

Projet de loi no 184

**Loi modifiant la Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles
et d'autres dispositions législatives**

Mémoire de

l'Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

Présenté à la

Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (CAPA)

Préparé par

Denis Boutin, agr., M. Sc.
Commission agriculture de l'UQCN

Février 2000

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

1085, ave de Salaberry, bur.: 300, Québec (Québec) G1R 2V7 Tél.: (418) 648-2104 Fax: (418) 648-0991

Internet: <http://uqcn.qc.ca> Courrier électronique: courrier@uqcn.qc.ca

Principales recommandations

Des buts de la participation du public

Une telle politique doit viser l'établissement d'un réseau permanent d'échanges et une redistribution des pouvoirs afin de responsabiliser la société civile.

Le défi consiste à imaginer une structure de participation permettant de combiner différentes échelles de perception et de faciliter des décisions conjuguant la responsabilité des acteurs territoriaux et l'imputabilité des pouvoirs publics.

La reconnaissance explicite de la pluralité des perspectives constitue un autre préalable.

Des efforts significatifs devraient être déployés pour rejoindre celles et ceux qui n'ont habituellement pas droit au chapitre en gestion forestière.

Cadrage et structure

Une table permanente d'échanges à l'échelle nationale apparaît pertinente afin de donner une cohérence à cette entreprise de consultation. Le Forum Forêt institué par la Loi sur les forêts dans sa mouture de 1986 constitue une structure idéale pour assumer un mandat d'identification, d'explicitation et d'actualisation des enjeux sur la gestion forestière dans des perspectives d'intégration des échelles de perception et de continuité temporelle.

L'adjonction d'un secrétariat au Forum Forêt pourrait lui permettre de relayer efficacement les débats et les synthèses qui sont attendus de lui.

Il importe d'insister sur le caractère structurel du Forum Forêt et de son éventuel secrétariat.

Préoccupations locales et régionales

Une fonction du secrétariat du Forum Forêt serait de servir d'appui technique aux agents de Forêt Québec dans l'organisation de consultations régionales.

Capacités, financement et accessibilité

Une façon de rester efficace consiste à renforcer les compétences des groupes régionaux existants tout en en faisant des relayeurs auprès des publics non-organisés. Un support financier de la part des pouvoirs publics pourrait être dirigé vers des organismes reconnus pour leur enracinement régional et la nature non commerciale de leurs préoccupations.

Qui plus est, cet appui monétaire serait consenti en échange d'un engagement formel à jouer un rôle de dissémination de l'information dans le grand public.

Le financement des regroupements nationaux s'avère aussi nécessaire afin de développer une expertise similaire à une autre échelle d'intervention.

Un programme étoffé de sensibilisation des publics concernés par les enjeux forestiers apparaît nécessaire.

Le MRN devrait avoir recours à toute la panoplie des instruments d'enquête, d'entrevue et de sondage utilisée en sciences sociales pour enrichir les débats avec des faits et des perceptions.

Pour augmenter les chances de succès de la politique de consultation sur la gestion des forêts

D'entrée de jeu, l'UQCN souligne la pertinence de la politique de consultation sur la gestion des forêts. L'intention de reconnaître les valeurs des citoyens tout comme la volonté de leur permettre de participer à la définition des orientations de développement forestier représentent les points d'ancrage d'une véritable gestion patrimoniale. La nature intergénérationnelle des forêts, tout comme l'explosion des attentes envers ce milieu et l'incapacité de la science à cerner pleinement sa complexité, oblige un dialogue structuré entre tous les gens concernés. Par ses quelques commentaires, l'UQCN veut contribuer au succès d'une démarche destinée à structurer un dialogue civique visant à inscrire la gestion des forêts dans une vision patrimoniale.

Des buts de la participation du public

Rappelons que la participation du public implique d'abord l'idée de débat où des acteurs se reconnaissent et précisent leurs intérêts spécifiques dans la définition d'un intérêt général. À cet égard, elle s'avère donc une forme de démocratie délibérative qui supplémente la démocratie représentative caractérisant les institutions publiques du Québec. Ainsi, la participation habilite les citoyens non seulement à mieux comprendre les problèmes de gestion mais aussi à partager le pouvoir décisionnel. La politique de consultation soumise à l'attention de l'UQCN semble privilégier l'objectif de rendre acceptables les positions défendues par les autorités. La définition de valeurs communes à un vaste ensemble de Québécois s'avère une condition essentielle à la réalisation de cet objectif. Mais, est-ce suffisant? Soulignons que pour prétendre à l'efficacité, une telle politique doit aussi viser l'établissement d'un réseau permanent d'échanges et une redistribution des pouvoirs afin de responsabiliser la société civile.

