

Gestion participative

Faits saillants

- Au cours de la période, plusieurs consultations publiques portant sur les plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) ont été réalisées : annuellement, de 15 à 16 consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré opérationnels (PAFIO) et de 2 à 13 consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré tactiques (PAFIT);
- Après la réalisation d'un premier cycle de planification forestière, en collaboration avec les tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT), une analyse interne des éléments forts du fonctionnement de ces tables ainsi que des améliorations potentielles a été effectuée. Cette analyse a mené à des travaux de consolidation entrepris à l'hiver 2016;
- Les préoccupations soulevées par les TLGIRT et lors des consultations sur les PAFI ont été traduites, pour l'ensemble de la période, en plus de 5 400 mesures d'harmonisation conciliant les différents usages du territoire. Ces MHU ont été respectées à un taux très élevé dans la grande majorité des régions du Québec, variant entre 95 % et 100 %;
- Au cours de la période, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (ci-après le Ministère) a mené deux consultations concernant des projets d'orientations en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier, soit une sur la politique de consultation publique et une autre sur les modifications des limites territoriales de certaines unités d'aménagement (UA). La politique de consultation n'était pas adoptée au 31 mars 2018 et le nombre d'UA est passé de 71 à 59 au 1^{er} avril 2018.

Objectifs d'aménagement durable des forêts (ADF)

- Favoriser la participation de la population à la gestion et à l'aménagement forestier, afin de mieux prendre en considération ses intérêts et ses préoccupations;
- Améliorer la qualité de la participation des acteurs du milieu à la planification de l'aménagement forestier intégré, afin de mieux prendre en considération leurs intérêts et leurs préoccupations;
- Inclure dans les PAFI des activités favorisant le développement ainsi que la protection des ressources et des fonctions de la forêt.

Indicateurs

- Nombre d'avis reçus lors des consultations publiques sur les orientations en matière de gestion du milieu forestier et d'aménagement durable des forêts;
- Nombre de consultations réalisées dans le cadre des consultations publiques sur les PAFI 2013-2018;
- Taux de participation des intervenants aux tables de gestion intégrée des ressources et du territoire;
- Bilan du respect des mesures d'harmonisation des usages dans la réalisation des PAFIO.

Mise en contexte

La participation du public à la gestion des forêts québécoises s'est largement accrue au cours des dernières décennies. Il s'agit maintenant d'une composante importante de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LADTF). Le gouvernement du Québec favorise le concept de gestion participative par lequel les acteurs du milieu, incluant les communautés autochtones, prennent part aux processus décisionnels de différentes façons. Le degré de participation varie de la simple consultation à la participation active. La loi préconise ainsi deux types de gestion participative en aménagement forestier : la consultation publique et la participation active par le biais des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT). En plus de ces deux types de gestion participative, la loi prévoit une consultation distincte auprès des communautés autochtones.

La consultation publique

La consultation publique est une démarche bidirectionnelle visant à solliciter les citoyens, à titre personnel ou au nom d'un groupe ou d'un organisme, afin qu'ils posent des questions et expriment leurs préoccupations, leurs attentes, leurs commentaires ou leurs opinions concernant une proposition ministérielle, dans le but d'aider le Ministère à prendre une décision éclairée. Elle donne donc l'occasion à la population de faire connaître son opinion et ses préoccupations relativement à la gestion et à l'aménagement du territoire forestier. Grâce à ce mécanisme, le Ministère peut obtenir une meilleure lecture des enjeux et faire une évaluation des risques associés aux projets, politiques et programmes présentés. C'est donc une étape cruciale dans la conciliation des intérêts diversifiés des utilisateurs des ressources et du territoire forestier.

La Politique de consultation sur les orientations du Québec en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier (2003) encadre la tenue des consultations publiques en définissant, entre autres, les objectifs visés et les modalités de consultation. Deux types de consultation publique sont menés par le Ministère : les consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré (PAFI) et les consultations sur les projets d'orientations en matière de gestion et de mise en valeur du milieu forestier. À la suite des consultations, des rapports sont rédigés et rendus publics.

Évolution de la participation publique à la gestion forestière, de 1986 à 2013

1986 : adoption de la Loi sur les forêts

Les bénéficiaires des contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers (CAAF) préparent les plans d'aménagement forestier qu'ils soumettent à l'approbation du Ministère.

1988 : modification de la Loi sur les forêts

Le Ministère rend publics, à titre d'information, les plans d'aménagement forestier.

