

**Orientations relatives à la sélection,
la mise en place et le fonctionnement
des forêts de proximité**

MÉMOIRE

Déposé au ministère des
Ressources naturelles et de la Faune



Novembre 2011

TABLE DES MATIÈRES

Présentation	2
Le territoire	3
Description du territoire.....	3
L’Abitibi-Ouest et le Nord du 49 ^o parallèle.....	4
La forêt publique en Abitibi-Ouest.....	5
Les lots intramunicipaux en Abitibi-Ouest.....	6
Nos préoccupations	7
1- Délégué et partenaire.....	7
2- Pouvoirs et responsabilités du délégué.....	8
2.1 Nouvelles responsabilités « obligatoires »	8
2.2 Responsabilités accrues en matière de gestion forestière.....	10
2.3 Les chemins multiusages.....	11
2.4 Nouvelles responsabilités « variables ».....	13
3- Gestion intégrée des ressources et du territoire.....	14
4- Contribution au Fonds des ressources naturelles.....	15
5- Aménagement forestier.....	16
6- Certification forestière.....	17
7- Mise en marché des bois.....	17
8- Processus d’appel d’offres.....	18
9- Utilisation et répartition des revenus et des profits.....	18
10- Reddition de comptes.....	18
11- Dépôt d’un projet de forêt de proximité.....	19
12- Mise en place des projets de forêt de proximité.....	20
12.1 Fonds de démarrage.....	20
12.2 Transfert d’expertise et de connaissances.....	21
Conclusion	22

Annexe - Municipalité / Municipalité régionale de comté

PRÉSENTATION

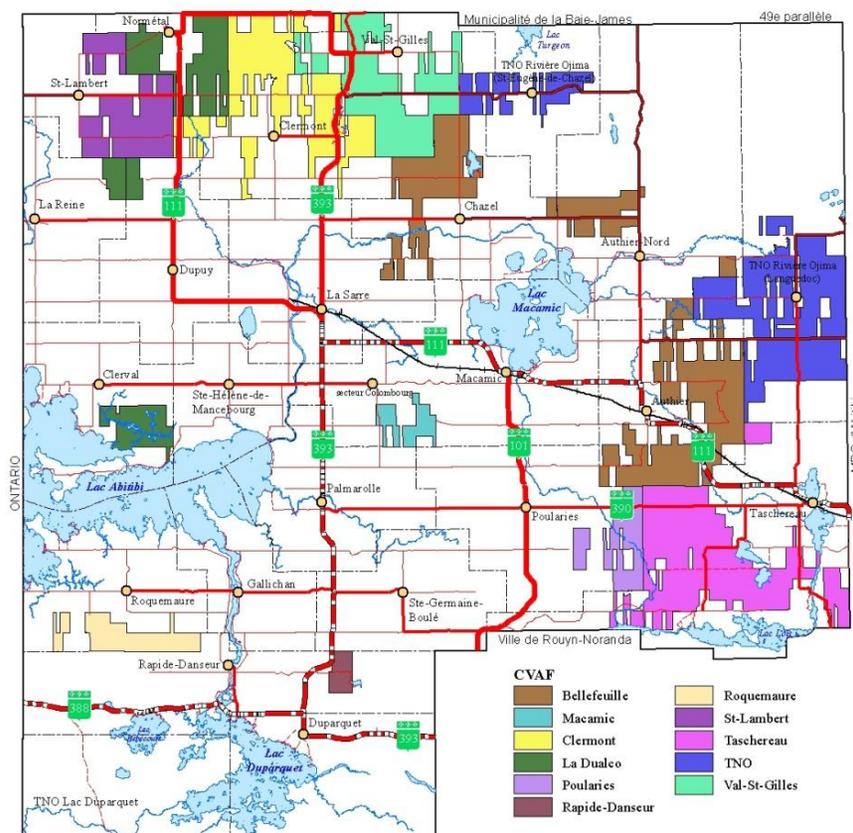
Notre mémoire s'inscrit dans le cadre de la consultation publique sur les *Orientations relatives à la sélection, la mise en place et le fonctionnement des forêts de proximité* du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).

Nos commentaires sont formulés en lien avec le document de consultation et suite à la soirée d'information tenue à La Sarre par le MRNF le 22 septembre dernier.

Nous tenons à préciser que la MRC d'Abitibi-Ouest a analysé avec intérêt les propositions apparaissant au projet de politique. En effet, onze (11) conventions d'aménagement forestier sont présentes sur notre territoire, dont l'une d'elles est gérée directement par la MRC.

Vous trouverez dans notre mémoire les principales préoccupations soulevées par notre organisation.

Carte des conventions d'aménagement forestier



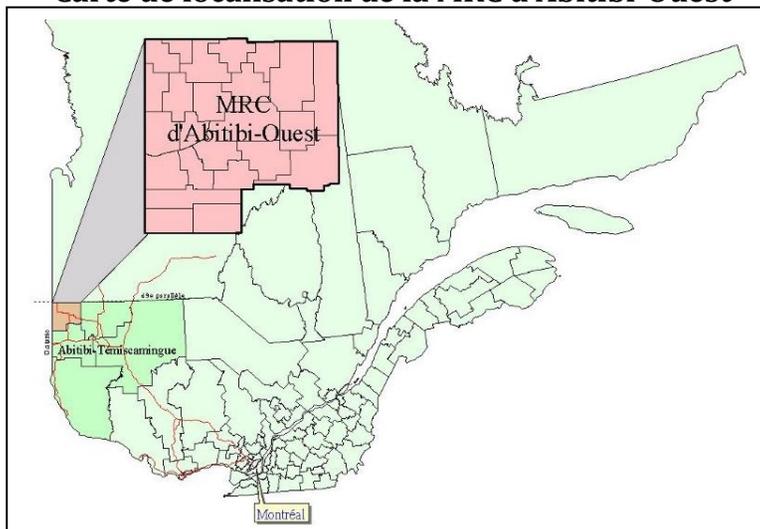
LE TERRITOIRE

Description du territoire

Le territoire de la MRC d'Abitibi-Ouest occupe une position excentrique sur l'échiquier québécois, puisqu'il forme le coin nord-ouest des territoires érigés en MRC. Sa limite nord est le 49^o parallèle, au-delà duquel s'étend l'immense municipalité de la Baie James (MBJ). Sa limite ouest est la frontière interprovinciale Québec/Ontario qui, une fois traversée, donne accès à de vastes espaces forestiers inhabités. À l'est, la MRC d'Abitibi présente des territoires ruraux semblables aux nôtres. Au sud, la Ville de Rouyn-Noranda est siège social de la majorité des services gouvernementaux, des institutions d'enseignement supérieur et de bon nombre d'organismes à rayonnement régional.

