



# UNE HISTOIRE de la gestion des forêts du domaine public... PARMI D'AUTRES

## Survol des quatre derniers régimes forestiers

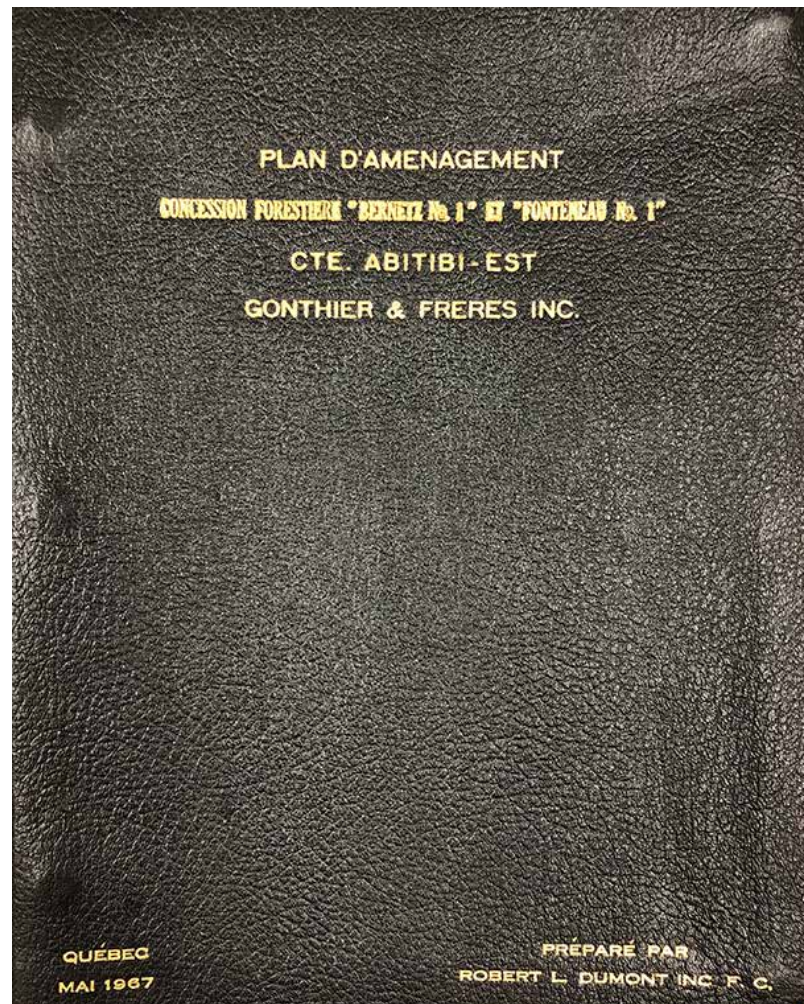
Par Paul Bouvier, ing.f.

*L'auteur est ingénieur forestier depuis 1982. En début de carrière, il travaille pour les gouvernements fédéral et du Québec où il a participé à l'implantation du régime forestier de 1987. Installé dans la région de l'Abitibi-Témiscamingue depuis 1984, il fonde en 1990, Le groupe Conseil en Aménagement Forestier (Le groupe CAF). Depuis, il a été témoin de l'évolution de la gestion forestière en collaborant à divers dossiers, de la planification à la réalisation de travaux, avec l'industrie, les gouvernements et le monde municipal.*

Le 22 juin 1960, Jean Lesage et son "équipe du tonnerre" prennent le pouvoir. C'est le début de la Révolution tranquille. Le Québec entre dans la modernité, de grands chantiers s'entreprennent alors. Les plus marquants, voire légendaires, sont la refonte du système de l'éducation, la nationalisation de l'électricité, la mise sur pied de la Caisse de dépôt et placement et l'émergence d'une identité québécoise plutôt que canadienne-française.

Peut-être moins spectaculaire, mais tout aussi marquante, la foresterie québécoise entame sa «révolution» pour une plus grande implication de l'État dans la gestion des forêts publiques. Cette réappropriation de l'État se veut entre autres, une réponse au sentiment généralisé que nos ressources naturelles ont été vendues au rabais à des étrangers.

