

POLITIQUE DE CONSULTATION
SUR LES ORIENTATIONS DU
QUÉBEC EN MATIÈRE DE
GESTION ET DE MISE EN
VALEUR DU MILIEU FORESTIER

MÉMOIRE

Présenté au :

MINISTRE DES RESSOURCES NATURELLES

Préparé par :

L'ASSOCIATION DES CONSULTANTS EN FORESTERIE

Février 2002

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. OBJET DU PROJET	2
2. POSITION DE L'ACF	3
3. COMMENTAIRES SUR LA JOURNÉE DE CONSULTATION	4
4. CRITIQUE DU PROJET DE LOI	5
4.1 Consultations	5
4.2 Découpage du territoire forestier	5
4.3 Définition des objectifs de protection et de mise en valeur....	6
4.4 Évaluation de la performance des titulaires de droits forestiers	6
4.5 Reconnaissance des écosystèmes forestiers exceptionnels (EFE).....	6
4.6 Adoption de programmes particuliers	6
4.7 Projets de délégation de gestion.....	7
4.8 Modalités de consultations.....	7
4.9 Autochtones	7
4.10 Préoccupations de l'ACF	7
5. PROPOSITIONS.....	9
CONCLUSION	10

INTRODUCTION

Fondée en 1999, l'Association des consultants en foresterie (ACF) du Québec est une organisation sans but lucratif. Aujourd'hui, l'ACF compte plus de 30 bureaux-conseils, représentés par 15 membres actifs dans les principaux secteurs du génie-conseil en foresterie. Ces bureaux comptent plus de 400 professionnels, techniciens et travailleurs. Ils offrent un savoir-faire riche et varié qui déborde le champ strict de la foresterie et englobe les disciplines connexes telles que les sciences humaines, celles de l'information, l'écologie et l'économie.

La clientèle des membres est très diversifiée : ministères, organismes parapublics, industries forestières, associations et regroupements de propriétaires, municipalités et MRC, organismes à vocation faunique et de villégiature, organismes de développement international, etc.

Seule association regroupant des cabinets en foresterie au Québec, l'ACF a pour mission de :

- ♦ contribuer au développement de la foresterie au Québec;
- ♦ promouvoir l'expertise québécoise en foresterie, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières du Québec;
- ♦ informer ses membres sur des sujets d'intérêt en relation avec le développement de la foresterie;
- ♦ promouvoir et assurer une présence active des cabinets en foresterie dans les grands dossiers forestiers au Québec.

Depuis sa création, l'ACF s'est efforcée d'établir et de maintenir des liens étroits avec les représentants du ministère des Ressources naturelles, en participant à des rencontres et en apportant le point de vue des consultants dans divers dossiers techniques, administratifs et même politiques. En 2001, l'ACF a participé à l'exercice de mise à jour du régime forestier québécois en préparant un mémoire.

C'est en conformité avec la mission de l'ACF que nous présentons ce mémoire. Nous croyons que les consultants en foresterie peuvent apporter leur savoir-faire et leur expertise à plusieurs niveaux dans un processus de consultation sur les enjeux, les politiques et les programmes de mise en valeur des ressources du milieu forestier québécois. Nous espérons vous le démontrer par les critiques et propositions contenues dans ce mémoire.

1. OBJET DU PROJET

Le but premier de la politique de consultation est de permettre à la population d'influencer la gestion des forêts. Se faisant le ministre des Ressources naturelles pourra établir des orientations et des objectifs qui concilient, autant que possible, les diverses attentes exprimées. Cette politique de consultation s'adresse à toute la population ainsi qu'aux groupes intéressés à la gestion des forêts et s'appuie sur des principes d'ouverture, de respect, de règles claires et transparentes, de partage de l'information, etc.

Le ministre attend de ces consultations qu'elles cernent bien les besoins de la population, évaluent la satisfaction au regard de la gestion des forêts, fassent connaître les réactions de la population et enfin, établissent des orientations, des politiques, des programmes ou d'autres mesures qui soient largement acceptées.

2. POSITION DE L'ACF

L'ACF soutient le ministre dans sa démarche de mettre en place une politique claire de consultation sur la gestion des forêts au Québec. À notre avis, les consultations actuelles (PGAF, par exemple) sont trop sommaires et ne permettent pas un réel examen.

