



Critère

6

Prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées

23 **Information et sensibilisation**

24 **Consultation**

25 **Gestion participative**

23

Information et sensibilisation

Pourquoi cet enjeu est-il important ?

Pour favoriser la participation éclairée du public dans le processus d'aménagement durable de la forêt.



Crédit photo : Association forestière du Saguenay-Lac-Saint-Jean.

Introduction générale sur la participation (Enjeux 23, 24 et 25)¹

Le territoire forestier du Québec est vaste et la majeure partie de celui-ci est de tenure publique. Le milieu forestier revêt une grande importance dans la vie de la population québécoise. Il est source de richesse, de prospérité et de bien-être. La forêt fait partie de la culture de plusieurs communautés et même de leur identité.

L'aménagement durable des forêts va au-delà des considérations environnementales et économiques. Il fait une place importante à la population, à ses valeurs, à la qualité de vie des individus et des collectivités. La participation aux décisions touchant la gestion de la forêt du domaine de l'État doit contribuer à l'efficacité des institutions à gérer les ressources en répondant aux aspirations de la société et à leurs changements. La participation des Premières Nations revêt une importance particulière.

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) s'est engagé à élaborer des orientations, des politiques et des projets qui répondent aux besoins de la population et qui tiennent compte de ses valeurs selon les diversités régionales et locales. Pour répondre à ce besoin, le Ministère privilégie une gestion participative qui offre à la population et aux communautés différentes occasions de prendre part aux processus décisionnels. Selon les sujets en cause, le Ministère utilise différents moyens pour faire participer la population.

La participation du public peut se diviser en quatre niveaux d'implication, du plus faible au plus élevé².

L'information : La transmission d'information est souvent unidirectionnelle. À cette échelle, il existe peu d'occasions de discussions. Même si l'information est une activité où le public est peu interpellé à participer aux décisions, ce niveau n'en est pas moins important. En effet, l'information est souvent l'étape charnière de la participation. Cette étape est nécessaire à la compréhension des enjeux ; elle permet de se forger une opinion éclairée et d'être en mesure de la faire valoir par la suite. Informer, c'est donner du pouvoir, donner la possibilité d'agir (Enjeu 23).

¹ Collaboration du secteur des Forêts du Ministère à la rédaction de cet enjeu.

² Beckley et coll. (2006).

La consultation : C'est un processus par lequel les décideurs demandent l'avis de la population, en général ou de manière plus ciblée, afin de connaître son opinion sur un projet. Pour que les consultations soient effectives, la décision ne doit pas avoir été prise avant que ne débute le débat. Les décideurs acceptent donc d'être influencés, de recevoir les avis de la population et de les prendre en compte dans leurs décisions (Enjeu 24).

La collaboration et la concertation : Par la concertation, les décideurs demandent également l'avis de la population sur un projet. Toutefois, la concertation implique généralement un nombre plus restreint de participants et leur implication est plus élevée. Dans ce type de participation, il existe un dialogue entre les différentes parties en cause. La concertation se fait généralement sous forme de groupe de travail et les participants peuvent prendre part de façon plus ou moins marquée au processus décisionnel (Enjeu 25).

La délégation de gestion : À ce niveau, la prise de décision est déléguée, en tout ou en partie, à un groupe (par exemple à une municipalité, à une communauté autochtone ou à une autre forme d'organisation) (Enjeu 25).

Les objectifs d'une approche participative couvrent les points suivants³ :

1. inclure les valeurs du public dans la prise de décision;
2. améliorer la qualité des décisions;
3. résoudre les conflits entre des intervenants ayant des intérêts divergents;
4. accroître la confiance envers les institutions;
5. améliorer les capacités des participants et informer le public.

Le processus de participation publique en matière d'aménagement durable des forêts est relativement récent au Québec. Son essor a cependant été considérable dans les années 1990. Même si le processus de participation publique n'a pas mené à des changements importants dans la gouvernance des forêts, celui-ci a contribué à des modifications clés dans leur gestion, améliorant ainsi leur aménagement durable⁴. Il faut cependant souligner que le régime forestier actuel a amorcé des changements significatifs, entre autres façonnés par les exercices de participation publique des récentes années.

Les communautés autochtones participent aux processus de planification des plans d'aménagement et sont consultées, selon des modalités particulières, sur les grands enjeux de la foresterie québécoise. De même, elles participent à la définition des orientations et des objectifs à poursuivre en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier.



Crédit photo : Hugo Jacquain

³ Nadeau (2010), citant Beirle et Cayford (2002).

⁴ Martineau-Delisle (2013).

Question

1. Quel est le bilan des activités d'information et d'éducation forestières effectuées par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et ses partenaires ?

Mise en contexte

Une gestion forestière en harmonie avec les préoccupations et les besoins de la société nécessite que la population soit informée sur les enjeux forestiers (sociaux, économiques et environnementaux) et sensibilisée à ces derniers. De cette façon, les citoyens possèdent les outils essentiels pour participer de façon éclairée aux débats et aux consultations. Ceci répond à plusieurs avantages et besoins : acceptabilité sociale, main-d'œuvre forestière (relève), culture forestière (jeunes en particulier), fierté et valorisation des métiers forestiers. Le caractère éducatif de l'information et de la sensibilisation concerne l'accès à l'information, la vulgarisation et l'échange de connaissances.

La culture forestière

C'est l'ensemble des connaissances, des croyances et des coutumes liées à la forêt et à son utilisation qui sont acquises, partagées et transmises par un groupe. Cette démarche vise à améliorer la disponibilité, la qualité et la crédibilité de l'information qui circule auprès de la population, ceci de concert avec les différents intervenants impliqués dans ce domaine.

Pendant la période 1990-2006, différents constats ont été émis lors des commissions, des consultations et des sommets liés au secteur forestier. Ces constats faisaient notamment valoir l'importance d'éduquer et d'informer davantage la population sur les activités du secteur forestier et ont incité le Ministère à se réengager dans le créneau de l'éducation forestière délaissé dans les années 1990.

Le retour du Ministère en information et en éducation forestières s'est traduit notamment par la mise en place d'une démarche de culture forestière qui s'est déployée depuis 2007.

Les organismes partenaires du Ministère informent la population et le milieu scolaire sur les questions forestières. Les associations forestières, particulièrement bien enracinées dans leurs régions depuis plus de 70 ans, sont des partenaires importants sur le plan de l'éducation forestière et de la transmission d'informations dans leurs milieux régionaux respectifs.

De 2008 à 2013, les principaux partenaires du Ministère ont été les neuf associations forestières régionales⁵, les Clubs 4-H du Québec⁶ et la table Forêt Laurentides⁷. Ces organismes rejoignent annuellement plus d'un million de personnes, soit près de 13 % de la population québécoise. Leurs actions poursuivent, en particulier, les objectifs suivants : organiser et valoriser des activités d'éducation et de sensibilisation à la forêt et à son utilisation en milieu scolaire et auprès de la population ainsi que d'informer, transmettre des connaissances et participer à des événements sur des thèmes en lien avec la forêt et le bois.

Ces actions visent à une meilleure connaissance et à l'appréciation de la forêt et de son aménagement, de la dynamique des écosystèmes forestiers, de l'utilisation du bois et de la lutte contre les gaz à effet de serre, de l'influence de la forêt et du bois dans le développement régional.

⁵ <http://afat.qc.ca/reseau.html> (consulté le 12 septembre 2015).

⁶ <http://www.clubs4h.qc.ca/> (consulté le 12 septembre 2015).

⁷ <http://www.tableforet.ca/> (consulté le 12 septembre 2015).

Les métiers du secteur forestier sont également promus par ces actions :

- en réalisant des activités éducatives auprès des jeunes du primaire et du secondaire;
- en supportant les activités du milieu;
- en réalisant des activités de formation auprès des enseignants;
- en augmentant le contenu de l'information sur le milieu forestier dans les médias régionaux;
- en réalisant des activités de sensibilisation auprès du grand public.

D'autres acteurs, tels les intervenants régionaux et locaux, les Syndicats et les Offices de producteurs de bois, le milieu de l'éducation, les forêts d'enseignement, etc. participent à l'effort d'information et de sensibilisation.

Analyse de la situation

Quel est le bilan des activités d'information et d'éducation forestières effectuées par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et ses partenaires ?

La période 2008 à 2013 a servi à déployer la démarche de culture forestière au sein du Ministère. Des ressources humaines et financières ont été dédiées spécifiquement au développement de cette mission. Elles ont eu pour but de rehausser le niveau d'intérêt et de connaissance de la population et du milieu scolaire pour la forêt et son utilisation ainsi que d'intéresser la relève dans les professions et les métiers du secteur forestier.

Le Ministère a, de ce fait, révisé ses modes et ses critères de financement afin de structurer les partenariats à l'échelle du Québec, notamment en termes de répartition régionale des services d'éducation et de diversité des moyens. Il a ainsi contribué à consolider le réseau des partenaires et à favoriser l'échange d'expertise entre les régions.

En 2008-2009, bien qu'aucun programme n'ait été dédié spécifiquement à la culture forestière, le Ministère permettait l'accès à différents programmes de financement aux partenaires pour l'organisation d'activités d'information et d'éducation forestières dans la plupart des régions du Québec dont :

- le programme de participation régionale;
- le programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier – Volet II;
- le plan de soutien financier au secteur forestier.