Jusqu'alors, les concessions forestières sont le principal mode d'attribution des bois. Les concessionnaires sont à la fois utilisateurs de bois et gestionnaires du territoire. Ils sont responsables des inventaires, de l'aménagement, de la planification et de la protection contre les incendies. Ayant l'exclusivité des bois, ce sont eux qui octroient des permis de coupe à d'autres utilisateurs. Le gouvernement a alors un rôle de contrôleur et de percepteur.



Plan d'aménagement de la concession forestière Bernetz n°1 et Fontenau n°1. Le plan d'aménagement d'une concession a une portée de dix ans.

En 1961, le Département des Terres et Forêts devient le ministère des Terres et Forêts (MTF). De 1961 à 2018, on compte neuf dénominations différentes pour le ministère responsable des forêts et 25 titulaires différents. Une seule fois, il est exclusif aux forêts, soit de 1991 à 1994 avec M. Albert Côté comme ministre. À ce jour, il est le seul ingénieur forestier à avoir accédé à ce poste. C'est en 1986 et 1987 avec l'adoption de la Loi sur les Forêts et de la Loi sur les Terres du domaine public que les terres et les forêts sont dissociées.

*Il faut souligner ici la grande difficulté du gouvernement à associer non seulement la forêt, mais aussi la faune au bon ministère. (...) Lorsque les forêts furent gérées par des ministères responsables de l'énergie, cette ressource accaparait systématiquement l'attention des ministres responsables (...). Ainsi, sauf en cas de crise, l'attention du gouvernement était portée ailleurs que sur la forêt.*

Paillé, Gilbert, Histoire forestière du Canada, 2012, page 61

Dans la mise en œuvre des réformes forestières et dans les objectifs poursuivis, il y a eu continuité d'un gouvernement à l'autre, l'un poursuivant le chemin tracé par son prédécesseur. La rétrocession des concessions en est un bel exemple.

Considérant que le système des concessions forestières n'encourage pas la pleine utilisation de la forêt, le gouvernement veut mettre en place un nouveau mode d'attribution des bois. Ce fut un long processus qui débuta en 1963 par la limitation du droit d'exclusivité à un nouveau concessionnaire, qu'aux seules essences qu'il utilise. C'est en quelque sorte, une mesure de précaution en attendant une réforme plus vaste.

On note la parution en séquence d'un Livre vert (1965), « Exposé sur l'administration et la gestion des terres et forêts du Québec » et des tomes 1 (1971) et 2 (1972) sur une nouvelle politique forestière. Décembre 1974, l'adoption de la Loi 27 déclenche le processus d'abolition des concessions forestières. Il est alors prévu des compensations financières à être négociées au cas par cas.

Parallèlement à ce processus, deux éléments d'importance viennent compléter la réforme : La régionalisation de l'administration du ministère des Terres et Forêts et l'opération Plan de gestion.

En 1975, le MTF avait subdivisé les forêts publiques en 44 unités de gestion dont les limites territoriales respectaient les régions administratives du gouvernement. Pour chacune d'elles, il fallait élaborer un plan de gestion des forêts qui concourrait à l'atteinte des objectifs définis et établirait un programme de mise en œuvre.

En 1974, commence l'opération Plan de gestion par une équipe de spécialistes externes désignée par COGEF (Groupe-conseil en gestion des forêts). Chacun des plans de gestion comprend quatre sections : le profil biophysique du territoire, les besoins socio-économiques, les objectifs d'aménagement et le programme de mise en œuvre. La détermination de la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu fait partie du plan de gestion. En 1980, l'opération Plan de gestion est terminée. Le canevas était tracé pour les plans généraux d'aménagement forestier qui viendront ultérieurement avec le régime forestier de 1987.



TABLEAU 39

**RÉSUMÉ DES RÉSULTATS SELON LE VOLUME ANNUEL DE COUPE RETENU À LA SIMULATION  
POUR TOUS LES PEUPELEMENTS DE 4 CUNITS PAR ÂCRE ET PLUS EN VOLUME  
TOUTES ESSENCES ET EN VOLUME RÉSINEUX À MATURITÉ POUR L'UNITÉ D'AMÉNAGEMENT "PÂTE"  
UNITÉ DE GESTION LA SARRE (85)**