1993 : modification de la Loi sur les forêts

Les bénéficiaires de CAAF doivent effectuer une consultation auprès des personnes ou des groupes qui en font la demande. Par ailleurs, ils sont tenus de consulter les municipalités régionales de comté concernées.

2001 : mise à jour du régime forestier

Les bénéficiaires de CAAF sont tenus d'inviter certains groupes à la préparation des plans d'aménagement forestier.

2004 : Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (Commission Coulombe)

Le rapport recommande d'accroître la participation des acteurs locaux et régionaux à la planification et à la gestion forestière.

2008 : Livre vert - La forêt, pour construire le Québec de demain

Vaste consultation publique dans l'optique d'une réforme du régime forestier – L'un des objectifs retenus visait à encourager la participation accrue des milieux régionaux et des communautés autochtones.

2010 : adoption de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier

Mise en place des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT)

Dans le cas des consultations sur les PAFI, le Ministère collabore avec l'organisme de qui relève la TLGIRT concernée. Les documents relatifs aux PAFI doivent être rendus publics, afin d'informer la population des intentions du Ministère en matière de planification forestière. Or, la cartographie interactive facilite ces consultations depuis quelques années. Le *Manuel de consultation publique sur les plans d'aménagement forestier intégré et les plans d'aménagement spéciaux* encadre ce processus de consultation. Le *Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré*, quant à lui, précise les modalités distinctes à mettre en place pour faciliter les consultations auprès de ces communautés. Les plans d'aménagement spéciaux, élaborés lorsque d'importants massifs forestiers sont affectés par une perturbation naturelle, sont également soumis au processus de consultation, à moins que le ministre estime que son application est urgente, notamment afin d'éviter la dégradation ou la perte de bois. À la suite du dépôt du rapport de consultation de l'organisme responsable du fonctionnement des TLGIRT, le Ministère prend connaissance des commentaires et rencontre, au besoin, des intervenants pour préciser certaines de leurs demandes. Il finalise ensuite les plans en prenant en compte les commentaires émis et fait un retour sur la consultation publique auprès de la TLGIRT concernée. Lorsque des modifications substantielles sont apportées au PAFIO, une nouvelle consultation est requise.

[La participation active par le biais des TLGIRT](#)

La participation active est complémentaire à la consultation publique, en ce qu'elle donne de nouvelles occasions de participation aux acteurs du milieu, incluant les communautés autochtones. Elle se distingue de la consultation publique par un niveau d'engagement plus élevé de ses participants. Puisqu'ils peuvent recommander des orientations, ces derniers bénéficient de plus d'occasions pour influencer les actions d'aménagement. Toutefois, la responsabilité de la décision définitive revient au Ministère.

L'outil privilégié pour la participation active est la table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT). Celle-ci a pour but d'assurer la prise en compte, dans la planification forestière, des intérêts et des préoccupations des personnes et organismes soucieux des activités d'aménagement forestier. Plus particulièrement, cette table collabore à l'élaboration des PAFI en répertoriant les enjeux importants et en fixant des objectifs locaux en matière d'aménagement durable des forêts (OLA). La planification des activités d'aménagement forestier se réalisant à l'échelle de l'unité d'aménagement (UA), une TLGIRT est mise en place pour chaque UA ou regroupement d'UA, dans certains cas. Le *Guide de la table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire : son rôle et son apport dans l'élaboration des PAFI* définit les rôles, les objectifs, les responsabilités et les moyens d'action prévus pour les participants.

En vertu de la LADTF, la TLGIRT doit comprendre minimalement un représentant de chacun des groupes suivants : les communautés autochtones, les MRC, les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement, les organismes gestionnaires de zones d'exploitation contrôlée (Zec), les personnes ou organismes autorisés à organiser des activités, à fournir des services ou à exploiter un commerce dans une réserve faunique, les titulaires de permis de pourvoirie, les titulaires de permis de culture et d'exploitation d'érablière à des fins acéricoles, les titulaires de permis de récolte de bois aux fins d'approvisionnement d'une usine de transformation du bois, les locataires d'une terre à des fins agricoles, les titulaires de permis de piégeage détenant un bail de droits exclusifs de piégeage ainsi que les conseils régionaux de l'environnement. Le ministre peut également inviter à la TLGIRT toute personne ou tout organisme s'il estime que sa présence est nécessaire pour assurer une gestion intégrée des ressources et du territoire. Certains experts sont ainsi invités.

Les mesures d'harmonisation

Les mesures d'harmonisation ont pour objectif de répondre non seulement à une demande émise par les participants à la TLGIRT, mais aussi à celles faites par les participants aux consultations publiques ou aux consultations auprès des communautés autochtones. Il existe des mesures d'harmonisation des usages (MHU) et des mesures d'harmonisation opérationnelles (MHO).