Entre 2008 et 2013, des montants avoisinant 1,5 M\$ annuellement ont ainsi été investis par le Ministère. Cet investissement a permis le maintien de tournées dans les écoles du Québec, d'ateliers sur la forêt et ses utilisations ainsi que l'organisation de différents événements à connotation forestière dans les régions du Québec. Des centaines d'activités de sensibilisation à l'importance de la forêt lors du *Mois de l'arbre et des forêts*⁸ ont ainsi été maintenues dans les municipalités.

En 2010, la création et la mise en place de la mesure de soutien à l'information et l'éducation forestières au Québec a apporté une stabilité, une récurrence et une continuité dans les actions éducatives des partenaires du Ministère. Dédiée spécifiquement au financement des activités de culture forestière, cette mesure a permis aux partenaires de miser davantage sur l'organisation d'activités structurantes.

La mesure a bénéficié d'un budget annuel de 1,3 M\$ octroyé pour appuyer le Ministère dans cette mission (figure 1). Les régions du Québec ont ainsi été assurées de la tenue d'activités sur leurs territoires respectifs. Un volet avec une enveloppe variable (100 à 150 K\$) a également permis des investissements ciblés pour des activités en milieu urbain et pour la production d'outils d'information à l'échelle provinciale.

De 2010 à 2013, plus de 4 M\$ ont ainsi été investis dans le financement des activités des partenaires en milieu scolaire et auprès du grand public (tableau 1). En comparaison, c'est 1,1 M\$ qui avaient été investis annuellement, en moyenne, durant la période 2000-2005 dont les ateliers en classe dans le milieu scolaire aux niveaux primaire et secondaire. Ces activités, souvent interactives, visaient à intéresser les jeunes à la forêt de leur région et à ses multiples usages et à leur faire découvrir les professions et les formations liées au secteur forestier. Le volet grand public a permis la tenue d'événements spéciaux, de salons, de festivals et de rassemblements régionaux

⁸ <http://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/maf/origine.asp> (consulté le 12 septembre 2015).

permettant de faire découvrir les sciences forestières et du bois et d'informer sur différents thèmes tels la gestion forestière, le matériau bois et les diverses utilisations de la forêt québécoise.

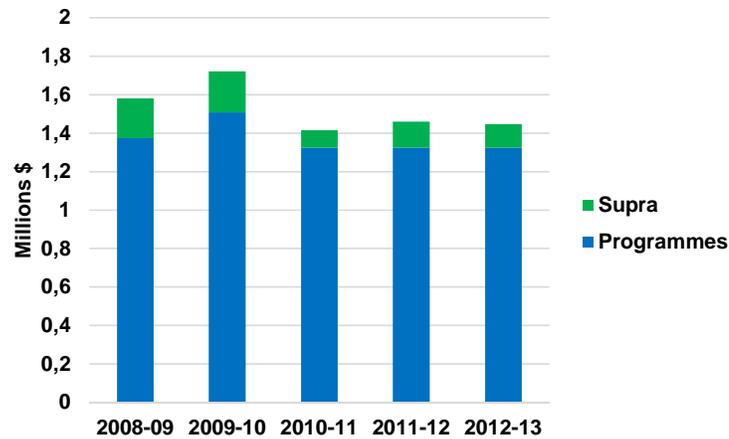


Figure 1. Évolution du financement en information et en éducation forestières provenant du Ministère pour la période 2008-2013⁹

Il était important, pour les partenaires, dans une perspective de stabilité et de prévisibilité, que la mesure de soutien soit établie sur une période pluriannuelle. De plus, les montants investis par le gouvernement ont servi de levier : pour 1 \$ reçu du Ministère, 1,44 \$ est obtenu de la part des associations forestières pour compléter les budgets¹⁰. D'autres initiatives et partenaires ont aussi contribué au financement des actions.



Crédit photo : Véronique Benoît

⁹ Source : MFFP (2014). 2008 à 2010 : Statistiques des programmes – Mise en valeur des ressources du milieu forestier – Volet II. Programme de participation régionale, Volet III et Plan de soutien financier au secteur forestier. 2010 à 2013 : Statistiques de la mesure de soutien à l'information et à l'éducation forestière, enveloppes de subventions et suprarégionales.

¹⁰ Regroupement des associations forestières régionales (2014).

Tableau 1. Activités financées par le Ministère en 2008-2013 en information et en éducation forestières¹¹

Types d'activités des partenaires du Ministère	Groupes cibles
Ateliers en classe sur l'arbre, la forêt et son utilisation sur le territoire Organisation d'activités interactives et création d'outils éducatifs visant à intéresser les jeunes aux multiples usages et à l'utilisation durable de la forêt québécoise. Faire découvrir les différentes formations et professions du secteur forestier et de la transformation du bois dans le but d'intéresser la relève.	Groupes scolaires du primaire, secondaire et collégial
Camps forêt des profs, visites forestières et industrielles Organisation de visites terrain et en usines du secteur forestier dans le but de promouvoir le portrait réaliste de la foresterie, de l'aménagement durable du milieu forestier, de la transformation et du matériau bois. Outiller les enseignants et faciliter l'intégration des sciences forestières et du bois dans l'enseignement. Valorisation du milieu et des métiers de la forêt et du bois.	Professeurs, conseillers pédagogiques, élus
Mois de l'arbre et des forêts / Programme Mon arbre à moi Organisation de projets d'information et de distribution d'outils d'information et de plants d'arbre du Ministère dans le cadre de la tenue d'activités durant le mois de mai auprès du grand public dans toutes les régions du Québec. Implication des écoles, des municipalités et des organismes sociaux. Création d'occasions de rencontrer des spécialistes dans les domaines de la forêt et de la transformation du bois.	Municipalités, organismes régionaux, écoles, population
Rencontres grand public Participer à l'organisation et à la tenue d'événements visant à intéresser et à faire découvrir les sciences forestières et la science du bois lors d'événements grand public (création d'outils et animation de kiosques).	Milieu scolaire, grand public

La mesure a ainsi permis d'assurer une plus grande présence en milieu scolaire, une meilleure répartition des activités d'information et d'éducation dans les régions ainsi qu'en milieu urbain, tout en assurant une plus grande cohérence des messages.

La forêt a fortement contribué à bâtir l'identité québécoise et elle est une source de fierté pour la population québécoise. Le Ministère reconnaît son importance et s'investit dans la culture forestière du Québec pour :

- maintenir un leadership en matière d'information et d'éducation forestières;
- sensibiliser la population aux grands enjeux du monde forestier;
- améliorer l'acceptabilité sociale de l'aménagement forestier;
- assurer une relève dans les métiers et les professions liés au domaine forestier (Enjeu 19);
- permettre à la population qui vit de la forêt de continuer à le faire et, à celle qui en jouit, de continuer à en profiter.

Durant la période, l'organisation des actions a été renforcée notamment par la production, au niveau régional (associations forestières et CRÉ), de stratégies éducatives notamment dans les régions du Bas-Saint-Laurent (01), de la Mauricie (04), de la Capitale-Nationale (03) et de Chaudière-Appalaches (12).

¹¹ Source : MFFP.

Constats pour la période 2008-2013

Pendant la période 2008-2013, le Ministère a appuyé financièrement et techniquement ses partenaires dans la réalisation d'activités d'information et d'éducation. L'importance de promouvoir la culture forestière fait partie des objectifs des plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT), dans la Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF) du Ministère et, en 2010, dans la prémisses de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, permettant de :

- structurer la démarche de culture forestière au sein du Ministère;
- soutenir financièrement et techniquement des initiatives d'information et d'éducation forestières des partenaires du Ministère auprès du grand public et des milieux scolaires;
- organiser et participer à des activités de sensibilisation et d'information régionales dans les milieux urbains et ruraux;
- concevoir et diffuser des outils d'information et d'éducation qui rejoignent les préoccupations de la population, en collaboration avec le milieu.

Le développement de la culture forestière contribue à comprendre l'importance de la forêt et du bois dans le quotidien, partager les connaissances, éduquer les gens, attirer la relève, développer des valeurs communes, comprendre le rôle social, culturel, environnemental et économique du milieu forestier. Également, l'acceptabilité sociale est un enjeu qui demeure, les coupes forestières étant souvent perçues négativement par un public qui ne connaît pas les pratiques sylvicoles.

La stabilité et la récurrence du financement public sont importantes pour l'efficacité et l'efficience des actions.

Les données et les connaissances portent surtout sur les moyens et les mesures administratives (montants, nombre de personnes touchées, etc.) et moins sur les résultats (objectifs). Par exemple, il y a peu de connaissances sur l'évolution de l'acceptabilité sociale de la gestion forestière, de l'instauration d'une culture forestière auprès du public ou de la valorisation des métiers forestiers.

Les associations forestières créent régulièrement des occasions d'échanges permettant à plusieurs points de vue sur les enjeux forestiers d'être exprimés. Ces échanges se font dans un contexte très différent de ce qui arrive lors de rencontres plus formelles comme des consultations publiques, des comités ou des tables de gestion intégrée.

Actions gouvernementales en matière d'aménagement durable des forêts

La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (2010) reconnaît, dans son préambule, « l'importance de promouvoir la culture forestière au Québec en sensibilisant la population à cet égard afin qu'elle contribue à l'aménagement durable des forêts et à leur gestion ».

