

Avis sur la Stratégie d'aménagement durable des forêts, version du 22 juillet 2010

Par : Solange Nadeau, ing.f., Ph.D., Sociologue forestière principale,
Service canadien des forêts — Ressources naturelles Canada

Le document présentant la stratégie d'aménagement durable des forêts (SADF) vise à préciser les intentions du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), quant à la gestion et l'aménagement de la forêt québécoise. Il articule des éléments importants de la philosophie d'aménagement qui sous-tend la mise en place de la récente Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et la progression du régime forestier québécois vers l'aménagement forestier durable.

La rédaction d'un tel document n'est certes pas une mince tâche, mais c'est une tâche essentielle, puisque la SADF sera le cadre de référence guidant les efforts des gestionnaires, des élus, et des citoyens en matière d'aménagement des forêts. Ce cadre de référence s'est grandement affiné et précisé depuis la première version que nous avons été appelés à commenter en 2008. L'évolution du texte de la SADF a permis de constater l'impact des commentaires émis par notre groupe d'experts, ainsi que les efforts de l'équipe de rédaction pour préciser le contenu du document et en améliorer la présentation. La consultation publique sur la SADF permettra également de recevoir les commentaires sur cette stratégie et d'en raffiner un peu plus le contenu.

Le document final articule la SADF autour de 5 grands défis liés aux volets environnementaux, économiques et sociaux forts pertinents compte tenu des enjeux forestiers actuels. On propose, pour chacun des défis, des orientations à suivre au cours des vingt prochaines années, ainsi que des objectifs et actions à mettre en œuvre à plus court terme. Ces derniers éléments permettent au lecteur de saisir, de manière un peu plus concrète, comment s'articulera l'approche suggérée par le Ministère. Le document termine en présentant un cadre de mise en œuvre et de gouvernance que le Ministère juge nécessaire afin de relever les défis et objectifs énoncés.

Avant de commenter spécifiquement les défis et objectifs autour desquels s'articule la SADF, je formulerai deux commentaires généraux. Le premier, porte sur la volonté exprimée que la SADF serve à dynamiser l'économie québécoise. En lisant l'ensemble du document, l'on comprend que cette volonté repose, non seulement sur la diversification de filières liées à la récolte de bois, mais également sur la contribution d'autres ressources telles que les produits forestiers non ligneux et les paysages. La SADF laisse donc entrevoir une conception élargie du potentiel de la forêt à dynamiser l'économie; une conception où se côtoient la conservation et l'extraction des ressources forestières. À mon sens, ce point mériterait d'être clairement énoncé dans l'introduction afin de bien situer le lecteur.

Le second commentaire général porte sur la notion de gestion participative et l'approche mise de l'avant par le MRNF dans la stratégie. La volonté du Ministère de privilégier une gestion participative qui offrira à la population, y compris les communautés autochtones, diverses occasions de prendre part aux processus de décision est un engagement crucial tant pour la mise en place d'un aménagement écosystémique que pour l'aménagement forestier durable. Cet enjeu de participation est traité en détail dans le premier défi, et joue également un rôle dans plusieurs des autres grands défis, ainsi que dans la gouvernance. Maintes fois, la SADF réfère à des outils qui seront mis de l'avant afin de rejoindre tantôt des individus, tantôt des groupes, afin de connaître leurs valeurs ou de leur permettre de s'exprimer, ou de prendre part aux décisions.

Cependant, à travers le document, lorsque l'on aborde les questions relatives à l'acquisition de connaissances sur les valeurs du public envers la forêt, ou sur la participation au processus d'aménagement, on tend à identifier des moyens (enquêtes, comités, tables) en même temps que l'on discute des motifs de leur mise en place. Comme si, l'atteinte des objectifs passait nécessairement, voir uniquement, par le recours à ces outils spécifiques. Dans une stratégie prônant l'instauration d'une gestion par objectifs afin d'amener une plus grande souplesse dans l'adaptation aux particularités régionales et locales, il semble paradoxal que l'on mette autant d'emphasis sur des outils plutôt que sur des objectifs liés à l'établissement d'une gestion participative. On peut certainement instaurer des processus spécifiques comme point de départ, et qu'ils soient les mêmes à travers la province. Il serait toutefois important d'exprimer clairement la volonté d'induire de la flexibilité dans l'approche participative, et de favoriser l'innovation dans les pratiques participatives. Cela semble essentiel si on entend façonner une approche adaptée aux gens qu'elle vise à rejoindre et non pas uniquement mettre en place des procédures administratives.