De façon générale, l'ACF est en accord avec le projet de politique de consultation et souhaite contribuer, dans la mesure du possible, à la bonification du processus. Les membres de l'ACF et leur clientèle représentent une partie de la population ayant un intérêt dans la gestion de la forêt. Cependant, nous souhaitons, par ce mémoire, apporter quelques pistes ou commentaires au projet de loi que le ministre a l'intention de mettre en application.

3. COMMENTAIRES SUR LA JOURNÉE DE CONSULTATION

Le 15 janvier dernier, le ministre convoquait plusieurs intervenants du milieu forestier et l'ACF y a délégué deux représentants. Nous sommes heureux d'y avoir participé et nous devons féliciter l'effort fait pour rejoindre un grand nombre d'intervenants aux multiples préoccupations. Le nombre de participants semble témoigner de l'intérêt pour le sujet. Toutefois, nous devons souligner notre déception face au déroulement de la journée, principalement sur deux points :

- ♦ L'organisation et la qualité de l'animation :

L'animatrice semblait avoir peu de connaissances du domaine et des enjeux. Il lui était donc très difficile de reformuler adéquatement les commentaires et d'orienter les échanges vers les sujets importants.

- ♦ Le contenu du matériel proposé :

Nous nous attendions à recevoir et à débattre de propositions plus précises et plus élaborées. Au lieu de cela, nous avons eu l'impression d'assister à une présentation des divers modes et mécanismes de consultation.

4. CRITIQUE DU PROJET DE LOI

L'ACF, à la suite de la lecture du projet de loi, s'est interrogée sur différents points et est même restée sur son appétit pour d'autres. De façon générale, la politique nous semble, par endroits, ambiguë et même floue, ceci dû, en grande partie, au manque de détails qui auraient permis de mieux l'évaluer. Nous nous interrogeons également sur le grand nombre de consultations et la séquence des étapes qui parfois ne semblent pas appropriés. De plus, nous ne voyons pas clairement la direction de la politique (processus pour les Québécois et processus pour les Autochtones). D'où proviendront, autant pour le gouvernement que pour la population, les budgets nécessaires à la rencontre de la lettre de la loi ? Comment les groupes et la population en générale ayant peu de ressources feront-ils pour comprendre les enjeux et réagir aux propositions déposées ?

L'ACF s'est questionné sur l'ensemble de ces éléments et présente, par ce mémoire, le résultat de ses réflexions.

4.1 CONSULTATIONS

Le ministre consultera sur les orientations, les politiques et les programmes au moment de la préparation des plans généraux. À ce sujet, outre la mention de consultations nationales et régionales, le ministre est vague sur la forme qu'elles prendront. De plus, il ne semble pas considérer que tout le processus doit être complété pour une date butoir, à laquelle tous les plans généraux devront être déposés (avril 2004). Nous nous questionnons sur la faisabilité de ces échéanciers, compte tenu de la complexité des thèmes abordés (rendement accru, aménagement intégré des ressources, diversité biologique, nouveaux droits, autochtones, etc.).

4.2 DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE FORESTIER

Nous sommes d'accord avec le ministre sur la nécessité de réaliser un découpage permanent et stable du territoire forestier. Nous croyons que le ministre devrait proposer les critères de découpage et les soumettre à une consultation par la suite. Septembre 2002 représente un échéancier relativement serré. L'ACF voit d'un bon œil cette démarche puisqu'elle croit qu'un découpage stable d'un territoire permettra un suivi à long terme.

Le questionnement est davantage au niveau de la limite nord. Déjà, lors des audiences publiques sur la révision de la loi des Forêts, l'ACF soutenait la délimitation d'une limite nord, mais ajoutait qu'il existait également, sur le territoire situé au sud, des endroits qui mériteraient d'être délimités selon les critères qui prévaudront pour la limite nord. À notre avis, le ministre tarde à consulter sur ce sujet qui, en somme, est une des pierres angulaires de la confection des plans généraux. (je ne comprend pas bien le point sur les territoires au sud???)