La Stratégie d'aménagement durable du territoire forestier compte, parmi ses objectifs, d'investir dans l'information et l'éducation forestières dans le but de répondre aux préoccupations de la population et du milieu scolaire. Les actions en cours visent à :

- soutenir et à accompagner les initiatives d'information et d'éducation forestières mises en place par les partenaires du Ministère;
- encourager l'organisation de différentes activités s'adressant au grand public et au milieu scolaire, et à y prendre part activement;
- concevoir et diffuser, en collaboration avec les partenaires, des outils d'information et d'éducation qui rejoignent les préoccupations de la population;
- soutenir financièrement et techniquement des initiatives des partenaires du Ministère auprès du grand public et des milieux scolaires.

Perspective future

Des améliorations aux activités d'information et d'éducation sont envisagées par le Ministère pour la période 2013-2018.

- Élaborer un cadre directeur de la culture forestière qui définira le niveau d'engagement du Ministère et les modalités de mise en œuvre des actions.
- Concevoir et diffuser, en collaboration avec les partenaires, des outils d'information et d'éducation qui rejoignent davantage les préoccupations de la population.
- Évaluer l'impact des activités ciblant la relève sur le recrutement dans les métiers et les professions liés au domaine forestier.

Les budgets de la mesure de soutien ont été reconduits pour 2013-2014. La mesure, comme programme distinct, s'est terminée en 2014. Des budgets sont cependant alloués pour les activités du Ministère et de ses partenaires en la matière pour l'aide à la culture forestière de la période 2015-2017.

Il sera important de continuer à faire évoluer la notion que l'acceptabilité sociale ne devrait pas être associée à la volonté d'imposer, par l'information et la sensibilisation, une certaine vision du monde forestier mais plutôt qu'elle se gagne.

Pistes d'amélioration

Recommandations techniques

- Assurer un financement stable des initiatives locales et régionales.
- Poursuivre le développement et la promotion de la culture forestière au Québec.

Recommandation de gestion

- Évaluer les résultats et les effets de l'information et de la sensibilisation dont la satisfaction des gens visés par les activités quant à la qualité et la diversité des informations qui leur sont présentées.

Références

- Beckley, T.M., J. R. Parkins et S.R.J. Sheppard (2006). La participation du public à l'aménagement durable des forêts. – Manuel de référence. Réseau de gestion durable des forêts, Edmonton, 62 p.
- Beierle et Cayford (2002). Democracy in practice : public participation in environmental decisions. Resources for the Future, Washington, 147 p.
- Martineau-Delisle, C. (2013). La participation publique et la gestion des forêts au Québec : changement de gouvernance, impacts des pratiques et profil des participants. Thèse de doctorat, Université Laval, 282 p.
- Nadeau, S. (2010). Avis sur la Stratégie d'aménagement durable des forêts (version du 22 juillet 2010).
- Regroupement des Associations forestières régionales du Québec (2014). Donner une voix à la forêt. Présenté à M. Laurent Lessard, ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs http://www.af2r.org/wp-content/uploads/2010/11/RAFRQ_2014-11-25_Red.pdf (consulté le 12 septembre 2015).

24 Consultation

Pourquoi cet enjeu est-il important ?

Pour favoriser la participation éclairée du public et des Premières Nations¹ dans le processus d'aménagement durable de la forêt.



Crédit photo : Le courrier du sud

Questions

1. Quelle a été la participation du public aux consultations durant la période 2008-2013 ?
2. Quelle a été la participation des Premières Nations aux consultations durant la période 2008-2013 ?

Mise en contexte²

La gestion des ressources forestières doit impliquer le public dans le processus décisionnel. La participation des parties intéressées à l'établissement des grandes orientations forestières et à l'élaboration des plans d'aménagement forestier s'inscrit dans cette tendance. Pour satisfaire aux normes d'aménagement forestier durable reconnues, le public doit pouvoir participer le plus en amont possible. De plus, les participants doivent avoir accès à l'information, pouvoir influencer les décisions et contribuer à l'élaboration des solutions.

Le principal outil qu'utilise le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs pour favoriser la participation de la population à la gestion forestière est la tenue de consultations publiques sur les plans d'aménagement forestier,

¹ Les communautés autochtones peuvent participer aux consultations publiques au même titre que tout citoyen ou regroupement de citoyens. Cependant, il est primordial de faire la distinction entre la consultation du public en général et la consultation spécifique auprès des communautés autochtones car ces deux types de consultation tirent leurs sources de contextes complètement différents. Tandis que la consultation publique émane davantage de bonnes pratiques développées au fil du temps, la consultation des communautés autochtones tire sa source de décisions rendues par la Cour suprême du Canada (Haïda, Tlingits, etc.) dans lesquelles elle indique que la Couronne a l'obligation de consulter les communautés autochtones et, s'il y a lieu, de les accommoder, lorsqu'elle a connaissance de l'existence revendiquée ou établie d'un droit ancestral ou issu de traité et qu'elle envisage une action pouvant avoir un effet préjudiciable sur celui-ci. Cette obligation découle du principe de l'honneur de la Couronne qui doit voir à concilier les intérêts des Autochtones avec ceux de la société en général. De fait, la conciliation des intérêts est l'objectif fondamental de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 qui reconnaît et confirme les « droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones du Canada ». Ces consultations visent donc à répondre à une obligation constitutionnelle.

² Collaboration du secteur des Forêts et de la Direction des relations avec les nations autochtones du Ministère pour la rédaction de cette section.

ainsi que sur les orientations ministérielles en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier. Ces consultations sont ouvertes à l'ensemble de la population et permettent à toute personne ou à tous les groupes intéressés de faire connaître leur avis sur les sujets en cause.

Les premières consultations publiques relatives au secteur forestier ont eu lieu durant les années 1980. Elles se sont multipliées durant les décennies suivantes en observant une intensification des pratiques de participation publique associées à la gestion forestière et leur augmentation marquée dans les années 1990³.

L'engagement gouvernemental plus formel envers la participation du public à la planification forestière remonte à 1993. Une modification à la Loi sur les forêts rendait alors obligatoire la consultation du public sur les plans d'aménagement forestier en plus de l'obligation d'information en vigueur depuis 1988. Le Ministère formalise davantage cet engagement lors de la révision du régime forestier en 2001 par l'adoption d'une politique de consultation⁴ et l'instauration d'un processus de participation des tiers à l'élaboration des plans généraux d'aménagement forestier.

La Politique de consultation étend la diversité des dossiers forestiers devant faire l'objet de consultations publiques et définit les modalités des consultations. Cette politique constitue un élément important d'une gestion forestière participative et transparente. Elle encadre la tenue des consultations publiques en définissant entre autres les objets visés et les modalités de consultation. Elle vise une participation inclusive et favorise l'expression des intérêts individuels et collectifs. Tel que défini dans la politique, les consultations publiques s'effectuent selon des principes d'ouverture, de convivialité, de transparence, de clarté et de souplesse. Par ailleurs, cette politique définit la Table nationale permanente comme forum de consultation nationale. En 2003, cette Table était composée des représentants de 42 associations et organismes nationaux. Le public, tout comme les organismes nationaux et régionaux ont eu l'occasion de se prononcer sur plusieurs orientations ministérielles, tels les objectifs de protection et de mise en valeur des ressources du milieu forestier en 2003.

Depuis, le gouvernement du Québec a favorisé l'émergence d'autres processus de participation publique. La création, en 2005, des commissions forestières régionales, remplacées en 2006 par les Commissions régionales sur les ressources naturelles et le territoire, et implantées par les Conférences régionales des élus, s'inscrit dans cette perspective.

Dans le régime forestier 1986-2013, le ministre rendait accessibles au public, pour information, les plans généraux d'aménagement forestier élaborés par les détenteurs de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Ces derniers réalisaient les consultations auprès des personnes qui en faisaient la demande. Avec le régime forestier 2013, c'est le Ministère qui est responsable des consultations dans le cadre de la préparation des plans d'aménagement forestier intégré.

La certification forestière, qui a connu un essor dans la période, est aussi un facteur qui est venu renforcer le besoin de conduire des consultations puisque les normes de certification CSA, FSC et SFI exigent des processus assurant une concertation du milieu en matière de gestion forestière (Enjeu 22).

D'autres initiatives, à l'extérieur ou en partenariat avec le Ministère, contribuent aussi à éclairer les décideurs et à développer une conversation sur le secteur forestier comme ce fut le cas, à titre précurseur, par la Commission sur la protection des forêts du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) en 1991 ou, plus récemment, la Commission Coulombe (2004), le Sommet sur l'avenir du secteur forestier (2007) et les consultations sur les plans de développement intégré des ressources et du territoire (PDIRT) par les instances régionales (2010).

Pour ce qui est de l'obligation de consulter et, s'il y a lieu, d'accommoder les communautés autochtones, elle a été confirmée par la Cour suprême du Canada en 2004 dans les arrêts *Nation Haïda c. Colombie-Britannique*⁵ et *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique*⁶.

Ainsi, la Couronne a l'obligation de consulter les communautés autochtones et, s'il y a lieu, de les accommoder, lorsqu'elle a connaissance de l'existence possible d'un droit protégé par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982 et qu'elle envisage une mesure susceptible d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci. Dans la foulée de ces arrêts, le gouvernement du Québec a adopté, en 2006, le *Guide intérimaire en matière de consultation des*

³ Martineau-Delisle (2013).

⁴ <http://www.mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/Politique-consultation.pdf> (consulté le 12 septembre 2015).

⁵ *Ministre des Forêts* ((2004) 3 R.C.S. 511).

