

# Autre enjeu de la prochaine rencontre des décideurs

## L'organisation de la mise en valeur

*Eugène Gagné, Directeur général, RESAM*

**Tel que mentionné dans notre éditorial du mois dernier, nous continuons de vous présenter la position du Regroupement des sociétés d'aménagement forestier du Québec (RESAM) par rapport aux différents enjeux de la prochaine Rencontre des décideurs. Cette position provient des travaux du groupe de travail de RESAM sur le programme d'aménagement en forêt privée et fut définie le 30 avril dernier lors d'une rencontre provinciale des présidents et directeurs généraux des groupements de propriétaires de lots boisés du Québec.**

Ceux-ci ont formulé différentes propositions qui s'inscrivent dans le cadre des décisions prises au Sommet de 1995 et de la Rencontre des décideurs de 1998. Les propositions qui se rapportent à l'organisation de la mise en valeur s'appuient particulièrement sur l'engagement pris par les partenaires au Sommet de 1995. Ceux-ci, dans la déclaration officielle qu'ils signaient, s'engageaient à veiller à ce que la forêt privée soit protégée et mise en valeur **dans le respect des intérêts des propriétaires** et dans un souci de développement durable.

### Mandats des agences

Lors du Sommet de 1995, l'orientation retenue par les partenaires concer-

- pour l'année financière 2000-2001, les 17 agences ont utilisé plus de 4 M \$ en différentes activités autres que l'assistance financière à la réalisation de travaux sur le terrain;
- certaines agences occupent de plus en plus de place sur la scène forestière régionale et tendent à se substituer aux organisations de propriétaires (SOPB et groupements) en tant qu'interlocuteur représentant les propriétaires de boisés.

Certains membres de RESAM ont également soulevé un malaise qui se manifeste au sein de certaines agences, où les représentants des propriétaires sont considérés davantage comme «bénéficiaires» du programme au lieu de «partenaires» d'un projet de développement régional. Conséquemment, les représentants des propriétaires se sentent peu considérés et peu respectés. Ce peu de respect de l'apport des propriétaires et de leurs organisations dans le projet des partenaires de la forêt privée conduit à des allégations de conflits d'intérêts sur certaines questions, allant jusqu'à des tentatives d'exclure carrément les propriétaires de certains comités ou de certaines décisions.

Au chapitre des constats de la situation actuelle, il faut absolument mentionner le cas où l'agence réalise elle-même la vérification opérationnelle (VO), au lieu de désigner un agent vérificateur comme on le prévoyait

l'organisation de la mise en valeur fut de «créer des **organismes de concertation et de planification ayant des mandats précis** et de clarifier les rôles des organismes opérationnels».

La clarification des rôles des organismes opérationnels réfère aux syndicats ou offices de producteurs de bois (SOPB) et aux groupements de propriétaires de lots boisés. Les organismes de concertation et de planification aux mandats précis, ce sont les agences régionales de mise en valeur. Parlant de ces mandats précis, voici ceux qui furent définis par les partenaires au Sommet de 1995:

- **assurer la concertation** sur l'application du nouveau régime de protection et de mise en valeur de la forêt privée;
- **définir les balises du plan** de protection et de mise en valeur de l'ensemble des ressources de la forêt privée, tant en ce qui concerne les objectifs que les moyens concrets de sa mise en œuvre;
- **allouer les ressources** prévues au budget d'opération de mise en valeur de la forêt privée selon une programmation préétablie et statuer sur les modalités de versement des sommes disponibles;
- **confier les mandats requis, de préférence à des organismes existants** et déjà implantés dans le secteur de la forêt privée (...);
- **désigner l'agent** de la vérification opérationnelle des travaux d'aménagement forestier (...);
- **assurer le suivi** des actions des organismes ayant des mandats opérationnels;
- **produire un rapport**, qui sera rendu public, faisant état de leurs réalisations;
- **informer le public**;

dans les décisions du Sommet. Lorsque l'agence réalise elle-même la VO, elle assume tous les mandats. Elle légifère, elle voit à l'application des règles et elle juge de leur interprétation.

## **Des problématiques à solutionner**

**Dans leur analyse du suivi du Sommet sur la forêt privée de 1995, les groupements membres de RESAM ont identifié certaines problématiques. Celles-ci se regroupent sous deux thèmes principaux: le mandat des agences et les relations entre les partenaires.**

### **Mandat**

- Le fait d'assumer d'autres mandats que ceux prévus, particulièrement en ce qui a trait aux services aux propriétaires, engendre ou risque d'engendrer des conflits avec les organismes opérationnels, dont les syndicats et les groupements;
- la structure des agences, avec ses quatre groupes de partenaires devant prendre des décisions par consensus, en fait des organisations au fonctionnement peu compatible avec des activités opérationnelles;
- le premier mandat des agences est un mandat de concertation des partenaires en vue d'une meilleure planification des activités d'aménagement. Toute activité réalisée par les agences et pouvant entrer en conflit avec les activités d'un de ses partenaires peut annihiler complètement tout effort de concertation entre les partenaires;
- l'augmentation du personnel au sein d'une agence entraîne la recherche de nouveaux

• **s'assurer de l'existence de règles d'éthique** dans les organismes qui se voient confier des mandats **et d'un code de déontologie** quant à l'administration des agences.

