



Syndicat de professionnelles et professionnels
du gouvernement du Québec

SOMMAIRE

ET

MÉMOIRE

LE PROJET DE LOI NO 136
« LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES FORETS ET D'AUTRES DISPOSITIONS
LEGISLATIVES »

PRESENTE EN COMMISSION PARLEMENTAIRE GENERALE 2000

Le 15 août 2000

SOMMAIRE

Avant-propos

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) accepte l'invitation de participer à la consultation en commission parlementaire lui permettant de faire connaître son point de vue sur le projet de loi no 136 modifiant la Loi sur les forêts. Il veut témoigner de la valeur qu'il attache à la forêt québécoise, à l'ensemble de ses ressources, à la préservation de la diversité biologique et de l'importance qu'il accorde au rôle de l'État dans la gestion de ce patrimoine collectif pour les générations actuelles et futures.

Introduction

Lors de la première consultation sur la mise à jour du régime forestier à l'automne 1998, le SPGQ s'est fermement opposé à ce que l'État partage avec l'industrie forestière la gestion des forêts publiques. À l'automne 1999, le MRN a produit, au sein d'une équipe interne restreinte, un document d'orientation contenant les principales modifications qu'il souhaite apporter au régime forestier actuel. Seuls sont consultés quelques ministères concernés par ces questions. Le document n'a pas circulé dans les directions de Forêt Québec.

Le 30 mai dernier, le ministre des Ressources naturelles a déposé son projet de loi. La réforme du régime forestier ne vise à terme, selon les analyses des médias, qu'à permettre l'expansion de l'industrie forestière en raison des retombées économiques importantes pour les régions.

1. Le rôle de l'État

Le SPGQ soutient que l'État doit exercer de façon claire et sans équivoque sa fonction de gestionnaire de ce patrimoine collectif que constituent les forêts. Cette fonction comprend notamment l'élaboration des politiques, des lois et des règlements, le suivi des activités exercées, la protection des ressources et de l'environnement, la perception pleine et entière des redevances et la reddition de comptes. À titre de gardien de l'intérêt public, l'État doit aussi veiller à ce que les droits consentis quant à l'utilisation des ressources génèrent le maximum de retombées économiques et la création d'emplois de qualité.

L'État doit favoriser la compétitivité de l'industrie forestière mais cela ne doit pas se faire au détriment des autres ressources du milieu forestier et des autres utilisateurs du milieu forestier. La valorisation de la forêt ne peut pas être confiée uniquement à des entreprises privées. Comme le disait Michel Venne « *Comment s'imaginer que des compagnies privées dont l'objectif est un profit maximal pour leurs actionnaires pour chacun des trimestres de l'année en cours, seront réellement préoccupées par le sort de notre bien commun dans cent ans ?* »¹. La contribution financière de l'industrie au Fonds forestier ne doit pas lui permettre de définir les orientations et les politiques de l'État relativement aux ressources du milieu forestier.

Le projet de loi modifie les fins du Fonds forestier destiné à financer la production de plants pour le reboisement, les inventaires forestiers et la recherche forestière pour le consacrer à l'aménagement ou la gestion des forêts. Le SPGQ souhaite le maintien des activités énoncées dans la Loi actuelle.

Recommandations

1. Que l'État, dans le cadre des discussions sur la mise à jour du régime forestier, réaffirme que la gestion des ressources du milieu forestier est de son entière responsabilité et que, dans un souci de transparence, il indique clairement le mode de fonctionnement du Fonds forestier.
2. Que l'État identifie clairement dans le projet de loi les activités qui sont financées par le Fonds forestier.

2. La pérennité des ressources du milieu forestier

Le SPGQ insiste pour que ce patrimoine collectif soit géré selon les principes et les critères du développement durable pour que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier pleinement. Le bilan que faisait le MRN, en octobre 1998, du régime forestier implanté en 1986, concluait en l'atteinte partielle des cinq grands objectifs dont la protection du milieu forestier. La nécessité d'améliorer certaines pratiques pour relever le défi de la gestion durable des ressources forestières et ainsi en assurer la pérennité est mise en évidence.

La protection du milieu forestier

La protection du milieu forestier n'est pas garantie. Le MRN a établi dans son bilan que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer complètement l'application du Règlement sur les normes d'intervention². Le SPGQ est inquiet de la faiblesse de l'application des mesures de contrôle en vigueur.

Recommandations

3. Que le MRN assume pleinement ses responsabilités en matière de contrôle et de suivi de la Loi sur les forêts et de ses règlements afférents. Ces responsabilités doivent s'accompagner d'une acquisition de connaissances concernant notamment les impacts des pratiques forestières sur l'état et la productivité des écosystèmes forestiers afin d'assurer l'aménagement durable des forêts.
4. Que le MRN vérifie l'efficacité réelle des normes de protection du milieu forestier et qu'il prenne les mesures nécessaires pour en renforcer l'application.
5. Que le MRN démontre que les 15,5 millions \$ annoncés suffisent à assumer pleinement ses responsabilités en matière de contrôle et de suivi et qu'ils servent à l'embauche de ressources permanentes puisqu'il s'agit de besoins récurrents.

Le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu

Un autre constat très inquiétant pour la pérennité des ressources est le suivant : « *les mesures requises pour assurer le suivi et l'évaluation d'un objectif aussi important que le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu n'ont pas été mises en place* »³. Le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu commande la réalisation de simulations avec des intrants validés et des traitements sylvicoles applicables sur des sites appropriés.

De plus, le système de contrôle du prélèvement de la matière ligneuse et du paiement des droits afférents est perméable. Depuis plusieurs années, le mesurage est effectué par les intervenants forestiers et seul un faible pourcentage est vérifié par le MRN. L'État ne récupère pas la totalité des droits. La compilation des données du mesurage des bois est la seule manière de connaître le volume de bois effectivement coupé, une donnée indispensable sur le respect de la possibilité forestière.

