



Améliorer l'efficacité réglementaire : Une solution à guichet unique pour le secteur forestier du Canada



FPAC.ca
APFC.ca

Association des produits forestiers du Canada (APFC)
Août 2025

Introduction

Le secteur forestier du Canada est un pilier de l'économie nationale et un fournisseur essentiel de solutions pour les principales priorités politiques d'aujourd'hui, de [l'abordabilité du logement](#) et [de l'emploi et du développement rural](#), en passant par [la réconciliation économique avec les Autochtones](#), [la résilience aux feux de forêt](#) et plus encore. Le secteur soutient plus de 200 000 emplois directs, génère une activité économique annuelle de 87 milliards de dollars et est l'une des cinq principales industries exportatrices du pays, ayant fait des exportations de 37 milliards de dollars en 2024.

Malgré ces contributions, le plein potentiel du secteur est freiné par une complexité réglementaire grandissante. Les entreprises forestières doivent composer avec des mandats fédéraux et provinciaux qui se chevauchent et, parfois, se contredisent, ce qui décourage les investissements et nuit à la compétitivité dans un contexte marqué par une concurrence mondiale et des turbulences géopolitiques accrues.

L'APFC estime qu'il faut de toute urgence éliminer les chevauchements au palier fédéral avec des systèmes provinciaux rigoureux, et clarifier les rôles et les responsabilités. Chacun de ces facteurs est devenu un obstacle majeur aux activités commerciales, même si les provinces ont des systèmes de gestion des forêts de calibre mondial. Il ne s'agit pas uniquement de simplifier la réglementation, mais d'adopter une approche plus intelligente, axée sur les résultats, qui tire parti des systèmes efficaces existants pour créer des emplois et faire plus avec moins, à moindre coût pour les contribuables canadiens.

Les enjeux n'ont jamais été aussi importants. Entre 2013 et 2023, 49 scieries ont fermé leurs portes et plus de 8 700 emplois ont été définitivement perdus—souvent dans des communautés éloignées et dépendantes de la forêt, où les emplois permettant de soutenir une famille sont plus rares. Le plan fédéral *Maisons Canada*, qui vise à pratiquement doubler le nombre de mises en chantier pour construire 500 000 nouvelles habitations par année, prévoit utiliser les produits forestiers comme moteur essentiel pour atteindre cet objectif. Sans un secteur des produits forestiers florissant, la réussite de ce plan est compromise. Le secteur de la pâte à papier et du papier est confronté à des défis similaires, même s'il offre des produits essentiels aux Canadiens et présente un potentiel d'innovation faible en carbone.

Le [mandat](#) que le premier ministre Carney a confié au Cabinet prévoit une nouvelle approche de gouvernance visant à stimuler la productivité, à éliminer les obstacles commerciaux et à attirer les investissements privés. L'APFC salue la récente [annonce](#) du premier ministre Carney, qui offre au secteur un programme d'aide de 1,25 milliard de dollars. C'est un pas dans la bonne direction pour rétablir la

compétitivité, même s'il faut faire plus. **L'APFC présente quatre recommandations pratiques au gouvernement fédéral—donnant des exemples précis des domaines où ces mesures sont les plus urgentes—qui aideront à réduire les coûts, à stimuler la productivité et à renforcer la croissance économique.**

Le coût de la complexité réglementaire pour les entreprises et les communautés canadiennes

Le secteur forestier du Canada est tenu de respecter l'un des cadres réglementaires les plus complexes du monde. Les entreprises doivent se conformer à trois paliers qui se chevauchent : les lois fédérales, les lois provinciales et la certification d'aménagement forestier durable (AFD) d'un organisme tiers, qui sont toutes intégrées aux procédures opérationnelles propres à chaque entreprise. Bien que chaque palier vise à protéger les écosystèmes et à assurer la durabilité, l'effet cumulatif crée un système fragmenté, redondant et inefficace.

Selon la [Fédération canadienne de l'entreprise indépendante \(FCEI\)](#), **le respect de la réglementation fédérale, provinciale et municipale a coûté 51,5 milliards de dollars aux PME en 2024—dont 17,9 milliards (près de 35 %) découlaient de la paperasserie (règlements obsolètes et trop complexes). Une entreprise moyenne consacre 735 heures (92 jours) au respect de la réglementation, dont 256 heures (32 jours) uniquement à la paperasserie.** De plus, les fardeaux réglementaires s'alourdissent : entre 2006 et 2021, [Statistique Canada](#) a signalé une augmentation annuelle de 2,1 % des exigences réglementaires fédérales, alors que la [FCEI](#) indique une augmentation de 8,6 % (58 heures) du temps consacré au respect de la réglementation entre 2020 et 2024.



