

---

# **Règlement sur l'aménagement durable des forêts (RADF)**

*Avis et recommandations  
du comité consultatif*

pour le comité directeur sur le futur RADF

11 septembre 2010

---



## Avis du 11 septembre 2010

Remarque : le comité consultatif a dû être remanié suite au décès du regretté M. André Bouchard. Il est donc constitué aujourd'hui de Yves Bergeron (Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue), Luc Bouthillier (Université Laval) et Nicole Huybens (Université du Québec à Chicoutimi).

Ce troisième avis a donc une forme un peu différente des deux premiers. Vous trouverez, dans ce texte, les avis des trois experts, l'un à la suite de l'autre. Nous nous prononçons effectivement sur des éléments différents du futur RADF (version du 3 juin 2010) et il nous a semblé important de faire parvenir au groupe chargé de la rédaction l'ensemble des avis et remarques qu'a suscités la lecture du document. Par ailleurs, Luc Bouthillier et Nicole Huybens, associés à la démarche depuis le début, peuvent se prononcer sur le déroulement au fil du temps, ce que Yves Bergeron ne peut pas faire.

### Avis de Nicole Huybens

#### - Le processus d'élaboration du règlement

Le processus d'élaboration du RADF, tel que je l'ai connu, a permis une consultation soutenue et authentique des différents acteurs impliqués dans la gestion forestière. Nous avons déjà soulevé ce point dans le deuxième avis du comité. Mais il me semble important de le redire. Malgré le manque d'effectifs chroniques au sein du Ministère et avec les ressources qui étaient les leurs, les personnes chargées de l'écriture du règlement ont mis en place des procédures de recueil d'informations parfois lourdes et les obligeant à revoir leurs copies de manière importante. Les réunions avec les experts ont aussi été des moments de discussion franche et ouverte, malgré les remises en question apportées par leurs avis. Les comptes rendus des réunions étaient fidèles et modifiés à la demande des participants chaque fois qu'un détail posait problème. Nous avons apprécié, tout au long de la démarche d'élaboration du règlement, la grande ouverture d'esprit de toutes les personnes chargées de le rédiger. Les documents nécessaires étaient transmis dans des délais permettant de les lire de manière approfondie.

Ce règlement est donc le résultat d'un formidable travail de consultation. L'élaboration du document a peut-être été long et fastidieux, mais beaucoup de personnes ont pu participer à l'exercice. À partir de fiches de départ déjà touffues, et après des consultations tant internes qu'externes au ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et auprès des membres du comité consultatif, le RADF, dans sa version du 3 juin, s'inspire donc de l'avis d'un grand nombre de personnes.

J'ai pu constater que les fonctionnaires du MRNF en charge du dossier sont de moins en moins nombreux et que, durant le processus d'élaboration du règlement, plusieurs personnes ont été remplacées, ce qui n'a pas été de nature à faciliter leur travail. Le résultat m'apparaît donc comme une performance.

- La présentation du règlement

La présentation du futur règlement, comme elle a été transmise le 3 juin 2010, est intéressante. Les améliorations et nouveautés sont importantes et la table des matières en rend bien compte. Présenter d'abord les dispositions reconduites et les dispositions retirées permet à un lecteur non averti de voir d'emblée que le règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État (RNI) et le RADF, ce n'est pas la même chose. Rendre visible la progression est important pour que les acteurs puissent la voir. Il ne faut pas oublier qu'une coupe, aussi bien faite soit-elle, sera toujours laide et qu'il est très facile de dire qu'en fait rien n'a changé en forêt si l'on adopte ce point de vue esthétique. Avec les éléments du RNI et du RADF bien présentés, on peut voir que les choses changent.

Il me semble qu'il serait intéressant d'intégrer, dans le règlement, un schéma situant tous les outils qui encadreront la gestion forestière : la Loi sur les forêts, la stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF), les guides de bonnes pratiques, le RADF, les plans d'aménagement forestier intégré (PAFI), les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT), etc., ainsi que tous les autres acronymes auxquels il faut s'habituer. Un schéma commun que l'on pourrait reprendre aux différents niveaux de décision me semblerait un outil intéressant pour permettre à l'ensemble des acteurs de voir où leurs avis peuvent être pris en considération. Le RADF doit prendre en considération les avis des personnes « désintéressées » que sont les propriétaires de la forêt publique. C'est au niveau le plus élevé de la réglementation que cela doit être fait. Les acteurs locaux, souvent impliqués dans les activités économiques liées à la forêt, ne peuvent pas faire comme si les premiers n'existaient pas. Et aucun niveau de pouvoir ne peut être oublié. C'est pourquoi je pense qu'il importe que le règlement fonctionne le plus possible par objectifs et résultats : il doit laisser de la place aux acteurs locaux tout en prenant en compte les besoins de tous les propriétaires de la forêt.