Le découpage implique aussi de se questionner sur les priorités d'aménagement en relation avec les vocations, les potentiels et la

productivité. L'ACF croit que le ministre doit aussi consulter rapidement sur ce sujet afin de permettre un aménagement intégré du territoire, pièce maîtresse du développement durable.

4.3 DÉFINITION DES OBJECTIFS DE PROTECTION ET DE MISE EN VALEUR

Le ministre est peu loquace sur le sujet, outre la mention que ces objectifs seront définis dès qu'il aura consulté les ministres concernés et qu'il les aura soumis à des consultations régionales. À notre avis, le ministre devrait plutôt définir des objectifs nationaux de protection et de mise en valeur et les soumettre à une consultation nationale. Par la suite, ces objectifs pourront être précisés de façon régionale. Il est important pour le ministre de bien s'acquitter de ses responsabilités à cette étape.

4.4 ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DES TITULAIRES DE DROITS FORESTIERS

L'ACF désire féliciter le ministre pour son intention d'évaluer la performance des titulaires de droits forestiers. Un mécanisme d'évaluation s'avère essentiel afin de s'assurer de la conformité des engagements et des responsabilités du titulaire. Ce mécanisme d'évaluation devra également viser les engagements et la responsabilité du ministre.

Le ministre entend soumettre à des consultations publiques les critères qui serviront de référence à l'évaluation. L'ACF croit que l'évaluation de la performance des titulaires devra être réalisée par un organisme indépendant, qui n'aurait aucun intérêt direct ou indirect dans la gestion des forêts du titulaire évalué. Cette façon d'approcher l'évaluation assurera une meilleure protection du public, du titulaire et des professionnels engagés dans la gestion des forêts. La transparence accrue de tous le processus, vis-à-vis la population et par extension, la communauté internationale, sera ainsi assurée.

4.5 RECONNAISSANCE DES ÉCOSYSTÈMES FORESTIERS EXCEPTIONNELS (EFE)

La reconnaissance des EFE est un processus qui doit se baser sur une approche scientifique, écologique et biologique. À notre avis, les critères de détermination des EFE ne doivent pas être remis en cause, mais plutôt élargis afin d'y intégrer des valeurs sociales. Le ministre ne suggère pas de démarche d'identification des EFE qui conduirait à leur reconnaissance et leur protection. La politique est imprécise et semble plutôt suggérer une approche «ad hoc» ou de consultation spontanée, au fur et à mesure de la détermination d'EFE. Le Québec doit faire un recensement des EFE connues aujourd'hui et évaluer l'opportunité de les protéger.

4.6 ADOPTION DE PROGRAMMES PARTICULIERS

La politique propose des consultations nationales en vue de l'adoption de programmes particuliers. L'ACF se réjouit de cette intention du ministre. Nous nous questionnons cependant sur la nature des

programmes que le ministre a l'intention de mettre en place ou encore modifier. Nous comprenons que les consultations sur des programmes de mise en valeur semblent toucher surtout la forêt privée.

4.7 PROJETS DE DÉLÉGATION DE GESTION

Encore une fois, nous félicitons le ministre pour son initiative de consulter avant de déléguer une partie de la gestion des forêts. À cet effet, l'ACF est inquiète quant à la capacité réelle des organismes, telles les municipalités ou les groupements autochtones, à gérer, avec toutes les compétences requises, les forêts du Québec.

4.8 MODALITÉS DE CONSULTATIONS

L'ACF reconnaît le bien fondé de consultations au niveau national, régionales et locales. De plus, l'intention de faire paraître annuellement le programme de consultations est justifiée. Pour le reste, rien n'est plus flou dans la politique de consultation. La forme que devrait prendre les consultations ne semble pas déterminée (tables, comités, ad hoc). À ce sujet, le ministre n'a pas de position claire et semble attendre des propositions. Outre l'énumération des niveaux de consultations locales, régionale et nationale, le ministre aurait pu clarifier leur contenu. À notre avis le ministre aurait dû se commettre et proposer, dans son cadre politique, des modalités plus précises. En résumé, le ministre indique qu'il consultera tout le monde, selon différents modes et formes, selon les cas et les besoins. Il aurait été souhaitable qu'il soit plus précis dans le cœur de sa politique de consultation.