⁶ *Directeur d'évaluation de projet* ((2004) 3 R.C.S. 550).

communautés autochtones⁷, lequel a été mis à jour en 2008. Celui-ci constitue la référence pour l'ensemble des ministères et organismes publics concernés.

Analyse de la situation

Quelle a été la participation du public aux consultations durant la période 2008-2013 ?

Entre 2008 et 2013, trois consultations du public ont eu lieu à l'échelle du Québec sur des orientations en matière de gestion forestière. En 2008, une consultation a été réalisée sur le Livre vert intitulé *La forêt, pour construire le Québec de demain*⁸; en 2011, a eu lieu une consultation sur la Stratégie et le Règlement d'aménagement durable des forêts⁹; et en 2011-2012, une consultation sur les forêts de proximité¹⁰. Également, durant la période, des consultations sur les modifications aux plans généraux d'aménagement forestier 2008-2013 et sur les plans d'aménagement forestier intégré dans le cadre du régime forestier 2013 ont été tenues à l'échelle des unités d'aménagement. Ces consultations ont été organisées et menées par les organismes régionaux responsables de la mise en place des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire.

Consultations sur les orientations en matière de gestion forestière

Nombre et provenance des participants

Le nombre de personnes ayant participé à un exercice de consultation peut donner une indication sur l'efficacité à rejoindre les populations concernées (annonces, démarches pour rejoindre les personnes, accessibilité aux informations et aux documents, niveau de vulgarisation de ces documents, etc.). Une comparaison dans le temps permet de suivre l'évolution de la participation des différents groupes d'intérêt. Cependant, le nombre de personnes qui participent à un exercice de consultation peut varier grandement selon d'autres facteurs tels que l'intérêt pour le sujet en cause ou le moment dans l'année où se déroule la consultation.

De plus, un indicateur sur le nombre de participants peut être biaisé par la participation de plusieurs personnes d'un même organisme, par le type de mécanisme/processus utilisé, par le territoire ou l'échelle où a lieu la consultation et le type de participants. La participation de la population aux séances d'information et de consultation dans les régions indique également l'intérêt de celle-ci sur les sujets en cause (figure 1).

Les intervenants régionaux ont dénombré plus de 2 120 participants lors des rencontres tenues pour la consultation sur le Livre vert. Environ 940 personnes ont participé aux rencontres sur la *Stratégie d'aménagement durable des forêts* (SADF) et sur le Règlement sur l'aménagement durable des forêts (RADF) et plus de 1 150 personnes aux rencontres sur les orientations sur les forêts de proximité.

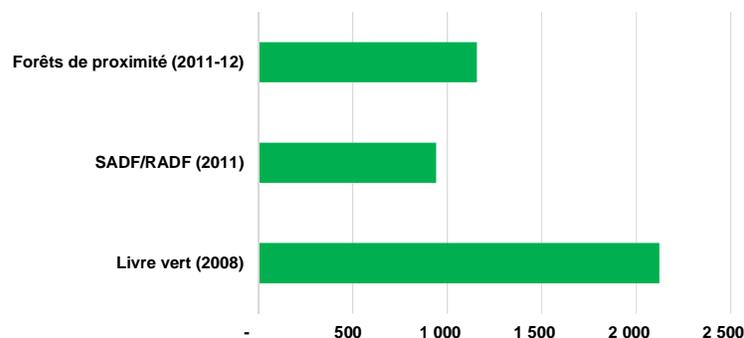


Figure 1. Nombre de personnes ayant assisté aux rencontres régionales d'information et de consultation¹¹

⁷ https://www.autochtones.gouv.qc.ca/publications_documentation/publications/guide_inter_2008.pdf (consulté le 12 septembre 2015).

⁸ <http://www.mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/livre-vert.pdf> (consulté le 12 septembre 2015).

⁹ <http://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/gestion/strategie-amenagement.jsp> (consulté le 12 septembre 2015).

¹⁰ <http://www.mffp.gouv.qc.ca/forets/amenagement/amenagement-reglement.jsp> (consulté le 12 septembre 2015).

¹¹ Source : MFFP.

La figure 2 présente la proportion des participants ayant déposé un avis aux consultations publiques, selon les types d'intérêt qu'ils représentent. La participation des personnes et des groupes est présentée sous forme de proportion afin d'être en mesure de comparer leur participation entre les différentes consultations. La participation est assez diversifiée, c'est-à-dire que plusieurs types de public participent aux consultations publiques. Les données des deux dernières consultations publiques démontrent une participation plus large lors de la consultation sur les forêts de proximité que lors de celles portant sur la SADF et le RADF. Cependant, il est complexe d'interpréter ces données comme une véritable tendance puisqu'elles ne portent que sur deux consultations aux enjeux très différents.

De plus, les citoyens participent de plus en plus aux consultations publiques. En effet, environ 32 % des avis lors de la consultation sur la SADF et le RADF ont été déposés par des citoyens et un peu plus de 30 % lors de la consultation sur les forêts de proximité. Plusieurs citoyens utilisent le questionnaire électronique pour faire connaître leur avis (40 % pour la consultation sur la SADF et le RADF et 94 % pour la consultation sur les forêts de proximité).

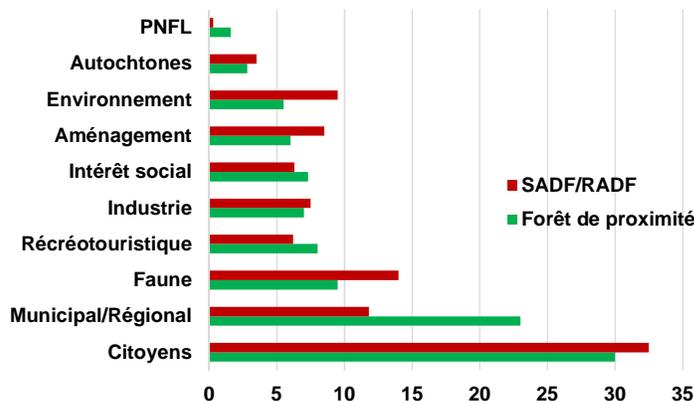


Figure 2. Proportion (%) des participants par groupe d'intérêt qui ont déposé un avis aux consultations publiques 2008-2013¹²

Un total de 447 personnes et groupes ont produit un avis lors de la consultation sur le Livre vert, 249 lors de la consultation sur les projets de Stratégie et de Règlement d'aménagement durable des forêts et 176 lors de la consultation sur les orientations relatives aux forêts de proximité (figure 3)¹³.

La fluctuation en termes de participation peut cependant s'expliquer par la nature des documents soumis à la consultation. Les consultations publiques portant sur des éléments diversifiés de la forêt, tels le *Livre vert* et la *Stratégie d'aménagement durable des forêts*, rejoignent inévitablement une gamme d'acteurs plus diversifiée. La consultation sur les forêts de proximité portait, quant à elle, sur l'application d'un nouveau mode de gestion. Également, le *Livre vert* se voulait la base du régime forestier 2013. Il faisait également suite à la Commission Coulombe qui a été un des événements forestiers les plus médiatisés de ces dernières années.

Depuis la consultation sur le Livre vert, le Ministère a offert aux participants de faire part de leur avis par l'entremise d'un questionnaire électronique disponible sur Internet. La proportion des participants qui choisissent cette façon de faire a été de 20 % lors de la consultation sur le Livre vert, elle est passée à 25 % lors de la consultation sur la SADF et le RADF et à 40 % lors de la consultation sur les orientations sur les forêts de proximité.

Il n'est pas possible de déduire une tendance puisque plusieurs facteurs influencent le recours au formulaire électronique par les participants : la portée de l'objet de la consultation, le type de participants (les citoyens utilisent de façon privilégiée ce moyen, mais les organismes nationaux ont pour habitude de déposer un mémoire), l'accessibilité et l'utilisation accrues d'Internet dans les habitudes de vie de tous, etc. Par contre, ces données confirment que le formulaire électronique est un bon outil pour favoriser la participation du public aux consultations.

¹² Source : Adapté de MFFP.

¹³ Source : MFFP.

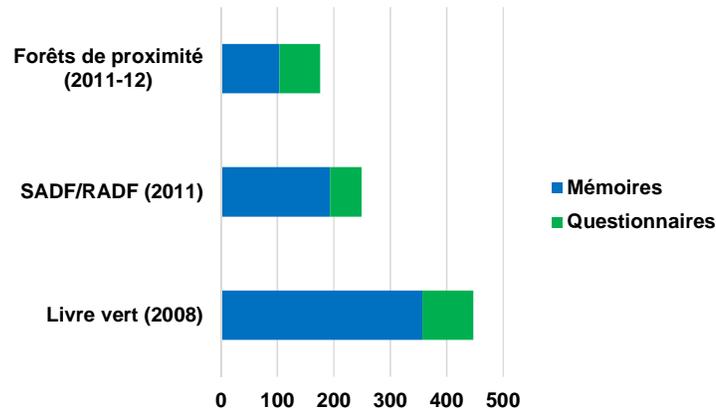


Figure 3. Nombre d'avis (mémoires et questionnaires en ligne) reçus lors des consultations publiques 2008-2013¹⁴

Avant 2004, les participants aux consultations publiques étaient concentrés en quelques groupes d'intérêts¹⁵. Les groupes défendant des intérêts économiques (industrie forestière et autres acteurs économiques) dominaient largement les consultations en termes de nombre de participants. Viennent ensuite les acteurs municipaux et régionaux (MRC, municipalités, CRÉ, etc.) et les intervenants fauniques et récréotouristiques (pourvoiries, associations de plein air, organismes de loisirs en forêt, etc.). Il est difficile de s'attendre à ce que les dossiers forestiers interpellent la population dans son ensemble¹⁶. Ainsi, il faut viser à ce qu'un plus grand nombre de personnes soit interpellé, diversifier les publics et rendre les consultations publiques accessibles le plus possible.