Recommandations

6. Que le MRN s'assure de disposer de toutes les données afférentes et validées afin de garantir les différentes hypothèses de calcul de la possibilité forestière relatives au rendement soutenu, avant de considérer l'option du rendement accru, et de conserver la responsabilité de fixer la possibilité forestière et le rendement des forêts.
7. Que le gouvernement prenne sous sa responsabilité le mesurage des bois pour un juste calcul du volume de bois coupé et le paiement intégral des droits de coupe.

² Le RNI régit les activités d'aménagement forestier et vise à préserver les autres ressources du milieu mais surtout à assurer la régénération des aires de récolte.

³ Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, *Document de référence - Bilan • Enjeux •*

La protection des ressources non ligneuses du milieu forestier.

Dans son ensemble, le document d'information se rapportant au projet de loi modifiant la Loi sur les forêts intègre de manière générale la nécessité d'assurer une protection accrue des ressources non ligneuses du milieu forestier. Cependant, le gouvernement ne va pas assez loin. Cette ouverture n'est pas traduite en actions et en moyens concrets pour protéger les ressources.

De plus, dans le texte du projet de loi, la timidité qui caractérisait le document d'information fait place au vide presque total. Les mots « biodiversité » et « gestion intégrée des ressources » n'y figurent plus. En ce qui concerne la protection des ressources non ligneuses, le projet de loi n'apporte que des changements mineurs à la Loi sur les forêts. La proposition de modification à la Loi n'est pas cohérente avec le préambule de la Loi qui insiste sur son objectif d'aménagement durable qui concourt notamment à la conservation de la diversité biologique, au maintien et à l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers. Le projet de loi accorde toujours la préséance aux besoins de l'industrie forestière. Le SPGQ croit que le MRN doit intégrer dans son projet de loi les principes du développement durable et se doter des moyens pour les appliquer.

Il est impératif que cette réforme rétablisse un équilibre entre des institutions de planification, d'exécution et de vérification. Malgré une recommandation de la Société de la Faune et des Parcs en ce sens, rien n'y fait allusion dans le projet de loi. À cet égard, le gouvernement devrait aussi, entre autres, consulter sur une base régulière des organismes tel Forum Forêt. De plus, un poste d'ombudsman aux questions environnementales mériterait d'être créé. Il est aussi nécessaire d'accélérer l'élaboration de la politique de consultation proposée dans le projet de loi.

Recommandations

8. Que le MRN intègre dans son projet de loi les principes du développement durable et se dote des moyens pour les appliquer.
9. Que le gouvernement crée un poste d'ombudsman aux questions environnementales afin de recevoir et de traiter les plaintes des citoyennes et des citoyens estimant que leur droit pour un environnement forestier sain est lésé.
10. Que le MRN accélère l'élaboration de la politique de consultation tel que proposé dans le projet de loi.

3. L'utilisation optimale de l'expertise professionnelle publique pour la mise en valeur et la protection du milieu forestier

Le SPGQ est d'avis que pour remplir sa fonction de gestionnaire de ce patrimoine collectif, l'État doit définir les politiques, assurer le suivi, le contrôle des activités forestières et la protection des ressources et de l'environnement, percevoir toutes les redevances et faire une reddition de comptes. Pour y parvenir l'État doit pouvoir compter sur une fonction publique neutre et compétente. Une centaine d'équivalents temps complet (100 ETC représentant environ 250 emplois saisonniers) affectés au suivi et au contrôle des interventions forestières ont été abolis. Le MRN se concentre désormais sur le renforcement des connaissances de base sur la forêt. De l'avis même du MRN cette concentration entraîne au moins une lacune majeure : « *Les interventions ministérielles confinées à l'analyse et à l'approbation des plans d'aménagement forestier et, particulièrement du plan général d'aménagement forestier, ne permettent pas au Ministère d'exercer pleinement sa responsabilité de gestionnaire des forêts du domaine public* »⁴. Dans sa tentative de responsabiliser davantage les intervenants du milieu forestier, le MRN a obtenu des résultats variables. La majorité des objectifs visés en matière de suivi et de contrôle ne sont pas atteints. Le SPGQ considère que ces activités doivent demeurer sous la responsabilité du MRN et que ce dernier ne doit pas recourir à la sous-traitance pour l'assumer.

Le MRN doit s'assurer du respect des obligations des détenteurs de droits pour garantir la mise en valeur et la protection du milieu forestier. Le recours à la sous-traitance pour réaliser les travaux de suivi et

⁴ Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, *Document de référence - Bilan • Enjeux •*

d'évaluation ou le transfert de ces responsabilités à l'industrie contribue à vider le MRN de son expertise et de sa capacité de s'acquitter de sa mission. L'expertise, le professionnalisme et la neutralité des employées et employés du MRN sont essentiels à la gestion des forêts du domaine public notamment pour ce qui est du suivi et du contrôle des interventions. Le recours à des sous-traitants, qui servent d'abord leurs intérêts corporatifs, n'est pas toujours conciliable avec le respect de l'intérêt public dans la gestion de ce patrimoine collectif.

Les personnes qui travaillent dans l'appareil gouvernemental doivent être à l'abri des ingérences politiques. Elles doivent être en mesure d'exercer leurs professions conformément aux codes de déontologie de leurs ordres et corporations. Pour le SPGQ, le gouvernement doit s'assurer de maintenir des conditions favorables à l'exercice d'une pratique professionnelle de haut niveau.

Les membres du SPGQ souhaitent pouvoir continuer à déployer toute leur énergie, leur expertise professionnelle et leur imagination au service de la collectivité québécoise. Ils attendent un signal clair de la part des autorités du MRN et du gouvernement à l'effet que l'État exercera un leadership réel dans la gestion, l'aménagement et le développement durables des ressources du milieu forestier pour le bénéfice de l'ensemble de la collectivité et qu'il aura les moyens de relever le défi de la gestion durable.