- Le contenu du RADF

Les différents éléments et articles du RADF me semblent pertinents pour un aménagement durable des forêts publiques. Le RADF s'inscrit dans un processus d'amélioration continue, comme d'ailleurs le préconise la Stratégie d'aménagement durable des forêts, ce qui me semble aussi intéressant.

Le règlement permet au Ministère de vérifier que les objectifs d'aménagement durable des forêts sont atteints et au public d'en avoir une certitude. Le règlement est fait en partie d'interdictions et d'obligations factuelles (résultats à atteindre bien définis), mais aussi d'objectifs à atteindre, ce qui laisse de la marge de manœuvre pour les décisions de planification en région. Cette régionalisation de la décision dans un cadre fixé pour servir l'ensemble des propriétaires de la forêt publique me semble d'une grande pertinence et aussi une nécessité, étant donné les importantes différences d'une région à l'autre des écosystèmes forestiers. Il s'agit cependant d'une nouveauté pour un règlement et il s'agira d'en analyser les conséquences dans les parterres de coupe, mais aussi auprès des TLGIRT pour savoir si cette nouveauté est réaliste ou bien si en laissant une marge de manœuvre aux acteurs défendant des intérêts particuliers, l'aménagement durable des forêts devait en souffrir. Seul l'avenir permettra de dire si les choix réalisés pour rédiger le

RADF portent les fruits attendus. Je serais curieuse d'entendre les avis des personnes qui réagiront à la stratégie lors de la consultation publique sur ce point.

Le règlement nous semble refléter une nouvelle façon de penser : il décrit d'abord ce qu'il faut protéger, ce qui semble aussi cohérent avec l'aménagement écosystémique et aussi avec les demandes répétées du public, propriétaire de la forêt publique.

Évidemment, un règlement efficient nécessite un contrôle sur le terrain et je pense qu'il serait important de l'organiser de manière visible. L'actuel déclin des forces vives au Ministère m'inquiète à ce niveau.

Étant donné l'importance sociale accordée au RADF (la commission Coulombe a recommandé de transformer le RNI en RADF), il me semble qu'il faudrait prévoir au sein du Ministère plus d'activités de contrôle de l'application de ce règlement. Mais les problèmes d'effectifs dans les institutions publiques en général, et donc aussi au sein du MRNF, ajoutés à un *turn over* important dans les différentes directions, rendent ce contrôle difficile. Il faut donc s'attendre à avoir des remarques sur ce point lors de la consultation publique.

Le RADF tient compte des critères environnementaux, sociaux et économiques habituellement liés au développement durable. Il me semble donc que le règlement est bien ancré dans cette philosophie. Mais en fonction de l'acteur qui va le lire, certains aspects seront considérés comme « pas assez », « pas du tout », « bien trop peu représentés », etc. Si tous les acteurs disent quelque chose de ce genre, je pense que l'on peut considérer qu'il s'agit bien d'un RADF et pas d'un règlement sur l'aménagement écologique des forêts ou d'un règlement sur l'aménagement rentable ou efficient des forêts. L'inclusion de contraires surtout dans une loi est toujours difficile et la complexité n'est pas une pensée largement répandue. Il est donc important de s'attendre à ce que le règlement soit critiqué par différents acteurs en fonction de leur institution d'appartenance ou d'un schéma qu'ils ont dans la tête. Ceci n'enlève rien à la pertinence de leurs avis. Il s'agit juste d'un nécessaire recadrage sur les points de vue des uns et des autres. Par exemple : le RADF se concentre majoritairement sur ce qu'il ne faut pas couper, ce qui est conforme à la demande publique. Mais il est possible que les aménagistes trouvent cela difficile.

Le RADF, tel qu'il se dessine en minimisant l'impact visuel des coupes, devrait être socialement plus acceptable que le RNI. Cette volonté de faire de la foresterie « invisible » peut cependant avoir des effets pervers. Une coupe n'est pas invisible, un feu ne l'est pas non plus. J'aurai eu tendance à souhaiter qu'on les montre les coupes, pour que le public puisse aussi voir l'évolution dans le temps d'un territoire sous aménagement forestier. Les bordures le long des routes n'ont que peu de justifications écologiques, on pourrait prévoir d'en enlever ou prévoir que les décideurs locaux puissent prendre cette décision en laissant ainsi plus de blocs sans interventions dans les parterres de coupe. Mais je sais que cette mesure serait très impopulaire en même temps.