Satisfaction

La satisfaction des personnes ayant participé à un exercice de consultation permet de vérifier si la procédure de consultation utilisée a été respectée, si cette procédure est adéquate et répond aux besoins des participants en matière de consultation. L'indicateur permet aussi d'évaluer la satisfaction des participants relativement aux informations qui leur ont été fournies en vue de leur participation. Le degré de satisfaction est mesuré à l'aide de sondages écrits auprès des participants. Cet indicateur est basé sur la perception des participants.

Des informations sont disponibles selon un sondage auprès du public sur le déroulement de la consultation publique sur les forêts de proximité (2011-2012), à partir de 176 répondants.

- Rencontres d'information utiles pour mieux comprendre les orientations : 40 oui et 8 non.
- Satisfaction de l'information présentée sur le site sur la consultation : 51 oui et 7 non.
- Appréciation sur le formulaire électronique : 57 oui et 6 non¹⁷.

Consultations sur les plans généraux d'aménagement forestier 2008-2013 (PGAF)

Les plans généraux d'aménagement forestier en vigueur de 2008 à 2013 ainsi que leurs modifications ont fait l'objet de consultation du public avant 2008 pour les plans initiaux et entre 2008 et 2013 pour leur modification.

Consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré 2013-2018 (PAFI)

La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (2010) exige que les plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) soient soumis à une consultation publique. Cette consultation est menée par les organismes régionaux, responsables de la mise en place des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire. Elle porte

¹⁴ Source : MFFP.

¹⁵ Martineau-Delisle (2013).

¹⁶ Martineau-Delisle (2013).

¹⁷ Source : MFFP.

sur les PAFI applicables à partir du 1^{er} avril 2013 et se réalise dans le cadre de la politique de consultation établie par le Ministère¹⁸. Un manuel de consultation a également été produit¹⁹, lequel décrit le processus à suivre.

Dans ce cadre, la consultation du public vise à :

- favoriser une meilleure compréhension, de la part de la population, de la gestion de la forêt publique québécoise et, plus précisément, de la planification de l'aménagement forestier;
- répondre au désir de la population d'être informée et écoutée et de voir ses intérêts, ses valeurs et ses besoins pris en compte dans les décisions relatives à l'aménagement forestier;
- permettre à la population de s'exprimer sur les plans d'aménagement forestier proposés et à intégrer, lorsque possible, les intérêts, les valeurs et les besoins exprimés;
- concilier les intérêts diversifiés des nombreux utilisateurs des ressources forestières et du territoire forestier;
- harmoniser l'aménagement forestier aux valeurs et aux besoins de la population;
- permettre au ministre de prendre les meilleures décisions possible compte tenu des circonstances.²⁰

Sur la base des rapports de consultations publiques, généralement élaborés par les instances régionales, des rapports de suivi sont produits par le Ministère. Ces derniers incluent le suivi que le Ministère compte faire aux commentaires reçus. Pendant la période 2008-2013, les consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré qui entraient en vigueur en 2013-2018 ont eu lieu dans 10 des 13 régions forestières. Les trois autres régions ont mené leurs consultations après avril 2013.

Les informations contenues dans les rapports régionaux produits par les instances régionales et le Ministère ne permettent pas de faire état du nombre de participants ou de commentaires reçus. L'information partielle permet cependant d'observer que la participation aux rencontres de consultation a été très variable, de quelques personnes à plus d'une centaine selon les régions. Cette participation est aussi variable de la part des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT). Des commentaires de participants mentionnaient que la participation des tables GIRT aurait dû être plus significative. Également, la formule généralement utilisée, soit la session d'information, souvent unidirectionnelle, pourrait être améliorée dans une formule interactive comme des tables rondes de discussion ou des forums d'échange, ce qui a été réalisé dans la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean²¹.

Quelle a été la participation des Premières Nations aux consultations durant la période 2008-2013 ?

Le Ministère réalise des consultations distinctes auprès des communautés autochtones, lesquelles font l'objet de démarches spécifiques, se fondant sur les balises précisées au *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones* (mis à jour en 2008), au Guide pour la consultation des communautés autochtones sur la gestion forestière et l'aménagement forestier (2007) et au Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré 2013-2018 (2012). De plus, une table sectorielle Forêt a été mise en place dans la foulée du Sommet sur le territoire et les ressources (2012) dont un comité a pour mandat d'améliorer le processus de consultation propre au domaine forestier.

Dans le cadre de la consultation sur la SADF et le RADF tenue en 2010-2011, 6 des 44 communautés autochtones invitées ont transmis leur avis au Ministère²². Dans le cadre de la consultation sur les forêts de proximité, 7 des 38 communautés invitées ont transmis leur avis au Ministère²³.

Il existe peu d'information publique pour apprécier les enjeux et le degré de satisfaction à l'égard du processus de consultation des Premières Nations. Par ailleurs, certains travaux de recherche apportent un éclairage sur la situation. Ainsi, des représentants de communautés autochtones ont été rencontrés²⁴, ce qui leur a permis de soulever les enjeux de collaboration suivants²⁵, touchant entre autres les processus de consultation :

¹⁸ MRN (2003).

¹⁹ MRNF (2012).

²⁰ Source : MFFP.

²¹ CRÉ SLSG (2013).

²² <http://www.mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/rapport-consultation-adf.pdf> (consulté le 28 septembre 2015).

²³ <http://www.mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/consultation-foret-proximite.pdf> (annexe 3) (consulté le 28 septembre 2015).

²⁴ Wyatt et coll. (2010).

²⁵ L'atelier a eu lieu en février 2008 et ne tient pas compte des modalités subséquentes introduites par le Ministère dans le cadre de la mise en place du régime forestier en 2013.

- les processus de collaboration doivent respecter la gouvernance autochtone et les droits des Premières Nations;
- les processus de consultation doivent être menés de « bonne foi »;
- les résultats des consultations demeurent souvent mitigés parce qu'il existe rarement des processus de suivi qui assurent la prise en compte des préoccupations autochtones;
- les communautés manquent d'outils et de ressources leur permettant de participer significativement aux consultations;
- les processus collaboratifs doivent être adaptés aux situations, aux besoins et aux capacités des Premières Nations; il n'existe pas de recette universelle ;
- la participation d'une Première Nation dans la mise en œuvre des activités industrielles peut augmenter son pouvoir décisionnel mais peut également risquer de la mettre en conflit avec ses propres valeurs.

Quant au régime forestier 2013, il « renforce les processus de consultation des communautés autochtones et il maintient des mécanismes tels que les mesures d'harmonisation et les tenures forestières, sans pour autant présenter des avancées en matière de droits et de partenariat économiques. Il faut reconnaître que le nouveau régime prévoit davantage de flexibilité et de décentralisation, ainsi qu'une nouvelle approche à l'aménagement, et que ces caractéristiques pourraient faciliter des nouvelles expériences collaboratives dans les années qui viennent »²⁶.

Le régime forestier adapté de La Paix des Braves²⁷

Les modalités prévues au régime forestier adapté de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec (ENRCQ) (appelée La Paix des Braves) s'applique d'une manière qui permet, entre autres, une participation sous forme de consultation des Cris aux différents processus de planification et de gestion des activités d'aménagement forestier. La consultation sur les orientations ministérielles, pour le territoire d'application du régime forestier adapté, se fait exclusivement via le Conseil Cris Québec sur la foresterie (CCQF). En effet, le CCQF a pour mandat, notamment, de faire connaître au ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs les propositions, les préoccupations et les commentaires en lien avec les lois, les règlements, les politiques, les programmes, les guides de gestion et les guides de pratiques d'intervention sur le terrain liés à la foresterie de même que les lignes directrices et les directives ou instructions reliées à la préparation de tous les plans d'aménagement forestier.

La consultation sur les plans généraux d'aménagement forestier comportait plusieurs étapes : à la suite de la consultation auprès des maîtres de trappe cris, le ministre demande deux avis : le premier auprès des groupes de travail conjoints qui ont assisté les bénéficiaires de contrat d'aménagement et d'approvisionnement forestier et les maîtres de trappe dans leurs démarches et le second auprès du CCQF. Finalement, les communautés cries sont invitées par lettre à participer à la consultation publique. Dans le cadre de la mise en œuvre du régime forestier adapté, les représentants des parties se sont dits engagés dans une approche d'amélioration continue et les Cris ont un rôle plus actif : ils sont effectivement plus consultés et leur participation s'est améliorée²⁸. Ce constat a été émis autant pour les consultations menées sur les orientations que sur les plans généraux d'aménagement forestier durant la période 2008-2013 pour lesquels le CCQF a donné un avis.

Constats pour la période 2008-2013

- Le public et les Premières Nations ont été consultés sur les orientations du régime forestier (*Livre vert* sur la refonte du régime forestier, SADF, RADF, forêts de proximité) et sur les plans d'aménagement (modification des plans généraux d'aménagement 2008-2013 et des plans d'aménagement forestier intégré 2013-2018).

²⁶ Wyatt et coll. (2010).

²⁷ CCQF (2015).

²⁸ CCQF (2015).