Les MHU peuvent modifier la planification forestière, entre autres le traitement sylvicole, la délimitation du secteur d'intervention ou la localisation d'un chemin principal. La démarche d'harmonisation des usages et le suivi des MHU sont sous la responsabilité du Ministère.

Les MHO peuvent modifier le déroulement des opérations forestières, entre autres le calendrier des opérations, le transport du bois et l'entretien des chemins. La démarche d'harmonisation opérationnelle est sous la responsabilité des industriels forestiers. Or, une MHO ne doit pas aller à l'encontre des dispositions légales ou réglementaires, des modalités déjà en place, des consensus établis à la TLGIRT ou des MHU convenues. En outre, elle ne doit pas avoir d'incidence sur la prescription sylvicole ni sur la stratégie d'aménagement. Le suivi des MHO est assuré par l'industrie et le demandeur. Lorsque les MHO concernent les travaux sylvicoles non commerciaux, elles sont traitées par le Ministère ou par un délégué.

Portrait 2013-2018

Indicateur : nombre d'avis reçus lors des consultations publiques sur les orientations en matière de gestion du milieu forestier et d'aménagement durable des forêts

Au cours de la période 2013-2018, deux consultations publiques ont été réalisées sur les orientations en matière de gestion du milieu forestier et d'aménagement durable des forêts, desquelles ont découlé un certain nombre d'avis qui ont alimenté les réflexions sur les projets en cours (tableau 1).

Tableau 1 : Nombre d'avis reçus des communautés autochtones et du public

Objet de la consultation	Nombre d'avis reçus	
	Communautés autochtones	Public
Modifications des limites territoriales de certaines unités d'aménagement (2015)	15	108
Politique de consultation (2017)	13	49

Consultation sur les modifications des limites territoriales de certaines unités d'aménagement

La consultation s'est tenue du 19 janvier au 3 avril 2015. Les modifications proposées lors de cette consultation visaient notamment la réduction du nombre d'unités d'aménagement (UA). Cette réduction avait comme objectif de favoriser une plus grande souplesse dans la gestion des forêts et une simplification des activités de détermination des possibilités forestières et de la planification forestière. Des rencontres d'information ont été organisées au préalable, afin de s'assurer que l'information nécessaire était bien transmise aux participants. La tenue de la consultation a été diffusée par l'intermédiaire d'avis publics dans les quotidiens et d'annonces sur le site Internet et les réseaux sociaux du Ministère. Les avis pouvaient par

la suite être transmis par le biais d'un mémoire, d'une lettre, d'un courriel, d'une résolution ou du formulaire électronique accessible sur le site Internet de la consultation. Des modifications aux limites des UA ont été proposées dans neuf régions du Québec¹, soit celles du Bas-Saint-Laurent (01), du Saguenay–Lac-Saint-Jean (02), de la Capitale-Nationale (03), de l'Outaouais (07), de l'Abitibi-Témiscamingue (08), du Nord-du-Québec (10), de Chaudière-Appalaches (12), de Lanaudière (14) et des Laurentides (15). Les modifications retenues à la suite de la consultation sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2018.

[Consultation sur le projet de politique de consultation concernant les orientations en matière d'aménagement durable des forêts et de gestion du milieu forestier](#)

Du 3 avril au 26 mai 2017, le Ministère a mené une consultation auprès de la population, dont les communautés autochtones, relativement à un projet visant à mettre à jour la politique de consultation en vigueur depuis 2003. Avec l'entrée en vigueur de la LADTF, plusieurs éléments étaient à réviser pour rendre compte des changements apportés par ce nouveau régime. Cette consultation offrait également une occasion d'obtenir l'avis de la population, incluant les communautés autochtones, sur les méthodes de consultation actuellement en place, en vue de les bonifier ou de les adapter. La tenue de la consultation sur le projet de politique de consultation a été diffusée par l'intermédiaire d'avis publics dans les quotidiens et d'annonces sur le site Internet et les réseaux sociaux du Ministère. En date du 31 mars 2018, la politique de consultation n'était toujours pas adoptée.

