

**LE SYNDICAT DE PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS
DU GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**



MÉMOIRE

présenté à la

**Commission d'étude sur la gestion
de la forêt publique québécoise**

Juillet 2004

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos	3
Introduction	4
Développement durable et gestion intégrée des ressources	5
Six critères	5
Responsabilités du gouvernement	5
Développement durable : des pratiques d'aménagement forestier déficientes	5
Consultation des utilisateurs de la forêt	6
Connaissance du capital forestier	8
Programme d'inventaire forestier le plus avancé au Canada.	8
Recherche scientifique et évaluation des effets réels des travaux d'aménagement	8
Modèles complexes et évolutifs	8
Vérification et contrôle des coupes	9
Risques de la « réingénierie »	9
Planification, réalisation et rendement de l'aménagement forestier	11
Conclusion	12

Avant-propos

Le Syndicat de professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) participe à la présente consultation afin que soit entendu le point de vue des membres qu'il représente. Devant la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, il représente les professionnelles et professionnels syndiqués, œuvrant au sein du ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs (MRNFP).

Nos membres sont au cœur des processus examinés par la Commission. Ils exercent principalement les professions d'ingénieur forestier, de biologiste, de chercheur scientifique, d'économiste, de géographe et d'informaticien. Dans leurs efforts, ils sont appuyés par le personnel technique et de soutien, collaborateurs indispensables à la réussite de leur mission. Tous ont à cœur la pérennité de ce patrimoine collectif qu'est la forêt publique québécoise. Ensemble, ils assurent l'exploitation durable des ressources qu'elle renferme. À ce titre, ils sont des témoins privilégiés de la gestion forestière des trente dernières années. Ils sont également les artisans de l'évolution des processus et des outils modernes, utilisés par le MRNFP.

Les membres du SPGQ, employées et employés du MRNFP, sont en mesure d'apporter une contribution digne de mention aux travaux de la Commission. Nous espérons donc qu'elle prendra bonne note de leurs recommandations.

Introduction

Le SPGQ est le plus important syndicat de professionnelles et professionnels au Québec. Il représente 18 800 spécialistes employés par le gouvernement, plusieurs sociétés d'État et les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé. Outre qu'il contribue à l'amélioration des conditions de travail de ses membres, le SPGQ est également un outil collectif de réflexion, d'action et de promotion de leurs valeurs.

Nous voulons témoigner devant la Commission de la valeur que nous attachons à une gestion des ressources québécoises qui respecte les principes du développement durable. Nous voulons également rappeler l'importance qu'il faut accorder au rôle clé de l'État dans la gestion des ressources naturelles telles que la forêt québécoise. Ainsi, il sera possible d'en faire bénéficier les générations actuelles et futures de Québécoises et de Québécois.

Le SPGQ appuie l'une des prémisses de la Commission, à savoir que « *les changements suggérés devront assurer que le gouvernement pourra jouer son rôle de gestionnaire et de responsable de l'intégrité du capital forestier québécois*¹ ».

Dans ce contexte, nous croyons que le gouvernement québécois doit exercer ouvertement et sans équivoque sa fonction de fiduciaire de ce patrimoine collectif que constituent nos ressources naturelles. Cependant, il doit se doter des moyens nécessaires pour s'acquitter de cette fonction. Les récentes restrictions budgétaires subies par le MRNFP, ainsi que la « réingénierie » amorcée par le gouvernement, laissent planer des doutes quant à la volonté réelle de celui-ci de s'acquitter de cette mission. C'est pourtant l'avenir de la forêt québécoise qui en dépend.

¹ COMMISSION d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, *Document préparatoire à la consultation publique*, Mars 2004, p.18.

Développement durable et gestion intégrée des ressources

Six critères

L'un des principaux objectifs du régime forestier² instauré en 1987 est la protection du milieu forestier en vue d'en permettre l'utilisation. Plus tard, en 1996, dans le préambule de la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1) on indiquait que cette dernière reconnaissait la valeur de la forêt comme patrimoine collectif. La loi visait également à répondre aux besoins économiques, écologiques et sociaux des générations actuelles et futures, et ce, tout en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire. L'application de six critères conduisant à l'aménagement durable des forêts (ADF) était préconisée.