Les membres de l'APFC estiment que les **scieries dépensent environ 46 millions de dollars en frais de rapport, chaque année**. Ce chiffre exclut les opérations de récolte et les contractants,¹ qui représentent plus de 17 000 entreprises et environ 20 % de la main-d'œuvre du secteur forestier, qui font face à leurs propres coûts réglementaires et défis. Pour illustrer les défis à relever, une entreprise forestière type doit composer avec les éléments suivants :

- Au moins **huit lois fédérales qui se chevauchent**, notamment la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les espèces en péril* (LEP) et la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* ;
- De **20 à 34 lois provinciales** ;
- **Des certifications d'aménagement forestier durable (AFD) d'un organisme tiers** (p. ex. la Sustainable Forestry Initiative, le Forest Stewardship Council et le Program for the Endorsement of Forest Certification), qui sont une exigence minimale pour l'accès au marché ;
- **Des procédures d'exploitation forestière, propres à chaque entreprise**, tenant compte des répercussions écologiques et sociales à court et à long terme (jusqu'à 100 ans) afin d'assurer un approvisionnement stable ;
- **La participation du public local** au processus décisionnel par des consultations et **la reconnaissance des droits des peuples autochtones** ;²

¹ *Sommaire – Statistiques relatives à l'industrie canadienne*, données pour le Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), codes [113](#) (Foresterie et exploitation forestière) et [1153](#) (Activités de soutien à la foresterie) par Industrie, Sciences et Développement économique Canada (ISDE) (9 juin 2025).

² [La participation du public](#) et [Les peuples autochtones et les forêts](#) par le Conseil canadien des ministres des forêts (CCMF) (n.d.).

- Dans la plupart des provinces, les plans de gestion forestière sont également **approuvés par des forestiers professionnels agréés** et sont sujets à un important engagement et à de vastes consultations.³

Cette complexité n'assure pas nécessairement une meilleure protection. Elle entraîne plutôt :

- **Un conflit de juridiction** dû à la non-concordance des normes fédérales et provinciales ;
- **Le chevauchement** des autorisations, de la conformité et des rapports pour une même activité ;
- **Des retards** dans l'approbation des projets et l'accès aux fibres, qui perturbent la planification progressive essentielle à l'exploitation forestière ;
- **Une incertitude réglementaire** qui décourage les investissements ;
- **Des pertes d'emplois** dues à la réduction ou à la cessation d'activités en raison d'investissements et d'un accès aux fibres insuffisants ;
- **Une compétitivité mondiale réduite** ;
- **Des stratégies fragmentées sur les feux de forêt et le climat**, qui sous-exploitent le rôle de la foresterie comme partenaire clé de l'offre de solutions efficaces pour relever ces défis pressants.

L'APFC définit le « chevauchement » comme deux paliers de gouvernement régissant la même activité par des processus distincts (p. ex. permis parallèles), et le « conflit » comme les cas où les réglementations sont contradictoires ou pratiquement incompatibles. Par exemple, un projet de passage à flux unique peut nécessiter à la fois un permis provincial (en vertu de *Loi sur les terres de la Couronne* ou de la *Loi sur les ressources en eau*) et une autorisation fédérale en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Pour mieux comprendre les chevauchements réglementaires, l'APFC a comparé les lois fédérales touchant les scieries et les règlements provinciaux.⁴ Cinq des dix lois étudiées—notamment le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers (REFPP)* et le *Code de pratique pour le secteur des pâtes et papiers*, le *Règlement sur les urgences environnementales (UE)*, le *Programme de déclaration des émissions de gaz à effet de serre (PDEGS)* (qui ne s'applique pas au Manitoba) et les *Normes canadiennes de qualité de l'air ambiant (NNQAA)*—comportent des éléments qui se chevauchent dans presque toutes les provinces. **Les dix lois fédérales, à l'exception du système de tarification fondé sur le rendement, qui sert de filet**

³ *Canadian Forestry Regulations and Standards* par le National Council for Air and Stream Improvement (NCASI) (2021).

⁴ L'examen visait le Plan de gestion des produits chimiques, l'Inventaire national des rejets de polluants, le Règlement sur les urgences environnementales, le Règlement multisectoriel sur les polluants atmosphériques, le Code de pratique pour le secteur des pâtes et papiers, les Normes canadiennes de qualité de l'air ambiant, le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers, le Programme de déclaration des émissions de gaz à effet de serre, le système de tarification fondé sur le rendement et le Règlement sur l'électricité propre.

de sécurité, ont toutes un équivalent provincial, ce qui entraîne une double déclaration, des normes contradictoires et une confusion réglementaire.

Le Canada doit moderniser le cadre réglementaire de la foresterie afin de stimuler la productivité, d'éliminer les obstacles commerciaux et de catalyser les investissements. Le reste de ce document présente quatre recommandations ciblées à l'intention du gouvernement fédéral afin de simplifier et d'harmoniser le cadre réglementaire pour le 21^e siècle. Il présente également deux pratiques réglementaires exemplaires—l'une nationale et l'autre internationale—afin de démontrer qu'il est possible d'avoir une réglementation intelligente.



