

**PROJET DE POLITIQUE DE CONSULTATION SUR LES ORIENTATIONS EN MATIÈRE
D'AMÉNAGEMENT DURABLE DES FORÊTS ET DE GESTION DU MILIEU FORESTIER**

Mémoire présenté au

**Ministère des Forêts,
de la Faune
et des Parcs**

Québec 

par la

FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE DES GESTIONNAIRES DE ZECs

QUÉBEC
MAI 2017

1415, rue Frank-Carrel, bureau 275, Québec (Québec) G1N 7N7
T 418 527-0235 • 1 866 567-0235 • F 418 527-0235

www.reseauzec.com



PRÉAMBULE

Au Québec, le territoire forestier du domaine de l'État est un bien collectif. Sanctionnée en avril 2010, la Loi sur l'aménagement durable des forêts (RLRQ, chapitre A-18.1)(LADTF) est venue remplacer la Loi sur les forêts (RLRQ, chapitre F-4.1) au 1^{er} avril 2013. Désormais, c'est le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) qui est responsable de l'aménagement durable des forêts (ADF) du domaine de l'État, de même que de leur gestion.

L'article 11 de la LADTF commande l'élaboration de la publication, par le MFFP, d'une Stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF)^[3]. La SADF, qui balise l'ADF, insiste d'ailleurs sur l'importance de maintenir l'intérêt, voire l'engagement de la population pour le milieu forestier et sa gestion en créant des occasions de l'informer et d'échanger avec elle sur les différents enjeux^[4].

D'ailleurs, l'article 2 de la LADTF précise que l'ADF contribue plus particulièrement :

- 5° au maintien des avantages socioéconomiques multiples que les forêts procurent à la société;
- 6° à la prise en compte, dans les choix de développement, des valeurs et des besoins exprimés par les populations concernées.

En ce sens, l'article 55 de la LADTF stipule que la table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire (TGIRT) est mise en place dans le but d'assurer une prise en compte des intérêts et des préoccupations des personnes et 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.

Une TGIRT est mise en place pour chaque unité d'aménagement ou pour un regroupement d'unités d'aménagement^[1]. Dans chaque région, la participation des acteurs du milieu au sein des TGIRT permet à ces derniers d'échanger sur leurs préoccupations et, ainsi, de préciser les principaux enjeux environnementaux, économiques et sociaux du territoire forestier régional^[3]. Selon une enquête auprès d'un groupe d'intervenants, 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^[6].

En plus de réunir l'ensemble des acteurs et des gestionnaires concernés pour un territoire donné autour d'une même table de concertation, les TGIRT ont pour but de recueillir les enjeux et préoccupations des participants. Le résultat de ces discussions favorise une meilleure concertation des usagers liée à la mise en valeur des différentes ressources^[3]. Toutefois, les TGIRT sont récentes et il y a encore peu d'informations pour en faire un bilan^[1]. De plus, 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^[1].

Parmi les autres changements qui sont au cœur de ce nouveau régime forestier, notons l'arrivée de la gestion intégrée des ressources (GIR) et du territoire, mise en place à l'échelle du territoire québécois. La mise en place d'une GIR signifie que le public doit être impliqué dans le processus décisionnel relatif à la planification forestière^[1]. Pour ce faire, le MFFP mise sur une GIR et sur une démarche participative qui considère, dès l'étape de la conception des PAFI, l'ensemble des utilisations du territoire^[3]. La mise en œuvre d'une gestion participative et intégrée au sein du processus de planification forestière facilite l'acceptabilité sociale des choix d'aménagement sur un territoire donné et le déploiement harmonieux des interventions qui en découlent^[2]. Il en résultera une planification et une mise en œuvre intégrées de l'aménagement du territoire et des ressources.