Les six critères de l'ADF s'énoncent comme suit :

- la conservation de la diversité biologique ;
- le maintien et l'amélioration de l'état de la productivité des écosystèmes planétaires ;
- la conservation des sols et de l'eau ;
- le maintien de l'apport des écosystèmes aux grands cycles écologiques planétaires ;
- le maintien des avantages socioéconomiques multiples que les forêts procurent à la société ;
- la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées.

Responsabilités du gouvernement

Aux yeux du SPGQ, la forêt est un bien collectif, propriété de toutes les Québécoises et de tous les Québécois. Par conséquent, il appartient à l'État de définir la politique qui présidera à l'aménagement durable de la forêt québécoise. Il doit également assurer le respect de cette politique, à toutes les phases de la gestion forestière. En ce sens, nous maintenons que l'État doit jouer un rôle de premier plan quant à la protection de l'intégrité écologique de la forêt.

Il lui appartient également de garantir la prise de décision démocratique en matière de gestion forestière. Cette obligation présuppose que le gouvernement tienne compte de l'intérêt collectif, permettant ainsi la satisfaction des besoins des différents utilisateurs de la forêt. Nous croyons aussi que cette démarche contribue à un développement économique intégré.

² GOUVERNEMENT du Québec. Ministère des ressources naturelles, *Document de référence - Bilan, enjeux et orientations*, 1998, 76 p.

Développement durable : des pratiques d'aménagement forestier déficientes

Le SPGQ tient d'abord à souligner les efforts récents du MRNFP pour concrétiser l'application de principes de développement durable et d'en faire la base de toute la gestion forestière québécoise. L'intégration au sein du MRNFP des fonctions d'aménagement, de protection et de conservation de la faune nous apparaît comme un pas dans la bonne direction. Cette dimension essentielle sera désormais mieux intégrée aux processus décisionnels du Ministère.

De même, la révision en cours du *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*³ (RNI) ainsi que l'élaboration récente d'objectifs de protection et de mise en valeur des ressources du milieu forestier constituent des pas dans la bonne direction. Ils contribuent à l'amélioration de l'aménagement durable de l'environnement forestier.

Malgré ces efforts, l'ADF tient davantage d'une construction à la pièce que d'un plan d'ensemble. Le SPGQ estime nécessaire que le MRNFP énonce clairement sa vision, laquelle doit intégrer explicitement les six critères de l'ADF.

En effet, nous constatons que les six critères de l'ADF ne sont pas uniformément intégrés aux différentes phases de la gestion forestière. À titre d'exemple, mentionnons l'absence de mesures de protection de certaines espèces animales, de moindre importance commerciale. Signalons également l'absence de mesures de protection contre l'érosion du réseau routier forestier existant, ce qui augmente les risques de dégradation des milieux aquatiques environnants.

Le succès des nouvelles mesures de protection environnementale et de développement durable passe également par un renforcement important du contrôle que le Ministère exercera sur les activités de récolte. Ce dernier doit s'assurer que ces activités sont conformes au RNI, ainsi qu'aux *Plans généraux d'aménagement forestier* (PGAF). De plus, il faut que les infractions au RNI ou aux engagements pris dans les PGAF soient sanctionnées avec rigueur.

À cet égard, nous proposons que le respect des six critères de développement durable énoncés précédemment soit vérifié à toutes les étapes de la gestion forestière. Plus particulièrement, nous recommandons que les PGAF incluent une démonstration claire de sa conformité aux six critères d'aménagement durable de la forêt.

Consultation des utilisateurs de la forêt

Au cours des dernières années, deux textes importants ont modifié les pratiques en matière de consultation des citoyennes et citoyens sur la gestion forestière. D'abord, mentionnons l'adoption, en 2000, de la *Loi modifiant la Loi sur les Forêts et d'autres*

³ GOUVERNEMENT du Québec. *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public*, chapitre F-4.1, r. 1.001, dernière modification : 8 juin 2004, Gazette officielle du Québec.

dispositions législatives. Par la suite, en décembre 2002, le MRNFP publiait sa Politique en matière de consultation⁴. Depuis la mise en application de ces textes, nous notons la participation accrue de l'ensemble des utilisateurs de la forêt aux processus consultatifs demandés par le législateur. L'amélioration est particulièrement notable lors de l'élaboration des PGAF. Elle l'a été également au moment du choix des objectifs de protection et de mise en valeur du milieu forestier. À terme, nous croyons que cette participation accrue entraînera une meilleure intégration de tous les besoins liés à l'utilisation de la forêt.