Recommandations

11. Que le MRN effectue le suivi et le contrôle des activités qui se déroulent dans les forêts publiques et privées.
12. Que le MRN, la FAPAQ et le MENQ disposent des ressources nécessaires pour assumer leurs fonctions en vue d'assurer la pérennité des forêts et l'aménagement forestier durable. Qu'ils se dotent d'un programme de relève afin d'assurer le transfert et le maintien de l'expertise.
13. Que le gouvernement maintienne et développe l'expertise terrain de son personnel, dont les professionnelles et professionnels, pour assumer adéquatement ses responsabilités de connaissance, de suivi et de contrôle des interventions forestières.
14. Que les professionnelles et professionnels disposent des ressources adéquates et suffisantes ainsi que des marges de manœuvres nécessaires pour effectuer leurs tâches en conformité avec les règles de l'art, dans le respect du code de déontologie de leurs ordres et corporations professionnels.
15. Que les employées et employés de l'État soient des partenaires à part entière et qu'ils participent à toutes les étapes de la mise en place d'une structure de gestion durable des forêts québécoises.

Conclusion

La forêt fait partie du patrimoine de toutes les Québécoises et de tous les Québécois. Elle procure des milliers d'emplois et plus d'une centaine de municipalités en dépendent exclusivement. Mais comme le souligne le MRN, la population est inquiète. Pour relever le défi de la gestion durable et ainsi assurer la pérennité des ressources du milieu forestier, le SPGQ est convaincu de la nécessité d'une bonne gestion publique de notre patrimoine collectif dans l'intérêt de l'ensemble de la population.

Le projet de loi doit aller au-delà de l'actuelle proposition. Il doit contenir tous les moyens nécessaires pour concrétiser les orientations du MRN exprimées dans son document « *Des forêts en héritage* » et intégrer clairement et concrètement le concept de développement durable, ne plus en faire un pouvoir discrétionnaire du ministre. Le MRN doit faire preuve d'une volonté ferme dans l'application de la Loi sur les forêts et de ses règlements et maintenir des conditions favorables à l'exercice d'une pratique professionnelle de haut niveau pour son personnel. Le SPGQ demande aussi au gouvernement de permettre aux travailleurs forestiers d'améliorer leurs conditions de travail qui ne cessent de se dégrader depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les forêts et le passage des concessions forestières au système de CAAF lequel permet la sous-traitance dans la coupe et en sylviculture. Par son intervention, le SPGQ veille aux intérêts de ses membres, des travailleuses et travailleurs forestiers et de la population propriétaire des forêts du domaine public.



Syndicat de professionnelles et professionnels
du gouvernement du Québec

MÉMOIRE

LE PROJET DE LOI NO 136
« LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES FORETS ET D'AUTRES DISPOSITIONS
LEGISLATIVES »

PRESENTE EN COMMISSION PARLEMENTAIRE GENERALE 2000

Le 15 août 2000

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION	3
1. Le rôle de l'État	4
2. La pérennité des ressources du milieu forestier	6
- La protection du milieu forestier	6
- Le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu	7
- La protection des ressources non ligneuses du milieu forestier	8
3. L'utilisation optimale de l'expertise professionnelle publique pour la mise en valeur et la protection du milieu forestier	10
CONCLUSION	12
BIBLIOGRAPHIE	14

Avant-propos

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) accepte l'invitation de participer à la consultation générale en commission parlementaire lui permettant de faire connaître son point de vue sur le projet de loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives. Il veut témoigner de la valeur qu'il attache à la forêt québécoise, à l'ensemble de ses ressources, à la préservation de la diversité biologique et de l'importance qu'il accorde au rôle de l'État dans la gestion de ce patrimoine collectif pour les générations actuelles et futures.

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il représente près de 13 000 professionnelles et professionnels, dont 268 ingénieurs forestiers et 176 biologistes, à l'œuvre dans les ministères et organismes du gouvernement du Québec sur tout le territoire québécois. Il a, en tant que syndicat de la fonction publique, un rôle privilégié au sein de l'État. En plus de contribuer à l'amélioration des conditions de carrière et de travail de ses membres, il est un outil collectif de réflexion, d'action et de promotion des valeurs de ses membres et un contrepoids nécessaire aux décisions de l'État dans l'intérêt de la population du Québec.

Le SPGQ croit que l'État québécois doit exercer de façon claire et sans équivoque sa fonction de gestionnaire de ce patrimoine collectif que constituent les forêts publiques. Cette fonction comprend notamment la définition des politiques, la surveillance des activités exercées et la protection des ressources et de l'environnement, la reddition de comptes ainsi que la perception pleine et entière des redevances. Il doit se doter des moyens pour s'acquitter de cette fonction, s'assurer que les conditions de travail de ses employées et employés leur permettent d'assumer leurs responsabilités professionnelles et rassurer la population. Il doit aussi donner aux travailleuses et aux travailleurs forestiers la possibilité d'améliorer leurs conditions de travail. Il est le gardien de l'intérêt public.

Introduction

Lors de la première consultation sur la mise à jour du régime forestier à l'automne 1998, le SPGQ s'est fermement opposé au projet de réforme sur le rôle du ministère des Ressources naturelles (MRN) dans la gestion du plus important patrimoine naturel collectif que sont les forêts publiques. Cette réforme proposait, entre autres, que l'État partage avec l'industrie forestière la gestion des forêts publiques. Cette modification profonde était non seulement porteuse de risques pour la protection de notre bien commun mais pour les conditions de travail des employées et employés de l'État et des travailleuses et travailleurs forestiers. Les recommandations du SPGQ portaient sur trois grands thèmes : la protection du milieu forestier et le respect de la possibilité forestière, le rôle de l'État et l'utilisation optimale de l'expertise professionnelle.