Je constate que le document est majoritairement basé sur une éthique anthropocentrique. Il y manque donc une préoccupation explicite pour la nature pour elle-même. Le point 3.2.2. est exemptatif à ce niveau. Où sont donc tous ces quidams, qui ne pêchent pas, ne

chassent pas, ne prélèvent rien, qui sont eux aussi propriétaires de la forêt? La préoccupation faune est majoritairement liée à la chasse (sauf quelques phrases), par exemple. Voir les animaux et la forêt en général comme un produit me choque, pourtant j'ai infiniment plus d'information que la plupart des personnes qui liront ce règlement.

Il manque donc ces phrases qui permettraient à un lecteur extérieur de considérer que les modes d'exploitation de la forêt au Québec prennent en considération une nature qui a une valeur intrinsèque, indépendamment des besoins humains. On peut comprendre que toutes les mesures visant un encadrement visuel esthétique et une ambiance qui reste forestière permettent de protéger des morceaux de forêts, mais la justification donnée est esthétique, c'est-à-dire liée à des besoins humains. C'est insuffisant pour prendre en considération une des racines de la contestation sur l'exploitation forestière qui est, notamment, liée à la remise en question de la domination humaine sur la nature. Par exemple, le fait que le RADF soit orienté vers la gestion intégrée des ressources du milieu forestier (GIR), en fait un document prenant en compte le développement durable dans ce qu'il a de plus classique et qui est loin de faire l'unanimité auprès des personnes qui contestent le plus l'exploitation forestière.

Les décisions locales sont présentes de manière peu visible dans le texte. Il y a de fortes chances pour que les acteurs locaux trouvent cela insuffisant.

#### - La consultation

La consultation publique concernant le RADF sera organisée conjointement avec celle concernant la SADF et prise en charge par les conférences régionales des élus (CRE). Une présentation du règlement sera donc prévue pour permettre à ceux qui veulent énoncer un avis de bien comprendre différentes décisions qui ont été prises. La rédaction du RADF manque parfois de ces explications. Il ne faut pas oublier que les personnes qui n'auront pas été associées à l'élaboration du règlement ne comprendront les décisions que dans leur cadre de référence, surtout si elles n'ont pas accès à d'autres raisonnements que les leurs.

Il importe donc, non seulement de présenter ce qui reste, ce qui a été supprimé et les nouveautés, mais aussi et surtout pourquoi on a laissé, enlevé et changé les différents articles. Les objectifs des différentes mesures, leurs fondements, les discussions qui ont permis d'arriver au choix actuel, par exemples, devraient pouvoir être expliqués. Ce que les acteurs diront ou écriront pendant la consultation aura d'autant plus de profondeur qu'ils disposeront des éléments pour comprendre le règlement qui leur est proposé.

Énoncer tout cela ne garantit pas la compréhension par les différents acteurs, mais cela l'induit au moins. Cette énonciation ne doit pas non plus avoir pour objectif de noyer les personnes dans des informations incompréhensibles.

Il serait important aussi de laisser la place à des questions pendant cette présentation pour donner aux personnes le temps de s'approprier quelque chose d'aussi complexe et indigeste qu'un règlement comportant autant d'informations différentes sur autant de thèmes divers.

Je pense également qu'il serait intéressant de prévoir les questions « impertinentes » et les avis sans nuance qui ne manqueront pas d'être énoncés pendant la consultation. Derrière ces « sorties publiques », il reste sans doute des éléments importants qu'il serait intéressant de connaître avec plus de nuances.

La confiance dans le processus de consultation est liée à la capacité des organisateurs à intégrer de manière visible les informations nouvelles qui seront apportées par la consultation.

Il me semble donc que la préparation de la présentation devrait être faite de manière méticuleuse.

En ce qui concerne l'écriture du RADF, il me semble qu'il serait important d'enlever toutes les phrases au futur simple pour les mettre au conditionnel. Au lieu d'écrire « L'article .. ne sera pas reconduit », il serait plus conforme à une véritable consultation publique ouverte d'écrire « l'article... ne serait pas reconduit ». Affirmer n'est sans doute pas la meilleure façon de montrer que le règlement est encore en cours d'élaboration.