D'une superficie de 3 416 km carrés, le territoire de la MRC en est un à caractère rural et de ressources. Il est composé de 21 municipalités et de deux territoires non organisés (TNO) où y vivent 21 016 habitants. Leur répartition fait en sorte qu'une seule municipalité regroupe à peine plus de 7 300 habitants, une s'approche des 3 000, trois en accueillent entre 1 000 et 2 000 et toutes les autres sont en deçà du millier dont une douzaine sous la barre des 500 habitants.

Carte de localisation de la MRC d'Abitibi-Ouest

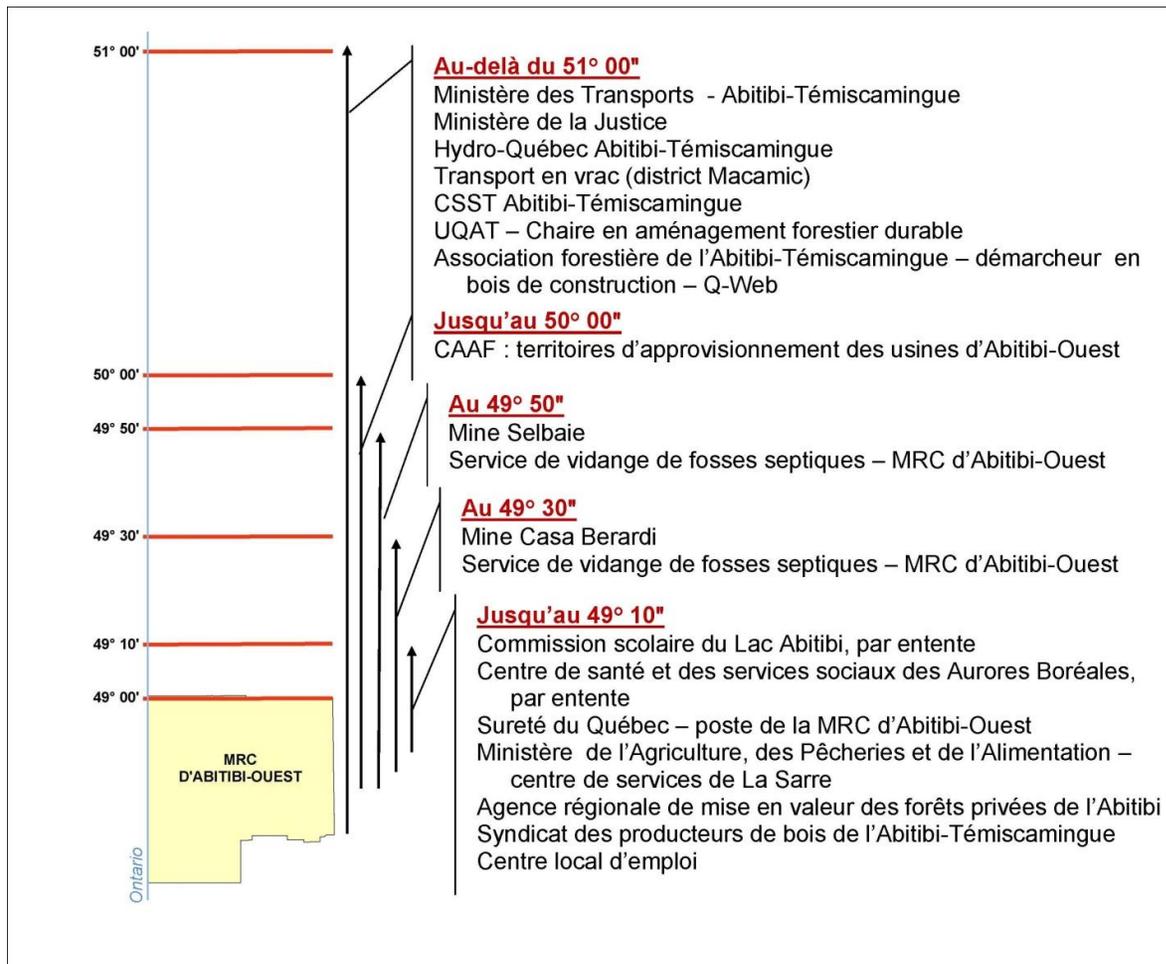


En plus de cette répartition de la population, il importe de souligner un autre aspect majeur dans le portrait de l'occupation territoriale : l'étalement. Presque tout le territoire est habité mais de façon éparse. Un réseau routier long de 1 138 kilomètres a permis l'établissement des habitants dans tous les coins de la MRC. La densité d'occupation y est de 6,3 personnes au kilomètre carré.