Aussi, cette réflexion sur les objectifs de l'approche participative pourrait s'inspirer d'un cadre d'analyse tel que celui mis de l'avant par Beierle et Cayford¹, et qui s'articule autour de cinq objectifs principaux :

1. Inclure les valeurs du public dans la prise de décision
2. Améliorer la qualité des décisions
3. Résoudre les conflits entre intérêts divergents
4. Accroître la confiance envers les institutions
5. Éduquer les participants et informer le public

Chacun de ces objectifs est mieux servi par certains processus et outils participatifs que par d'autres, et le contexte dans lequel ils doivent se réaliser influence également leur sélection. Par exemple, accroître la confiance envers les institutions peut se faire avec différents processus selon qu'il soit question d'institutions locales, régionales ou

¹ Beierle T.C and J. Cayford. 2002. Democracy in practice : public participation in environmental decisions. Resources for the Future, Washington, D.C. 147 p.

provinciales. Beirle et Cayford soulignent également que certains processus sont plus adaptés à certains objectifs qu'à d'autres. Ainsi, les consultations publiques sont plus efficaces pour améliorer la qualité des décisions que pour résoudre des conflits. Donc, dans un contexte conflictuel, il serait plus profitable de se tourner vers des processus plus performants en résolution de conflits. De plus, étant donné que le contexte évolue, les processus et outils qui sont présentement adéquats ne le seront peut-être plus dans le futur. Le changement de contexte pourrait nécessiter des modifications dans les pratiques participatives. Cependant, les objectifs, ayant justifié la mise en place de ces pratiques, telle que la volonté d'inclure les valeurs du public, demeurent pertinents.

La SADF a déjà un certain « air de famille » avec la suite d'objectifs de Beirle et Cayford, puisqu'elle partage au moins trois de ces objectifs de manière plus ou moins explicite. Cependant, d'autres objectifs importants en sont absents. À mon avis, la SADF devrait énoncer plus clairement les objectifs de la gestion participative et discuter des éléments critiques à leur atteinte. Actuellement, l'un des encadrés énonce des résultats attendus de l'adoption de l'approche participative, mais pas les objectifs qui s'y rattachent et que les gestionnaires devraient garder à l'esprit en établissant leur approche participative afin de tenter d'obtenir les résultats énoncés dans le texte.

Défi 1 : Une gestion forestière qui intègre les intérêts, les valeurs et les besoins de la population québécoise et des nations autochtones.

Comme je l'ai mentionné dans mes avis précédents, je crois que la SADF devrait fournir des pistes pour la résolution ou l'arbitrage de conflits susceptibles de survenir. La gestion de différends, voir de conflits, est une composante intrinsèque de la participation publique. Cette dernière version de la SADF, bien qu'elle reconnaisse la diversité et la complexité des demandes envers l'aménagement des forêts, ne fait aucunement état de la possibilité que ces processus soient confrontés à des situations conflictuelles nécessitant le recours à des outils propres à la gestion de conflits. Ces conflits pourraient être le fait de divergences profondes entre les citoyens d'une même collectivité, entre des collectivités d'une même MRC ou région, ou encore entre des régions. Ils pourraient également être le résultat de désaccords entre des groupes d'intérêts spécifiques. Le potentiel de conflit semble réel, et ce, tant pour l'élaboration des orientations stratégiques que des plans opérationnels. En conséquence, il serait souhaitable que la SADF ait au moins un objectif qui reconnaisse explicitement la nécessité d'établir une approche pour la gestion de conflits. S'en priver, laisse planer un doute quant à la transparence des processus décisionnels qui sont proposés puisqu'en situation de conflit quelqu'un devra tenter de le dénouer ou trancher.

L'orientation 2 visant à rapprocher le lieu de décision des citoyens, des collectivités locales et des communautés autochtones est un bon exemple d'une section de la SADF portant sur la participation publique où il serait bénéfique d'élargir la gamme d'outils susceptibles d'être utilisés pour atteindre les objectifs définis. Les commissions

régionales des ressources naturelles et du territoire, les tables locales de gestion intégrée des ressources sont des mécanismes intéressants, mais qui rejoindront directement une petite portion de la population. Il y aurait lieu de mentionner le besoin de mettre en place des processus participatifs qui permettraient également de rejoindre les citoyens qui sont peu enclins à prendre part à des processus de types comités. La volonté d'accroître la participation se matérialisera si les processus mis en place sont adaptés aux gens que l'on veut rejoindre, et qu'ils cadrent à leurs préférences en matière de participation (fréquence, déplacements nécessaires ou non, nécessité de prendre la parole en public ou non, etc.).

Également d'un point de vue procédural, il pourrait être bénéfique de préciser les rôles du MRNF et des CRÉs dans les comités. Est-ce que l'implication des CRÉs vise à dissocier le rôle de gestionnaire du territoire (MRNF) de celui de gestionnaire de processus participatifs? Il faudrait également souligner l'importance de mettre en place un cadre pour assurer la transparence de la gestion des processus locaux. Tous devraient être en mesure de savoir qui peut participer, ce qu'on attend des participants, et pouvoir connaître les sujets abordés et les décisions prises.

