



Adapter la réglementation municipale pour encourager le développement du secteur forestier

Mémoire déposé dans le cadre de la commission parlementaire sur le projet de loi 67 visant à instaurer un nouveau régime d'aménagement dans les zones inondables des lacs et des cours d'eau, octroyant temporairement aux municipalités des pouvoirs visant à répondre à certains besoins et modifiant diverses dispositions

16 octobre 2020



La Fédération des producteurs forestiers du Québec

La Fédération des producteurs forestiers du Québec (FPFQ) est l'organisation provinciale qui travaille à la promotion des intérêts de 134 000 propriétaires forestiers de tous les milieux sociaux, dont 30 000 sont enregistrés comme producteurs forestiers. L'action régionalisée de ses 13 syndicats et offices affiliés vise la protection et la mise en valeur des forêts privées québécoises, le soutien aux propriétaires forestiers, ainsi qu'une commercialisation ordonnée du bois en provenance de ces territoires.



Résumé

En forêt privée, l'encadrement des activités forestières par les municipalités est plus important que celui exercé par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) ou le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC). Ainsi, ce sont les municipalités qui disposent, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, du pouvoir de réglementer l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier en forêt privée. Les décisions des élus municipaux affectent donc les perspectives d'aménagement des forêts privées du territoire québécois.

D'un côté, une réglementation mal adaptée au contexte des opérations forestières hypothèque la rentabilité des activités sylvicoles, ce qui contribue à l'abandon de la production forestière. De l'autre côté, des réglementations bien rédigées permettent de concilier les divers usages de la forêt privée tout en favorisant la production forestière et le dynamisme économique régional.

Au cours des 30 dernières années, il est apparu que les municipalités régionales de comté (MRC) disposent davantage de ressources techniques pour encadrer les activités forestières que les municipalités locales en milieu rural.

En conséquence, la PPFQ demande donc au législateur de :

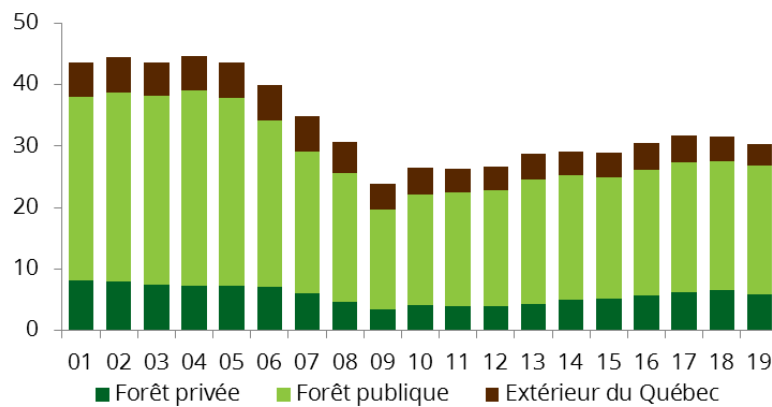
- transférer le pouvoir d'établir des réglementations sur la protection du couvert forestier aux MRC plutôt qu'aux municipalités locales afin d'harmoniser les réglementations existantes, faciliter les échanges entre les élus municipaux et les acteurs du secteur forestier, et mieux concilier les différents usages du territoire régional. Cette mesure suppose un changement à l'article 79.3 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* rendu possible par une modification à l'article 6 du projet de loi 67;
- maintenir le délai de prescription d'un an suivant la perpétration de l'acte lorsqu'il y a infraction relative aux règlements sur l'abattage d'arbres pour ne pas accroître indûment le risque d'affaires des producteurs forestiers. Ceci nécessite d'abandonner l'article 233.1.1 dans le projet de loi 67.

Les forêts privées sont importantes pour l'industrie forestière et l'économie des régions

Le secteur forestier est crucial pour bon nombre de communautés du Québec alors que près de 60 000 emplois directs sont associés à l'industrie des produits forestiers. Si on tient compte des potentiels forestiers existants et de l'expertise détenue par les Québécois dans ce domaine, ce nombre pourrait facilement augmenter avec l'adoption de politiques adéquates.