- Le Ministère a repris les responsabilités de consultation des plans d'aménagement en collaboration avec les instances régionales.
- Un cadre légal et des modalités ont été mis en place pour réaliser les consultations.
- Il est difficile, pour la période, de dresser un bilan afin de se prononcer sur le degré de satisfaction des clientèles visées par ces consultations ou pour apprécier les tendances d'amélioration, en raison du manque de données et d'informations disponibles (suivis, etc.), de la faiblesse des connaissances, des outils et des moyens relatifs à la participation ainsi que des lacunes en termes d'outils de gestion pour le suivi, l'évaluation et l'amélioration.
- La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier intègre des dispositions propres aux communautés autochtones, lesquelles ont trait, notamment à la prise en compte de leurs valeurs, de leurs besoins et de leurs intérêts dans le contexte de l'aménagement durable des forêts, ainsi qu'à leur consultation (Chapitre II, Dispositions propres aux communautés autochtones).

Perspective future

- Mise à jour de la politique de consultation de 2003 pour tenir compte de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LADTF) qui consacre deux articles à ce sujet.
- Réalisation d'enquêtes et de veilles stratégiques ayant pour but de connaître et de suivre l'évolution des valeurs, des besoins et des attentes de la population québécoise et des communautés autochtones en matière de gestion et d'aménagement de la forêt.
- Expérimentation de modèles d'échanges et de discussion entre la population et le Ministère sur les enjeux forestiers.
- Documentation des activités de consultation des communautés autochtones à partir du rapport annuel 2014-2015 du Ministère.
- Poursuite, jusqu'à mars 2016, du programme de participation autochtone.

Pistes d'amélioration

Recommandation technique

- Viser une participation plus éclairée des parties intéressées en augmentant la formation et l'information disponible aux participants.

Recommandations de gestion

- Diversifier les modalités de consultation (forums de discussions, ateliers, tables rondes) et favoriser la communication à double voie.
- Viser une plus grande participation des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TGIRT) dans le processus de concertation menant à la confection des plans d'aménagement forestier intégré.
- Améliorer les processus de consultation et d'accommodement des Premières Nations ayant cours dans le domaine forestier.

Références

- CCQF (2015). Bilan de la mise en œuvre des dispositions portant sur la foresterie 2008-2013. Conseil Cris-Québec sur la foresterie.
- CRÉ SLSJ (2013). Rapport synthèse. Consultation publique 2013 sur le Plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFIT), Conférence régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean. 12 p.
- Martineau-Delisle, C. (2013). La participation publique et la gestion des forêts au Québec : changement de gouvernance, impacts des pratiques et profil des participants. Thèse de doctorat, Université Laval, 282 p.
- MRN (2003). Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier. Ministère des Ressources naturelles, 24 p.
- MRNF (2012). Manuel de consultation du public sur les plans d'aménagement forestier intégré et les plans d'aménagement spéciaux. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune. 12 p.
- Wyatt, S., J. F. Fortier et M. Hébert (2010). Collaboration entre Autochtones et autres acteurs forestiers du Québec : portrait d'une diversité de pratiques et de modèles. *Forestry Chronicle*, vol. 86, n° 2, p. 243-255.

25

Gestion participative

Pourquoi cet enjeu est-il important ?

Pour intégrer dans la gestion et dans l'aménagement forestier les intérêts, les valeurs et les besoins de la population et des Premières Nations.



Crédit photo : MFFP

Questions

1. Comment se concrétise la concertation régionale et locale ?
2. Quel est l'appui à la délégation de gestion ?

Mise en contexte

La gestion participative prend plusieurs formes. Le concept n'est pas nouveau, ni les initiatives en la matière (forêt habitée, forêt-modèle, régime forestier adapté, etc.). Dans ce Bilan, trois facettes d'intérêt, nouvelles durant la période, sont présentées : l'approche intégrée et régionalisée, les tables de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire et les forêts de proximité.

Approche de gestion intégrée et régionalisée

Dans la foulée des recommandations du rapport de la Commission Coulombe, le régime forestier propose une approche renouvelée de gouvernance de la forêt publique. Il est proposé de consolider le rôle d'intégrateur et d'arbitre de l'État et de renforcer le rôle des institutions locales et régionales et des Premières Nations.

Cette gestion comprenait notamment, dans la période 2008-2013, l'accompagnement des commissions régionales des ressources naturelles et du territoire (CRRNT), sous la responsabilité des conférences régionales des élus (CRÉ) qui avaient le mandat d'élaborer des plans régionaux de développement intégré des ressources naturelles et du territoire (PRDIRT) et de les mettre en œuvre. Les attentes des régions sur cette approche comprennent entre autres :

- la participation aux décisions qui influencent le milieu ainsi que la mise en œuvre et la gestion des ressources effectuées de façon concertée;
- l'intérêt par rapport à la planification du développement régional et à la réalisation d'actions concrètes dans le milieu.

Durant la période, le Programme de mise en œuvre de l'approche intégrée et régionalisée assurait la mise en œuvre d'une planification régionale et intégrée des ressources naturelles et du territoire, prenant le relais du Programme relatif à l'implantation des CRRNT ainsi qu'à la conception et à la préparation des PRDIRT¹.

Tables de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire

Ces tables ont pour but « d'assurer une prise en compte des intérêts et des préoccupations des personnes et des organismes concernés par les activités d'aménagement forestier planifiées, de fixer des objectifs locaux d'aménagement durable des forêts et de convenir des mesures d'harmonisation des usages »². Ces objectifs et mesures doivent respecter les orientations nationales définies dans la Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF) et prendre en compte les orientations régionales définies par le PRDIRT et le plan d'affectation du territoire public de la région administrative.

Une table locale est mise en place pour chaque unité d'aménagement ou pour un regroupement d'unités d'aménagement. La Conférence régionale des élus (CRÉ), ou l'organisme régional responsable de la mise en place de la table locale doit en établir la composition et le fonctionnement. La table collabore avec la direction régionale du Ministère à la préparation des plans d'aménagement intégré. Durant la période 2008-2013, cette table a été active pour la planification de la période actuellement en cours. Elle reçoit l'appui du Ministère pour éclairer les décisions et faciliter l'atteinte de consensus.

Dans la poursuite de son mandat, la table locale doit démontrer l'application des principes fondamentaux suivants : recherche de l'intérêt commun, représentation et concertation, efficacité dans les moyens d'action, nécessité de résultats et démocratie du processus décisionnel³. Ces tables, en elles-mêmes et pour certains produits (par exemple, les plans spécifiques forêt-pourvoiries), pourront bénéficier des acquis obtenus dans les démarches de certification forestière (Enjeu 22). Ces dernières ont contribué au développement du volet participatif de l'aménagement forestier.

En ce qui a trait aux communautés autochtones, leur participation à la table est recherchée afin d'atteindre les objectifs d'une démarche participative complète.

Gestion forestière par et pour les communautés

Les concepts de forêt habitée, de forêt communautaire, de forêt-modèle, d'appartenance ou de proximité ont toujours suscité un intérêt de la part des tenants de la foresterie à caractère plus social. En général, ces initiatives sont caractérisées par un territoire forestier aménagé à des fins multiples, par un processus décisionnel dirigé par les communautés et par l'obtention de bénéfices tangibles pour ces dernières⁴.

Malgré des hauts et des bas, ces initiatives n'ont jamais réellement pris d'ampleur au Québec et les expériences sur le terrain sont jusqu'à maintenant restées isolées sans pour autant diminuer leur intérêt en tant qu'approche unique et novatrice dans les objectifs communs de la foresterie communautaire. À cet égard, il existe quelques exemples d'initiatives novatrices de foresterie communautaire au Québec⁵. Des initiatives réalisées par des communautés autochtones sont aussi à souligner, notamment dans le cadre d'ententes avec certaines Premières Nations, soit : l'entente sur une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec de 2002, l'entente de principe avec les Innus de 2004 et l'entente avec les Algonquins de Lac-Barrière de 1991⁶. Toutefois, ces projets n'opèrent pas dans des conditions optimales. Au contraire, ils opèrent en dépit de conditions défavorables. Les facteurs suivants sont à considérer pour la multiplication des initiatives dans ce domaine⁷ :

- accès à un territoire suffisant ;
- aenure assurée ;
- régime de réglementation approprié.
- vision diversifiée du développement ;
- organismes communautaires inclusifs et responsables ;
- capacités de la collectivité ;

¹ MRN (2013).

² Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, article 55.

³ MRNF (2010a).

⁴ CEGFPQ (2004).

⁵ Teitelbaum (2010).

⁶ BADF (2010).

⁷ Teitelbaum (2010).

- opportunités d'affaires ;
- création d'une culture forestière dynamique.

La Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier de 2010 instaure un régime forestier basé sur l'aménagement durable des forêts. La possibilité de créer des forêts de proximité est un des éléments centraux de cette réforme. Avec les forêts de proximité, le Ministère veut susciter une plus grande implication des acteurs locaux. Leur création permettra d'établir de véritables partenariats avec les élus en misant sur leur volonté et leur capacité d'agir sur le développement de leur milieu. Cette loi prévoit l'élaboration et la publication d'une politique encadrant la sélection, la délimitation et la création de forêts de proximité sur le territoire forestier public.

