gestion publique de nos forêts. Si ces changements législatifs s'avèrent, il faudra toutefois s'assurer, autant pour les travaux commerciaux que non commerciaux, que le ministère s'assure d'avoir les moyens de vérifier un pourcentage suffisant de ces travaux sur le terrain.

Dans le PL 97, il y a par ailleurs la proposition d'ajouter à la loi un système de sanctions administratives pécuniaires (SAP), qui viendrait s'ajouter aux possibilités de poursuites pénales, plus lourdes. Ces SAP seraient un outil de plus permettant des sanctions rapides, imposées par l'appareil administratif pour un retour prompt à la conformité relative notamment aux travaux sylvicoles ou aux travaux sur les chemins forestiers. Nous sommes donc favorables à un tel ajout pour le contrôle des travaux forestiers.

Recommandation n° 5

Ajouter à la loi un système de sanctions administratives pécuniaires.

Il y a aussi dans le PL 97 des dispositions pour faire en sorte que puissent être désignés dans le ministère des enquêtrices ou enquêteurs en matière frauduleuse, investis des immunités nécessaires et pouvant enquêter sur des situations de fraude en matière pénale ou autre. Nous y sommes également favorables.

Recommandation n° 6

Intégrer dans la loi des dispositions permettant de nommer au ministère des enquêtrices ou enquêteurs en matière frauduleuse, pour enquêter sur les situations de fraude en matière pénale ou non pénale.

Si ces dispositions font force de loi, il faudra ensuite s'assurer d'engager suffisamment d'enquêtrices et d'enquêteurs pour que les sanctions des

⁴⁰ MRNF, « Sylviculture et suivis des traitements sylvicoles », <<https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/forets/gestion-forets-publiques/sylviculture-suivi-traitements-sylvicoles#c286163>>.

contrevenants soient dissuasives. Ces dernières années malheureusement, en raison d'une forte diminution du nombre d'enquêtrices et d'enquêteurs au ministère, pendant que le total annuel de signalements restait relativement stable⁴¹, le montant total annuel des amendes a au contraire fortement diminué⁴².

Tarification de l'usage des chemins forestiers

Alors qu'il serait prévu que la planification des chemins forestiers à construire, à améliorer ou à fermer serait assurée par les aménagistes forestiers régionaux et les détenteurs de droits forestiers, le projet de loi propose d'instaurer en outre une démarche appelée « plan de gestion des chemins multiusages », qui supposerait ensuite de mettre en œuvre une structure de tarification des utilisateurs de chemins forestiers pour financer lesdits plans. Il y aurait ainsi « contribution financière des utilisateurs, perçue par le biais de permis, de droits d'usage et d'autorisations⁴³ ».

Pourtant, l'industrie forestière est déjà remboursée par les fonds publics pour ses coûts de construction et d'entretien des chemins forestiers. Il existe au Québec le Programme de remboursement des coûts pour des activités d'aménagement forestier sur des chemins multiusages qui « a pour but de développer les chemins multiusages du milieu forestier ainsi que de maintenir et d'améliorer le réseau actuel afin qu'il soit sécuritaire pour les divers utilisateurs⁴⁴ ».

Selon les dernières données disponibles, l'enveloppe budgétaire de ce programme pour 2023-2024 s'élevait à 50 millions \$⁴⁵. Quant au budget annuel de Rexforêt cette même année pour la voirie forestière, il s'élevait à 12,2 millions \$. Ce sont donc nos taxes et impôts qui financent ces chemins.

Mais alors que plus de 60 millions de fonds publics sont dépensés annuellement pour subventionner les chemins forestiers conçus et entretenus d'abord pour la récolte de bois à but lucratif par l'industrie forestière dans nos forêts publiques, on voudrait instaurer un système de péage pour faire payer une nouvelle fois aux citoyennes et citoyens qui veulent aller chasser, pêcher, trapper, cueillir, se balader en forêt ou autre, l'accès à nos territoires publics ?

⁴¹ Selon des données obtenues par demande d'accès.

⁴² Gouvernement du Québec, « Loi et réglementation forestières », <<https://www.quebec.ca/agriculture-environnement-et-ressources-naturelles/forets/gestion-forets-publiques/loi-reglementations-forestieres>>.

⁴³ Gouvernement du Québec, « Mémoire au Conseil des ministres », op. cit., p. 8 et 9.

⁴⁴ MRNF, « Guide d'application du Programme de remboursement des coûts pour des activités d'aménagement forestier sur des chemins multiusages 2023-2024 », 2023, <https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/forets/documents/ponts/GM_Programme_remboursement_couts_chemins_forestiers.pdf>, p. 1.