PERIODE	TOUTES ESSENCES						ESSENCES RESINEUSES					
	Coût de la possibilité sans rup- ture (\$/cunit)	VOLUME ANNUEL DE COUPE (1 000 cunits nets)					Coût de la possibilité sans rup- ture (\$/cunit)	VOLUME ANNUEL DE COUPE (1 000 cunits nets)				
		78	100	125	150	200		68	100	125	150	175
0-5	65.34	78	100	125	150	200	69.61	68	100	125	150	175
5-10	70.96	78	100	125	150	200	73.76	68	100	125	150	175
10-15	63.74	78	100	125	150	200	69.19	68	100	125	150	175
15-20	88.09	78	100	125	150	200	87.32	68	100	125	150	175
20-25	75.84	78	100	125	150	200	83.02	68	100	125	150	175
25-30	83.27	78	100	125	150	200	89.69	68	100	125	150	175
30-35	81.64	78	100	125	150	200	83.51	68	100	125	150	175
35-40	85.17	78	100	125	150	50	84.03	68	100	125	150	110
40-45	87.82	78	100	125	150	-	90.49	68	100	125	150	-
45-50	94.08	78	100	125	115	-	91.14	68	100	125	-	-
50-55	92.79	78	100	125	-	-	94.71	68	100	95	-	-
55-60	79.16	78	100	100	5	5	98.07	68	100	5	5	5
60-65	81.02	78	100	15	20	20	85.05	68	100	10	10	10
65-70	79.26	78	100	125	150	200	82.58	68	100	125	150	175
70-75	80.07	78	100	125	150	155	88.27	68	100	125	150	170
75-80	80.21	78	100	125	65	5	86.79	68	100	105	50	-
80-85	66.87	78	100	30	30	65	82.72	68	100	20	30	50
85-90	61.17	78	100	5	15	60	78.09	68	35	5	15	15
90-95	84.25	78	100	15	30	10	84.61	68	10	15	20	15
95-100	84.79	78	50	75	105	55	88.59	68	50	75	60	55
...	78.42	78	20	25	5	5	88.46	68	5	10	5	5

Tableau des résultats des calculs des possibilités de l'unité d'aménagement « Pâte » de l'unité de gestion de La Sarre (85), tiré du Profil biophysique Unité de gestion La Sarre (85) Document de travail, 1978.

À remarquer que les volumes sont exprimés en cunit et que pour chaque période quinquennale, il y a une évaluation du coût du bois.

Au tournant des années 1980, une importante récession touche le Québec et affecte les finances publiques.

*Dans un plan de relance et de créations d'emplois, le gouvernement Lévesque annonce en 1983 un objectif de reboisement de 300 millions de plants par année pour 1988. Nous étions alors autour de 65 millions.*

*C'est le signal de départ pour le développement d'une industrie sylvicole toujours bien vivante aujourd'hui.*

*Le maximum fut atteint en 1989, soit 250 millions de plants.*

La seconde phase débute en 1984 avec la publication d'un Livre vert intitulé « La politique forestière du Québec - problématique d'ensemble ». Il est intéressant de relever quelques-uns des constats :

- 32% des concessions ont été révoquées (72 134 km<sup>2</sup> sur 233 502 km<sup>2</sup>);
- L'industrie du sciage est devenue le plus important exploitant forestier par rapport aux pâtes et papiers;
- Entre 1970 et 1984, l'épidémie de tordeuse des bourgeons de l'épinette a détruit plus de 100 millions de m<sup>3</sup> de bois, alors que la récolte de matière ligneuse croissait de plus de 30%. Par ailleurs, la régénération après coupe est loin d'avoir été aussi abondante que prévu. En conséquence, le surplus de matière ligneuse qu'on observait en 1970 a disparu;
- De nouvelles règles du jeu doivent donc être établies afin d'associer ces utilisateurs (lire concessionnaires) à la mise en valeur de la ressource;

- L'organisation des unités de gestion et l'obtention des budgets adéquats ont été entravées par des restrictions budgétaires (...). Conséquemment, les unités de gestion des forêts publiques sont pourvues de personnel et de budget de façon inégale et l'État ne peut plus prétendre tout assumer seul.

Il y a consultation publique et en juin 1985, l'annonce d'une nouvelle politique forestière « Bâtir une forêt pour l'avenir ». En 1986, adoption de la Loi sur les Forêts qui révoque toutes les formes d'allocation des bois en vigueur, sans compensation, pour les remplacer par les contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF).