À la suite de cette consultation publique, le gouvernement du Québec devait préparer le projet de loi pour le déposer au printemps 1999, mais son dépôt fut reporté. À l'automne 1999, le MRN a produit, au sein d'une équipe interne restreinte, un document d'orientation contenant les principales modifications qu'il souhaite apporter au régime forestier actuel. Seuls sont consultés quelques ministères concernés par ces questions. Le document n'a pas circulé parmi les directions de Forêt Québec.

Le 30 mai dernier, le ministre des Ressources naturelles, monsieur Jacques Brassard, a déposé, à l'Assemblée nationale, le projet de loi no 136 modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives. À cette occasion, le ministre a réaffirmé que les forêts québécoises ne sont nullement en danger contrairement à ce que soutenaient Richard Desjardins et Robert Monderie dans leur film « *L'erreur boréale* ». La réforme du régime forestier ne vise à terme, selon les analyses des médias, qu'à permettre l'expansion de l'industrie forestière en raison notamment des retombées économiques importantes pour les régions.

Dans ce mémoire, le SPGQ présente d'abord sa conception du rôle et de la responsabilité de l'État québécois dans la gestion des forêts. Il analyse ensuite les modifications proposées dans le projet de loi pour la pérennité des ressources du milieu forestier et l'utilisation optimale de l'expertise professionnelle publique pour la protection du milieu forestier. Le SPGQ conclut sur la nécessité de mettre à contribution le personnel de la fonction publique pour la mise en œuvre d'une politique de gestion de développement forestier durable et sur la responsabilité de l'État envers son personnel en tant qu'employeur. Cette responsabilité s'étend aussi envers les travailleuses et les travailleurs forestiers et la population, propriétaire des forêts publiques, comme gardien de l'intérêt public.

1. Le rôle de l'État

L'État doit assumer les responsabilités fondamentales de redistribution de la richesse collective, de régulation de l'économie et de renforcement de la cohésion sociale. Il doit s'assurer de la préservation de l'identité québécoise, de ses traits caractéristiques, de sa langue, de son patrimoine naturel et culturel et de ses richesses collectives. Aussi, il établit les politiques ainsi que les lois et les règlements qui favorisent l'atteinte de ces objectifs.

Lors de son congrès d'orientation à l'automne 1998, le SPGQ a réaffirmé : que l'État doit favoriser la création d'emplois et le développement de son économie nationale en s'assurant d'une répartition équitable entre les régions ; que l'État, en tant que gardien de la démocratie et des droits de la population, doit voir à établir des relations qui favorisent la consultation et la participation de la population, des institutions et des partenaires quant aux grands enjeux collectifs, aux choix et aux actions qui en découlent ; que la notion de citoyen doit prédominer sur celle de consommateur ou de client.

Les ressources naturelles constituent un moteur de développement économique pour le Québec et ses régions. L'industrie forestière fournit près de 200 000 emplois directs et indirects au Québec⁵. La forêt est le principal levier de développement économique pour 250 municipalités et 135 en dépendent exclusivement. De propriété publique à 92 %, l'État a le mandat de la population de bien gérer la forêt, en incluant toutes les ressources qu'elle contient, et de s'assurer que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier pleinement. Il doit s'assurer d'un développement durable de l'ensemble des ressources du milieu forestier pour l'ensemble de la population québécoise devant qui il est finalement redevable.

⁵ C. G. « L'industrie forestière au Québec », *Revue de la foresterie*, vol. 1, no 1, 1998, p. 1-12.

Le SPGQ soutient que l'État québécois doit exercer de façon claire et sans équivoque sa fonction de gestionnaire de ce patrimoine collectif que constituent les forêts. Cette fonction comprend notamment l'élaboration des politiques, des lois et des règlements, le suivi des activités exercées, la protection des ressources et de l'environnement, la perception pleine et entière des redevances, ainsi que la reddition de comptes. À titre de gardien de l'intérêt public, l'État doit également veiller à ce que les droits consentis quant à l'utilisation des ressources génèrent le maximum de retombées économiques et la création d'emplois de qualité.

L'État doit aussi favoriser la compétitivité de l'industrie forestière, mais cela ne doit pas se faire au détriment des autres ressources du milieu forestier, notamment l'eau, la faune, l'environnement, les paysages, et des autres utilisateurs du milieu forestier. Ces derniers doivent également avoir accès à cette forêt publique et bénéficier des conditions qui vont leur permettre de se développer, d'offrir des services à la population et de diversifier l'économie. À l'heure de l'écotourisme, la forêt québécoise possède un potentiel d'attraction international qui est sous-exploité. La valorisation de la forêt ne peut pas être confiée uniquement à des entreprises privées. Comme le disait Michel Venne « *Comment s'imaginer que des compagnies privées dont l'objectif est un profit maximal pour leurs actionnaires pour chacun des trimestres de l'année en cours, seront réellement préoccupées par le sort de notre bien commun dans cent ans ?* »⁶.

La contribution de l'industrie au Fonds forestier, financé à 50% par l'État et à 50% par l'industrie forestière, ne doit pas devenir un prétexte ou un motif suffisant pour lui donner accès aux grandes orientations et aux politiques de l'État relativement aux ressources du milieu forestier. L'État ne doit pas donner un accès privilégié à la ressource matière ligneuse en échange de la contribution croissante de l'industrie au Fonds forestier. L'État doit profiter de la présente commission parlementaire pour réaffirmer publiquement qu'il écarte définitivement la possibilité de créer une société mixte ou semi-privée pour gérer les ressources du milieu forestier et que cette gestion est de sa responsabilité.