La précision des balises encadrant les décisions relevant du ministère des Ressources naturelles sur ce que les forêts doivent produire, la manière d'obtenir ces productions, la nature des contraintes à appliquer et la façon d'enclencher un processus continu d'adaptation relève autant de l'acceptation sociale d'orientations conçues par des experts que des décisions prises au sein de communautés d'intérêts habilitées à jouer un rôle précis dans le processus décisionnel. *Le défi consiste à imaginer une structure de participation permettant de combiner différentes échelles de perception et de faciliter des décisions conjuguant la responsabilité des acteurs territoriaux et l'imputabilité des pouvoirs publics.*

La reconnaissance explicite de la pluralité des perspectives constitue un autre préalable. À ce titre, l'expression « clientèle cible » trahit une vision marchande de la réalité qui est tronquée par rapport à la variété des liens que tissent des individus avec la forêt. Par définition, un client requiert des services ou des biens contre une rétribution. L'occupation du territoire forestier induit un spectre de valeurs qui débordent les finalités commerciales. Même si les enjeux économiques sont évidents et importants en matière de gestion forestière, il importe que la politique de consultation atteigne également des individus dont les soucis concernent l'existence et la santé des forêts sans motif utilitaire. *Nous souhaitons que des efforts significatifs soient déployés pour rejoindre celles et ceux qui n'ont habituellement pas droit au chapitre en gestion financière.* Dans cette optique, les citoyens méritent d'avoir préséance sur les clients.

Cadrage et structure

Initialement, une opération de participation du public cherche à identifier les enjeux soulevés par l'intention de mettre en œuvre un projet de développement. Le texte de la politique de consultation soulève plusieurs enjeux propres à la politique forestière du Québec. Rendement accru, aménagement intégré, diversité biologique, écosystèmes exceptionnels, délégation du pouvoir, critères et indicateurs de performance composent, entre autres, autant d'enjeux mentionnés à maintes reprises depuis l'automne 1998. La volonté des autorités d'en faire des objets de consultation est cohérente avec tous les efforts déployés par des groupes constitués pour influencer la mise à jour du régime forestier. Néanmoins, l'UQCN se demande si la liste des sujets énoncés dans la sixième section du document est définitive. Doit-on considérer que la « consultation sur la consultation » constitue une opération de cadrage destinée à repérer tous les enjeux importants en gestion forestière? Ou s'agit-il plutôt d'avaliser les six types de consultation que le ministère entend mener dans les prochaines années?

À ce sujet, on indique clairement dans le document que les enjeux et les processus qui préoccupent les responsables du MRN sont distincts de ceux afférents à la réalisation et à l'adoption des plans généraux d'aménagement forestier. Pourtant, les orientations que les autorités entendent adopter au plan national auront une grande portée sur les discussions régionales. L'inverse est tout aussi vrai. L'articulation entre ces deux types de

consultation est donc un enjeu vital à ce point du débat sur la politique de consultation. À la lecture du texte soumis par les autorités, l'UQCN ne voit pas comment l'identification des grandes orientations touchant la forêt nourrira la planification régionale. Elle ne saisit pas plus la manière dont les préoccupations énoncées durant la confection des plans influenceront les orientations nationales. Les autorités rappellent qu'il leur incombe de convenir des modalités à cet égard. Cette formule sibylline ne peut que nourrir la suspicion.

D'ores et déjà pour l'UQCN, une table permanente d'échanges à l'échelle nationale apparaît pertinente afin de donner une cohérence à cette entreprise de consultation tous azimuts. Rappelons que le Forum Forêt institué par la Loi sur les forêts dans sa mouture de 1986 constitue une structure idéale pour assumer un mandat d'identification, d'explicitation et d'actualisation des enjeux sur la gestion forestière dans des perspectives d'intégration des échelles de perception et de continuité temporelle. Cette instance externe au ministère des Ressources naturelles, mais relevant du ministre responsable des forêts, a été négligée dans les premières années. Cela ne nous semble pas étranger à la crise de crédibilité qu'ont vécue les autorités récemment. Il importe de la réactiver dès maintenant au lieu d'attendre encore quelques années que la lumière jaillisse d'un amalgame de constats hétéroclites.