*La politique forestière de 1972 avait comme principal objectif de dissocier le mode d'allocation de la matière ligneuse de celui de la gestion de la ressource forestière (...).*

*La loi de 1986 (...) accordait au titulaire le droit d'obtenir annuellement (...) un volume de bois et se voyait investi de la mission d'aménager la forêt (...). La gestion de la ressource venait d'être remise aux utilisateurs de la forêt.*

Duchesneau, Michel, Gestion de la forêt publique et modes d'allocation de la matière ligneuse avant 1986, 2004, page 38.

Durant cette phase, nous retenons trois éléments d'importance quant à leur impact sur la gestion des forêts. L'introduction du principe de l'aménagement à rendement soutenu, l'adoption de « La Stratégie de protection des forêts - Aménager pour mieux protéger les forêts » et la certification environnementale et forestière.

L'aménagement des forêts à rendement soutenu remonte à l'an 1346 en France. Au Québec, les plans d'aménagement réalisés par les concessionnaires et les plans de gestion préparés par le COGEF comprennent un calcul des possibilités forestières à rendement soutenu. C'est en 1986 que l'aménagement à rendement soutenu est pour la première fois inscrit dans une loi (Loi sur les forêts). Dès lors, l'attribution des bois ne peut dépasser la possibilité forestière calculée à rendement soutenu, pour une unité d'aménagement.

En 1991, le ministère de Forêts propose une Stratégie de protection des forêts qui est soumise à une consultation publique sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). C'est un document d'envergure, qui touche toutes les facettes du milieu forestier et souvent très technique. Il est marquant à divers égards :

- L'intérêt du public et la participation lors des séances d'information et par la suite lors des séances de consultation. Plus de 1 500 personnes ont assisté aux séances d'information et plus de 800 aux séances de consultation. Il y a eu 203 mémoires soumis au BAPE. À titre comparatif, la consultation sur le Livre vert de 1984 a reçu 32 mémoires.

- La participation des ministères de l'Environnement (MENVIQ), du Loisir de la Chasse et de la Pêche (MLCP), de la Main d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP) et de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

- L'élimination des phytocides chimiques en forêt en 2001. Ce qui a engendré le développement d'une industrie du débroussaillage.

- Il met de l'avant le concept de sylviculture préventive: « Assurer la régénération et la croissance des forêts, les protéger contre ce qui leur nuit et maintenir leur intégrité en prescrivant les méthodes sylvicoles les mieux adoptées ». Cela introduit l'aménagement écosystémique.

La certification environnementale des entreprises forestières et la certification des territoires forestiers marquent le début d'une reddition vis-à-vis une tierce partie. Perçue au début comme une approche « marketing », la certification devient un incontournable pour mieux répondre aux enjeux environnementaux et sociaux.

La troisième phase du processus de réappropriation commence en 2005 avec la création du poste de Forestier en chef. L'objectif est d'avoir une instance indépendante, objective et spécialisée dans la détermination des possibilités forestières des forêts publiques québécoises. Depuis 1986, cet exercice était réalisé par les bénéficiaires de CAAF sous la supervision et l'approbation du gouvernement.

Constituée en octobre 2003, la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique (Commission Coulombe) a tenu des consultations publiques dans 16 villes et quatre communautés autochtones, et a reçu 303 mémoires. L'intérêt de la population vis-à-vis la forêt ne se dément pas.

Le Livre vert « La forêt, pour construire le Québec de demain » qui propose un nouveau régime forestier paraît en 2008. Cela se concrétise par l'adoption de la « Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier » en 2010. C'est en quelque sorte la réponse du gouvernement au rapport Coulombe.



