



COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

RAPPORT DES CONCLUSIONS À LA SUITE DE L'AUDITION
DU SOUS-MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES
CONCERNANT LA GESTION DE LA RESSOURCE FORESTIÈRE

(RAPPORT PRÉLIMINAIRE)

Séance du 13 février 2003

CHAPITRE 1 LA GESTION DE LA RESSOURCE FORESTIÈRE

Le 13 février 2003, la Commission de l'administration publique a entendu le sous-ministre des Ressources naturelles, M. Michel Boivin, concernant la gestion de la ressource forestière, et ce, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*.

LES OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Les travaux de la vérificatrice générale par intérim avaient essentiellement pour objectif de vérifier si le Ministère s'assure que la possibilité forestière est établie dans une perspective d'aménagement durable de la forêt publique, si tous les droits de coupe sont perçus et si les crédits pour traitements sylvicoles ne sont accordés que pour des dépenses admissibles.

Les principaux constats de la vérificatrice générale par intérim à cet égard sont que le Ministère :

- n'est pas en mesure de déterminer s'il y a surévaluation de la possibilité forestière, ce qui accroît le risque de surrécolte des bois de la forêt publique;
- n'a pas l'assurance que les activités prévues dans les plans d'aménagement sont effectuées et qu'elles donnent les résultats escomptés;
- ne s'est pas donné une approche systématique de gestion de l'aménagement durable de la forêt;
- n'a pas l'assurance qu'il perçoit tous les droits de coupe prévus dans la législation;
- n'a pas un portrait fiable, clair et continu de la ressource forestière et ne dispose pas d'une reddition de comptes qui permette une évaluation globale et complète de la gestion de cette ressource.

L'AUDITION DU SOUS-MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES

L'audition a permis au sous-ministre des Ressources naturelles de présenter le plan d'action détaillé du Ministère faisant état des diverses mesures qui ont été prises ou qui sont en voie de l'être en vue de répondre à chacune des recommandations de la vérificatrice générale par intérim. Le sous-ministre signale qu'il est parfaitement au fait de la crise de confiance qui a cours actuellement dans la population à l'endroit de la gestion forestière, notamment en ce qui concerne les risques de surévaluation de la possibilité forestière et ainsi de surrécolte. Il signale que l'arbitrage entre les fonctions sociales, économiques et environnementales, dans un contexte de préservation de la ressource sur un territoire de 4 000 km², constitue un défi considérable en termes de surveillance, de contrôle et de suivi. Il indique que la mise en place des diverses mesures prévues dans le plan d'action fera appel à la participation de la population et s'effectuera dans un souci de transparence en dépit de la complexité de la gestion forestière.

Les échanges du sous-ministre avec les membres de la Commission ont beaucoup porté sur le calcul de la possibilité forestière et les risques de surexploitation de la forêt sans toutefois négliger les autres aspects de la gestion forestière que sont le suivi des travaux d'aménagement forestier, l'aménagement durable de la forêt publique, les droits de coupe de même que l'information de gestion et la reddition de comptes.

En ce qui concerne strictement le calcul de la possibilité forestière, le questionnement des membres de la Commission a eu principalement pour but de vérifier si le Ministère est maintenant en mesure de garantir qu'il n'y a pas surévaluation de la possibilité forestière et de connaître les moyens qui seront mis en place pour rassurer la population à cet égard. En outre, ils ont cherché à savoir si le modèle prévisionnel *Sylva II* est capable de prendre en compte tous les éléments importants du calcul de la possibilité forestière. Ils ont vérifié si le Ministère effectue des études de sensibilité des composantes les plus essentielles du modèle que sont, notamment, l'inventaire décennal et la mesure des effets réels des traitements sylvicoles.

En regard des autres dossiers, les échanges ont eu trait essentiellement aux mesures que le Ministère est à mettre en place pour donner l'assurance aux parlementaires et à la population que les travaux d'aménagement forestier bénéficient d'un suivi adéquat. Ils ont porté aussi sur le plan d'action global concernant l'aménagement durable de la forêt publique en cours de préparation et sur les mesures mises en œuvre pour améliorer le contrôle de la perception des droits de coupe. Pour la plupart des sujets traités, il a été question des indicateurs de performance qui pourraient leur être associés.