De plus, l'adjonction d'un secrétariat au Forum Forêt pourrait lui permettre de relayer efficacement les débats et les synthèses qui sont attendus de lui. Des enjeux comme le rendement accru ou la protection des habitats fauniques, par exemple, invitent à considérer la tenue d'ateliers nationaux que le Forum pourrait piloter à travers son secrétariat. La question de la participation comme telle, pose le même genre de commande. Les attentes exprimées envers les détenteurs de droits sur la matière ligneuse sont énormes sans que ceux-ci comprennent bien le fonctionnement d'une démarche de participation. La manière d'intégrer l'information et les commentaires qui en résultent, pose un même besoin de pensée synthétique. Une réflexion collective sous les auspices du Forum Forêt apparaîtrait opportune puisqu'il s'agirait d'explorer conjointement différentes avenues plutôt que d'accoucher d'une directive contraignante.

Il importe d'insister sur le caractère structurel du Forum Forêt et de son éventuel secrétariat. Une telle institution vise à organiser les interactions entre des groupes provenant d'horizons divers. Elle sert à catalyser les échanges et à éclairer les décisions politiques avec le plus large spectre possible de préoccupations. Il ne s'agit pas de doubler les autorités dans l'exercice de leur mandat. En aucun moment, le Forum ne devrait se substituer à la filière décisionnelle existante. Quant au secrétariat, sa fonction est instrumentale. Il lui revient d'assurer que des apprentissages sociaux s'accomplissent en matière d'aménagement de la forêt et que les « savoirs » émergeant des échanges entre les groupes soient conservés et accessibles.

Préoccupations locales et régionales

La politique de consultation reconnaît que les enjeux forestiers comportent souvent des répercussions qui diffèrent selon les échelles de perception. Les paliers régionaux et locaux méritent sans contredit des attentions particulières. L'idée de fonctionner au cas par cas pour ce qui est des modalités de consultation au niveau local est motivée par l'identité des localités et la spécificité des enjeux potentiels. Un raisonnement similaire s'applique au plan régional. L'UQCN partage le sentiment des autorités à l'égard de la spécificité des problématiques territoriales. Toutefois, elle s'inquiète de l'ambiguïté des attentes envers les Conseils régionaux de développement et des risques d'aboutir à une certaine étanchéité entre les perspectives régionales et nationales.

L'UQCN considère qu'on confond la forme et le fond en attribuant deux rôles différents aux Conseils régionaux de développement. Ces conseils ne peuvent pas être à la fois un des bras séculiers du ministère dans l'organisation de consultations en région et un intervenant privilégié pour définir des orientations régionales de mise en valeur des forêts. L'organisation matérielle et la facilitation d'une consultation exigent une légitimité et une certaine neutralité que les CRD possèdent effectivement. Cependant en retenant cette voie, on se prive alors du formidable réseau d'échanges que constitue chacun des CRD dans son milieu respectif. La fonction de ces organismes tient beaucoup plus dans l'identification des problématiques et la formulation de plans d'actions que dans l'organisation de débats. Dans cette veine, *il y aurait lieu d'imaginer l'ajout d'une autre fonction au secrétariat du Forum Forêt. Il pourrait servir d'appui technique aux agents de Forêt Québec dans l'organisation de consultations régionales.* Cela permettrait non seulement de profiter des énergies créatrices des CRD, mais ceci intégrerait aussi le fait que la plupart des organismes nationaux sont, en réalité, des réseaux d'intervenants régionaux. Ainsi, on contribuerait à la recherche d'une unité entre les niveaux régionaux et le palier national.

Capacités, financement et accessibilité

L'échange d'information, l'éducation mutuelle et la recherche de convergences propres à une démarche de consultation forment des activités consommatrices de temps, d'énergie et d'argent pour tous les participants. Il faut admettre dès le départ que la participation du public est un processus itératif, peu importe la formule retenue. L'UQCN veut soumettre quelques suggestions aux autorités afin de rendre la mise en œuvre de la politique de consultation plus efficiente.