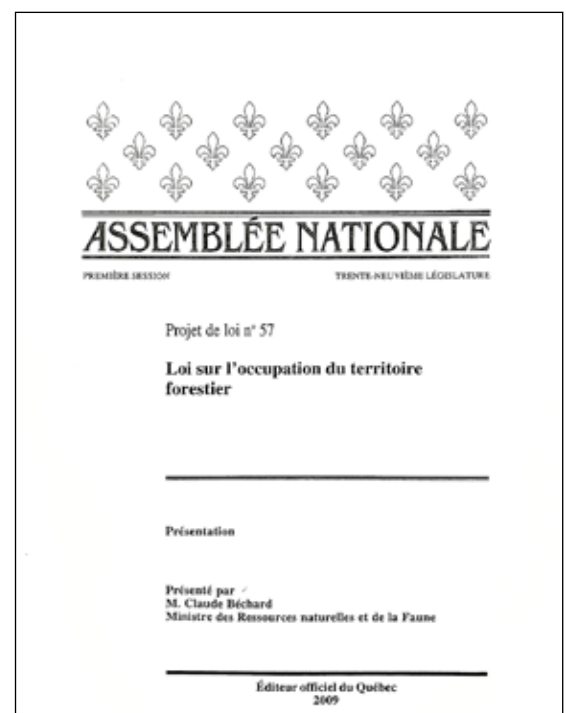
À gauche, Le livre vert de 2008 pour un nouveau régime forestier.



À droite, le livre blanc de 1985. Il y a de la suite dans les idées. Le graphisme évolue...

Toutefois, la loi de 2010 a grandement réduit l'orientation du document de 2008 de confier progressivement à des instances régionales, des responsabilités telles que la définition des objectifs régionaux de protection et de mise en valeur des ressources forestières, la préparation et la réalisation des plans d'aménagement, l'attribution et le suivi des contrats d'aménagement forestier, la reddition de comptes auprès du ministre des Ressources naturelles et de la Faune (devenu depuis le ministère des Forêts de la Faune et des Parcs).

La première version de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier s'intitulait la Loi sur l'occupation du territoire forestier.





*La première mouture du projet de loi 57 déposée en 2009 s'intitulait «Loi sur l'occupation du territoire forestier».*

*À noter que nous étions alors en pleine crise forestière et la dévitalisation des communautés dépendant principalement de la forêt était d'actualité.*

La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2013, abolit les CAAF pour les remplacer par des garanties d'approvisionnement, instaure un régime de vente aux enchères pour une portion des bois, remet au gouvernement la responsabilité de la planification forestière et de l'élaboration des divers plans d'aménagement. Les opérations en forêt, que ce soit la récolte ou les travaux sylvicoles, se font par des entreprises certifiées.

Également, la loi vise à « partager les responsabilités découlant du régime forestier entre l'État, des organismes régionaux, des communautés autochtones et des utilisateurs du territoire forestier » (article 1, 3<sup>e</sup> paragraphe).

En 2015, le gouvernement adopte la « Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF) ». C'est un plan d'action pour la mise en œuvre du nouveau régime. On y énonce six défis pour l'avenir et pour lesquels on a défini des orientations, des objectifs et des actions. Il est intéressant de noter que la Stratégie se donne une portée de vingt ans. Est-ce annonciateur d'une réforme? Vingt ans c'est à peu près la durée des deux régimes précédents.

*Dans le cadre de l'élaboration de la SADF, une consultation publique a eu lieu. Plus de 900 personnes y ont participé lors d'une cinquantaine de rencontres d'information au Québec.*

Revenons en 1960. La réforme mise de l'avant touchait une multitude d'autres facettes dont l'inventaire forestier, la protection des forêts et l'accès à la ressource. Chacun de ces thèmes peut être l'objet d'un article de fond, voire d'un mémoire. Nous en proposons un survol en mettant en exergue ce que nous considérons comme des points saillants.

## L'inventaire forestier

En 1965, le Service des inventaires forestiers est créé. Son mandat est la mise en œuvre du plan directeur qui vise à uniformiser le système de prise de données, moderniser et centraliser la compilation dans le but d'établir un système d'inventaire perpétuel. L'année 1970 marque le début du programme décennal. Aujourd'hui nous en sommes au 5<sup>e</sup> programme.

*Premier inventaire forestier en 1815 au Bas-Canada.*

*La Loi sur les inventaires forestiers (1922) rend obligatoire la conduite d'un inventaire et l'élaboration d'un plan d'intervention avant l'attribution d'un permis de bois.*

*Vers 1925, on oblige les concessionnaires à conduire des inventaires forestiers de leur territoire.*

Source: Paillé, Gilbert, Histoire forestière du Canada, 2012, page 179.