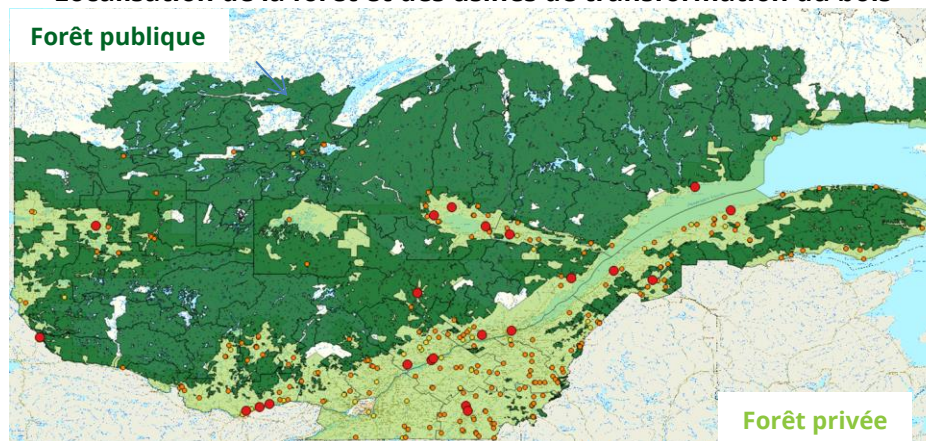
Le développement de l'industrie forestière est intimement lié à sa sécurité d'approvisionnement en matière ligneuse. Celle-ci est assurée par plusieurs sources : forêts publiques, forêts privées appartenant à 134 000 petits et grands propriétaires forestiers, forêts communautaires et forêts de l'extérieur du Québec, comme le démontre le graphique ci-dessous.

Approvisionnements en bois rond de l'industrie forestière¹
(volume en millions de mètres cubes, par origine)



Pour plusieurs régions, la principale source d'approvisionnement en bois de l'industrie forestière demeure la forêt privée, tel que l'illustre la carte ci-dessous.

Localisation de la forêt et des usines de transformation du bois

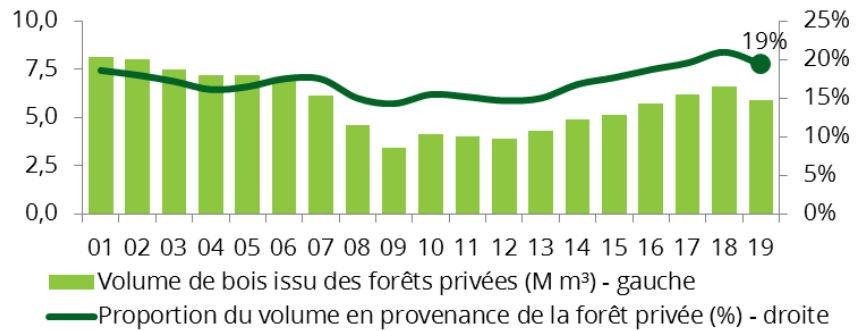


Note : Le territoire est divisé selon la forêt publique (vert foncé) et la forêt privée (vert pâle) alors que les points colorés représentent les usines de transformation du bois du Québec.

¹ MFFP. Années multiples. Registre forestier. Données compilées dans *La forêt privée chiffrée* disponible au foretprivee.ca : 36 p.

Depuis la dernière crise forestière, les volumes récoltés en forêt privée et livrés à l'industrie forestière québécoise ont presque doublé. En 2019, les producteurs forestiers du Québec ont livré près de 6 millions de mètres cubes de bois rond à près de 200 usines de transformation québécoises. Selon les années, les forêts privées fournissent entre 14 et 21 % des approvisionnements totaux en bois rond de ces usines.