Quant à l'indicateur « taux de satisfaction des acteurs du milieu forestier à l'égard du processus de participation à la planification forestière intégrée », plusieurs précisions sont nécessaires pour en saisir la portée. Cherche-t-on à mesurer le taux de satisfaction à l'égard de quelle partie du processus : comités régionaux, tables locales de gestion? Et la satisfaction à l'égard de quoi : du déroulement du processus, des résultats, de la collaboration entre les participants, de l'apprentissage? Plusieurs de ces éléments peuvent être agrégés en un indice global de satisfaction, mais pour le moment ce qu'on entend mesurer par cet indicateur est plutôt nébuleux. Par contre, l'intention de mesurer la satisfaction des acteurs et non uniquement des participants est intéressante, car elle permettra également de mieux articuler ce pour quoi certains acteurs pourraient se retirer ou de ne pas prendre part à ces processus.

Maintenant, pour ce qui est de l'objectif d'offrir aux collectivités locales et communautés autochtones des possibilités de participer et de prendre en main la gestion et la mise en valeur du milieu forestier, il est plutôt difficile d'émettre des commentaires, puisque la SADF présente somme toute peu d'information sur cette orientation. Il s'agit par contre d'un objectif susceptible de répondre aux demandes répétées de plusieurs acteurs locaux pour l'établissement d'un mode de gestion où les communautés auraient un plus grand pouvoir décisionnel. Avec la notion de forêt de proximité, la SADF est sensible à une revendication pour une gestion locale mainte fois énoncée par divers acteurs du milieu forestier, et également redoutée par d'autres. Par contre, elle ne donne aucune indication quant à l'étendue des territoires qui pourraient être alloués sous ce mode de gestion.

La section décrivant l'orientation 3 qui vise à intégrer les droits, les intérêts, les valeurs et les besoins des communautés autochtones dans la gestion et l'aménagement des

ressources du territoire forestier représente, à mon sens, une nette amélioration par rapport aux versions précédentes. Cela semble être un pas dans la bonne direction, on y perçoit une plus grande ouverture quant à la flexibilité des processus/outils nécessaires afin de rejoindre ces populations. L'action proposée de réviser le processus de consultation devrait permettre de tirer des leçons quant à la pertinence des approches utilisées au cours des dernières années et contribuer à l'élaboration de processus mieux adaptés aux contextes et besoins des communautés autochtones.

Par contre, l'action suggérant la production d'information adaptée et destinée aux communautés autochtones semble peu ambitieuse, compte tenu des besoins d'information des autres intervenants du milieu forestier sur la vision autochtone des enjeux liés à l'aménagement du territoire forestier. En effet, tant avec les communautés autochtones qu'avec les autres gens le défi de l'information n'est pas tant de transmettre que de partager l'information d'une manière à favoriser l'échange et l'apprentissage collaboratif.

DÉFI 2 : UN AMÉNAGEMENT FORESTIER QUI ASSURE LA DURABILITÉ DES ÉCOSYSTÈMES

Ce défi campe bien le rôle de fiduciaire du gouvernement qui se doit d'avoir une vision à long terme allant au-delà des valeurs et besoins de la société actuelle. La notion de forêt naturelle est un élément clé de cette section de la SADF. En lisant la définition, et en pensant aux défis que posent les changements climatiques, je me demande s'il serait souhaitable d'inclure dans les « états de références » de l'information non seulement sur les observations faites jusqu'à présent, mais aussi sur ce que les études prévoient pour le futur des différents types de forêts dans le contexte des changements climatiques.

Par ailleurs, l'objectif visant à appliquer un modèle de répartition des interventions forestières qui s'inspire de la forêt naturelle ne semble traiter que des domaines de la pessière et ceux de la sapinière. C'est sans aucun doute un bon point de départ, mais étant donné l'horizon temporel couvert par la SADF, il est un peu surprenant de ne voir aucun énoncé concernant les forêts des domaines de l'érablière.

DÉFI 3 : UN MILIEU FORESTIER PRODUCTIF ET CRÉATEUR DE RICHESSES DIVERSIFIÉES

D'importantes précisions ont été apportées dans cette section quant à la description du gradient d'intensité de sylviculture ainsi qu'à l'engagement du MRNF de maintenir l'interdiction d'utilisation de pesticides chimiques, et au recours à des espèces exotiques. Il s'agit de précisions importantes qui permettent de mieux définir la portée de la SADF.