En 1994, la Stratégie de protection des forêts, « Aménager pour mieux protéger les forêts » introduit la typologie forestière<sup>1</sup> (station) comme base des interventions. L'inventaire passe alors de forestier à écoforestier. Depuis l'entrée en fonction du Forestier en chef (2005), les territoires de référence pour l'inventaire sont les unités d'aménagement pour lesquelles il y a calcul des possibilités forestières.

Ce volet a rencontré les aspirations de 1960. Nous avons aujourd'hui une formidable base de données dont un réseau de parcelles permanentes, qui approvisionne à la fois chercheurs et gestionnaires.

Le Rapport d'enquête et d'audience publique sur la Stratégie de protection des forêts, BAPE, 1991 et la Stratégie « Aménager pour mieux protéger » qui fut adopté en 1994.



<sup>1</sup> Typologie forestière : Étude et classification des stations forestières (ou des types forestiers) selon le milieu de croissance, la composition et l'évolution des peuplements. Définition tirée du Dictionnaire de la foresterie, Ordre des ingénieurs forestiers du Québec, Canada, 2003.

## La protection des forêts

L'objectif poursuivi est de regrouper les différentes associations de protection existantes (associations forestières, concessionnaires et autres) dans des structures régionales unifiées. Ainsi sont nées les Sociétés de conservation. En 1994, les sept Sociétés régionales sont unifiées au sein de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU).

## L'accès à la ressource

L'accès à la ressource est de tout temps un enjeu majeur d'une part, en raison de son importance et de son poids budgétaire dans l'approvisionnement des usines et, d'autre part pour favoriser la mise en valeur des autres ressources de la forêt et l'aménagement de celle-ci. L'abandon graduel du flottage du bois et l'augmentation de la demande en bois ont forcé le développement du réseau routier.

Le rôle de l'État a été majeur, particulièrement sur le plan du financement. Les ententes fédérales-provinciales sur le développement forestier ont été d'un apport significatif, le gouvernement fédéral assumant de 50% à 60% des coûts. Au Québec, la première entente a été signée en 1949 pour la réalisation d'un inventaire forestier. De 1960 à 1996, il y a eu huit autres ententes, d'ampleur variable, mais visant prioritairement le développement du réseau routier forestier. Outre la voirie, ces ententes ont financé des activités de protection des forêts contre la tordeuse des bourgeons d'épinette et des activités d'aménagement forestier.

En 2006, le gouvernement du Québec met en place un programme de crédits d'impôt pour la voirie forestière et en 2016, le Programme de remboursement des coûts de chemins multiressources (PRCM).

*Constitue un chemin multiusage un chemin en milieu forestier, autre qu'un chemin minier, construit ou utilisé en vue de permettre l'accès au territoire forestier et à ses multiples ressources.*

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, article 41, 2<sup>e</sup> paragraphe

## Conclusion

Nous avons survolé quatre régimes forestiers: avant 1960, le régime des concessions forestières; de 1960 à 1986, le régime transitoire (Éric Alvarez 2018) où les concessions et les garanties d'aménagement se côtoient; 1986 à 2013, le régime des CAAF et enfin, à partir de 2013, l'aménagement durable du territoire forestier.

La gestion des forêts exercée alors cherchait à répondre aux impératifs et aux attentes de son époque. Les changements apportés ne doivent pas être vus comme une condamnation du régime précédent, mais comme une réponse à de nouvelles préoccupations et aspirations clairement énoncées.

*Le « Choc du futur » survient lorsque les institutions qui servent la société changent plus lentement que les attentes de la société à l'égard de ces mêmes institutions. (Kimmins, J.P., 2002, « Future shock in forestry »*

Tiré du rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, 2004, page 2.

La gestion des forêts publiques est la recherche d'un équilibre entre les objectifs, parfois ambitieux, et les moyens disponibles. Dès maintenant et pour les prochaines années, la disponibilité de main-d'œuvre est certes problématique. Il faudra revoir nos façons de faire: rechercher la complémentarité, éviter les chevauchements, migrer d'une gestion normative à une gestion par objectifs et résultats.

## Bibliographie

Duchesneau, Michel, Gestion de la forêt publique et modes d'allocation de la matière ligneuse avant 1986, Québec, 2004.

Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, chapitre A-18.1, éditeur officiel du Québec.

Paillé, Gilbert, Histoire forestière du Canada, 2012.

Rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, Québec, 2004.