TABLE DES MATIÈRES

PRÉAMBULE	ii
MISE EN CONTEXTE.....	- 1 -
COMMENTAIRES SUR LES MODALITÉS DE CONSULTATION.....	- 2 -
1. La participation du public aux consultations	- 2 -
2. La diffusion de l'information relative aux consultations	- 2 -
3. La contribution du public aux consultations.....	- 3 -
CONCLUSION.....	- 5 -
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	- 6 -

MISE EN CONTEXTE

Depuis avril 2013, c'est un tout nouveau régime forestier québécois qui est en place. Parmi les principaux changements, on notera que le processus de planification forestière du MFFP doit dorénavant tenir compte des enjeux de l'ensemble des intervenants du territoire et non seulement de la richesse générée par la matière ligneuse. Dans un contexte de gestion participative, les organismes gestionnaires de zecs (OGZ) doivent désormais représenter eux-mêmes leurs intérêts, notamment en se prononçant sur les interventions forestières prévues sur leur territoire.

Les OGZ connaissent bien leurs territoires, leurs problématiques et leurs objectifs aux niveaux fauniques et financiers. Toutefois, ils n'ont qu'une connaissance partielle de la GIR et ne peuvent pas toujours se prononcer de façon avisée et attentive sur les interventions forestières. La plupart du temps, les délégués des OGZ aux TGIRT sont des bénévoles n'ayant aucune expérience en planification forestière et la participation des professionnels des RRGZ est souvent limitée à titre d'observateur. Ils évoluent alors dans une dynamique de rapports de force qui n'est pas à leur avantage. Il en résulte qu'ils ne sont pas en mesure de faire reconnaître et d'intégrer valablement leurs enjeux fauniques dans la planification forestière.

C'est ainsi que, siégeant sur plusieurs TGIRT et divers comités annexes, les OGZ et les regroupements régionaux des gestionnaires de zec (RRGZ) sont sollicités fréquemment, tant au niveau des ressources humaines et financières que temporelles. Ils se sentent souvent épuisés, dépassés par toutes les rencontres des TGIRT et des comités annexes. Nous constatons actuellement un essoufflement de la participation des bénévoles qui sont sollicités de toutes parts. Le constat est simple; les acteurs du domaine de la gestion faunique ont besoin d'être supportés et formés pour améliorer la qualité de leur implication ainsi que la qualité de leurs interventions dans le processus de GIR.

Maintenant que le nouveau régime forestier bat son plein et qu'un premier tour de roue est sur le point d'être complété (2013-2018), Zecs Québec voit d'un bon œil que le MFFP souhaite mettre à jour la politique de consultation de 2003 pour tenir compte de la LADTF, en conformité avec une des observations faites par le Bureau du forestier en chef^[1].

L'un des rôles exercés par Zecs Québec consiste à représenter les gestionnaires auprès des différents partenaires et acteurs du domaine de la faune et des forêts. Depuis 1978, les zecs offrent l'accès à la ressource faunique ainsi qu'aux activités récréatives, veillent à la conservation de la faune et son habitat, en plus de favoriser la participation des usagers à la gestion de la faune.

Au Québec, les zecs sont les territoires fauniques structurés (TFS) les plus fréquentés annuellement^[7]. Plus particulièrement, ce sont plus de 41 000 membres et plus de 650 000 utilisateurs qui fréquentent les 48 000 km² de territoire des zecs. Collectivement, ils y consacrent plus de 1 million de jours/activités pour la chasse et la pêche. Les zecs génèrent de nombreuses journées touristiques dans les régions du Québec. Ensemble, elles ont un chiffre d'affaires annuel de 17 millions de dollars et contribuent au maintien de plus de 600 emplois directs dans les régions du Québec.

Les zecs forment aussi le seul réseau de gestionnaires fauniques à investir la totalité de ses bénéfices d'exploitation dans la conservation et la mise en valeur de la faune. De plus, l'ensemble des décisions est assuré par des administrateurs bénévoles, ce qui représente un système de gestion démocratique.