L'Abitibi-Ouest et le Nord du 49° parallèle

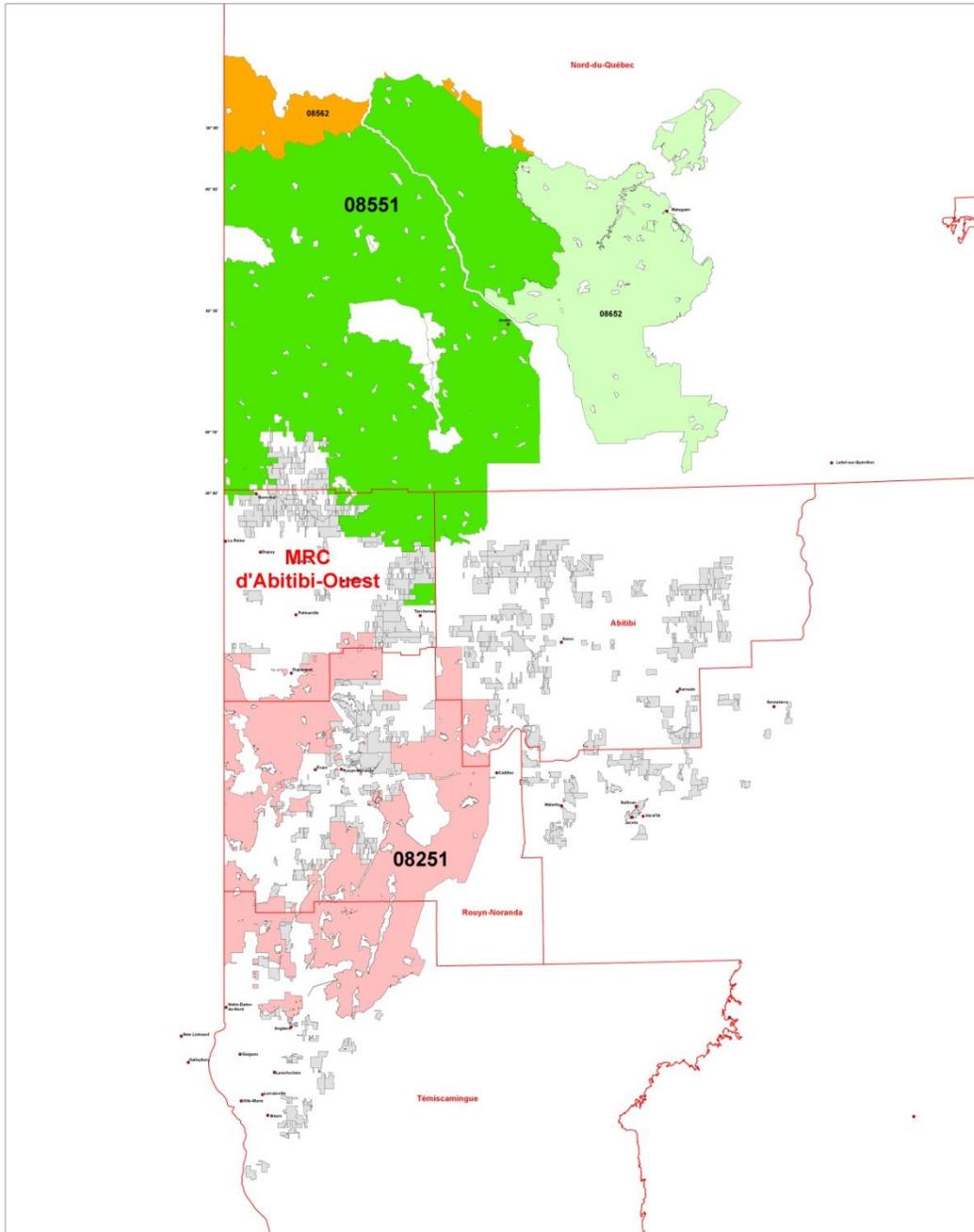
Au-delà de cette brève présentation de notre territoire, il importe de souligner qu'il existe des liens solides entre le territoire situé au Nord du 49° parallèle et celui de la MRC.

Qu'il s'agisse de liens routiers, des services gouvernementaux, des rapports socio-économiques étroits, de la similitude de paysages, de la zone d'influence de La Sarre et autres, ces éléments partagés entre « *le Nord et le Sud* » confirment l'existence de liens solides entre ces territoires.



La forêt publique en Abitibi-Ouest

Les usines de transformation du territoire de la MRC sont alimentées par des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) en provenance des unités d'aménagement (UA) 085-51 et 082-51.



Les lots intramunicipaux en Abitibi-Ouest

Il y a près de vingt ans, le gouvernement du Québec et des intervenants régionaux s'associaient pour signer « *L'entente spécifique sur la mise en valeur des lots intramunicipaux de l'Abitibi-Témiscamingue* » (ELIAT), une première dans ce domaine. Graduellement, onze (11) conventions d'aménagement forestier (CvAF) furent mises en place sur le territoire de la MRC d'Abitibi-Ouest. Cette entente spécifique, jumelée avec les activités d'aménagement forestier en forêt privée, a permis le maintien de nombreux emplois au sein d'entreprises, de coopératives et de regroupements de travailleurs sur le territoire de la MRC d'Abitibi-Ouest.

Au niveau territorial, les retombées sont nombreuses :

- Création d'un comité consultatif multiresource;
- Adoption d'un mode de fonctionnement;
- Adoption des règles de contribution au Fonds de mise en valeur des lots intramunicipaux (FMVLI);
- Adoption d'un mode de redistribution et l'identification des priorités d'investissement en termes de mise en valeur permettant aux municipalités de tirer des bénéfices socio-économiques directs provenant de leur territoire.

Des modalités adaptées à notre vision, à nos particularités distinctes et uniques ont été mises en place et nous différencient des autres territoires.

Au niveau local, la présence de ces CvAF représente la création de comités de planification et de travail, la prise en compte des préoccupations des citoyens et des utilisateurs de la forêt, l'identification des travailleurs disponibles et de leurs compétences, l'organisation des équipes de travail, la réalisation des travaux et du suivi qui en découle, des gains ou parfois des pertes financières et ainsi de suite.

NOS PRÉOCCUPATIONS

1. Déléataire et partenaire

La **politique sur les forêts de proximité** mentionne que le déléataire d'une forêt de proximité (FP) est nécessairement une municipalité locale, une MRC, un conseil de bande autochtone ou un regroupement de ces instances. Aussi, il est précisé que « *le déléataire peut s'adjoindre des partenaires pour la gestion de sa forêt de proximité* ».

À la séance d'information, nous avons demandé aux responsables du MRNF de « *décrire concrètement le rôle et les responsabilités d'un partenaire* ». Notre question demeure toujours.

Aussi, précisons que la Politique édicte que « *seul le déléataire est redevable de la gestion de la forêt de proximité* ».

Constats :

L'absence de définition concrète du terme « *partenaire* » soulève de nombreuses questions :

- Quelle est la distinction entre « *déléataire* » et « *partenaire* »?
- Est-ce qu'un partenaire participe financièrement au projet de FP? Est-ce qu'il assume sa part de risque?
- Lorsqu'on réfère aux lois municipales, dont notamment celles à l'égard des appels d'offres, de quelle latitude bénéficie une municipalité ou MRC pour développer des partenariats?
- Le partenariat peut porter sur quoi? La gestion? La réalisation des travaux? Le suivi et le contrôle? La reddition de comptes?
- Dans l'optique où un partenaire aurait des responsabilités liées à la gestion, pourquoi ne serait-il pas redevable?
- Un partenaire pourra-t-il soumissionner pour la réalisation des travaux?
- Une municipalité ou MRC est imputable; qu'en est-il du partenaire?

Quels modes de gestion pourront être retenus par le déléataire? Pour mener à bien un projet de FP, le déléataire doit avoir la possibilité de mettre en place un mode de gestion souple et flexible.

La Politique n'aborde pas la possibilité pour les municipalités et MRC de fonctionner sous la forme d'une **régie**. La régie permettrait, selon nous, une plus grande latitude dans la réalisation des mandats. Toutefois, un pouvoir délégué ne peut être sous-délégué.

RECOMMANDATIONS :

Définir le terme « partenaire » et les attentes.