⁴⁵ Ibid, p. 3.

Non seulement il s'agirait là d'une navrante nouvelle démonstration de collectivisation des coûts pour une privatisation des profits à l'égard d'un bien collectif, mais dans ce cas il y aurait, en plus, un dédoublement de la contribution financière par maints usagers et usagères pour l'accès à nos forêts publiques. Et par-dessus le marché, le PL 97 prévoit expressément que la gestion et la mise en œuvre de ce « plan de gestion des chemins multiusages » pourraient être sous-traitées à « une autre personne ou à un organisme »⁴⁶, puis ce serait par l'édiction d'un règlement qu'on pourrait ensuite découvrir « le montant de la contribution ainsi que les normes pour la perception de celle-ci », de même que « l'allocation d'une rémunération à la personne ou à l'organisme responsable de percevoir la contribution »⁴⁷. Bref, la création d'une pareille lourdeur administrative et de ce fardeau tarifaire semblent bien inutiles.

À moins qu'il ne s'agisse là, de la part du gouvernement actuel, d'un moyen de favoriser des rapports clientélistes avec ces personnes ou organismes sous-traitants autour de la perception de ces tarifs d'accès, voire de décourager la pluralité d'usages de nos forêts publiques pour les laisser encore davantage aux « bons soins » des intérêts industriels?

Recommandation n° 7

Ne pas inclure dans la loi des dispositions à l'effet d'instaurer un système de tarification d'accès aux chemins multiusages par ses personnes utilisatrices par le biais de droits d'usage, de permis ou d'autorisations.

⁴⁶ PL 97, article 43.2.

⁴⁷ PL 97, art. 43.4.

Conclusion - il nous faudra un meilleur régime forestier

Dans ce mémoire, nous n'avons bien entendu pas couvert tous les enjeux soulevés par le PL 97 ni toutes les avenues d'améliorations possibles en vue de se doter collectivement d'un meilleur régime forestier. Le processus de consultation publique faible et bancal qui a conduit au dépôt de ce projet de loi n'a pas du tout été à la hauteur de ce à quoi on pourrait légitimement s'attendre d'un processus démocratique conduisant à une transformation d'envergure telle qu'une refonte du régime forestier.

Une telle démarche devrait conduire sans équivoque aujourd'hui à un respect des droits des peuples autochtones; à un aménagement forestier écosystémique conséquent avec le contexte de changements climatiques et la protection de la biodiversité; à un renforcement des moyens du secteur public pour la gestion de notre patrimoine forestier; à une participation active des travailleuses et travailleurs de l'industrie forestière dans un plan de transition juste du secteur et à des modalités de consultation participative accrues pour l'harmonisation des divers usages de nos forêts.

Si ce n'est pas la réforme du régime forestier basée sur le PL 97 qui nous y conduit, il faudra reprendre bientôt l'exercice de réforme du régime forestier sur de meilleures bases.

Rappel des recommandations

Recommandation n° 1

Ne pas établir dans la loi un zonage du territoire forestier public en trois zones incluant des zones d'aménagement forestier prioritaire.

Recommandation n° 2

Établir plutôt dans la loi le recours à un zonage qui divise les unités d'aménagement entre des zones de conservation et des zones multiusages, où les zones multiusages peuvent comporter une proportion maximale d'aires d'intensification de la production ligneuse et sont circonscrites après détermination des zones de conservation.

Recommandation n° 3

Ne pas soustraire à une autorité publique, pour la confier à des détenteurs de droits forestiers, la responsabilité de réaliser la planification des activités d'aménagement forestier en territoire public.

Recommandation n° 4

Établir dans la loi la fonction d'Aménagiste en chef, nommé par le gouvernement à titre de sous-ministre associé conformément à la Loi sur la fonction publique, pour faire réaliser par les aménagistes forestiers régionaux la planification forestière tactique quinquennale et la planification forestière opérationnelle, soutenue par des consultations avec modalités participatives sur l'harmonisation des usages.

Recommandation n° 5

Ajouter à la loi un système de sanctions administratives pécuniaires.

Recommandation n° 6

Intégrer dans la loi des dispositions permettant de nommer au ministère des enquêtrices ou enquêteurs en matière frauduleuse, pour enquêter sur les situations de fraude en matière pénale ou non pénale.

Recommandation n° 7

Ne pas inclure dans la loi des dispositions à l'effet d'instaurer un système de tarification d'accès aux chemins multiusages par ses personnes utilisatrices par le biais de droits d'usage, de permis ou d'autorisations.