Également, en vertu de l'article 102 de la Loi sur les forêts, en vigueur jusqu'au 31 mars 2013, et dans l'esprit de favoriser le développement économique régional, le ministre peut confier à toute personne ou tout organisme intéressé par l'aménagement d'une réserve forestière ou de lots intramunicipaux, l'exploitation de la matière ligneuse par la conclusion d'une convention d'aménagement forestier (CvAF). Les détenteurs de ces conventions devaient respecter en bonne partie les mêmes obligations que les détenteurs de CAAF. Les principaux bénéficiaires de ces CvAF sont les municipalités régionales de comté, les communautés autochtones et les organismes régionaux de développement.

Analyse de la situation

Comment se concrétise la concertation régionale et locale ?

Approche intégrée et régionalisée

Durant la période 2008-2013, le Programme de mise en œuvre de l'approche intégrée et régionalisée a été réalisé, résultant en la production des PRDIRT et de leurs plans de mise en œuvre, dans le cadre des CRRNT, nouvellement créés.

Les résultats⁸ montrent que le Programme a répondu aux attentes des acteurs régionaux. Ainsi, il est possible de conclure que le Programme a été contributif au rapprochement des centres de décisions des citoyens du Québec et a donné plus d'emprise au milieu régional sur son développement. De plus, de façon générale, les relations entre les directions générales régionales du Ministère et les acteurs régionaux se sont bien déroulées. Des variations sont tout de même observées entre les régions.

Le soutien offert aux commissaires et les interactions entre eux ont également été perçus positivement. Les PRDIRT sont satisfaisants et rendent compte d'une vision régionale concertée pour la majorité des répondants. Ils présentent aussi des faiblesses et les répondants soulignent qu'ils seront améliorés lors d'un prochain exercice. Les principales retombées positives observées sont la concertation régionale, suivie de la compréhension partagée des enjeux régionaux par les commissaires, de nouvelles collaborations entre les partenaires et le partage de leurs connaissances et de leur savoir. Des effets négatifs ont aussi été relevés, dont la création d'attentes élevées pour la mise en œuvre. La réalisation concrète de projets est la retombée la plus attendue dans l'avenir.

Selon l'évaluation du Programme, les CRÉ ont été satisfaites par rapport à leur principale attente, soit la concertation. La force des PRDIRT est qu'ils constituent un bon répertoire de l'ensemble des enjeux régionaux et ont permis de développer une vision régionale concertée au sujet des ressources naturelles et du territoire. Ils ont également permis de rassembler toutes les connaissances disponibles sur les sujets dans la région. Leurs faiblesses résident dans le peu de nouvelles idées et pas assez de profondeur ou trop de place pour certains domaines.

Le Programme a également permis la participation de communautés autochtones et la prise en compte de leurs préoccupations au moins pour certaines régions. Dans certains cas, l'expérience a été difficile et aurait même exacerbé des tensions, notamment en raison des questions de droits, de territoire, de responsabilités et de modalités particulières de participation non réglées.

Les défis de la mise en œuvre des PRDIRT sont : la concertation et la mobilisation, l'engagement et la collaboration du Ministère et d'autres ministères, les moyens financiers disponibles, la souplesse et la marge de manœuvre. La réalisation concrète de projets est la retombée la plus attendue dans l'avenir.

⁸ MRN (2013).

Tables de gestion intégrée des ressources naturelles et du territoire

Les tables de GIRT sont récentes et il y a encore peu d'informations pour en faire un bilan. Selon une enquête auprès d'un groupe d'intervenants⁹, ces tables sont un bon élément du régime forestier 2013 car elles permettent aux différents utilisateurs du milieu forestier d'être plus impliqués dans la planification; les acteurs apprennent à se connaître, à discuter et à se concerter. Par contre, le niveau de participation, consistant principalement à recevoir de l'information de la part du Ministère, est moindre que la concertation. Les résultats concrets de l'action de ces tables, dans la détermination et la prise en compte des objectifs locaux et les mesures d'harmonisation, restent à être démontrés.

L'évaluation du processus de gestion participative dans la Réserve faunique des Laurentides¹⁰ montre par ailleurs que l'approche de planification concertée, basée sur une table des partenaires et le recours à la méthode enjeux-solutions, a répondu aux attentes et a atteint les objectifs fixés au départ. Un guide a été produit¹¹ pour servir à la mise en œuvre de la gestion intégrée et concertée, qui repose en bonne partie sur l'action des tables GIRT.

La conclusion du rapport d'évaluation du degré de satisfaction des personnes participantes aux tables GIRT du Bas-Saint-Laurent¹² est présentée ci-dessous en regard de la démarche adoptée, du fonctionnement des tables, des résultats obtenus par rapport aux attentes et aux objectifs initiaux ainsi que le rôle et l'implication de chacun. Il y a aussi peu d'informations sur la participation des communautés autochtones aux tables GIRT, sinon quelques cas relatifs à des situations particulières.

Évaluation du vécu des TGIRT – Bas-Saint-Laurent¹³

Les tables de gestion intégrée des ressources et du territoire ont été mises sur pied pour établir des positions locales consensuelles et les fournir à la Direction générale régionale du MRN pour être insérées dans la première vague de planification de l'aménagement intégré du territoire sous le nouveau régime forestier. C'est une grande première, de grands pas ont été franchis, mais l'exercice n'a pas pu être complété à temps en raison de l'ampleur de la tâche et de sa nouveauté.

Calendrier trop serré ou somme de travail mal évaluée, sans doute un mélange des deux avec pour résultat, une situation qui pousse les participants aux tables à oublier ou à tout le moins, mettre de côté, les objectifs premiers des TGIRT, soit d'établir des consensus sur des objectifs locaux et des mesures d'harmonisation. Il ne faudrait pas que la région rate sa chance, sous la pression d'impératifs opérationnels combinée à l'insidieuse tendance à la résistance au changement.

Il est temps de redresser la barre, les participants ont fait connaissance et sont en bonne voie d'appropriation; la confiance se développe, les outils sont là et le vécu des tables a fait l'objet d'un exercice d'évaluation. Il revient à la Commission de parcourir les pistes d'amélioration contenues dans ce document, d'en recueillir d'autres, au besoin, auprès de ses membres et de faire siennes celles qu'elle jugera les plus prometteuses.

Il ne faut pas perdre de vue que, lors de la mise en place des tables de GIRT, tous étaient conscients qu'il y aurait une période de rodage; le présent exercice nous porte à croire qu'elle se termine et qu'il s'agissait d'un processus évolutif qui devait s'adapter aux besoins et aux attentes des intervenants locaux et régionaux, ce à quoi cette évaluation s'est intéressé. Souhaitons que le présent exercice d'évaluation du vécu des tables de GIRT puisse contribuer à améliorer tant la qualité de leur fonctionnement que les résultats attendus. Gardons à l'esprit l'intérêt de répéter l'expérience lorsque les participants en verront la pertinence.

⁹ Provencher (2014).

¹⁰ MRNF (2010b).

¹¹ MRNF (2010a).

¹² Dionne et Robert (2013).

¹³ Dionne et Robert (2013).

Participation des communautés autochtones aux tables GIRT Le cas des Attikameks Nehirowisiwok¹⁴

Les résultats ont démontré que les Nehirowisiwok reconnaissent les limites de ce qui peut être réalisé aux tables GIRT. Par conséquent, ils ont décidé d'adopter le rôle d'observateurs au lieu de partie prenante, tout en se gardant le droit d'intervenir occasionnellement. Ainsi, les tables GIRT ne constituent pas pour les Nehirowisiwok le lieu où l'on détermine la gestion du territoire. Elles ne sont pas non plus un espace qui leur permet d'exercer ou de faire reconnaître leurs droits en ce qui concerne le territoire. Néanmoins, elles sont un espace qui permet d'établir et de maintenir des liens avec les autres utilisateurs, d'apprendre à se connaître et de s'informer concernant les activités sur le territoire. (...) Dans ce contexte, il semble que les Nehirowisiwok ont fait le choix stratégique de ne pas trop s'investir dans ces tables.

Quel est l'appui à la délégation de gestion ?

Gestion forestière par et pour les communautés

Conformément à la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, les conventions d'aménagement forestier (CvAF) ont été résiliées au 31 mars 2013 et ont été converties en ententes de délégation de gestion (ED). Ces ententes ont permis aux anciens bénéficiaires de conventions d'aménagement forestier de conclure une entente qui leur délègue la gestion du territoire qui faisait l'objet de leur convention. Ces conventions concernent toute personne ou tout organisme intéressé par l'aménagement d'une réserve forestière.

Lors des travaux de refonte du régime forestier, il avait aussi été proposé, dans l'optique de la délégation de gestion régionale, de créer des sociétés d'aménagement des forêts ayant pour mission d'aménager, de manière durable, les forêts du domaine de l'État situées dans le territoire de la région qu'elles desserviraient¹⁵. Ces sociétés devaient avoir, entre autres, les fonctions d'établir un processus de concertation dans la préparation de leur planification, afin d'intégrer les intérêts et les préoccupations des personnes et organismes concernés dans l'optique d'assurer une gestion intégrée du territoire. Cette proposition n'a finalement pas été retenue.

Selon le document de consultation sur les forêts de proximité en 2011¹⁶, la gestion de ces forêts implique une prise en charge d'un territoire forestier public et de certaines de ses ressources par les communautés qui vivent à proximité. Le territoire est aménagé selon leurs valeurs et elles en retirent directement des bénéfices socioéconomiques répondant davantage à leurs besoins. La forêt de proximité doit également être gérée dans un esprit de développement économique et dans le respect de l'aménagement durable des forêts.