Permettre au délégataire de mettre en place un mode de gestion souple et flexible telle une régie.

2. Pouvoirs et responsabilités du délégataire

« Le délégataire d'une forêt de proximité obtient la gestion d'un territoire forestier public et de certaines de ses ressources. »

Constats :

Pour les gestionnaires de conventions d'aménagement forestier (CvAF), il s'agit d'un changement majeur. En effet, jusqu'en 2013, ils se sont vu déléguer la gestion forestière d'un territoire. Or, les futures forêts de proximité (FP) concernent la gestion d'un territoire forestier public et de certaines de ses ressources.

Ces changements impliquent de nouvelles responsabilités et requièrent des expertises additionnelles de la part du délégataire.

2.1 Nouvelles responsabilités « obligatoires »

La transformation d'une CvAF en FP amène avec elle de nombreuses responsabilités additionnelles que nous qualifions d'« *obligatoires* » parce qu'elles font partie des responsabilités inhérentes au nouveau modèle proposé.

Parmi ces nouvelles responsabilités, mentionnons :

- L'obligation de réaliser une planification intégrée de l'ensemble des activités de mise en valeur. On entend, par planification intégrée, la planification et le développement de l'ensemble des ressources, à savoir : récolte forestière et travaux sylvicoles, biomasse forestière, produits forestiers non ligneux, récréo-tourisme, villégiature, etc.;
- L'obligation de mettre en place un mécanisme de gestion intégrée des ressources (GIRT) (sujet abordé au point 3);
- L'obligation de contribuer au Fonds des ressources naturelles (sujet abordé au point 4);
- La reddition de comptes (sujet abordé au point 10).

Constats :

Un recours à de nouveaux experts sera requis pour les délégataires. En effet, outre ce qui concerne les activités liées à la récolte et à l'aménagement forestier, dont l'expertise municipale a été développée depuis la fin des années 1990, la réalisation de la planification intégrée devra faire appel à de nouveaux domaines : aménagement du territoire pour le développement de la villégiature et du récréo-tourisme, spécialistes en développement de produits forestiers non ligneux et autres.

À cela s'ajoutent les investissements en termes de connaissance du territoire et de développement de nouveaux produits. Ces responsabilités se traduiront nécessairement en une augmentation des dépenses, sans revenus additionnels.

De plus, et jusqu'à maintenant, le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier (Volet II) a contribué à soutenir les activités de mise en valeur et d'acquisition de connaissances sur les territoires des CvAF. Lors de la séance d'information, les représentants du MRNF n'ont pu nous confirmer la poursuite de ce programme au-delà de 2013, ou la mise en place d'un autre programme de soutien similaire.

RECOMMANDATIONS :

Verser au délégataire d'un projet de forêt de proximité une aide financière au démarrage (incluant la conversion d'une CvAF ou d'un CtAF) et au développement de ses activités.

Maintenir le Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier (volet II) ou mettre à la disposition du délégataire de nouveaux programmes qui permettront de supporter les activités de mise en valeur et d'acquisition de connaissances sur les territoires de forêts de proximité.

Mettre en place un programme de transfert de connaissances et d'expertise qui sera accessible gratuitement au délégataire d'une forêt de proximité.

Mettre à la disposition du délégataire les outils (financiers et autres) pour assumer les nouvelles responsabilités.

2.2 Responsabilités accrues en matière de gestion forestière

Lorsqu'on compare aux actuelles CvAF, on note une augmentation significative des responsabilités en matière de gestion forestière, dont et plus particulièrement :

- L'octroi des permis d'intervention sur le territoire de la FP;
- La surveillance et le contrôle des interventions en milieu forestier, conformément à la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et aux règlements qui en découlent;
- La possibilité de restreindre ou d'interdire l'accès aux chemins multiusages pour des raisons d'intérêt public.

Constats :

Le délégataire devra donc assumer plus de responsabilités en matière de gestion forestière. Pensons notamment à l'analyse et l'émission des permis d'intervention, la perception des droits et la gestion administrative de ces nouvelles responsabilités.

Aucun mécanisme de transfert d'expertise et de connaissances n'est prévu dans la Politique pour ces responsabilités accrues. Un accompagnement de l'État est nécessaire à un tel transfert. Par exemple :

- Quels sont les lois, règlements et normes applicables à l'émission des permis d'intervention? Quelle est la tarification?
- Quelles sont les responsabilités du délégataire dans le cadre de l'émission de ces permis?
- Quel suivi doit être fait et qui en a la responsabilité?

Aussi, un bon nombre de questions sont soulevées quant aux responsabilités du délégataire :

- Le témoin d'une infraction déposera sa plainte auprès de qui?
- Qui est le responsable d'assurer le suivi et la gestion de ces plaintes?
- À qui seront versées les amendes imposées?
- Quel sera le coût des poursuites et qui les assumera?
- À qui seront versés les gains liés à une poursuite? Si les gains demeurent au délégataire, est-ce que ces gains couvriront les dépenses de poursuite? Si non, comment rentabiliser un projet de FP?

RECOMMANDATIONS :

Mettre en place une stratégie de transfert de connaissances et d'expertise qui sera accessible gratuitement au délégataire d'une forêt de proximité.

Mettre à la disposition du délégataire un service de contentieux et cela, sans frais ni honoraires.

Habiller le délégataire à exercer les nouvelles responsabilités et fournir les immunités en découlant.

Mettre en place un programme visant à soutenir financièrement les responsabilités accrues en matière de gestion forestière.

2.3 Les chemins multiusages

La Politique précise qu'en matière de forêt, le délégataire aura la responsabilité de construire et d'entretenir les chemins multiusages. De plus, le délégataire aura la possibilité de restreindre ou d'interdire l'accès aux chemins multiusages pour des raisons d'intérêt public.

Constats :

La question des chemins multiusages est un enjeu majeur, tant pour le délégataire que pour les utilisateurs du territoire.

De nombreux ponts arrivent à la fin de leur durée de vie de conception. Alors, des études de résistance réelles sont nécessaires afin de permettre d'allonger leur durée de vie utile afin de limiter les investissements en infrastructure. Ces études demandent des ressources professionnelles que les délégataires de FP n'auront pas et qu'ils ne pourront se payer.

Le délégataire ne sera pas en mesure d'assumer l'ensemble des coûts liés à la construction et l'entretien de chemins. Prenons l'exemple de l'industrie forestière : l'État a reconnu qu'elle n'était plus en mesure de supporter cette activité. Quant au crédit d'impôt pour les travaux de construction et d'entretien de chemins forestiers, le rapport du vérificateur général parle par lui-même.