Un des objectifs de cette section est de cibler les investissements sylvicoles en fonction de leur rentabilité économique. Bien qu'il soit souhaitable et nécessaire de développer des outils d'analyse économique, afin de guider les décisions d'investissement en matière de sylviculture, ces outils ne devraient évidemment pas être les seuls pris en compte dans les décisions d'investissements. Quels outils serviront à évaluer les impacts sociaux ainsi que ceux sur les biens et services environnementaux de ces options d'investissement, ou même les impacts économiques sur des secteurs comme le tourisme? Encore une fois, sur l'horizon de 20 ans il serait décevant de se fixer des objectifs de développement d'outils d'aide à la décision d'investissements sylvicoles qui n'iraient pas au-delà des aspects somme toute assez traditionnels qui sont présentement articulés dans cette section.

Pour sa part, l'objectif d'accroître et de consolider la production de matière ligneuse sur certaines portions du territoire forestier gagnerait à fournir de l'information quant à la répartition spatiale de ces efforts sylvicoles. La cible de 2 % du territoire forestier est-elle pour l'ensemble de la province ou pour chaque région? Le texte mentionne qu'il « *est loisible pour chaque région de contribuer, selon son propre rythme et son propre degré à l'intensification de la production ligneuse.* » Alors, sur la durée de vie de la SADF est-ce qu'il y a des attentes en ce qui a trait à la contribution de chacune des régions à l'intensification de la production ligneuse?

La seconde orientation de ce défi vise à accroître et diversifier l'offre de produits et services issus de la mise en valeur intégrée des ressources et fonctions de la forêt. Sous cette orientation, on réitère l'importance d'une démarche participative rigoureuse et on poursuit en présentant cinq objectifs qui semblent ambitieux considérant l'état des connaissances et de l'information disponible pour informer les délibérations sur chacun de ces objectifs.

La troisième orientation sous ce défi porte sur la forêt privée et sur les avantages qu'elle génère. Le libellé de cette orientation est plutôt malhabile, car il porte uniquement sur la matière ligneuse et les retombées générées en forêt privée. Or, les retombées des activités générées en forêt privée et l'engagement de leurs propriétaires vont bien au-delà des limites territoriales de la forêt privée, et également bien au-delà de la production de matière ligneuse. Les forêts privées font partie des paysages que les touristes viennent voir, elles sont utilisées entre autres pour la chasse et la pêche, pour des sentiers de motoneiges, de véhicules utilitaires et de randonnées, ainsi que pour la récolte de produits forestiers non ligneux. Et ces exemples se limitent à la contribution à des activités susceptibles de générer de l'activité économique, puisque c'est ce dont il est question dans cette section de la SADF. Alors, si l'on veut accroître la contribution de la forêt privée à la création de richesses diversifiées au cours des vingt prochaines années, il serait dommage d'envisager cette contribution exclusivement sous l'angle de la production de matière ligneuse. Il y a place à accroître la contribution sous l'angle de la production ligneuse, mais dans plusieurs régions, la participation des propriétaires de forêt privée pourrait également être un facteur décisif de l'essor d'entreprises

touristiques, et de celles œuvrant dans la mise en valeur de produits forestiers non ligneux qui apparaît comme un objectif dans la diversification des activités forestières énoncé à la page 66.

Aussi, une meilleure connaissance des propriétaires, de leurs valeurs, motivations, et intérêts permettraient non seulement de tracer un portrait des nouveaux propriétaires, mais aussi de mieux cibler tant les programmes que l'information et les services offerts aux propriétaires afin d'en faire des partenaires actifs de la SADF.

MISE EN ŒUVRE ET GOUVERNANCE

Parmi les conditions essentielles à la gouvernance se trouvent l'acquisition et le partage des connaissances. Cette section fait mention des besoins de plus en plus variés, notamment en regard de l'acceptabilité sociale et des processus participatifs. Il serait souhaitable que le cadre de référence en gestion des connaissances adopte une approche rigoureuse pour documenter tant les volets sociaux qu'économiques.

Une autre condition essentielle est la communication à la population grâce à une reddition de comptes rigoureuse. Sur ce point deux commentaires. Le texte ne semble couvrir que la reddition de comptes à l'échelle provinciale, pourtant la SADF, avec sa régionalisation et sa formule participative, engage grandement les acteurs locaux et régionaux. Il est donc un peu surprenant de ne voir aucune mention, quant au besoin d'une reddition de comptes pour toutes les décisions qui seront prises à l'échelle régionale.

En ce qui concerne la reddition de comptes à l'échelle provinciale, il est difficile de saisir clairement en quoi le bilan quinquennal d'aménagement durable des forêts sera différent ou complémentaire au bilan préparé par le Forestier en chef. Il faudrait préciser les rôles dans la rédaction de ce bilan d'ADF car, à partir de 2013-2018, le MRNF assumera plus de responsabilités dans la gestion des forêts, ce qui semble limiter le rôle qu'il devrait jouer quant à l'évaluation des progrès obtenus en matière d'aménagement durable des forêts. Le MRNF ne devrait pas être le juge de ses propres actions et résultats.