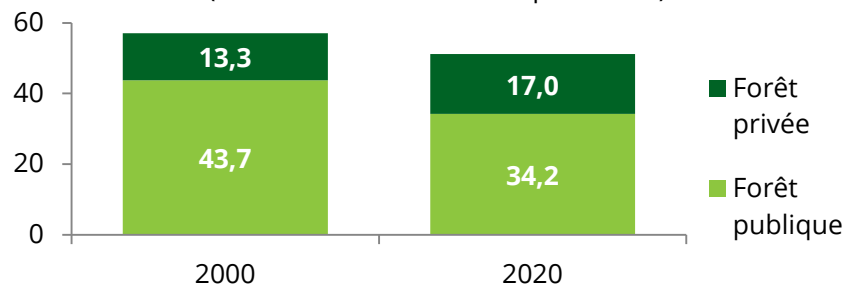
Proportion des approvisionnements de bois rond de l'industrie forestière en provenance des forêts privées du Québec



En 2018, les activités sylvicoles et la transformation du bois issu de la forêt privée ont généré des revenus de 4,3 milliards de dollars et 25 000 emplois². Les activités sylvicoles et de récolte en forêt privée génèrent des revenus importants et déterminants pour les petites collectivités rurales, elles procurent des revenus d'appoint à plusieurs familles québécoises et elles soutiennent une industrie forestière vitale pour l'économie de plusieurs régions du Québec.

Le MFFP travaille continuellement à sécuriser à long terme les approvisionnements de l'industrie forestière. Les moyens dont il dispose lui permettent de sécuriser ceux en provenance des forêts publiques, bien qu'il cherche également à mobiliser les volumes des forêts privées.

Possibilité de récolte forestière du Québec³ (millions de mètres cubes par année)



² FPFQ. 2020. Portrait économique des activités sylvicoles et de la transformation du bois des forêts privées : emplois directs et revenus d'affaires. Disponible au foretprivee.ca: 23 p.

³ MFFP. Années multiples. Ressources et industries forestières – Portrait statistique. Disponible au mffp.gouv.qc.ca.

Le tiers de la possibilité de récolte annuelle du Québec se trouve actuellement sur le territoire privé. La hausse des volumes disponibles en forêt privée peut permettre de répondre aux réductions de possibilités de récolte sur les terres publiques enregistrées au cours des 20 dernières années.

**Les municipalités
ont un rôle
déterminant dans
les perspectives
d'aménagement
des forêts privées**

Les municipalités ont un rôle déterminant pour assurer la mise en valeur du potentiel de la forêt privée de par l'adoption et l'application de réglementations sur l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier. La réglementation municipale peut favoriser ou plutôt décourager la sylviculture et la production forestière sur le territoire d'une municipalité. Le milieu municipal détient donc la clé pour sécuriser ces approvisionnements nécessaires à la survie de plusieurs usines méridionales du Québec.

Or, le potentiel de la forêt privée demeure inexploité. En 2019, les producteurs forestiers ont récolté presque 6,5 millions de mètres cubes de bois, alors que les évaluations portent à croire que ces volumes pourraient s'accroître de 2,8 millions de mètres cubes supplémentaires moyennant certains ajustements⁴.

Évidemment, cette hausse permettrait de décupler l'activité économique générée par la forêt privée tout en respectant la capacité de support du milieu, soit la possibilité forestière. En tout et pour tout, la récolte et la transformation de ces volumes disponibles permettraient de générer un chiffre d'affaires de 1,8 G\$ à l'ensemble de la filière et de créer 9 900 emplois de plus.

**La
complexification
et la
multiplication des
règlements
nuisent à
l'aménagement
des forêts privées**

Le pouvoir de régir l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier est dévolu aux municipalités locales en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Ainsi, les décisions des élus municipaux pourraient accroître l'activité sylvicole en forêt privée et renforcer l'industrie de produits forestiers à travers le Québec.

Il existe actuellement des centaines de réglementations différentes sur l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier à travers le Québec. Cela génère non seulement une variabilité des conditions d'intervention d'un territoire municipal à l'autre, mais également des centaines de lieux de discussions sur leur contenu pour les intervenants concernés. Cette hétérogénéité sème beaucoup de confusion parmi les acteurs du milieu forestier.

À titre de comparaison, les normes d'abattage d'arbres et de protection du couvert forestier pour l'ensemble des forêts publiques du Québec sont principalement contenues dans un seul document,

⁴ FPFQ. 2019. *Forêts de chez nous PLUS* – Plus de 2 Mm³ de bois rond toujours disponibles en forêt privée. Disponible au foretprivee.ca. Volume disponible ajusté en fonction de la mise en marché 2020.

soit le *Règlement d'aménagement durable des forêts*.