De plus, faut-il le mentionner, les constructions de chemin en forêt sont des travaux qui peuvent être régis par la Loi sur les relations du travail, la formation professionnelle et la gestion de la main-d'oeuvre dans l'industrie de la construction (Loi R-20). Dans ce cas, les travailleurs seraient soumis au décret de la construction et les délégataires de FP à la surveillance de la Commission de la construction du Québec. Les coûts des chemins forestiers augmenteront de façon significative et les exigences des différentes lois applicables feront en sorte que le délégataire d'une FP ne pourra en assumer tant les coûts que la gestion.

La FP sera-t-elle une entreprise d'exploitation forestière au sens de la Loi R-20? Il importe que le MRNF fasse la lumière sur ce dossier **avant** la mise en place des projets de FP.

En ce qui a trait à la possibilité de restreindre ou d'interdire l'accès aux chemins multiusages pour des raisons d'intérêt public, un recours à de nouveaux experts sera requis :

- Quelles seront les responsabilités du délégataire par rapport à celles du MRNF à l'égard de la sécurité?
- Comment assumer la responsabilité de restreindre ou d'interdire l'accès aux chemins multiusages pour des raisons d'intérêt public?
- À quels experts devra avoir recours le délégataire pour prendre une décision liée à la sécurité du public?
- Quels seront les coûts liés à cette expertise?

RECOMMANDATIONS :

Mettre en place un programme visant à soutenir financièrement les activités de construction et d'entretien des chemins multiusages. Ces chemins devront toutefois conserver le statut de chemins forestiers.

Conserver au ministère des Ressources naturelles et de la Faune ou autre ministère, la responsabilité de restreindre ou d'interdire l'accès aux chemins multiusages.

Faire la lumière sur le dossier de l'assujettissement des chemins forestiers à la Loi R-20 avant la mise en place des projets de forêt de proximité.

Préciser le statut des chemins multiusages, ainsi que les lois et règlements applicables.

2.4 Nouvelles responsabilités « variables »

La Politique mentionne que « *l'étendue des pouvoirs délégués est variable et tient compte notamment de l'intérêt et de la capacité du délégataire à s'acquitter des responsabilités qui en découlent et à développer ses compétences en la matière.* »

La politique présente un menu à la carte où les délégataires pourront, semble-t-il, choisir les responsabilités qui les intéressent.

Constats :

La direction générale régionale du MRNF en Abitibi-Témiscamingue a pour mandat de déléguer la gestion des droits fonciers pour le 31 mars 2013. On peut se poser différentes questions :

- Est-il réaliste de penser que la délégation se fera « *au cas par cas* » parmi les différents projets de FP?
- Qu'en sera-t-il des droits non délégués dans les projets de FP? Qui en héritera?
- Comment sera-t-il possible pour les détenteurs de droits et les citoyens de savoir ou se référer pour avoir des informations? MRNF? MRC? Municipalité locale?

Comment le MRNF entend-t-il évaluer la « *capacité du délégataire à s'acquitter des responsabilités* »? Quels critères seront utilisés pour faire cette évaluation?

Encore une fois, aucun mécanisme de transfert d'expertise et de connaissances n'est prévu dans la Politique pour ces nouvelles responsabilités. Un accompagnement de l'État est nécessaire à un tel transfert. Par exemple :

- Quels sont les lois, règlements et normes applicables à l'émission des droits fonciers?
- Le MRNF fournira-t-il de la documentation déjà approuvée par des professionnels (notaires, avocats ou autres)?
- Quelles sont les responsabilités du délégataire dans le cadre de l'émission de ces droits?

Ces nouvelles responsabilités soulèvent encore une fois de nombreuses questions :

- Quels ont été les coûts des poursuites et qui les assumera?
- À qui seront versés les gains liés à une poursuite?
- Si les gains demeurent au délégataire, est-ce que ces gains couvriront les dépenses de poursuite? Si non, comment rentabiliser une FP?
- Est-ce que ces responsabilités sont susceptibles de mettre en péril la rentabilité de la FP? Qu'arrive-t-il si c'est le cas?

RECOMMANDATIONS :

Mettre en place une stratégie de transfert de connaissances et d'expertise qui sera accessible gratuitement au délégataire d'une forêt de proximité.

Mettre à la disposition du délégataire un service de contentieux et cela, sans frais ni honoraires.

Habiliter le délégataire à exercer les nouvelles responsabilités et fournir les immunités en découlant.

Mettre en place un programme visant à soutenir financièrement les nouvelles responsabilités.

3. Gestion intégrée des ressources et du territoire

Le délégataire d'une FP aura l'obligation de mettre en place un mécanisme de gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT) en plus d'inviter la population de sa communauté à participer à la gestion de la forêt de proximité.

Constats :

Une structure de GIRT est à mettre en place. Des mécanismes sont à adopter et des expertises sont requises. Il s'agit d'un travail à long terme qui demande une très grande mobilisation bénévole des groupes ciblés.

Sachant que la *Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier* (LADF) prévoit la composition minimale des tables locales GIRT, est-ce que le MRNF va obliger la même composition dans le cadre de la FP? Si oui, alors les mêmes représentants/groupes se retrouveront sur de nombreuses tables...

Le respect des besoins des détenteurs de droits ainsi que des usagers du territoire de la forêt de proximité vont demander au délégataire un travail de concertation afin de répondre aux attentes de tous. Comment peut-on quantifier l'importance environnementale de la diversité de la faune ailée en comparaison avec l'importance sociale d'un site récréatif ou l'importance économique de l'activité forestière? Cette problématique devra faire l'objet de discussion afin d'en venir à un consensus permettant de répondre aux besoins de tous.

Dans le cas de la MRC d'Abitibi-Ouest, le territoire sous CvAF est contigu à celui sous UA. Les structures d'harmonisation mises en place dans le cadre de la LADTF (table GIRT) pourraient très bien étendre leurs activités afin d'englober le territoire des forêts de proximité afin d'éviter le dédoublement des structures et la « sur-utilisation » des bénévoles y siégeant.

En Abitibi-Témiscamingue, des tables GIRT ont été créées pour chacun des territoires de MRC ce qui représente une échelle acceptable pour la prise en considération des besoins des utilisateurs du territoire de la forêt de proximité.

RECOMMANDATION :

Permettre la possibilité d'élargir le mandat des tables de GIRT actuelles, afin de pouvoir y inclure les territoires de forêt de proximité et d'assurer le financement pour le fonctionnement de ces structures répondant à la LADTF, et ce, à même les budgets du MRNF.