J'ai tendance à considérer que le problème forestier au Québec est certainement autant social qu'environnemental. Je suggère donc qu'il reste des éléments flous pour la consultation à l'automne et que le comité et les décideurs résistent à prendre toutes les décisions tout de suite. Il y va de la crédibilité de la démarche de consultation. Les remarques et commentaires qui seront apportés par la consultation ne sont pas une remise en question de la clairvoyance, de la compétence ou de la bienveillance des fonctionnaires qui ont été associés à l'élaboration du document. Ils sont d'autres points de vue qu'il conviendra de prendre en considération en enlevant tout ce que les critiques peuvent avoir de blessant dans leur formulation.

Une véritable consultation devrait permettre aux différents acteurs, des plus désintéressés aux spécialistes, des plus intéressés aux scientifiques, de participer pleinement à la version finale du RADF.

## Avis de Yves Bergeron

Comme je suis arrivé tardivement dans ce dossier en remplacement d'André Bouchard, je n'ai pas participé aux travaux du comité et à la rédaction des avis précédents communs. Cependant, j'ai pu constater, à la lecture des comptes rendus, que la majorité des commentaires formulés dans les réunions et les avis précédents ont été pris en compte dans cette version du RADF.

Je suis en général très satisfait du travail réalisé par le comité responsable de la mise en place du RADF. Il constitue, en lien avec la SADF, une avancée très importante pour la foresterie québécoise. Le professionnalisme avec lequel la démarche a été menée par les responsables démontre que le Québec a l'expertise nécessaire (voir quand même les nuances apportées dans mon avis à la SADF) pour faciliter ce virage important. Reste à voir comment, dans la pratique, l'application pourra se faire dans le contexte d'un

ministère possédant à la fois une vocation économique et une vocation de saine gestion environnementale. La vigilance est de rigueur.

Tout en étant généralement en accord avec la plupart des éléments traités par le RADF, les points suivants ont attiré plus particulièrement mon attention :

- L'aménagement écosystémique et le RADF

L'aménagement écosystémique ne fait pas partie directement du RADF; ce dernier se voulant avant tout un filet de sûreté afin d'assurer des normes minimales. L'aménagement écosystémique se fera à travers la réalisation des plans d'aménagement forestier intégré (PAFI). Comme le RADF assure une base légale plus contraignante que les PAFI, il serait souhaitable, pour s'assurer de sa mise en place, que certains objectifs minimaux liés à l'aménagement écosystémique puissent aussi faire partie du RADF. Certains éléments, liés à la répartition des massifs dans la pessière à mousses, constituent des améliorations notables par rapport au RNI. Il y a cependant la nécessité d'intégrer plusieurs autres éléments importants pour que le RADF puisse jouer un rôle de filet de sécurité vis-à-vis les objectifs de l'aménagement écosystémique. Les seuils définis dans les objectifs de protection et de mise en valeur (OPMV), par exemple, pourraient faire partie intégrante du RADF. Tout en comprenant que beaucoup est en construction, il serait plus rassurant de voir plus concrètement comment seront inclus dans le RADF les éléments liés à l'aménagement écosystémique.

- Les bandes de protection fixes

Appliqué à la lettre, le RADF va produire des paysages formés de bandes riveraines, de séparateurs de coupes et de corridor routier ayant une structure linéaire très régulière. La nature n'agit pas de cette façon; un feu peut très bien brûler jusqu'à la rive d'un lac et, par contre, épargner plusieurs hectares de forêts riveraines. Il est fort possible, dans un tel contexte, que l'approche écosystémique puisse pour optimiser les interventions, nécessiter des ajustements aux bandes de protection fixes prévues au RADF. Par exemple, on pourrait vouloir répartir différemment la largeur des bandes afin de créer à certains endroits des bandes plus larges. Ceci, bien entendu, en tenant compte des implications possibles sur l'ensemble des impacts liés à la largeur de la bande résiduelle. Il est important que ce genre de flexibilité puisse être possible.

- Les coupes partielles dans les bandes de protection

Il semble paradoxal que l'on renonce à la coupe partielle dans les interbandes (parce que pas fait par le passé) et qu'on l'oblige dans les bandes riveraines ou ailleurs dans le RADF. Ne serait-il pas plus prudent de lever l'obligation dans tous les cas et donc de ne pas inclure ces possibilités de coupe dans la possibilité forestière? Cette dernière pourrait être réajustée lorsque le bois est récolté. Cela limiterait une pression à exploiter les bandes à tout prix, ce qui n'est pas nécessaire. Il faut éviter de forcer la réalisation d'opérations de coupe uniquement parce qu'elles sont prévues au calcul de possibilité; une certaine marge de manœuvre est souhaitable.



## Avis de Luc Bouthillier

Le texte de cet avis sera ajouté ultérieurement.