COMMENTAIRES DES MEMBRES DE LA COMMISSION

Les membres de la Commission de l'administration publique remarquent le soin particulier dont a fait preuve le ministère des Ressources naturelles pour la mise en place, dans un délai assez bref, de solutions concrètes à la quasi-totalité des lacunes de gestion soulevées par la vérificatrice générale par intérim. Ils sont, en outre, très reconnaissants au Ministère de leur avoir fourni, avant la tenue de cette séance, un plan d'action précis et complet assorti d'un calendrier de mise en œuvre faisant état des diverses mesures et modifications réglementaires déjà prises ou prévues pour chacune des questions à l'étude. Cette façon de faire aura, sans contredit, grandement facilité les travaux de la Commission. Dans la mesure où le Ministère saura faire preuve de la même rigueur et de la même assiduité dans la mise en place de son plan d'action, les membres de la Commission sont confiants que la gestion forestière s'en trouvera grandement améliorée.

En effet, en regard du *calcul de la possibilité forestière*, les membres constatent que la mise en œuvre des diverses mesures du plan d'action permettra certainement de rendre l'exercice de ce calcul beaucoup plus rigoureux, ce qui devrait ainsi limiter le risque de surestimation de la possibilité forestière et, conséquemment, de surrécolte de bois de la forêt publique. En effet, les parlementaires considèrent que l'amélioration prévue des outils d'analyse et d'information utilisés pour la réalisation de l'inventaire décennal, l'accomplissement d'un suivi plus sévère de l'application des stratégies d'aménagement, l'élaboration pour le prochain plan général

d'aménagement forestier (PGAF) d'études de sensibilité en vue de mesurer les effets réels des traitements sylvicoles et, aussi, la mise en place récente du Comité de coordination des calculs de la possibilité forestière (CCCP) constituent autant d'actions allant dans le sens des recommandations de la vérificatrice générale par intérim. Ils jugent que la décision du Ministère d'augmenter son degré d'autonomie par rapport aux exploitants forestiers, en prenant à sa charge l'entière responsabilité de l'opération du calcul de la possibilité forestière, aura sans doute un effet bénéfique sur la gestion forestière. Ils attachent une grande importance à la modernisation continue du modèle mathématique prévisionnel *Sylva II* de façon à ce qu'il tienne compte régulièrement des avancées scientifiques et incorpore, dans la mesure du possible, toutes les variables importantes pouvant modifier la possibilité forestière comme la récurrence des feux de forêts, les épidémies d'insectes, les aires protégées et l'abandon des phytocides.

Cependant, en ce qui concerne la détermination d'une marge d'erreur propre au calcul de la possibilité forestière à partir d'études de sensibilité pour chacune de ses principales composantes, les parlementaires ne sont pas convaincus de l'inutilité de cette opération maintenant que les moyens techniques actuels permettent « une précision toute essence pour l'unité d'aménagement forestier (UAF) » qui serait supérieure à 95 %. En effet, si les députés conçoivent que l'inventaire forestier décennal et les 600 tables de rendement révisées au cinq ans pour les diverses essences d'arbres offrent une certaine garantie que le système de calcul va toujours finir, au bout d'un certain temps, par offrir un portrait réel de la situation, s'ils admettent que la fixation de l'attribution de la récolte à un niveau de 10 % inférieur à celui de la possibilité forestière constitue aussi une forme de garantie que la forêt n'est pas surexploitée, ils insistent, néanmoins, pour que toute cette question soit soumise à un comité d'experts indépendants. Selon eux, cela est d'autant plus nécessaire, qu'advenant une erreur du calcul du modèle prévisionnel, il ne leur semble pas qu'il faille attendre 5 ans sinon 10 ans, avant que le système ne se corrige automatiquement de lui-même par d'autres moyens. De plus, ils sont préoccupés par le fait que le système actuel ne permet pas vraiment d'évaluer, de façon rétrospective, l'habileté du Ministère à calculer la possibilité forestière. Dans cette optique, les parlementaires accueillent très favorablement l'offre qui leur est faite

d'élargir le mandat confié actuellement au Comité consultatif scientifique d'étudier la gestion du risque et la notion de prudence dans le calcul de la possibilité forestière à celui de la faisabilité et de la pertinence d'établir une marge d'erreur relative à ce calcul au moyen d'études de sensibilité des principales composantes du modèle prévisionnel.