4. Contribution au Fonds des ressources naturelles

En plus de la cotisation à la SOPFIM et à la SOPFEU, le délégataire devra contribuer au Fonds des ressources naturelles. L'ampleur de la cotisation reste à déterminer.

Le Fonds sur les ressources naturelles remplacera le Fonds forestier. Bien qu'il change de nom, ce Fonds continuera à financer, semble-t-il, les mêmes activités.

L'exemple du Fonds forestier

L'adoption du projet de Loi 136, au début des années 2000, avait fait en sorte que les municipalités signataires de CvAF avaient l'obligation de contribuer au Fonds forestier provincial.

La MRC d'Abitibi-Ouest et d'autres MRC et municipalités du Québec, signataires de CvAF, ont alors demandé au ministre des Ressources naturelles d'exempter les CvAF de tout versement au Fonds forestier provincial, afin de laisser le maximum de marge de manoeuvre financière aux régions pour favoriser, le développement économique de leur milieu par la mise en valeur des terres publiques intramunicipales.

En décembre 2003, le Gouvernement du Québec a reconnu le statut des CvAF en adoptant le projet de Loi 14 qui a notamment fait en sorte d'exempter les CvAF de la contribution au Fonds forestier provincial.

Constat :

Qu'en est-il aujourd'hui? Pour quelles raisons les mêmes territoires, à partir de 2013, auraient à contribuer à ce Fonds?

La contribution au Fonds aura certainement une incidence sur la rentabilité des projets. Considérant les investissements importants à réaliser pour la mise en place d'un projet de FP, le MRNF devrait dispenser le délégataire de verser une contribution au Fonds des ressources naturelles.

RECOMMANDATION :

Dispenser le délégataire de contribuer au Fonds des Ressources naturelles.

5. Aménagement forestier

À l'intérieur de la forêt de proximité, plusieurs modes d'aménagement sont possibles. L'aménagement écosystémique est l'un des modes possibles. La prise en compte de la forêt naturelle comme modèle d'aménagement apporte une vision écologique de gestion des forêts qui permettra à la forêt de proximité d'être plus centrée sur les trois axes de l'aménagement durable : environnemental, économique et social.

Constats :

L'aménagement écosystémique requiert plusieurs assouplissements des normes et règlements actuellement appliqués en forêt publique.

- Est-ce que le cadre légal de la forêt de proximité permettra l'application de concepts tel que l'aménagement écosystémique sans l'obligation de demandes de dérogation?
- Quelle latitude sera donnée aux professionnels forestiers dans l'application de nouveaux concepts?

RECOMMANDATIONS :

Accorder une latitude aux professionnels forestiers dans l'application de nouveaux concepts en aménagement forestier.

Intégrer dans un cadre légal l'application de nouveaux concepts.

6. Certification forestière

La certification forestière n'est pas obligatoire. Toutefois, le MRNF encourage le délégataire à obtenir la certification forestière du territoire sous sa gestion. Les coûts relatifs à cette certification doivent être assumés par le délégataire.

Constats :

Sachant qu'il y a de plus en plus de demandes pour des produits certifiés, la certification forestière s'imposera-t-elle d'elle-même?

La certification forestière nécessitera certainement le recours à des expertises. De plus, le coût inhérent à l'obtention d'une certification forestière est assurément non négligeable.

RECOMMANDATION :

Si la certification forestière devient un impératif par les forces du marché, mettre en place un programme visant à soutenir (outils financiers et expertise) la certification des projets de FP.

7. Mise en marché des bois

La Politique précise que le délégataire choisit la façon dont les volumes de bois récoltés sur le territoire de la FP sont mis en marché. Si le délégataire souhaite vendre ses bois aux enchères, il doit le faire par l'intermédiaire du bureau de mise en marché des bois (BMMB).

Constats :

Le prix de vente du bois est un élément très sensible :

- Qu'en est-il du marché aujourd'hui? Le contexte n'est pas là. Quand est-ce que ça va reprendre?
- Comment obtenir des prix dans une situation de monopole?
- Est-ce que la vente aux enchères via le BMMB représente une solution envisageable? Quelles sont les conditions (\$) pour utiliser cette structure?

RECOMMANDATION :

Fournir au délégataire les outils légaux et réglementaires nécessaires pour être à la fois compétitif et agir comme une entreprise privée.

8. Processus d'appel d'offres

La Politique précise l'importance du respect du cadre légal et réglementaire, dont le processus d'appel d'offres.

Constat :

Les lois municipales sont strictes, notamment à l'égard des appels d'offres. Nous ne nous opposons pas à l'application du processus d'appels d'offres. Nous tenons toutefois à souligner la lourdeur du processus et le fait qu'il met un frein à toute compétitivité avec le privé.

RECOMMANDATION :

Fournir au délégataire les outils légaux et réglementaires nécessaires pour être à la fois compétitif et agir comme une entreprise privée.

9. Utilisation et répartition des revenus et des profits

En principe, une municipalité ne peut se livrer à des activités commerciales car elle n'en a pas le pouvoir et que ceci serait contraire aux fins pour lesquelles elle a été créée. Elle ne peut contracter, transiger, s'obliger et obliger les autres envers elle que dans les limites de ses attributions.

RECOMMANDATION :

Fournir au délégataire les outils légaux et réglementaires nécessaires pour être à la fois compétitif et agir comme une entreprise privée.

10. Reddition de comptes

Selon le projet de politique, la reddition de comptes sera faite sous les formes suivantes :

- Reddition de comptes annuelle faite à la ministre et à la population. Elle prend la forme d'un rapport sur les états financiers, les activités réalisées et l'atteinte des objectifs;

- Bilan quinquennal de la gestion (bilan de la mise en œuvre, bilan des objectifs, bilan de l'état de la forêt, etc.). Ces bilans comprendront une évaluation de l'atteinte des objectifs et des résultats fixés pour la FP et du respect des objectifs de la Politique.

De plus, lors de la soirée d'information, les représentants du MRNF nous ont informés que la reddition de comptes doit être faite selon l'année financière du MRNF, soit du 1^{er} avril au 31 mars, alors que l'année financière des municipalités est obligatoirement du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Constat :

La reddition de comptes est laborieuse et complexe, en plus de ne pas être sur la même année financière que celle des municipalités et MRC. Il en découle une augmentation de la charge de travail et une augmentation des dépenses.