Comment le gouvernement fédéral peut créer un cadre réglementaire à guichet unique efficace

Le nouveau gouvernement fédéral du Canada a reconnu que la paperasserie administrative inefficace—des règlements obsolètes et trop complexes—augmente les coûts, réduit la productivité et freine la croissance économique. Le gouvernement reconnaît également que l'élimination des règlements obsolètes, la réduction des

chevauchements avec les règles provinciales et l'amélioration de l'accès aux services et de leur prestation sont essentielles pour revitaliser l'économie canadienne.

1. Élargir l'utilisation et améliorer la reconnaissance des accords bilatéraux d'équivalence officiels.

Le gouvernement fédéral devrait établir des accords clairs et officiels reconnaissant les normes provinciales qui répondent aux exigences fédérales, en particulier pour l'habitat des poissons, les espèces en péril et le contrôle de la pollution. Ces accords sont une alternative efficace aux plans de rétablissement de large portée. Les efforts déployés en ce sens doivent être axés sur deux lois fédérales :

- Élargir l'utilisation et améliorer la reconnaissance des accords bilatéraux existants, notamment ceux qui sont visés par les articles 10 à 12 de la *Loi sur les espèces en péril (LEP)* ;
- Créer un règlement normatif sur les travaux et les eaux en vertu de la *Loi sur les pêches* codifiant les activités à faible risque ;
- Augmenter l'utilisation des codes de pratique et des « autorisations par catégorie » prévus dans la *Loi sur les pêches*.

2. Au besoin, adopter plus d'approches politiques de soutien.

Si les provinces ont déjà des règlements jugés équivalents aux règlements fédéraux en ce qui a trait aux résultats et à la rigueur, le gouvernement fédéral devrait envisager d'adopter une approche de soutien (p. ex. comme dans le cas de l'approche d'applicabilité du système de tarification fondé sur le rendement) afin de minimiser les chevauchements, de favoriser les gains d'efficacité et de permettre une souplesse provinciale. **Un exemple où cette approche devrait être adoptée est le Règlement fédéral sur les effluents des fabriques de pâte et de papier (REFPP), qui devrait servir de soutien** aux normes provinciales avec des limites de rejet satisfaisantes des principaux polluants visés par le REFPP et des programmes de surveillance environnementale. Le rapport des données sur les effluents devrait être harmonisé afin de respecter les exigences provinciales et fédérales, comme le prévoit l'*Environmental Protection and Enhancement Act* de l'Alberta.

3. Établir un modèle de réglementation à guichet unique dans tous les ministères fédéraux afin d'harmoniser les exigences de rapport et de permis.

L'adoption de systèmes de rapport harmonisés et de processus d'octroi de permis mutuellement reconnus aidera à éliminer les redondances administratives et à optimiser l'utilisation du temps pour le secteur et pour le gouvernement. **Le**

gouvernement fédéral peut s’inspirer du modèle législatif à guichet unique de l’Ontario et l’appliquer à l’échelle nationale (guichet unique vertical et horizontal entre les gouvernements et les ministères). Avec l’adoption d’un modèle à guichet unique, les processus pouvant permettre de faire des économies de temps et de coûts grâce à l’harmonisation sont entre autres les suivants :

- **Systèmes normalisés de rapport et d’inspection à tous les paliers de gouvernement :** La pollution environnementale des scieries (effluents, émissions, rejets) est sujette à des règlements fédéraux et provinciaux, ce qui crée un important chevauchement. Par exemple, les usines de pâtes et papiers doivent respecter les limites fédérales sur les effluents prévues par la *LCPE* (par l’intermédiaire du REFPF) et détenir des permis provinciaux pour les mêmes rejets. Dans toutes les provinces où la fabrication de produits forestiers occupe une grande place, les deux paliers de gouvernement exigent le suivi des émissions, la déclaration des rejets et le respect de limites pour les mêmes substances. La différence est purement administrative ; les objectifs sont les mêmes (la pureté de l’eau et de l’air), seuls les formulaires, les permis et les inspections se chevauchent. En fait, les entreprises font parfois l’objet d’inspections conjointes (les agents environnementaux fédéraux et provinciaux travaillant ensemble) afin d’alléger le fardeau, mais c’est une coordination informelle. Avec une véritable approche à guichet unique, il n’y aurait qu’un seul ensemble de rapports et d’inspections, acceptés par les deux paliers de gouvernement.
- **Portail unique pour le partage des données de surveillance environnementale et les rapports de conformité :** Les scieries soumettent des résultats d’analyse des effluents et des inventaires des émissions similaires aux organismes de réglementation fédéraux et provinciaux. En Colombie-Britannique, les entreprises font une série d’analyses de la qualité de l’eau pour respecter les règles fédérales sur les effluents, puis répètent ou reformulent les mêmes résultats pour respecter les conditions provinciales. De façon similaire, les installations déclarent chaque année leurs rejets de polluants au titre de l’Inventaire national des rejets de polluants (INRP) et des bases de données provinciales ou dans le cadre de la conformité aux permis—deux sources de déclaration pour les mêmes émissions.