Il s'agit d'un net progrès, mais beaucoup reste à faire pour améliorer le processus de consultation. Dans la gestion courante de la forêt, il nous apparaît que l'opinion de l'industrie forestière occupe une place disproportionnée. L'exemple récent du comité de haut niveau MRN-industrie illustre bien cet état de fait. Ce comité est consulté de façon privilégiée à l'occasion d'importantes modifications des règles de gestion forestière, telles que le RNI.

Nous souhaitons que l'opinion d'autres utilisateurs du milieu forestier, par exemple les groupes de protection environnementaux et les exploitants de la faune, soit entendue et prise en compte, lors d'un forum de consultation élargi. Une telle consultation se situerait avant tout processus décisionnel en matière de réglementation et d'encadrement de la gestion forestière. Il en résulterait une gestion forestière mieux adaptée aux besoins des différents utilisateurs et un développement économique plus diversifié en région.

Le SPGQ recommande que le MRNFP produise un énoncé de sa vision en matière d'aménagement durable de l'environnement forestier, laquelle devrait intégrer explicitement les six critères de l'ADF.

Le SPGQ recommande que le gouvernement s'assure du respect des six critères de développement durable, à toutes les phases de la gestion de la forêt.

Le SPGQ recommande que tout PGAF inclue une démonstration claire de sa conformité aux six critères d'aménagement durable de la forêt.

Le SPGQ recommande que la surveillance de l'application rigoureuse du RNI, ainsi que de toutes les mesures de protection environnementale et de développement durable des ressources inscrites dans les PGAF, soit renforcée.

Le SPGQ recommande que le comité de haut niveau MRN-industrie soit ouvert aux groupes environnementaux ainsi qu'aux autres utilisateurs de la forêt.

⁴ GOUVERNEMENT du Québec, ministère des ressources naturelles, *Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier*, Février 2003, 24 p.

Connaissance du capital forestier

La connaissance du capital forestier nécessite l'accomplissement de plusieurs fonctions, exercées sous la responsabilité du MRNFP. Ce dernier a acquis une expertise unique dans plusieurs domaines d'activité liés à cet aspect du patrimoine québécois.

Programme d'inventaire forestier le plus avancé au Canada

Le Québec s'est doté, depuis les années 1970, d'un programme d'inventaire forestier national. Celui-ci a été repris trois fois depuis sa création. Un quatrième programme d'inventaire a d'ailleurs été lancé. Son élaboration a fait l'objet d'une collaboration entre les professionnels de l'État et les principaux utilisateurs de données d'inventaire.

Le personnel du MRNFP qui soutient ce programme a ainsi développé une expertise de plus de trente ans dans ce domaine, considérée avec respect par les spécialistes en cette matière. Le programme d'inventaire forestier québécois est également reconnu comme un des plus avancés au Canada.

Recherche scientifique et évaluation des effets réels des travaux d'aménagement

Les chercheurs scientifiques du MRNFP ont mis au point des protocoles permettant le suivi des travaux d'aménagement forestier menés dans la forêt publique. Le MRNFP possède donc une expertise unique, acquise grâce à la collaboration avec le milieu universitaire, le gouvernement fédéral et l'industrie. Une telle expertise assure un suivi de qualité, essentiel au calcul de la possibilité forestière.

Cette expertise peut encore être bonifiée par l'acquisition de connaissances scientifiques, notamment sur le fonctionnement des écosystèmes forestiers. C'est en poursuivant les efforts déjà amorcés que le MRNFP assurera la pérennité de la ressource forestière.

Modèles complexes et évolutifs

Les modèles prévisionnels utilisés pour calculer la possibilité forestière ont été élaborés par les employées et employés du MRNFP. Ceux-ci cumulent près de vingt-cinq années d'expérience dans le domaine.