Des questions demeurent encore une fois sans réponse :

- Sur quoi précisément portera la reddition de comptes? À quels experts devons-nous nous référer? Financiers? Forestiers? Autres? Sous forme d'audits?
- Sur la base de quels critères sera évaluée la reddition de comptes et que se passera-t-il si les critères ne sont pas atteints? Y aura-t-il un plan de redressement de proposé?
- Quelles seront les raisons qui pourraient amener à un non-renouvellement de la FP?

RECOMMANDATIONS :

Établir une reddition de comptes basée sur l'année financière établie du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Autoriser le MRNF à obtenir les données, provenant du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), contenues au poste de dépenses créé à cette fin.

11. Dépôt d'un projet de forêt de proximité

Le dépôt d'un projet doit se faire conformément au canevas de soumission (annexe 3) présenté dans la Politique.

Constats :

La préparation d'un projet de FP est complexe. À la lumière de ce qui est présenté et à la lecture des critères de sélection, le travail de présentation d'un projet sera nécessairement laborieux et mobilisera des ressources humaines et financières importantes.

Aucune aide financière n'est annoncée pour soutenir la préparation d'un projet.

RECOMMANDATION :

Mettre à la disposition des actuels gestionnaires de CvAF ou CtAF une aide financière visant à supporter la préparation et le dépôt d'un projet de forêt de proximité.

12. Mise en place des projets de forêt de proximité

Malgré l'ampleur des nouvelles responsabilités, il n'y a aucun mécanisme pour la mise en place des FP. De plus, toute forme d'accompagnement du MRNF fait l'objet d'un contrat à titre onéreux entre le délégataire et la direction générale régionale du MRNF.

Constats :

La mise en place d'un projet de FP nécessitera des investissements importants, et ce, même pour une conversion de CvAF. Outre les activités liées à la matière ligneuse (récolte et travaux sylvicoles), tout reste à faire. Toutes les nouvelles responsabilités et nouvelles façons de faire engendrent des coûts additionnels.

Le transfert de connaissances et d'expertise est à notre avis un élément majeur à considérer.

Il faut donner des moyens pour mettre en place un projet de FP viable.

12.1 Fonds de démarrage

Dans le contexte actuel de la crise forestière, avec les prix du marché que nous connaissons aujourd'hui, nous ne croyons pas qu'un projet de FP pourrait être viable au cours des premières années. De plus, la taille d'un projet de FP a un impact direct sur la rentabilité de celui-ci. Notre expérience des dernières années, comme gestionnaire d'une CvAF, et l'analyse des coûts liés aux nouvelles responsabilités nous le démontrent clairement.

Le support financier du MRNF est donc primordial pour supporter la mise en place des projets de FP.

RECOMMANDATION :

Verser au délégataire d'un projet de forêt de proximité une aide financière au démarrage (incluant la conversion d'une CvAF ou d'un CtAF) et au développement de ses activités.

12.2 Transfert d'expertise et de connaissances

Bien que le MRNF prévoit élaborer un guide pour accompagner les délégataires de gestion d'une FP, nous croyons que ce ne sera pas suffisant.

Le MRNF doit déployer tous les efforts nécessaires à la réussite de la mise en œuvre de sa Politique, notamment à l'égard de la mise en place et au fonctionnement des projets de FP.

Le transfert de nouvelles responsabilités envers le monde municipal ne peut se faire sans une stratégie de transfert d'expertise et de connaissances du MRNF auprès des délégataires des projets de FP. De plus, l'accès à cette stratégie doit être gratuite.

Cette stratégie pourrait notamment contenir :

- une gamme d'outils mis à la disposition du délégataire;
- un plan de formation pour toute nouvelle responsabilité transférée au délégataire;
- des ressources techniques et professionnelles pour accompagner le délégataire au cours de la mise en place de son projet de FP;
- des ressources financières pour toute nouvelle responsabilité transférée au délégataire d'une FP.

RECOMMANDATION :

Mettre en place une stratégie de transfert de connaissances et d'expertise qui sera accessible gratuitement au délégataire d'une forêt de proximité.

CONCLUSION

Dans le contexte de la crise forestière que nous vivons actuellement, la consultation publique sur les *Orientations relatives à la sélection, la mise en place et le fonctionnement des forêts de proximité* du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) prend tout son intérêt.

Nous croyons que le MRNF a bien compris ce que devrait être une forêt de proximité. Nous demeurons toutefois sur notre appétit quant aux moyens (financiers, expertise et autres) qui seront mis à la disposition du délégué dans la mise en place de ces forêts de proximité. L'interrogation demeure : avons-nous vraiment les moyens de nos ambitions?

Il importe de souligner que dans la Loi sur le développement durable, le législateur reconnaît l'obligation de prendre en considération les principes de « *subsidiarité* », de « *prévention* » et de « *précaution* ». Cette obligation et ces principes devront être au cœur des forêts de proximité.

De plus, nous considérons qu'une forêt de proximité peut contribuer largement à l'occupation et à la vitalité du territoire de la MRC d'Abitibi-Ouest.

En tant que bénéficiaire d'un contrat d'aménagement forestier (CtAF), la MRC d'Abitibi-Ouest serait très certainement plus favorable à la mise en place d'une forêt de proximité et cela, en autant qu'il s'agisse bien d'une « *forêt de proximité* » et non d'une forêt limitée par de multiples frontières.

Nous vous remercions de toute l'attention que vous porterez à nos commentaires. L'avenir nous dira si la consultation a tout son sens, dans la mesure où le Gouvernement du Québec aura retenu nos préoccupations et recommandations.

En terminant, quelques réflexions, essentiellement de nature juridique, concernant les municipalités et MRC sont jointes en annexe.

MUNICIPALITÉ / MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ

Quelques précisions
de Me Jean Héту et Me Yvon Duplessis

La municipalité

De façon générale, la municipalité est une entité administrative qui a une existence propre et qui est habilitée par le gouvernement provincial à exercer, sur un territoire limité, des compétences qui lui sont conférées par la loi. Cette entité qui jouit de la personnalité juridique, bien qu'ayant une grande discrétion dans l'exercice de ses pouvoirs, demeure soumise à un certain contrôle provincial. La municipalité est donc une personne morale de droit public régie principalement par les règles du droit administratif même si le *Code civil du Québec* lui est maintenant applicable.

Au Québec, le terme « *municipalité* » désigne autant les municipalités locales que les municipalités régionales de comté (MRC).