En ce qui concerne *le suivi des travaux d'aménagement forestier*, les députés prennent bonne note des diverses mesures mises en place ou prévues pour s'assurer que la réalisation des traitements sylvicoles de l'année courante et des années antérieures s'effectuent conformément aux plans d'aménagement approuvés par le Ministère et, surtout, pour vérifier par la suite que ces traitements donnent les effets escomptés. Ils sont confiants que les propositions de modification de la *Loi sur les forêts* (afin de sanctionner les exploitants forestiers qui ne respectent pas les plans d'aménagement ou ne fournissent pas systématiquement les documents d'information relatifs à leurs travaux d'aménagement et à l'inventaire de la matière ligneuse qu'ils laissent sur les sites de récolte) constituent un pas en avant pour améliorer le suivi des travaux sylvicoles et, le cas échéant, la mise en place rapide des correctifs appropriés. En outre, les parlementaires s'attendent à ce que le Ministère fasse preuve de vigilance auprès des exploitants forestiers pour l'obtention des rapports d'évaluation de l'état des traitements sylvicoles antérieurs, étant donné leur grande importance dans le calcul de la possibilité forestière. Dans cette optique, ils voient d'un bon œil l'augmentation récente de 27 % du nombre d'inspecteurs en forêt et l'intérêt que manifeste le Ministère pour le développement des connaissances et la formation du personnel.

Pour ce qui est de *l'aménagement durable de la forêt publique*, les parlementaires constatent que le Ministère ne dispose pas encore d'une analyse globale permettant de vérifier si le régime actuel répond adéquatement à l'ensemble des valeurs de l'aménagement forestier durable. Par ailleurs, ils apprécient les divers gestes qui ont été posés récemment pour inscrire davantage la gestion forestière québécoise dans l'ère de l'aménagement durable, pour ne mentionner en cela que l'instauration de la gestion participative pour la confection des plans d'aménagement, la protection de certains écosystèmes forestiers exceptionnels, l'augmentation de la superficie en

aires protégées et l'établissement d'une limite nordique au-delà de laquelle l'exploitation forestière est interdite. Par ailleurs, et comme c'est le cas pour la politique de rendement accru, les députés attendent avec intérêt le plan d'action global du Ministère sur l'aménagement durable de la forêt prévu pour 2003.

Au sujet des *droits de coupe*, les parlementaires s'attendent à ce que le Ministère prenne toutes les dispositions nécessaires pour s'assurer de la perception complète des droits de coupe. Dans ce contexte, ils soutiennent ses efforts pour améliorer les méthodes d'échantillonnage et de vérification et pour augmenter les contrôles relatifs au mesurage et à la gestion des irrégularités. Ils sont favorables aux modifications proposées à la réglementation afin de resserrer, notamment les contrôles relatifs à la localisation des boîtes scellées, aux formulaires perdus, au procédé de repesage des échantillons et à la matière ligneuse laissée en trop sur les sites de récolte. Enfin, en matière de *reddition de comptes*, les députés espèrent que la prise en compte des besoins en information dans les plans d'aménagement, la révision des systèmes d'information et la production périodique d'un tableau de bord et de rapports de gestion permettront finalement de procurer aux parlementaires et à la population un portrait fiable, clair et continu de la ressource forestière tout en leur fournissant les moyens nécessaires pour bien évaluer la performance du Ministère en matière de gestion de la forêt.

CONCLUSION

Au terme de l'examen de la gestion de la ressource forestière, la Commission de l'administration publique constate le professionnalisme avec lequel les dirigeants du ministère des Ressources naturelles ont entrepris les réformes qui s'imposent pour répondre aux lacunes soulevées par la vérificatrice générale par intérim et aux obligations nouvelles résultant du régime forestier révisé en mai 2001 à la suite de l'adoption, en mai 2001, du projet de loi n° 136, *Loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives*. Les échanges ont permis aux membres de la Commission de mieux comprendre les activités du Ministère en matière de gestion forestière et d'examiner la manière dont celui-ci les assume.

La Commission est très satisfaite des diverses mesures et propositions de modifications réglementaires qui sont comprises dans le plan d'action pour améliorer la gestion forestière. Elle désire être informée annuellement de l'état d'avancement des travaux permettant leur mise en place. À cet égard, la Commission souhaite que le Ministère accorde une attention particulière à la mise en place rapide d'outils permettant la reddition de comptes. Elle s'attend aussi à ce que le Ministère considère les observations et les recommandations que lui fera le Comité consultatif scientifique chargé d'étudier la gestion du risque dans le calcul de la possibilité forestière, notamment en ce qui concerne la faisabilité et la pertinence d'établir une marge d'erreur relative à ce calcul.