[Indicateur : nombre de consultations réalisées dans le cadre des consultations publiques sur les PAFI 2013-2018](#)

Au cours de la période 2013-2018, de 15 à 16 consultations publiques sur les plans d'aménagement forestier intégré opérationnels (PAFIO) ont été tenues en moyenne annuellement. Quant au nombre de consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré tactiques (PAFIT), il varie considérablement en raison de la période d'application de cinq ans de ce type de plan et des modifications apportées en cours d'application. Ainsi, entre deux et 13 consultations ont été tenues en moyenne par année (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre de consultations publiques tenues

Type de PAFI	2013-2014 ²	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Plan d'aménagement forestier intégré opérationnel (PAFIO)	ND	16	16	15	16
Plan d'aménagement forestier intégré tactique (PAFIT)	ND	4	4	2	13

[Indicateur : taux de participation des intervenants aux TLGIRT](#)

Pour la période 2013-2018, le taux moyen de participation aux rencontres des membres des TLGIRT a été évalué afin de déterminer les tendances dans la mobilisation des acteurs concernés pour l'ensemble des régions du Québec (tableau 3). Le taux de participation est obtenu par le rapport entre le nombre moyen de participants présents à chacune des rencontres et le nombre de participants prévus.

¹ Les régions dont il est question dans cette fiche technique diffèrent légèrement des régions administratives québécoises, puisque leurs frontières suivent les délimitations des unités d'aménagement.

² Au cours de l'année 2013-2014, bien que des consultations aient eu lieu, le système de suivi n'était pas encore en place.

Tableau 3 : Taux de participation aux TLGIRT, de 2013 à 2018

2013-2014 ³	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
S.O.	71 %	63 %	62 %	62 %

En 2014-2015, le taux de participation moyen des intervenants aux TLGIRT était de 71 %. Un total de dix régions avaient mis en place des TLGIRT et huit d'entre elles disposaient de données de participation. Il n'existait aucune TLGIRT dans la région du Nord-du-Québec (10). En 2015-2016, le taux de participation moyen était de 63 %. Un total de onze régions avaient mis en place des TLGIRT, avec l'ajout de la région du Nord-du-Québec (10) et dix d'entre elles disposaient de données de participation. L'année 2015-2016 fut la première année complète de prise en charge du fonctionnement des TLGIRT par le nouvel organisme responsable (une MRC, le plus souvent). La liste des membres devant participer aux TLGIRT a aussi été redéfinie. À partir de cette année-là, le taux de participation des intervenants aux TLGIRT est demeuré stable à 62 %.

En date du 31 mars 2018, un total de 34 TLGIRT étaient réparties dans l'ensemble des régions, dont dix étaient situées dans la région du Nord-du-Québec (10). Au cours de la période 2013-2018, plusieurs TLGIRT ont adopté un fonctionnement par sous-comités de travail assignés à des enjeux spécifiques. Par conséquent, l'absence d'un acteur à une rencontre officielle ne signifie pas qu'il ne participe pas aux travaux en cours. C'est notamment le cas des TLGIRT en vigueur dans la région de la Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (11). Le taux de participation doit donc être interprété avec prudence.

Indicateur : bilan du respect des mesures d'harmonisation des usages dans la réalisation des PAFIO

Au total de la période 2013-2018, on a convenu de 5 412 MHU sur l'ensemble du territoire québécois, représentant entre 800 et 1 500 MHU annuellement. Ces mesures portaient principalement sur les éléments suivants :

- La modification du traitement ou de la prescription sylvicole : par exemple, l'ajustement des contours de coupe afin d'assurer le respect des limites des territoires fauniques structurés ou la protection d'un peuplement particulier, une demande de retrait de traitement (p. ex. : usages récréatifs), un report de secteur (ex. : éclaircie précommerciale), un changement de traitement (p. ex. : création de trouées) ainsi que la rétention ou la réduction de l'intensité de la récolte pour préserver l'encadrement visuel;
- Le maintien, l'élargissement ou l'ajout de bandes de protection ou de lisières boisées sur un élément du terrain (lac, sentier, chemin, camp, site de cueillette, etc.);
- La fermeture de chemins après les opérations ou le retrait de chemins à la planification;
- Le changement de localisation d'infrastructures routières principales ou stratégiques (p. ex. : convenir d'un tracé, éviter de créer une autre voie d'accès sur un territoire faunique structuré ou limiter la création d'un chemin sur un esker).

La majorité des MHU dont il a été convenu reproduisent des modalités déjà en place en vertu d'ententes particulières comme la Paix des Braves ou des modalités prévues au futur Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État (RADF). Le taux de respect de ces MHU est très élevé dans la grande

³ Au cours de l'année 2013-2014, les rencontres des TLGIRT ont eu lieu, mais le système de suivi n'était pas encore en place.

majorité des régions du Québec, variant entre 95 % et 100 %. Les rares cas de non-respect sont dus à des erreurs humaines lors de l'utilisation de la machinerie forestière, à l'imprécision des données GPS ou à des difficultés de communication entre les intervenants. Dans la plupart des cas de non-respect des MHU, des mesures correctrices sont appliquées.