Bien qu'au départ ces réglementations municipales visaient à limiter des pratiques de récolte abusives, on constate aujourd'hui que plusieurs :

- contraignent une pratique normale de la sylviculture, limitant la production et la récolte de bois;
- diffèrent des pratiques recommandées par les professionnels forestiers et des recommandations véhiculées par les sciences forestières;
- présentent des ambiguïtés et incohérences pour les citoyens tenus de les respecter.

L'annexe 1 identifie plusieurs exemples répertoriés de réglementations municipales sur la protection du couvert forestier qui présentent des anomalies.

L'effet cumulatif des contraintes réglementaires peut réduire du tiers la possibilité de récolte forestière régionale annuelle d'un territoire donné. Prise individuellement, chacune des contraintes peut sembler raisonnable, mais l'effet cumulatif a une incidence drastique sur les volumes de bois disponibles⁵.

Une réglementation trop contraignante hypothèque la rentabilité des opérations sylvicoles. Ceci fragilise le modèle d'affaires des producteurs forestiers des municipalités concernées et diminue leur capacité à mobiliser davantage de bois.

Conséquemment, la production forestière est alors délaissée sur le territoire de plusieurs municipalités pourtant situées à proximité des marchés. C'est ainsi que le rayon d'approvisionnement des usines de produits forestiers continue de s'accroître, affectant à leur tour leur rentabilité. Des producteurs forestiers, des entrepreneurs, des travailleurs et des transporteurs forestiers voient alors leurs activités compromises, alors que des communautés subissent les contrecoups de la réduction des quarts de travail et de fermetures d'usines faute d'approvisionnement suffisant en bois à prix économique.

À l'inverse, une réglementation bien rédigée permet de concilier les divers usages de la forêt privée. Cela permet de protéger le couvert forestier tout en favorisant l'aménagement durable de la forêt. Des moyens existent pour réglementer sans hypothéquer la conduite des activités sylvicoles exécutées selon les règles de l'art. À ce titre, il existe un guide d'aide à la rédaction d'un règlement municipal sur

⁵ Armstrong, D. Lascelles, D. Rhéaume, M.-A. 2017. Analyse des conséquences de la réglementation environnementale en forêt privée sur la possibilité de récolte forestière. Étude produite par la Coopérative Terra-Bois et la FPFQ. Disponible au foretprivee.ca : 24 p. et annexe.

l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier et une formation à l'intention du personnel municipal à qui incombent ces tâches⁶.

**La FPFQ demande
le transfert du
pouvoir de
réglementer aux
MRC**

L'expérience des 20 dernières années montre que la rédaction de ces réglementations par les MRC, plutôt que par les municipalités locales, favorise davantage les échanges entre les élus municipaux et les intervenants régionaux du secteur forestier ainsi qu'une interprétation et un contrôle de leur contenu plus uniformes et simplifiés sur le territoire. La responsabilité régionale permet aussi de réduire la possibilité de l'adoption de normes trop sévères, sous l'influence de problématiques locales conjoncturelles. Ce processus serait renforcé par la possibilité d'établir un processus de conciliation entre les acteurs lors de la rédaction du règlement.

De par leur taille, plusieurs municipalités ne peuvent nécessairement compter sur l'expertise nécessaire pour gérer la réglementation des activités forestières. Au contraire, les MRC sont mieux outillées pour y arriver en raison des moyens dont elles disposent et de leur vue d'ensemble du territoire forestier. L'uniformisation à l'échelle de la MRC permettrait de véhiculer une réglementation sur le couvert forestier cohérente, basée sur les sciences forestières et qui assure un aménagement durable du territoire forestier.