COMMENTAIRES SUR LES MODALITÉS DE CONSULTATION

Après avoir lu attentivement le document de consultation, Zecs Québec constate avec regret qu'une grande majorité des modalités de consultation font référence aux obligations du ministre en matière de consultation des communautés autochtones. Puisqu'il s'agit d'une démarche complètement indépendante, Zecs Québec suggère de faciliter également la participation de la population.

Par ailleurs, la Table des partenaires de la forêt n'est pas un moyen d'informer les membres, de discuter des intentions ministérielles et de recueillir les avis des participants considérant que seulement deux rencontres ont eu lieu (16 octobre 2014 et 13 avril 2015) depuis la mise sur pied de cette table. De plus, Zecs Québec tient à préciser que le seul moyen d'accéder aux informations de la Table des partenaires de la forêt sur le site Web du MFFP passe par une recherche Internet. Autrement, il n'existe pas de lien direct sur le site Web du MFFP pour accéder à cette page.

En ce qui a trait aux autres modalités du document de consultation, Zecs Québec a choisi de regrouper ses commentaires selon trois catégories, soit :

1. La participation du public aux consultations;
2. La diffusion de l'information relative aux consultations;
3. La contribution du public aux consultations.

1. LA PARTICIPATION DU PUBLIC AUX CONSULTATIONS

Au niveau des modalités suggérées par le MFFP, Zecs Québec voit d'un bon œil qu'aucune consultation à caractère national ne sera initiée entre le 24 juin et le 31 août ou entre le 15 décembre et le 15 janvier. Afin que les gestionnaires de zecs puissent adresser adéquatement leurs commentaires, la période de consultation :

- devrait toujours être prévue en dehors de la période de chasse à l'original à l'arme à feu, prévue par règlement dans la zone;
- devrait allouer un délai minimal d'au moins un mois pour transmettre les commentaires, et ce, peu importe les circonstances. Les impératifs liés à la gestion des affaires de l'État ne doivent, en aucun cas, influencer ce délai;
- devrait diversifier les modalités de consultation (forums de discussion, ateliers, tables rondes) et favoriser la communication à double voie^[1].

2. LA DIFFUSION DE L'INFORMATION RELATIVE AUX CONSULTATIONS

Selon le défi 1 de la SADF (Une gestion et un aménagement forestiers qui intègrent les intérêts, les valeurs et les besoins de la population québécoise dont les nations autochtones), pour que la participation du public soit significative, il faut offrir aux personnes et aux groupes intéressés différents outils^[3]. De plus, il faut leur donner l'occasion d'exprimer leur avis pour qu'ils soient en mesure d'exercer une influence sur les décisions^{[1][3]}. De son côté, la population accepte sa part de responsabilités et communique ses préoccupations, ses valeurs et ses

besoins^[3]. Le Ministère privilégie une gestion participative qui offre à la population, y compris aux membres des communautés autochtones, différentes occasions de prendre part aux processus de décision^[3].

En ce sens, Zecs Québec approuve les principes du MFFP en matière de transmission d'informations à la population, soit :

- les outils de communication sont adaptés aux objets de la consultation et aux publics ciblés, selon des méthodes appropriées visant à joindre ces derniers;
- les participants ont accès à une documentation pertinente et de qualité, rédigée dans un langage simple et clair;

C'est ainsi que, pour atteindre les objectifs que le MFFP s'est fixés à la page 4 du document de consultation^[4] et dans le but de viser une participation plus éclairée des parties intéressées en augmentant la formation et l'information disponible aux participants^[1], Zecs Québec recommande de tenir compte des suggestions suivantes :