4. Établir un processus de consultation des Autochtones fédéral-provincial et définir des voies plus claires pour un engagement communautaire significatif.

Quand des projets doivent être approuvés ou autorisés à la fois par le fédéral et le provincial, les communautés autochtones sont souvent consultées séparément par chaque gouvernement—ce qui crée des chevauchements inutiles, une confusion et des pressions sur la capacité. Ces processus parallèles peuvent répondre à des préoccupations identiques, mais ne sont pas officiellement combinés. Un seul processus de consultation permettrait de réduire le fardeau administratif des gouvernements et des communautés autochtones, de clarifier les voies d’engagement et d’assurer une participation plus significative et coordonnée. Cette approche respecte le devoir de consulter, tout en améliorant la clarté pour tous les groupes visés et en s’alignant sur le principe « un projet, une évaluation », et assure que les communautés autochtones sont efficacement engagées une seule fois par projet, plutôt que de nombreuses fois par des processus redondants, chronophages et nécessitant beaucoup de ressources.



Apprendre de chez soi et de l'étranger : Modèles pratiques pour une réglementation plus intelligente

Il existe des modèles éprouvés—au Canada et à l'étranger—pour simplifier la réglementation du secteur forestier.

En [Australie](#), où la gestion des forêts relève également des États et des territoires, la déclaration sur la politique forestière nationale ([National Forest Policy Statement \(NFPS\)](#)) de 1992 a créé une vision fédérale-provinciale de la gestion responsable. Cette vision est réalisée dans le cadre d'accords régionaux bilatéraux ([Regional Forest Agreements \(RFA\)](#)) de 20 ans solides et fondés sur des données scientifiques entre les gouvernements des États et le gouvernement fédéral, qui harmonisent la réglementation et offrent une certitude à long terme pour le secteur, les communautés et les objectifs de conservation. Le Canada a des outils similaires, comme les accords bilatéraux conclus en vertu des articles 10 à 12 de la *Loi sur les espèces en péril (LEP)*, mais ceux-ci ne sont pas utilisés de façon uniforme, ne permettent pas de déroger aux règles fédérales et n'assurent pas une véritable harmonisation. De plus, le Canada n'a pas de mécanisme d'accords bilatéraux permettant de régler les problèmes de chevauchement pour les scieries.

Ici au pays, le modèle à guichet unique de l'Ontario démontre qu'il est possible de simplifier les processus réglementaires. La planification forestière est en grande partie exemptée de la *Loi sur les évaluations environnementales* de l'Ontario par l'utilisation des processus de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* ou d'un cadre réglementaire équivalent. Le ministère provincial des Ressources naturelles et des Forêts (MNR) agit comme point de contact unique pour toutes les activités forestières, aidant à regrouper les processus d'octroi de permis, de rapport et de surveillance.

Un modèle national à guichet unique—inspiré de la structure des accords régionaux bilatéraux de l'Australie et de l'approche de l'Ontario—permettrait d'établir un seul ensemble de rapports et d'inspections acceptés par les deux ordres de gouvernement, faits une seule fois par le secteur et soutenus par des mécanismes officiels de coordination fédérale-provinciale fondés sur des données scientifiques régionales.

L'adoption de ce modèle respecterait le mandat confié par le premier ministre à son Cabinet, tout en soutenant la décarbonisation, la résilience aux feux de forêt, la réconciliation économique avec les Autochtones, l'accès au logement abordable et la croissance économique dans les régions rurales et nordiques.

Conclusion

La réduction des chevauchements réglementaires ne vise pas à affaiblir les normes environnementales—mais à permettre une gouvernance plus intelligente et plus efficace, qui produit de meilleurs résultats pour la population canadienne, l'économie et la santé des forêts. Le secteur forestier du Canada est prêt à soutenir les priorités nationales comme le logement, la décarbonisation, la réconciliation économique avec les Autochtones et le développement rural par une réglementation qui stimule le progrès au lieu de le freiner. Les recommandations de l'APFC offrent une voie claire et respectent le mandat du premier ministre Carney visant à améliorer la productivité, à accélérer l'octroi des permis et à rétablir la confiance des investisseurs—tout en renforçant la réputation du Canada comme chef de file mondial de la gestion durable des forêts. Le moment est venu d'agir.