Tous les modèles peuvent être améliorés, bien entendu. D'ailleurs, la vérificatrice générale a indiqué des pistes d'amélioration. Pour y arriver, cependant, il faudra intensifier la collecte de données en forêt. De plus, de nouvelles recherches seront nécessaires, concernant les effets de l'exploitation forestière sur les ressources. Enfin, des efforts devront être consentis par le MRNFP pour intégrer aux modèles les données ainsi obtenues.

Vérification et contrôle des coupes

Le SPGQ a souvent déploré l'insuffisance de personnel en région affecté à la vérification et au contrôle des coupes. Le rapport, produit en 2002 par la vérificatrice générale, a confirmé ces défaillances⁵. À la suite de ce rapport, le MRNFP a dû adopter des programmes correctifs adaptés à chacune des régions du Québec. Ces plans conduiront à la réalisation des travaux sylvicoles, prévus par les PGAF, mais non réalisés dans les faits par les exploitants forestiers.

Le MRNFP doit disposer des ressources et des moyens nécessaires pour assurer le respect des lois et des règlements, ainsi que des engagements pris par les exploitants forestiers. Sinon, le gouvernement ne pourra tirer le plein bénéfice de l'exploitation du patrimoine collectif qu'est la forêt publique québécoise.

Risques de la « réingénierie »

Selon le SPGQ, la « réingénierie » de l'État, entreprise par le gouvernement, conduit au rejet de sa mission et à son désengagement envers ce patrimoine collectif. Des fonctions essentielles du MRNFP risquent d'être délaissées par l'État, au profit de la privatisation ou d'ententes de partenariat public-privé. Ce mouvement pourrait même s'amplifier, en raison de la politique gouvernementale de ne remplacer qu'une personne sur deux lors de la prise de retraite.

Nous mettons donc en garde la Commission contre les risques inhérents à la « réingénierie » de l'État. Selon le SPGQ, un désengagement gouvernemental, plus particulièrement en ce qui concerne les fonctions énumérées ci-après, induirait des risques graves pour la pérennité des forêts québécoises :

- inventaires forestiers ;
- évaluation de la possibilité forestière ;
- réalisation des suivis forestiers ;
- évaluation des impacts environnementaux à la suite de l'exploitation forestière ;
- développement des connaissances scientifiques sur l'état et le rendement des forêts.

Aux yeux du SPGQ, le remède aux problèmes notés par les observateurs spécialisés et par la vérificatrice générale passe par un réinvestissement dans le savoir-faire du MRNFP. Pourtant, le gouvernement annonce une réduction du personnel qui possède cette expertise. Il y a là un risque sérieux. Le personnel du MRNFP assure à la population que la gestion forestière est faite en fonction des diverses utilités de ce

⁵ VÉRIFICATEUR général du Québec, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2001-2002*, Tome II, Chapitre 4, 4^{ème} trimestre 2002, 309 p.

patrimoine et avec le souci premier de préserver l'ensemble des ressources naturelles existantes en milieu forestier.

Pour éviter la perte d'une compétence chèrement acquise, nous recommandons que la règle de remplacement de « un sur deux », au moment de la retraite, soit suspendue dans les secteurs d'activité étudiés par la Commission. Une attention particulière devrait être apportée à l'effectif nécessaire à l'accomplissement des fonctions déjà décrites.

Le SPGQ recommande que soit réaffirmé le principe, inscrit dans la *Loi sur les forêts* depuis 2001, que le calcul de la possibilité forestière est une responsabilité inaliénable de l'État.

Le SPGQ recommande le maintien de l'effectif chargé de la gestion de la ressource forestière au MRNFP.

Planification, réalisation et rendement de l'aménagement forestier

De l'avis du SPGQ, la planification générale et annuelle des travaux sylvicoles nécessaires à l'atteinte des rendements escomptés devrait être confiée au MRNFP. En effet, nous constatons que certains des travaux planifiés par l'industrie ne sont pas réalisés dans les faits. Ces travaux non réalisés s'étendent sur plusieurs milliers d'hectares. Ils sont pourtant essentiels à l'atteinte des objectifs de rendement à long terme.