Le projet de loi modifie les fins du Fonds forestier, aujourd'hui destiné à financer la production de plants pour le reboisement, les inventaires forestiers et la recherche forestière, pour le consacrer à l'aménagement ou la gestion des forêts. Le SPGQ souhaite le maintien du financement des activités énoncées dans la Loi actuelle et demande que l'État précise la ou les autres activités à financer à même ce Fonds.

Recommandations

- 1. Que l'État, dans le cadre des discussions sur la mise à jour du régime forestier, réaffirme que la gestion des ressources du milieu forestier est de son entière responsabilité et que, dans un souci de transparence, il indique clairement le mode de fonctionnement du Fonds forestier.**
- 2. Que l'État identifie clairement dans le projet de loi les activités qui sont financées par le Fonds forestier.**

2. La pérennité des ressources du milieu forestier

Le SPGQ insiste pour que ce patrimoine collectif que constituent la forêt québécoise et ses nombreuses ressources soit géré selon les principes et les critères du développement durable pour que les générations actuelles et futures puissent en bénéficier pleinement. En 1996, la Loi sur les forêts a été modifiée pour y intégrer l'aménagement durable et ses six grands critères : conservation de la diversité biologique, maintien et amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers, préservation de la qualité des sols et de l'eau, maintien de l'apport des écosystèmes forestiers aux cycles écologiques planétaires, garantie des avantages socio-économiques multiples que les forêts procurent à la société, considération des valeurs des populations concernées et de leurs besoins dans les choix de développement.

Le bilan que faisait le MRN en octobre 1998, du régime forestier implanté en 1986, concluait en l'atteinte partielle des cinq grands objectifs du régime à savoir: « *la protection du milieu forestier, en vue d'en permettre l'utilisation polyvalente, le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu, la responsabilisation des industriels en matière d'aménagement forestier, le développement du secteur forestier et la protection de l'intérêt public* »⁷. Bien que dans l'ensemble la gestion et l'aménagement des forêts du domaine public se sont améliorés, la nécessité d'améliorer certaines pratiques pour relever le défi de la gestion durable des ressources forestières et ainsi en assurer la pérennité est mise en évidence.

La protection du milieu forestier

La protection du milieu forestier n'est pas garantie. Le MRN, dans son bilan de 1998, a établi que les données disponibles ne permettent pas d'évaluer complètement l'application du Règlement sur les normes d'intervention (RNI)⁸ et que seulement 13 % des employées et employés de ses unités de gestion ont dit avoir constaté que les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) ont utilisé des protocoles de contrôle du respect du RNI alors que 65 % de ces bénéficiaires ont affirmé en utiliser. Le MRN a noté également dans son bilan que la majorité des employées et employés des unités de gestion consultés jugent que le RNI ne permet pas d'assurer le maintien et la reconstitution du couvert forestier dans les aires de coupe, les aires d'empilement, d'ébranchage et de tronçonnage, les gravières et les sablières et les emplacements des camps forestiers.

Le SPGQ estime que le projet de loi no 136 ne permettra pas d'apporter les modifications nécessaires pour corriger ces lacunes tant en termes d'application qu'en termes d'efficacité. Le gouvernement a choisi la voie des sanctions pour tenter de discipliner l'industrie forestière. Toutefois, l'histoire démontre que le nombre de sanctions est extraordinairement faible. Il semble qu'une partie seulement des infractions (environ 10 % selon le MRN⁹) fasse l'objet de dossier. Le SPGQ considère que l'augmentation des amendes ne sera utile que si le MRN dispose du personnel nécessaire pour contrôler les activités, donner des amendes et préparer les dossiers à défendre en justice. Le SPGQ est inquiet de la faiblesse de l'application des mesures de contrôle en vigueur. Il propose d'en renforcer l'application et de vérifier l'efficacité réelle des normes.

⁷ Gouvernement du Québec. Ministère des ressources naturelles, *Document de référence – Bilan • Enjeux • Orientations*, 1998, 76 pages, p. VII.

⁸ Le RNI régit les activités d'aménagement forestier et vise à préserver les autres ressources du milieu mais surtout à assurer la régénération des aires de récolte.

⁹ Gouvernement du Québec. Ministère des ressources naturelles, *Document de référence – Bilan • Enjeux •*

Le MRN a annoncé, dans un document d'information, 15,5 millions de dollars sur trois ans pour le renforcement des contrôles et des suivis dans les forêts du domaine public. Le MRN n'explique pas la base de calcul de ce montant. Le SPGQ veut s'assurer que ce montant sera suffisant pour assumer les fonctions de contrôle et de suivi et qu'il serve à l'embauche de ressources permanentes puisque les besoins sont récurrents.

Recommandations

- 3. Que le MRN assume pleinement ses responsabilités en matière de contrôle et de suivi de la Loi sur les forêts et de ses règlements afférents. Ces responsabilités doivent s'accompagner d'une acquisition de connaissances concernant notamment les impacts des pratiques forestières sur l'état et la productivité des écosystèmes forestiers afin d'assurer l'aménagement durable des forêts.**
- 4. Que le MRN vérifie l'efficacité réelle des normes de protection du milieu forestier et qu'il prenne les mesures nécessaires pour en renforcer l'application.**
- 5. Que le MRN démontre que les 15,5 millions \$ annoncés suffisent à assumer pleinement ses responsabilités en matière de contrôle et de suivi et qu'ils servent à l'embauche de ressources permanentes puisque les besoins sont récurrents.**

Le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu

Un autre constat très inquiétant pour la pérennité des ressources est le suivant : « *les mesures requises pour assurer le suivi et l'évaluation d'un objectif aussi important que le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu n'ont pas été mises en place* »¹⁰. Le respect de la possibilité forestière à rendement soutenu commande la réalisation de simulations avec des intrants validés et des traitements sylvicoles applicables sur des sites appropriés. Le maintien du rendement dépend d'une juste évaluation de la possibilité forestière, de son respect et du rendement escompté des traitements sylvicoles. Si le MRN se donnait concrètement les moyens de renforcer ses connaissances, de suivre les effets réels des traitements sylvicoles et de contrôler les activités forestières, le SPGQ serait davantage convaincu que le projet de loi corrigera d'importantes lacunes et permettra de respecter la possibilité forestière à rendement soutenu.