La FPFQ propose de modifier l'article 79.3 sur l'abattage d'arbres et la protection du couvert forestier dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Pour ce faire, une modification à l'article 6 du projet de loi 67 est nécessaire :

Article 79.3. : « Le conseil d'une municipalité régionale de comté ~~peut~~ doit établir par règlement toute norme relative à la plantation et à l'abattage d'arbres dans le but d'assurer la protection et l'aménagement de la forêt privée. »

L'harmonisation des réglementations sur la protection du couvert forestier à l'échelle des MRC constituerait un geste d'appui du monde municipal au secteur forestier de leur territoire.

**Et de maintenir le
délai de
prescription en
cas d'infraction à
un an à la suite de
la perpétration de
l'acte**

La complexification des règlements augmente considérablement le risque d'affaires pour le propriétaire forestier réalisant une activité d'aménagement forestier. De plus, l'inexpérience et le manque de connaissances de certains propriétaires dans l'aménagement de leur boisé et dans l'interprétation des règlements peuvent les conduire à commettre une infraction au regard des modalités inscrites au règlement d'abattage, et ce, peu importe que le

propriétaire ait été de bonne foi dans l'exécution des travaux considérés comme illégaux.

Alors que des amendes trop basses peuvent inciter les contrevenants à interpréter ces pénalités comme des frais d'exploitation à absorber, des amendes trop élevées représentent un facteur de risque pouvant décourager les propriétaires à réaliser la pleine mise en valeur de leurs boisés.

Dans ce contexte, il faut différencier la grande valeur monétaire des arbres urbains par rapport à ceux situés en milieu forestier. Évidemment, les conséquences négatives de l'abattage d'arbres en milieu forestier demeurent ponctuelles à condition que la vocation forestière soit conservée. À l'inverse, un abattage d'arbres en milieu urbain a un impact permanent sur le paysage et l'environnement immédiat des citoyens.

Les revenus qu'un propriétaire tire de la récolte sont faibles comparativement aux amendes minimales dictées par la loi. Selon les informations tirées des travaux appuyés par le *Programme d'aide à la mise en valeur des forêts privées*, nous estimons qu'un propriétaire forestier génère un revenu brut oscillant entre 356 \$ et 1 905 \$ pour la récolte de bois sur un hectare boisé.

Revenu potentiel d'un propriétaire forestier pour la récolte de bois par hectare⁶

Type de coupe	Volume récolté (mètres cubes)	Arbres récoltés	Revenu brut	Revenu par arbre
Coupe partielle	50	126	356 \$	2,83 \$
Coupe totale	162	409	1 905 \$	4,66 \$

Ces revenus devront servir à financer la remise en production du site, les travaux d'éducation sylvicole, la construction du chemin, l'installation des traverses de cours d'eau et tous les autres frais de propriété que sont le financement de la terre, les taxes municipales, les demandes de permis et autres.

L'article 233.1 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit des amendes pour l'abattage d'arbres fait en contravention d'un règlement municipal. Une infraction à une disposition réglementaire qui régit ou restreint l'abattage d'arbres est sanctionnée par une amende d'un montant minimal de 500 \$, auquel s'ajoutent :

- dans le cas d'un abattage sur une superficie inférieure à 1 hectare, un montant minimal de 100 \$ et maximal de 200 \$ par arbre abattu illégalement, jusqu'à concurrence de 5 000 \$;
- dans le cas d'un abattage sur une superficie supérieure à 1 hectare, une amende d'un montant minimal de 5 000 \$ et maximal de 15 000 \$ par hectare complet déboisé, auquel s'ajoute, pour chaque fraction d'hectare déboisé, un montant

déterminé conformément au paragraphe précédent.

Fait à noter, ces montants doublent en cas de récidive.

L'ampleur des contraventions surpasse de loin le potentiel de revenu généré par la récolte du bois, ce qui en fait de prime abord un moyen très efficace pour empêcher une récolte illégale.

Sous sa mouture, le projet de loi propose d'augmenter le délai de prescription à 5 ans suivant la perpétration de l'acte lorsqu'il y a infraction. Cet allongement accroîtra évidemment le risque d'affaires des propriétaires forestiers puisque ces derniers s'exposeront à des amendes totalisant plusieurs dizaines de milliers de dollars.