4.9 AUTOCHTONES

L'ACF se questionne sur la pertinence, à l'intérieur de la lettre de la politique de la loi, de consacrer des modalités de consultations différentes aux communautés autochtones. Malgré que le ministre souligne que certains autochtones ont des droits reconnus sur le territoire, il en va de même pour tous les Québécois. L'ACF suggère que des articles soient dédiés à particulariser le cas de certaines communautés, mais qu'ils soient intégrés au corps même de la loi.

4.10 PRÉOCCUPATIONS DE L'ACF

À ce stade, l'ACF considère imprécise la politique de consultation du ministre des Ressources naturelles. Elle aurait souhaité plus de détails techniques, ce qui lui aurait permis une meilleure analyse.

Le financement de toutes ces consultations inquiète. Nous croyons que plusieurs organismes ne pourront soutenir financièrement le suivi de toutes les consultations. Pour certains groupes, il est impensable de dédier une ressource à cet exercice. Malgré les bonnes intentions du ministre, le fait de ne pas associer d'argent au processus suggère qu'il y aura peu d'individus ou d'organismes qui pourront suivre tous les débats.

La chronologie des étapes de consultation semble également discutable. À la figure présentée à l'annexe 1, le ministre suggère de déterminer des objectifs de protection et de mise en valeur après l'octroi des CAAF/CAF. À notre avis, le contraire devrait être fait.

L'échéancier général de la mise en œuvre de la politique est très serré puisque avril 2004 est la date butoir pour le dépôt de tous les plans de la province. L'ACF se questionne sur la capacité réelle d'atteindre cet objectif. Elle suggère que le dépôt des CAAF soit continu dans le temps, comme avant la révision de la loi sur les Forêts. Ces dépôts séquentiels de PGAF évitaient les précipitations et assuraient une plus grande qualité des résultats

5. PROPOSITIONS

Au regard de l'analyse faite de la politique et dans le but d'en bonifier certaines parties, l'ACF émet les propositions suivantes :

- L'organisation et la conduite des consultations doivent être confiées à des firmes ayant une solide connaissance des enjeux forestiers québécois.
- Les consultations doivent être harmonisées afin d'éviter des doublons et des pertes de temps. Les mémoires présentés et les résultats doivent être colligés par un organisme dédié à ce travail et transmis à tous les intervenants invités.
- Un comité de spécialistes indépendants, de divers champs d'expertise, doit être mis sur pied pour répondre aux demandes d'information et d'analyse des intervenants. Plutôt qu'un financement pour chaque intervenant, pourquoi ne pas financer un comité d'experts ? Les différents besoins ou demandes d'information lui seraient acheminés et les réponses transmises à tous. Par conséquent, tous partageraient la même information – question et réponse. Les experts partageraient aussi entre eux, ce qui enrichirait l'information. L'ACF pourrait-elle jouer ce rôle ?

En ce qui concerne plus particulièrement l'évaluation de la performance des titulaires de droits de coupe, l'ACF recommande fortement de confier cet exercice à des experts indépendants. La crédibilité d'un tel processus, (qui inclurait aussi la performance du MRN ??), est essentielle. En établissant une politique de consultation, le ministre désire être transparent et crédible. Pour être conséquent avec les objectifs de la politique proposée, cette volonté doit aussi se traduire dans les exercices d'évaluation.

CONCLUSION

L'ACF est heureuse de pouvoir contribuer à la mise en place de la politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier. Depuis quelques années, l'intérêt du public s'est grandement accru. C'est pourquoi cette politique est nécessaire pour assurer une transparence dans la gestion des forêts publiques et des orientations qui concordent avec les attentes et les objectifs du plus grand nombre.

L'ACF et ses membres croient que leur apport dans les processus de consultation peut être très important. C'est pourquoi nous n'avons pas hésité à faire des propositions qui traduisent notre intérêt et notre capacité de s'impliquer dans ces processus.

Finalement, nous croyons que les consultations à venir, pour rencontrer les objectifs du ministre et les attentes de la population, devront être menées selon des mécanismes clairs et efficaces, en faisant appel à des experts indépendants pour assurer transparence et crédibilité. Ces principes ont été à maintes fois évoqués, par plusieurs des participants, lors de la journée du 15 janvier dernier.