De plus, le système de contrôle du prélèvement de la matière ligneuse (le mesurage des bois) et du paiement des droits afférents (les redevances) est perméable. Depuis plusieurs années, le mesurage est effectué par les intervenants forestiers et seul un faible pourcentage est vérifié par le MRN. Tous les rapports et constats démontrent que l'État ne récupère pas la totalité des droits à cause notamment de l'insuffisance des contrôles, de la situation de dépendance des mesureurs à l'emploi des industriels et des méthodes de mesurage manipulables par les industriels¹¹. La compilation des données du mesurage des bois est la seule manière de

¹⁰ Gouvernement du Québec. Ministère des ressources naturelles, *Document de référence – Bilan • Enjeux • Orientations*, 1998, 76 pages, p. 28.

¹¹ Comité d'audit de la forêt et de la chasse, *Évaluation des pratiques de mesurage des bois*, 2000, p. 10.

connaître le volume de bois effectivement coupé, une donnée indispensable sur le respect de la possibilité forestière.

Recommandations

- 6. Que le MRN s'assure de disposer de toutes les données afférentes et validées afin de garantir les différentes hypothèses de calcul de la possibilité forestière relatives au rendement soutenu, avant de considérer l'option du rendement accru, et de conserver la responsabilité de fixer la possibilité forestière et le rendement des forêts.**
- 7. Que le gouvernement prenne sous sa responsabilité le mesurage des bois pour un juste calcul du volume de bois coupé et le paiement intégral des droits de coupe.**

La protection des ressources non ligneuses du milieu forestier.

Dans son ensemble, le document d'information se rapportant au projet de loi modifiant la Loi sur les forêts intègre de manière générale la nécessité d'assurer une protection accrue des ressources non ligneuses du milieu forestier. On y note entre autres l'intention de se donner les pouvoirs de favoriser la gestion intégrée des ressources et d'implanter une approche globale de maintien de la biodiversité sur certains territoires. Cependant, le gouvernement ne va pas assez loin. Cette ouverture n'est pas traduite en actions et en moyens concrets pour protéger les ressources.

De plus, dans le texte du projet de loi, la timidité qui caractérisait le document d'information fait place au vide presque total. Les mots « biodiversité » et « gestion intégrée des ressources » n'y figurent même plus, ayant été remplacés par de vagues expressions telles que « protection », « mise en valeur » et « conservation » des forêts et du milieu forestier, qui ne sont d'ailleurs nullement définies. Le projet de loi n'ajoute pas aux dispositions actuelles de la Loi des pouvoirs permettant d'améliorer la protection environnementale.

Peut-être une exception, l'insertion de la section « *Dispositions particulières aux écosystèmes forestiers exceptionnels* » qui aurait pu apporter un renouveau à la Loi. Cependant, il n'est pas dit comment, ou à partir de quels critères, un territoire donné, présentant un intérêt particulier pour la conservation de la diversité biologique, pourra être classé « écosystème forestier exceptionnel ». Il n'est pas mentionné, non plus, à quel moment ce territoire doit être classé ni comment on entend veiller à sa préservation.

De plus, le ministre se réserve le droit d'étendre les limites du territoire classé, qui ne pourra jamais excéder les 1000 hectares, ou de le déclasser en tout ou en partie dès qu'il estime que les motifs qui ont justifié le classement n'existent plus. Le ministre pourra-t-il justifier qu'un territoire classé « écosystème forestier exceptionnel » ne sera plus exceptionnel seulement quelques années après avoir été classé ? On ne sait pas quelle sera la durée d'un tel classement. Le déclassement dépendra-t-il du lobbying d'un titulaire de CAAF ou de CAF¹² auprès du ministre ?

Dans ce contexte, il y a peu de chances que la protection et la conservation des ressources non ligneuses du milieu forestier progressent réellement. Il n'est pas suffisant d'exprimer des souhaits pour que les choses changent, il faut choisir les moyens appropriés à l'émergence des situations souhaitées soutenus par une volonté politique claire, ce qui n'est pas le cas ici. En ce qui concerne la protection des ressources non ligneuses, le projet de loi n'apporte que des changements mineurs à la Loi sur les forêts. La proposition de modification à la Loi n'est pas cohérente avec le préambule de la Loi qui insiste sur son objectif d'aménagement durable qui concourt notamment à la conservation de la diversité biologique et au maintien et à l'amélioration de l'état et de la productivité des écosystèmes forestiers. Le projet de loi accorde toujours la préséance aux besoins de l'industrie forestière. Le SPGQ croit que le MRN doit intégrer dans son projet de loi les principes du développement durable et se doter des moyens pour les appliquer.

Il est de première importance que ce projet de loi permette de combler l'absence de réel contre-pouvoir vis-à-vis de l'industrie. La révision de la Loi doit permettre de redéfinir légalement les rôles des divers acteurs du secteur forestier. Ce partage doit mener à la création de contre-pouvoirs institutionnels, nécessaires à toute démocratie. En d'autres termes, il est impératif que cette réforme rétablisse un équilibre entre des institutions de planification, d'exécution et de vérification. Malgré une recommandation de la Société de la Faune et des Parcs en ce sens, rien n'y fait allusion dans le projet de loi.