Autres réalisations en lien avec les objectifs d'ADF

Révision du Manuel de consultation publique sur les PAFI et les plans d'aménagement spéciaux

Le *Manuel de consultation publique sur les plans d'aménagement forestier intégré et les plans d'aménagement spéciaux* encadrant la tenue de ces consultations a fait l'objet d'une révision en mars 2016. Cette révision visait principalement à prendre en compte la modification à l'article 55 de la LADTF, qui précise à qui incombe la responsabilité de la composition et du fonctionnement de la TLGIRT ainsi que celle de mener les consultations publiques sur les PAFI. Initialement, la LADTF confiait la mise en place et la coordination des TLGIRT aux conférences régionales des élus (CRÉ). Ces instances ont été abolies en avril 2015 et les responsabilités ont été transférées au Ministère ou, dans le cas de la région Nord-du-Québec (10), au Gouvernement de la nation crie et au Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James. Pour la plupart des régions, la coordination des TLGIRT et des consultations publiques sur les PAFI a par la suite été confiée aux municipalités régionales de comté (MRC).

Évaluation interne du fonctionnement des TLGIRT

À l'hiver 2016, le Ministère a réalisé une évaluation interne du fonctionnement des TLGIRT par le biais d'un sondage auprès de son personnel touché par les TLGIRT. Ce diagnostic a conduit à des travaux de consolidation, dont la mise à jour du *Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire* élaboré en 2010, qui est devenu en 2018 le *Guide de la TLGIRT : son rôle et son apport dans l'élaboration des PAFI*. Grâce à cette mise à jour, le guide est devenu un outil ciblant davantage les rôles et les moyens d'action de la TLGIRT. Une présentation provinciale du guide a été réalisée auprès des participants après sa révision, afin d'accroître la compréhension du rôle de la TLGIRT, de l'organisme responsable, du Ministère et des participants qui y siègent. Des formations, notamment en tenue de réunion, ont aussi été données et des outils de vulgarisation ont été conçus pour favoriser la collaboration.

Références

- COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA GESTION DE LA FORÊT PUBLIQUE QUÉBÉCOISE. 2004. *Rapport final*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/rapport-coulombe.pdf>], page consultée le 14 juin 2019
- INSTITUT DU NOUVEAU MONDE (INM). 2015. *Pas de développement durable sans participation citoyenne*, Mémoire sur le Projet de stratégie gouvernementale de développement durable révisée 2015-2020, 22 p.
- MARTINEAU-DELISLE, Catherine. 2013. *La participation publique et la gestion des forêts au Québec : Changement de gouvernance, impacts des pratiques et profil des participants*, Université Laval, 306 p.
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. *Consultations du public et des partenaires déjà réalisées*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/amenagement-durable-forets/consultation-public-partenaires/consultation-du-public-partenaires-realisees/>], page consultée le 14 juin 2019
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. *Rapports de suivi des consultations sur les plans d'aménagement forestier intégré*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/les-forets/amenagement-durable-forets/consultation-public-partenaires/rapports-consultations-plans-damenagement-forestier-integre/>], page consultée le 14 juin 2019
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2008. *La forêt, pour construire le Québec de demain*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/livre-vert.pdf>], page consultée le 14 juin 2019
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2010. Guide sur la gestion intégrée des ressources et du territoire : son application dans l'élaboration des plans d'aménagement *forestier intégré*, gouvernement du Québec, 26 p.
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2016. *Manuel de consultation publique sur les plans d'aménagement forestier intégré et les plans d'aménagement spéciaux*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/manuel-consul-plans.pdf>], page consultée le 14 juin 2019
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2018. *Guide de la table locale de gestion intégrée des ressources et du territoire : son rôle et son apport dans l'élaboration des plans d'aménagement forestier intégré*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/publications/forets/amenagement/guide-GIRT.pdf>], page consultée le 14 juin 2019
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2018. *Guide d'application du Règlement sur l'aménagement durable des forêts du domaine de l'État*, [en ligne], [<https://mffp.gouv.qc.ca/RADF/guide/>], page consultée le 17 juin 2019
- MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF. 2016. *Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique*, [en ligne], [<https://www.institutions-democratiques.gouv.qc.ca/institutions-democratiques/documentscadre-ref-participation-publique.pdf>], page consultée le 14 juin 2019
- SIMARD, Louis et Guy-Serge Côté. 2010. *La consultation préalable*, Rapport réalisé pour le compte du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Université d'Ottawa, École d'études politiques, 66 p.