- que l'outil interactif web utilisé par les gestionnaires de l'UA 93-51 (Guillaume Robert) soit officialisé par le MFFP et qu'il devienne la norme partout au Québec;
- que la population entière ait accès à l'outil interactif web afin d'être en mesure de consulter et commenter la planification forestière du MFFP;
- que l'outil interactif web soit accessible en tout temps, et non seulement lors des consultations publiques;
- que les chantiers d'opérations forestières visibles sur l'outil interactif web soient bien identifiés et qu'ils soient suffisamment raffinés, notamment en excluant minimalement les étendues d'eau (ex. lacs, rivières), les lisières boisées protégées, les réserves forestières et les aires protégées, les aires situées sous les lignes de transport d'énergie, les sites miniers ainsi que les autres terrains forestiers improductifs (ex. dénudé humide);
- que la planification des chemins forestiers (construction, amélioration, réfection) soit disponible parmi les informations de l'outil interactif web;
- que la programmation annuelle (PRAN) des années antérieures soit disponible pour consultation sur l'outil interactif web;
- qu'il soit possible, pour les participants qui en font la demande, d'obtenir les fichiers numériques (ex. SHP) pour fins d'analyse spatiale, et ce, gratuitement.

3. LA CONTRIBUTION DU PUBLIC AUX CONSULTATIONS

La GIR contribue à accroître les bénéfices et les retombées pour la collectivité et à optimiser l'utilisation du territoire et des ressources. Elle pose toutefois de multiples défis techniques et humains qui nécessitent des efforts particuliers. Les positionnements polarisés d'acteurs poursuivant des intérêts apparemment divergents rendent parfois difficiles la recherche de consensus et l'établissement de compromis dans une formule gagnant-gagnant^[1].

Pour satisfaire aux normes d'aménagement forestier durable reconnues, le public doit pouvoir participer le plus en amont possible^[1]. Autrement dit, il faut éviter l'harmonisation en aval (confrontation); *i.e.* éviter de faire à croire aux gens qu'ils ont leurs mots à dire alors que tout semble décidé d'avance^[5]. Il faut plutôt se concerter dès le début et travailler ensemble à la recherche de solutions communes (collaboration)^[5]. Le principal outil qu'utilise le MFFP pour favoriser la participation de la population à la gestion forestière est la tenue de consultations publiques

sur les plans d'aménagement forestier, ainsi que sur les orientations ministérielles en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier^[1].

Dans cette optique, Zecs Québec rejoint les principes et modalités proposés par le MFFP, soit :

- les consultations débutent le plus en amont possible dans les processus décisionnels;
- un rapport de consultation résumant les commentaires reçus est rédigé et rendu public sur le site web du MFFP;
- une évaluation de la satisfaction des participants est effectuée après chaque consultation et les résultats de cette évaluation sont rendus publics sur le site web du MFFP;
- la décision finale est publiée sur le site web du MFFP et précise les principaux éléments ayant été pris en considération dans cette décision en lien avec les avis reçus lors de la consultation.

Au fil des ans, la certification forestière 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^[1]. Toutefois, les multiples audits menés par des entreprises indépendantes révèlent trop souvent des frustrations qui auraient pu être évitées si la participation du public avait été plus significative.

Dans le but de bonifier l'apport de la population aux consultations et contribuer à l'objectif 3 de la SADF (Un milieu forestier productif et créateur de richesses diversifiées), Zecs Québec recommande les points suivants au MFFP :

- d'intégrer les enjeux et préoccupations des multiples utilisateurs du milieu forestier dans la planification forestière, notamment en tenant compte des revenus provenant à la fois des multiples usages de la forêt, en plus de ceux associés à la récolte de matière ligneuse;
- de retenir le scénario d'aménagement forestier qui permet d'optimiser les revenus de tous les utilisateurs, évitant ainsi de choisir systématiquement celui qui octroie un maximum de revenus à l'exploitant forestier, et ce, au détriment des autres utilisateurs de la forêt;
- de rédiger des rapports de consultation qui soient encadrés par des règles de communication précises afin d'éviter que des avis/commentaires soient cités hors de leur contexte;
- d'éviter que les participants aux TGIRT soient limités à seulement recevoir de l'information de la part du Ministère, représentant un niveau de participation moindre que la concertation^[1];
- de viser une plus grande participation des TGIRT dans le processus de concertation menant à la confection des plans d'aménagement forestier intégrée (PAFI)^[1];
- d'assurer une participation produisant les résultats escomptés par les TGIRT (exprimer les besoins, déterminer les objectifs locaux d'aménagement durable, harmoniser les usagers)^[1].