La surveillance du territoire est un exercice périphérique aux activités de délivrance de permis et de certificats des municipalités. En tout temps, elle permet de veiller au respect réglementaire. Nous croyons que les saines pratiques de gestion d'une réglementation commandent un suivi régulier de la part des autorités municipales. Il est important que les contrevenants soient détectés tôt afin de corriger rapidement les situations problématiques.

Or, l'allongement du délai de prescription risque d'encourager le laxisme de certaines administrations municipales quant au suivi des activités forestières sur leur territoire.

Pourtant, en mai 2020, la Commission municipale du Québec insistait sur l'importance pour les municipalités d'exercer une surveillance qui assure une couverture adéquate de son territoire selon une stratégie axée sur les risques. Le rapport relevait des déficiences importantes dans les municipalités auditées à ce sujet. Malheureusement, on y reconnaissait une absence de stratégie de surveillance et de standards dans le monde municipal⁷.

Les faits saillants de ce rapport démontrent les inquiétudes des producteurs forestiers à l'égard du suivi des interventions forestières par les municipalités :

« Les actions pour soutenir le citoyen dans ses démarches d'obtention d'un permis ou d'un certificat et pour prévenir et détecter les infractions sont jugées insuffisantes; »

« La notion de risque est peu prise en compte, ce qui empêche les municipalités de cibler les interventions de

surveillance et d'inspection prioritaires; »

« Les interventions dans le traitement des dossiers par les municipalités pourraient être de meilleure qualité si des procédures formelles encadraient les étapes relatives à la délivrance de permis et aux inspections; »

« Un accent plus important devrait être mis sur la gestion de la performance : des cibles doivent être établies et des indicateurs suivis, en vue entre autres d'une meilleure reddition de compte au conseil municipal. »

Étant donné la faible rentabilité des opérations forestières, la complexité des réglementations et les amendes disproportionnées pour les contrevenants, les municipalités devraient assurer une surveillance étroite de leur territoire et viser à sanctionner les infractions le plus rapidement possible.

La FPFQ demande de maintenir le délai de prescription à un an suivant la perpétration de l'acte lorsqu'il y a infraction relative aux règlements sur l'abattage d'arbres pour ne pas accroître indûment le risque d'affaires des producteurs forestiers. Ceci nécessite d'abandonner l'insertion de l'article 233.1.1 dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Annexe 1
Exemples
d'anomalies
répertoriées
dans les
réglementations
municipales sur la
protection de
couvert forestier

- Bandes riveraines de largeurs exagérées par rapport aux recommandations scientifiques (allant jusqu'à 300 mètres alors qu'elles varient de 10 à 20 mètres dans les forêts publiques).
- Bandes de protection visuelle de largeurs exagérées le long des routes.
- Bandes de protection visuelle le long des lots voisins.
- Dépôt demandé pour les routes municipales pouvant être endommagées par le camionnage du bois. Comment déterminer que le passage d'un camion plutôt qu'un autre a endommagé la route?
- Norme de largeur d'emprise de chemins forestiers ne permettant pas au camion forestier de circuler.
- Définitions des termes utilisés dans le règlement qui diffèrent des définitions reconnues en foresterie.
- Utilisation d'un langage trop technique pour être compris par le citoyen.
- Des inspecteurs municipaux empiétant sur le champ de compétence des ingénieurs forestiers.
- Grande variabilité du coût des permis de récolte (de gratuit à 1 000 \$).
- Dépôt de garantie pour le respect de la réglementation (jusqu'à 1 500 \$ par hectare).
- Exigence de rapports d'experts pour justifier et certifier la récolte dont les honoraires excèdent les revenus de vente de bois.
- Impossibilité de récolter plus de 20 % du volume de bois par hectare, ce qui est en deçà des minimums recommandés par les sciences et la pratique forestière.
- Interdiction d'abattre des arbres remarquables définis comme tout arbre ayant atteint 80 % de sa maturité et dont l'état de santé est bon.
- Établissement de zones d'intervention pour des éléments déjà couverts dans d'autres lois.
- Établissement de normes sylvicoles différentes de celles établies par les agences régionales de mise en valeur des forêts privées, auxquelles le monde municipal siège.
- Absence fréquente de la reconnaissance des bienfaits de la production et récolte forestière.