Durant la période 2008-2013, il faut signaler, pour les Premières Nations, l'entente sur la gouvernance avec les Cris dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James en 2012. Celle-ci prévoit la mise en place d'instances de gouvernance régionale au sein desquelles les Cris auront une plus grande représentation et des pouvoirs accrus sur les terres de catégorie II¹⁷. L'entente vise aussi la mise en place d'un régime collaboratif de gestion des ressources forestières sur les terres de catégorie III¹⁸ concernées.

De plus, le Programme de participation autochtone à l'aménagement forestier intégré et à la mise en valeur des ressources du milieu forestier a été mis en place en 2010, jusqu'en mars 2013. Il s'agissait d'un soutien financier aux consultations sur les planifications forestières et aux tables GIRT ainsi que la réalisation de projets de mise en valeur, incluant la prise en charge de responsabilités de gestion des forêts. Le programme a été reconduit et prendra fin en mars 2016.

¹⁴ Fortier et Wyatt (2014).

¹⁵ MRNF (2008).

¹⁶ MRN (2012).

¹⁷ Les terres provinciales de droits exclusifs de chasse, de pêche et de piégeage.

¹⁸ Les terres publiques provinciales de droit exclusif d'exploiter certaines espèces aquatiques et certains animaux à fourrure et de participer à l'administration et à la mise en valeur du territoire.

Résultats de la consultation sur les forêts de proximité¹⁹

Les orientations relatives à la sélection, à la création et au fonctionnement des forêts de proximité, présentées dans le document de consultation, ont été bien accueillies dans leur ensemble.

Un nombre important d'intervenants croit à la nécessité de favoriser la délégation de la gestion du territoire forestier, car elle permettra de stimuler le dynamisme et le développement des communautés et des régions. De plus, pour beaucoup, la création des forêts de proximité est une occasion de gérer le territoire forestier et ses ressources de façon innovante, diversifiée et adaptée aux besoins locaux. La gestion du territoire forestier, par et pour les communautés, est perçue comme une suite logique aux changements amenés par le régime forestier.

De nombreux participants ont également émis des propositions ou des opinions quant aux facteurs clés qui conditionneront la réussite des forêts de proximité. Parmi ces conditions de réussite, se trouve notamment la nécessité d'accompagner les futurs délégataires sur les plans financiers et techniques. Il est également demandé au ministère des Ressources naturelles de favoriser un assouplissement des règles de gestion et de laisser une marge de manœuvre aux futurs délégataires qui devront composer avec des contextes économiques difficiles et des réalités sociales et territoriales fort différentes d'un bout à l'autre du Québec.

Certains participants expriment néanmoins des inquiétudes et s'interrogent quant à la création des forêts de proximité. Certains disent craindre la complexification du modèle de gestion actuel, la remise en question de certains acquis ou encore la création d'un état de concurrence ou de conflits non souhaitables dans certains territoires et sur certains marchés. Nombreux sont les participants qui souhaitent voir, dans la « première vague » des forêts de proximité qui seront instaurées en 2013, une expérience qu'il faudra observer et évaluer avec attention afin d'adapter le concept, si nécessaire, et d'en faire une réussite.

Constats pour la période 2008-2013

- Le contexte favorable à la gestion participative s'est amélioré : régime forestier dans un cadre d'aménagement durable des forêts, LADTF, gestion intégrée et régionalisée (CRRNT, PRDIRT, tables GIRT), reprise de la planification par le Ministère, certification forestière, etc.
- Les changements au Québec témoignent des tendances largement favorables à une place accrue de la participation à la gestion forestière. Les résultats ne permettent pas de conclure qu'un changement de gouvernance profond s'est produit, néanmoins les mentalités évoluent et la participation contribue à certaines modifications clés dans la gestion des forêts. Les processus participatifs continuent. Des impacts réels, selon plusieurs catégories, se manifestent du point de vue des acteurs concernés. Le défi est de matérialiser ces impacts dans la réalité. La participation publique ouvre le processus décisionnel à une plus grande diversité d'acteurs mais certains d'entre eux (industrie forestière et autres acteurs économiques) tendent à être favorisés aux dépens d'autres groupes²⁰.
- Les positionnements polarisés d'acteurs poursuivant des intérêts apparemment divergents ont rendu plus difficiles la recherche de consensus et l'établissement de compromis dans une formule gagnant-gagnant.
- La réalisation des plans régionaux de développement intégré des ressources et du territoire (PRDIRT).
- Le soutien, sur le plan technique et financier, et la mise en œuvre de projets de développement régionaux et locaux définis dans les PRDIRT.
- Neuf projets relatifs aux communautés autochtones ont été intégrés dans la mise en œuvre de cinq PRDIRT en 2012-2013.
- La mise en place de 36 tables GIRT couvrant les 71 unités d'aménagement.
- Le soutien financier pour favoriser la participation des différents intervenants à la planification forestière : Programme de participation régionale à la mise en valeur des forêts et Programme de mise en valeur des ressources du milieu forestier - Volet II.
- Les démarches de certification forestière ont favorisé les processus de consultation et de prise en compte des intérêts des parties présentes aux tables GIRT (valeurs, objectifs, indicateurs et cibles).

¹⁹ MRN (2012)

²⁰ Martineau-Delisle (2013).

- Les consultations sur les forêts de proximité, à l'automne 2011, visaient à mieux définir les orientations et les objectifs qui devront structurer la future politique et établir certaines modalités d'application.
- Les informations et les connaissances sur la gestion participative étaient, par le passé et encore aujourd'hui, assez limitées. Depuis quelques années plusieurs personnes, chercheurs, spécialistes, etc., s'y intéressent et produisent du matériel qui permet d'améliorer la situation.

Perspective future

- Mise en œuvre de projets de développement régionaux et locaux définis dans les PRDIRT.
- Appui au fonctionnement de tables GIRT.
- Transmission aux participants des tables GIRT l'information nécessaire à la planification de l'aménagement forestier intégré.
- Offre, à la demande du milieu régional et local, d'un transfert de connaissances par la participation ponctuelle d'experts du Ministère aux tables GIRT.
- Mesure de la satisfaction des participants à l'égard des tables GIRT et des résultats obtenus.
- Adoption d'une politique définissant les critères de délimitation et de sélection des forêts de proximité.
- Sélection et création de forêts de proximité.
- Mise en place de forêts de proximité et signature des ententes de délégation de gestion des ressources et du territoire forestier.
- Offre, sur le plan administratif et technique, d'un soutien aux délégataires de forêts de proximité.
- Attribution de volume de matière ligneuse à des communautés locales et à des communautés autochtones qui seront responsables de leur récolte et de leur mise en marché.
- Réorganisation de la gouvernance régionale et locale suite à l'abolition des CRÉ.
- Jugement de la Cour suprême, en 2014, confirmant le titre ancestral de la Nation Tshiqot'in en Colombie-Britannique.

Pistes d'amélioration

- Favoriser la recherche de consensus et la résolution de conflits dans les processus de concertation (leadership, vision commune, partage d'information et de connaissances, transparence, etc.).
- Assurer une participation produisant les résultats escomptés par les tables GIRT (exprimer les besoins, déterminer les objectifs locaux d'aménagement durable, harmoniser les usages).
- Créer des forêts de proximité et déléguer, en complément aux droits sur les territoires forestiers résiduels, la gestion des ressources et du territoire forestier.
- Soutenir la participation des Premières Nations aux activités de gestion et d'aménagement du milieu forestier selon une diversité de pratiques et de modèles.

Références

- BAFD (2010). Bilan d'aménagement forestier durable au Québec. Bureau du forestier en chef. Critère 20 Participation des Premières Nations à la gestion durable des forêts. p. 223-232.
- CEGFPQ (2004). Rapport. Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, p. 174.
- Dionne, M.-A., J. Robert (2013). Rapport d'évaluation du vécu des tables de gestion intégrée des ressources et du territoire, présenté à la CRRNT du Bas-Saint-Laurent.
- Fortier, J.-F. et S. Wyatt (2014). Cooptation et résistance dans la planification forestière concertée au Québec. Les cas des Attikameks Nehirowisiwok. Recherches amérindiennes au Québec, xliiv, n° 1.
- Martineau-Delisle, C. (2013). La participation publique et la gestion des forêts du Québec : changements de gouvernance, impacts des pratiques et profil des participants. Thèse de doctorat, Université Laval, 282 p.
- MRN (2012). Orientations relatives à la sélection, à la mise en place et au fonctionnement des forêts de proximité. Rapport de la consultation publique. Ministère des Ressources naturelles, 69 p.
- MRN (2013). Rapport d'évaluation du programme de mise en œuvre de l'approche intégrée et régionalisée du MRN. Document interne. Ministère des Ressources naturelles.
- MRNF (2008). L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution des sociétés d'aménagement des forêts. Ministères des Ressources naturelles et de la Faune, p. 18-21.
- MRNF (2010a). Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire : son application dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 18 p.
- MRNF (2010b). Évaluation du processus de gestion participative du projet de développement d'une approche d'aménagement écosystémique dans la réserve faunique des Laurentides. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, 44 p.
- Provencher, J.F. (2014). Orientation du nouveau régime forestier vers un aménagement forestier durable. Essai de maîtrise, Université de Sherbrooke. 101 p.
- Teitelbaum, S. (2010). L'arbre est dans ses feuilles et la forêt, dans sa communauté. Série Action, Solidarité rurale du Québec.