CONCLUSION

Le territoire forestier public est aménagé et occupé par plusieurs utilisateurs. Cette utilisation variée de la forêt génère des bénéfices autant sur le plan social et économique que sur le plan environnemental^[3]. Pour accroître et diversifier ces bénéfices, il faut mettre en valeur le potentiel et les nombreuses ressources du milieu forestier (activités de prélèvement faunique et récréotouristiques, acériculture, cueillette de bleuets, paysages, etc.), tout en poursuivant la récolte de bois^[3]. Pour ce faire, la participation de la population, des communautés et des différents acteurs à la gestion et à l'aménagement du milieu forestier est essentielle et doit être recherchée

Toutefois, à l'heure actuelle, la consultation du public ne permet pas d'inclure adéquatement les commentaires reçus, puisqu'ils influent sur la possibilité forestière, et par conséquent, représente une contrainte à l'aménagement durable des forêts. Devant ce constat, force est d'admettre que la priorité du nouveau régime forestier demeure la récolte de matière ligneuse au prix le plus avantageux possible et ce, aux dépens des autres utilisateurs de la forêt.

À l'époque de la consultation sur l'aménagement durable des forêts, en 2010, Zecs Québec se réjouissait de constater tous les changements anticipés par le nouveau régime forestier, notamment l'arrivée de la SADF et du règlement sur l'aménagement durable des forêts (RADF). Toutefois, il aura fallu attendre jusqu'en 2015 avant que la version finale de la SADF soit publiée. Du côté du RADF, il convient de se questionner sur la période de consultation ayant débuté le 30 décembre 2014, tout comme le fait que l'entrée en vigueur a été reportée deux fois (en 2016, puis en 2017), étant donné que le processus d'édiction n'a toujours pas été complété.

Zecs Québec estime qu'il est grand temps pour le MFFP de moderniser sa gestion des forêts du domaine de l'État, et ce, afin de répondre aux multiples objectifs de la SADF et de la LADTF. La prise en compte des points soulevés dans ce mémoire constituerait un excellent point de départ en ce sens, en plus d'améliorer l'acceptabilité sociale de l'aménagement forestier.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- [1] Bureau du forestier en chef (2015). État de la forêt publique du Québec et de son aménagement durable – Bilan 2008-2013. Gouvernement du Québec, Roberval, Québec, 382 p.
- [2] Desrosiers, R. et autres. 2010. 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.
- [3] Gouvernement du Québec. 2016. Stratégie d'aménagement durable des forêts. <http://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/amenagement/strategie-amenagement-durable-forets.pdf> [consulté le 15 mai 2017], 56 p.
- [4] Gouvernement du Québec. 2017. Projet de politique de consultation sur les orientations en matière d'aménagement durable des forêts et de gestion du milieu forestier. <http://www.mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/politique-consultation-forets.pdf> [consulté le 15 mai 2017], 18 p.
- [5] Lavoie, É. 2010. Sensibilisation aux nouvelles approches du milieu forestier – Tome 2 : Gestion Intégrée des Ressources et objectifs. Conférence régionale des élus de l'Abitibi-Témiscamingue et Municipalité régionale de comté de Témiscamingue. 70 p.
- [6] Provencher, J.F. (2014). Orientation du nouveau régime forestier vers un aménagement forestier durable. Essai de maîtrise, Université de Sherbrooke. 101 p.
- [7] SOM. 2012. Étude sur les chasseurs québécois en 2011. Rapport présenté au ministère des Ressources naturelles et de la faune du Québec et à la Fédération des pourvoiries du Québec. 51 p.