À cet égard, le gouvernement devrait aussi, entre autres, consulter sur une base régulière et permanente des organismes tel Forum Forêt, qu'il a lui-même mis sur pied. De plus, un poste d'ombudsman aux questions environnementales mériterait d'être créé afin de recevoir et de traiter les plaintes des citoyennes et des citoyens estimant que leur droit pour un environnement forestier sain est lésé. Dans cette optique, il est aussi nécessaire d'accélérer l'élaboration de la politique de consultation tel que proposé dans le projet de loi.

Enfin, une réelle politique forestière orientée vers l'aménagement durable des forêts exige un accroissement significatif des ressources du MRN mais aussi celles d'autres ministères et organismes (MENV et FAPAQ) afin de répondre à ces nouvelles préoccupations environnementales. Il est également nécessaire que le gouvernement exprime une volonté claire en ce sens et qu'il se donne les moyens de la respecter.

Recommandations

- 8. Que le MRN intègre dans son projet de loi les principes du développement durable et se dote des moyens pour les appliquer.**
- 9. Que le gouvernement crée un poste d'ombudsman aux questions environnementales afin de recevoir et de traiter les plaintes des citoyennes et des citoyens estimant que leur droit pour un environnement forestier sain est lésé.**
- 10. Que le MRN accélère l'élaboration de la politique de consultation tel que proposé dans le projet de loi.**

3. L'utilisation optimale de l'expertise professionnelle publique pour la mise en valeur et la protection du milieu forestier

Le SPGQ est d'avis que pour remplir sa fonction de gestionnaire de ce patrimoine collectif, l'État doit définir les politiques, assurer le suivi, le contrôle des activités forestières et la protection des ressources et de l'environnement, percevoir toutes les redevances et faire une reddition de comptes. Pour y parvenir il doit pouvoir compter sur une fonction publique neutre et compétente.

L'opération réalignement, la réduction des dépenses du gouvernement du Québec en vue de l'atteinte du déficit zéro, la nouvelle gestion par résultats ont entraîné de nombreux changements au MRN qui ont remis en question la capacité du MRN à réaliser sa mission pour garantir la pérennité de ce secteur névralgique de la société québécoise. Certains rôles et responsabilités assumés antérieurement par l'État ont été transférés à l'industrie forestière ou à d'autres intervenants du milieu forestier. Le MRN a réduit ses contrôles en forêt. Une centaine d'équivalents temps complet (100 ETC représentant environ 250 emplois saisonniers) affectés au suivi et au contrôle des interventions forestières ont été abolis. Le MRN se concentre désormais sur le renforcement des connaissances de base sur la forêt. De l'avis même du MRN cette concentration entraîne au moins une lacune majeure : « *Les interventions ministérielles confinées à l'analyse et à l'approbation des plans d'aménagement forestier et, particulièrement du plan général d'aménagement forestier, ne permettent pas au Ministère d'exercer pleinement sa responsabilité de gestionnaire des forêts du domaine public* »¹³. À cet égard, le SPGQ estime aussi que les mesures de suivi et de contrôle des activités d'aménagement forestier réalisées par les bénéficiaires de CAAF font partie de l'aspect connaissance à acquérir pour assurer une gestion durable des forêts.

Dans sa tentative de responsabiliser davantage les intervenants du milieu forestier, le MRN a obtenu des résultats variables. La majorité des objectifs visés en matière de suivi et de contrôle ne sont pas atteints. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif de protection de l'ensemble des ressources du milieu forestier, un pourcentage élevé des employés des unités de gestion constatent des lacunes dans l'application du RNI¹⁴. Les données disponibles ne permettent pas d'évaluer complètement l'application du RNI. Le SPGQ considère que les activités de contrôle et de suivi doivent demeurer sous la responsabilité du MRN et que ce dernier ne doit pas recourir à la sous-traitance pour l'assumer. La sous-traitance a des répercussions majeures sur l'utilisation optimale du personnel (perte et stagnation de l'expertise interne, dévalorisation de l'emploi et déqualification des fonctions, démobilitation et dévalorisation du personnel, réduction de la mobilité), sur la productivité interne (efforts improductifs consacrés aux sous-traitants, mauvais rendement des investissements, coûts de réalisation plus élevés) et sur le contrôle interne (vision d'ensemble déficiente, abstraction de la culture organisationnelle, etc.). Dans une analyse du Centre canadien de gestion sur la Gouvernance et la gestion publique, Paul Thomas arrive aux mêmes conclusions.

«Il est la plupart du temps naïf et injustifié de croire que la prise en main par le secteur privé des activités de la fonction publique élimine les problèmes de gestion et de définition des politiques. Pour une sous-traitance adéquate, les gouvernements doivent vouloir et pouvoir formuler leurs politiques et les buts de leurs programmes avec une précision suffisante, de façon qu'ils puissent orienter et suivre les performances des

¹³ Gouvernement du Québec, Ministère des ressources naturelles, *Document de référence – Bilan • Enjeux •*

entrepreneurs privés. La capacité organisationnelle de définir les objectifs, de négocier et de suivre les contrats et d'exiger des résultats en terme de rentabilité, de qualité de service et de respects des règles de fonctionnement doit être présente au niveau de la structure administrative. Des histoires épouvantables de sous-traitance ont fait les manchettes : entrepreneurs non qualifiés, dépassement des budgets, manque de supervision, piètre service et désarroi des fonctionnaires délogés. La plupart des spécialistes reconnaissent que faire appel à la sous-traitance réduit l'imputabilité au point qu'il faut se demander si les «*supposés*» gains en efficacité et en qualité de services valent vraiment la peine.¹⁵

Le MRN doit s'assurer du respect des obligations des détenteurs de droits pour garantir la mise en valeur et la protection du milieu forestier. Le recours à des sous-traitants pour réaliser les travaux de suivi et d'évaluation ou le transfert de ces responsabilités à l'industrie contribue à vider le MRN de son expertise et de sa capacité à s'acquitter de sa mission. L'expertise, le professionnalisme et la neutralité des employés et employées du MRN sont pourtant essentiels à la gestion des forêts du domaine public notamment pour ce qui est du suivi et du contrôle des interventions. Le recours à des sous-traitants, qui servent d'abord leurs intérêts corporatifs, n'est pas toujours conciliable avec le respect de l'intérêt public dans la gestion de ce patrimoine collectif.