La gestion des forêts constitue une tâche compliquée parce qu'elle exige beaucoup d'information. L'excès d'information dans une expérience conduit à la « contamination scolaire » du processus. On a alors tendance à confondre la démarche d'apprentissage particulière à un mécanisme de participation avec celle caractérisant des établissements scolaires. Dans un tel mécanisme, le participant n'a pas l'obligation de se présenter. Son

temps est une denrée rare pour laquelle plusieurs activités entrent en compétition. Les organisateurs de consultations doivent donc considérer les éventuels participants comme des affranchis et non comme des captifs. C'est pourquoi les problèmes qui ont mobilisé les publics restent plus importants que la « matière » à passer.

Néanmoins, la quête de responsabilisation suppose que l'on cherche par la participation à habiliter des individus à prendre positions en faveur d'objectifs et d'actions conséquents en regard des problèmes qui les ont mobilisés. Cette tâche est onéreuse. Une récente opération de consultation du public a été menée dans cette optique aux États-Unis sur les changements climatiques¹. Sur une période de trois ans, plus de 2000 personnes ont développé leurs capacités de comprendre, de s'exprimer et de choisir, au coût de 14M\$US. La foresterie québécoise n'exige pas un budget de cette ampleur. Mais, un réel désir de consulter la population doit s'accompagner de moyens pour développer les capacités des participants à se faire une idée et à exprimer des signaux clairs.

Une façon de rester efficace consiste à renforcer les compétences des groupes régionaux existants tout en en faisant des relayeurs auprès des publics non-organisés. Un support financier de la part des pouvoirs publics pourrait être dirigé vers des organismes reconnus pour leur enracinement régional et la nature non commerciale de leurs préoccupations. Qui plus est, cet appui monétaire serait consenti en échange d'un engagement formel à jouer un rôle de dissémination de l'information dans le grand public.

Le financement des regroupements nationaux s'avère aussi nécessaire afin de développer une expertise similaire à une autre échelle d'intervention. À tout le moins, une réserve budgétaire devrait servir à couvrir les frais afférents à la participation de représentants non rémunérés de la société civile aux séances de consultation proprement dites.

À n'en pas douter et sans égard à la forme du mécanisme de participation employé ainsi qu'aux capacités qu'il entend conférer, les consultations sur la gestion forestière nécessiteront un travail de planification important. Il reposera sur l'explication préalable des attentes de la part de ses initiateurs sous forme de présentations verbales et visuelles marquantes. L'engagement à présenter des informations claires et accessibles est donc un peu court. L'UQCN s'attendait à ce que les autorités profitent de leur énoncé sur la politique de consultation pour annoncer un programme complet sur la communication des enjeux forestiers tant auprès d'audiences spécialisées que du grand public. Curieusement, l'annexe du document de politique spécifie les devoirs des bénéficiaires de droits sur le bois des forêts publiques en matière de vulgarisation de l'information d'une manière autrement plus précise et ce, malgré le rappel que le MRN soit responsable de promouvoir la compréhension de la forêt. *Un programme étoffé de sensibilisation des publics concernés par les enjeux forestiers apparaît nécessaire.*

¹ Wolfe, A.K, N. Kerchner, and T. Wilbanks (2001), Public involvement on a regional scale, Environmental Impact Assessment Review, 21(5): 431-448.

En matière de communication avec les publics, la reconnaissance des valeurs oblige aussi à déborder les schémas réducteurs qui résultent des débats où s'affrontent des groupes revendicateurs et vocaux. La consultation n'est pas uniquement une affaire d'interactions en temps réel dans un même lieu. *Toute la panoplie des instruments d'enquête, d'entrevue et de sondage utilisée en sciences sociales existe pour enrichir les débats avec des faits et des perceptions qui autrement resteraient implicites sinon ignorées. L'UQCN observe qu'il n'en est pas question dans le projet de politique. Il s'agit sûrement d'un oubli.*

Conclusion

En terminant, l'UQCN tient encore à souligner encore une fois l'importance de la démarche du MRN et la générosité des intentions de sa politique de consultation. Le suivi et l'évaluation que les autorités comptent appliquer au devenir de cette politique nous portent à croire que l'idée de gestion adaptative est passée dans les mœurs, du moins quant à la participation du public. Dans la mesure où le cadre institutionnel requis pour appliquer cette politique de consultation est affiné et que son articulation avec le processus décisionnel en vigueur est clarifiée, c'est de très bon augure.