Toutes deux sont définies comme des personnes morales de droit public formées des habitants et des contribuables de leur territoire. Soulignons de plus que la distinction entre « *municipalité* » (qui désignait le territoire érigé pour des fins de l'administration municipale) et « *corporation municipale* » (qui désignait la personne morale) a été abolie et le terme « *municipalité* » signifie aujourd'hui uniquement la personne morale. Lorsque le législateur veut faire référence au territoire sur lequel la personne morale a compétence, il s'exprime clairement en mentionnant qu'il s'agit du territoire de la municipalité.

Même si une municipalité est une « *personne* », elle ne peut de fait s'identifier ni à une personne physique ni même à une personne morale de droit privé (compagnie) dont les fins sont très éloignées de celles poursuivies par nos institutions municipales. En effet, ces dernières sont animées par l'intérêt public et exercent des fonctions administratives alors que les premières sont souvent créées pour des raisons fiscales ou de responsabilité limitée et ont habituellement pour but la recherche du profit. Une municipalité assure la paix et la tranquillité publique par l'adoption de règlements et fournit des services dans l'intérêt général. L'objectif d'une municipalité est de « *fournir des services à un groupe de personnes, dans une localité, en vue d'en améliorer la santé, le bien-être, la sécurité et le bon gouvernement* »¹.

¹ 114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Ville de Hudson (2001) 2 R.C.S. 241-263

En principe, une municipalité ne peut se livrer à des activités commerciales car elle n'en a pas le pouvoir et que ceci serait contraire aux fins pour lesquelles elle a été créée. Elle ne peut contracter, transiger, s'obliger et obliger les autres envers elle que dans les limites de ses attributions. Les tribunaux ont répété à plusieurs reprises qu'on ne saurait donner à des municipalités le caractère de commerçantes se livrant à des activités axées sur l'appât du gain. **La notion de service public qui doit animer une municipalité repousse la notion de profit que ce soit pour la vente d'eau ou la fourniture d'un autre service.**

Même si les municipalités exercent des pouvoirs délégués par le gouvernement provincial, elles ne sont pas des représentantes de la Couronne. Le *Code civil du Québec* distingue d'ailleurs clairement entre la *Couronne provinciale*, maintenant désignée par le terme *État*, et les personnes morales de droit public qui regroupent, notamment, les municipalités. **Les municipalités ne peuvent donc pas jouir des immunités et des privilèges de la Couronne; les immunités ou privilèges dont peuvent profiter les municipalités ainsi que les élus locaux et les employés municipaux doivent en général être expressément prévus dans des textes législatifs.**

Au risque de nous répéter, les municipalités ont tous les pouvoirs que le *Code civil* attribue aux personnes morales, sous réserve des dispositions de la législation municipale qui viennent élargir ou restreindre la portée des articles du Code. **On se rappellera par exemple que les règles du droit municipal interdisent de sous-déléguer un pouvoir délégué par le *Parlement provincial (delegatus non potest delegare)* ou d'agir en dehors de son territoire.**

Les municipalités régionales de comté (MRC)

Les MRC ont remplacé les anciennes corporations de comté dont l'origine remontait à la création à nos premières institutions municipales en 1855. Alors que les corporations de comté ne concernaient que les municipalités rurales de leur territoire, les nouvelles structures régionales ont d'abord été mises sur pied en 1979, en vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, afin de regrouper aussi les villes pour des fins d'aménagement du territoire. Depuis cette date, de nouveaux pouvoirs ont été confiés aux MRC et ces dernières jouent de plus en plus un rôle important dans l'organisation municipale du Québec.

La MRC est administrée par un conseil qui se compose du maire de chaque municipalité dont le territoire fait partie de la MRC ainsi que, le cas échéant, des autres représentants (conseillers municipaux) prévus dans le décret constituant la MRC. Ce conseil est présidé par un préfet choisi, pour deux ans, parmi les maires.

Les municipalités n'ont que les pouvoirs que la loi leur accorde. Ce principe unanimement reconnu dans notre droit municipal s'applique à toutes les municipalités qu'elles soient locales ou régionales. Il ne faut donc pas s'étonner de retrouver dans la législation municipale une multitude de dispositions habilitant les MRC à exercer certains pouvoirs et précisant parfois la façon de les exercer.

Pouvoirs des municipalités régionales de comté

En bref, il s'agit d'un gouvernement régional dont les compétences sont expressément prévues par la loi ou qui lui sont attribuées par délégation ou entente intermunicipale. Cette autorité régionale ne possède pas le pouvoir de taxer, sauf à l'égard d'un territoire non organisé (TNO), où elle joue le rôle d'une municipalité locale, et se finance donc par des quotes-parts imposées aux municipalités locales et par des subventions gouvernementales.

La revue des pouvoirs des MRC

- Les pouvoirs corporatifs.
- Les pouvoirs d'aide et de subvention.
- Les pouvoirs administratifs.
- Les pouvoirs à l'égard des membres du conseil.
- Les pouvoirs en matière de finances.
- Les pouvoirs en matière d'emprunt.
- Les pouvoirs en matière de justice.
- Les pouvoirs en matière d'urbanisme.
- Les pouvoirs en diverses matières.

Un cas particulier : les territoires non organisés

En vertu de l'article 8 de la *Loi sur l'organisation territoriale municipale*, une MRC dont le territoire comprend un territoire non organisé (TNO) est réputée être une municipalité locale afin de gérer ce territoire. À moins que le contexte ne s'y oppose (ex. : les citoyens des TNO n'ont pas droit à des représentants qu'ils peuvent élire), le conseil de la MRC jouit à l'égard du TNO de tous les pouvoirs d'une municipalité locale.

Bien plus, la MRC possède certains pouvoirs particuliers concernant :

- L'adoption de règlements, résolutions ou autres actes différents selon des parties du territoire ou pour une partie seulement.
- L'institution d'un comité local formé de personnes élues selon les modalités et les règles que le conseil détermine.

- L'attribution de pouvoirs d'étude et de recommandation au comité local.
- L'obligation d'ajuster les règlements d'urbanisme du TNO en fonction du schéma d'aménagement.
- La contribution au financement d'un organisme s'occupant de promotion et de développement économique.

Voilà brièvement et même très brièvement, quelques réflexions devant être considérées puisque le « *déléataire* » d'une forêt de proximité peut être une municipalité ou une MRC.

Biographie

Guide explicatif - La municipalité régionale de comté - Compétences et responsabilités, Direction de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), Avril 2009

Droit municipal - Principes généraux et contentieux - L'organisation municipale, Me Jean Héту et Me Yvon Duplessis avec la collaboration de Me Lise Vézina, novembre 2002

Droit municipal - Principes généraux et contentieux - Les municipalités, Jean Héту, Yvon Duplessis et Dennis Pakenbam, 1998