En ajoutant la planification des travaux sylvicoles aux tâches déjà réalisées par le Ministère, nous croyons que les objectifs de pérennité de notre patrimoine collectif seraient plus facilement atteints. Le SPGQ invite donc la Commission à mettre fin à l'éparpillement des responsabilités relatives aux forêts publiques du Québec.

Afin de redonner confiance au public quant à la pérennité de la ressource forestière, le SPGQ propose la création d'un poste de *vérificateur des forêts*, dont le titulaire serait désigné par l'Assemblée nationale. Son mandat consisterait à émettre une opinion éclairée sur l'état de la forêt publique québécoise et sur sa gestion par le ministre responsable. Le vérificateur des forêts serait doté de pouvoirs d'enquête et de recommandation similaires à ceux du vérificateur général du Québec, tout en demeurant concentré sur les activités forestières.

Nous souhaitons également qu'il soit chargé de la production du *Rapport sur l'état des forêts du Québec*. Enfin, nous recommandons que ce rapport soit préparé tous les deux ans, plutôt qu'aux cinq ans, comme présentement. Cela assurera un suivi plus rigoureux, à l'exemple de celui exercé par la vérificatrice générale, dans son rapport préparé en 2002.

Le SPGQ recommande que la planification générale et annuelle des travaux sylvicoles, nécessaires à l'atteinte des rendements escomptés, soit dorénavant placée sous la responsabilité de l'État.

Le SPGQ recommande qu'un poste de vérificateur des forêts, nommé par l'Assemblée nationale, soit créé et que son titulaire soit doté de pouvoirs d'enquête et de recommandation similaires à ceux du vérificateur général du Québec.

Le SPGQ recommande que le *Rapport sur l'état des forêts* soit préparé par le Vérificateur des Forêts, et ce, tous les deux ans.

Conclusion

Le SPGQ n'est pas un partisan de l'immobilisme, loin de là. Il plaide cependant pour un « État solide, efficace et solidaire » qui assume les responsabilités fondamentales de redistribution de la richesse collective, de régulation de l'économie et de renforcement de la cohésion sociale.

Le SPGQ est intervenu à plus d'une reprise^{6,7,8} et au sein de différents forums en préconisant l'introduction de changements qui permettraient de mieux réaliser la mission du MRNFP. Plusieurs de ces changements entraînaient l'ajout de ressources professionnelles et techniques. D'autres modifications visaient à corriger des intentions ou des façons de faire qui menaient à l'abandon de responsabilités et à la démobilisation de l'effectif.

Force est de constater que, dans le rapport de 2002 de la vérificatrice générale, nos membres ont pu lire plusieurs de leurs constats et confirmer leurs craintes maintes fois exprimées. Certaines mesures ont été adoptées par le MRNFP afin de corriger les déficiences indiquées par la vérificatrice. Cependant, un nouveau risque pointe à l'horizon : celui de la « réingénierie » de l'État.

La Commission doit dénoncer les périls que laissent planer les décideurs politiques quant à la gestion de la ressource forestière. D'ici dix ans, un grand nombre d'experts en poste actuellement au MRNFP auront pris une retraite méritée. Pourtant, le gouvernement souhaite n'en remplacer que la moitié. Le SPGQ est d'avis qu'il y a là un risque important de nuire à la mission même du Ministère à l'égard de la forêt québécoise.

Les membres du SPGQ tiennent à ce que l'État prenne tous les moyens nécessaires pour assurer la pérennité de la forêt. Nous avons présenté à la Commission des pistes de solution, fruits de la réflexion du personnel du MRNFP. Elles méritent d'être examinées avec attention.

⁶ SYNDICAT des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, *Mémoire sur la mise à jour du Régime forestier*, 8 décembre 1998, 21p.

⁷ SYNDICAT des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, *Mémoire sur le projet de loi 136 Loi modifiant la Loi sur les Forêts et d'autres dispositions législatives*, 15 août 2000, 14p.

⁸ SYNDICAT des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec, *Mémoire sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources*, 14 février 2003, 9p.