Le projet de loi prévoit que le MRN améliorera le contrôle et le suivi des activités qui se déroulent dans les forêts publiques. Dans ce contexte, la gestion du Fonds forestier, qui financerait entre autres les activités de suivi et de contrôle, doit demeurer libre de toute influence de la part de l'industrie forestière ou d'autres détenteurs de droits. En 1998, lors de l'établissement de l'UAS ¹⁶Forêt Québec, diverses formes d'organisation furent étudiées pour en déterminer la structure finale. Une des structures à l'étude était supportée par un Conseil d'administration formé d'une proportion importante (on parle d'un minimum de 50%) de représentants de l'industrie forestière. Une telle forme de partenariat entre le gouvernement n'est pas conciliable avec le rôle du MRN à titre de gestionnaire de cette ressource collective.

Les personnes qui travaillent quotidiennement dans l'appareil gouvernemental doivent être à l'abri des ingérences politiques. Elles doivent être en mesure d'exercer leurs professions conformément aux codes de déontologie de leurs ordres et corporations. Pour le SPGQ, le gouvernement doit s'assurer de maintenir des conditions favorables à l'exercice d'une pratique professionnelle de haut niveau pour ses professionnelles et professionnels.

Dans la gestion du programme d'aide à la forêt privée ainsi que dans le programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier (PMVRMF), qui représentent à eux seuls une somme de près de 70 millions de dollars annuellement, le MRN accepte qu'une proportion des budgets accordés serve à des activités de suivi et de contrôle par les intervenants du milieu. Cette pratique s'apparente à de la sous-traitance que l'on pourrait qualifier « d'informelle » mais qui permet de contourner l'article 45 du Code du travail. Le SPGQ demande que le MRN effectue lui-même le suivi et le contrôle des sommes versées au PMVRMF ainsi que le suivi et le contrôle du programme d'aide à la forêt privée.

¹⁵ Thomas, Paul G., *La nature changeante de l'imputabilité*, dans *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?* Centre canadien d'études et de recherches en administration publique, 1998, 214 pages, p. 224.

Le projet de loi doit aller au-delà de l'actuelle proposition. Il doit contenir tous les moyens nécessaires pour concrétiser les orientations du MRN exprimées dans son document « *Des forêts en héritage* » et intégrer clairement et concrètement le concept de développement durable, et ne plus en faire un pouvoir discrétionnaire du ministre. Le MRN doit faire preuve d'une volonté ferme dans l'application de la Loi sur les forêts et de ses règlements et maintenir des conditions favorables à l'exercice d'une pratique professionnelle de haut niveau pour ses employées et employés. Le SPGQ demande aussi au gouvernement de permettre aux travailleurs forestiers d'améliorer leurs conditions de travail qui ne cessent de se dégrader depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les forêts et le passage des concessions forestières au système de CAAF lequel permet la sous-traitance dans la coupe et en sylviculture. Par son intervention, le SPGQ veille aux intérêts de ses membres, des travailleuses et travailleurs forestiers et de la population.

BIBLIOGRAPHIE

Principales références

CARON, BÉLANGER, ERNST et YOUNG. *Étude des systèmes de mesurage des volumes de bois prélevés – Rapport final*, décembre 1997, 37p. et annexes

FALCON, Louise. En collaboration avec Mathieu Bonsaint, Roger Larouche, Aubert Michaud, Raymond Murray, François Paré, France Rémillard et Mario Thérooux, sous la responsabilité de Carole Roberge, *Modernisation ou contre-révolution tranquille : le SPGQ soumet un projet d'État solidaire*, Atelier A, Congrès 1998 du SPGQ, 15 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Loi sur les forêts – L.R.Q., c. F-4.1.*, Dernière modification : 22 octobre 1999, Les Publications du Québec.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des ressources naturelles, *Des forêts en héritage – Dépôt du projet de loi modifiant la Loi sur les forêts et tenue de la Commission parlementaire générale 2000*, 2000, 32 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des ressources naturelles, *Document d'information – Dépôt du projet de loi modifiant la Loi sur les forêts et tenue de la Commission parlementaire générale 2000*, 2000, 79 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des ressources naturelles, *Document de référence – Bilan • Enjeux • Orientations*, 1998, 76 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des ressources naturelles, *info Forêt*, numéro 66, Juin 2000, 11 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. Ministère des ressources naturelles, *Une stratégie – aménager pour mieux protéger les forêts*, Synthèse, 1995, 27 p.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *Projet de loi no 136 – Loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives*, Éditeur officiel du Québec, 2000.

PETERS, B-Guy. et SAVOIE, J. Donald. *Réformer le secteur public : où en sommes-nous ?*, Centre canadien de gestion, Les presses de l'Université Laval, 1998, 314 p.

PICARD, Claire, En collaboration avec Lise Archambault, Bruno Dussault, Jean Girard, Christian Thériault, Carole Roberge, Pierre Riopel, *Sous-traitance : Guide à l'intention des CMOT-COT-CMRP-CRP*, 26 mai 2000, 41 p.

SPGQ. *Mémoire présenté en commission parlementaire spéciale sur l'énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, « Pour de meilleurs services aux citoyens – Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique », 7 septembre 1999, 30 p.

SPGQ. *Mémoire du Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec*, Consultations sur la mise à jour du régime forestier, 8 décembre 1998, 21 p.