À la lecture de cette énumération, nous constatons rapidement que les partenaires n'ont pas voulu confier de mandats opérationnels aux agences. En plus du mandat de concertation et de planification, c'est essentiellement un rôle administratif qui fut confié aux agences.

Si nous portons attention au fait que les partenaires du Sommet indiquaient qu'ils souhaitaient la création d'organismes aux mandats précis, nous ne devons nous en tenir qu'aux mandats établis. Nous devons aussi nous attarder à la sémantique du vocabulaire utilisé. Ainsi, le mot «confier» (remettre au soin d'un tiers) a un sens bien différent du mot «exécuter». Le mot «désigner» (indiquer de manière à faire distinguer, nommer) est totalement différent du mot «réaliser» ou «exécuter».

## Modalités de mise en œuvre

Parmi les modalités de mise en œuvre convenues entre les partenaires du Sommet de 1995, nous en retenons trois qui expriment principalement le cadre de fonctionnement des agences:

- le noyau des agences est constitué des partenaires actuels du Sommet: le monde municipal, l'industrie forestière, les propriétaires de lots boisés représentés par leurs associations (SOPB, groupements et autres) et le ministère des Ressources naturelles (MRN);
- les quatre groupes de partenaires sont égaux

mandats;

- la réalisation par l'agence de la vérification opérationnelle et son implication dans le règlement des litiges constitue une source permanente de conflits;
- les organisations de propriétaires se sentent de moins en moins appuyées par leurs partenaires afin de favoriser leur implication de plus en plus active dans le développement forestier de leur région. Elles sentent de plus en plus qu'elles ne sont que les exécutants des agences, qui se sont, en quelque sorte, approprié la forêt privée et qui y planifient des interventions à l'échelle territoriale beaucoup plus qu'à l'échelle humaine;
- l'implication des agences comme interlocuteur régional représentant les intérêts des propriétaires entre en conflit avec les organisations de propriétaires et est incompatible avec la structure de l'agence. D'ailleurs, peuvent-elles représenter l'industrie?

## Relations

- La perception que les représentants des propriétaires sont des bénéficiaires plutôt que des partenaires engendre des relations hiérarchisées plutôt qu'égalitaires;
- la fonction de tout administrateur d'une corporation est d'exercer ses fonctions dans le seul intérêt de la corporation. Or, les administrateurs des agences représentent des groupes d'intérêts qui doivent se concerter. Chaque groupe possédant un droit de veto, le fonctionnement de l'agence peut être gravement entravé s'il n'existe pas une charte de base (déclaration officielle, décisions des partenaires) que les administrateurs s'engagent rigoureusement à respecter;
- la position des représentants du ministère des Ressources naturelles (MRN) est

et les décisions sont prises sur la base de consensus;

- l'administration des agences est assumée par les partenaires qui mettent en commun les ressources qu'ils possèdent déjà. Dans l'éventualité où la mise en commun des ressources actuelles des partenaires se révélerait insuffisante, ces derniers s'entendent pour utiliser une partie des fonds régionaux d'opération à cette fin.

L'analyse de ces trois modalités nous permet de faire certains constats:

- les agences sont formées de partenaires. La notion de partenaire réfère à l'association de groupes dans le but de réaliser un projet. Les groupes ont, de toute évidence, tous des intérêts envers le projet;
- les groupes de partenaires sont égaux et prennent des décisions consensuelles. Tous les groupes de partenaires doivent donc participer à toutes les décisions et toutes les décisions doivent rallier l'ensemble des groupes;
- les partenaires ont imaginé la structure des agences souple et peu coûteuse: une organisation qui confie des mandats, qui désigne des mandataires et qui s'en tient à son rôle de concertation et de planification sans aucune implication au niveau opérationnel.

## **Situation actuelle**

Après un peu plus de cinq ans de fonctionnement, quelle est la situation actuelle? Les agences assument-elles des mandats différents de ceux prévus initialement? Y a-t-il des différences marquées entre le fonctionnement des agences d'une région à l'autre? L'analyse faite par le groupe de travail de RESAM, sans

ambiguë. Ils représentent le gouvernement, siègent à titre personnel et ne semblent pas être redevables face au gouvernement de leurs décisions.

## **Propositions**

Afin de contribuer à la résolution des problématiques exposées, les membres de RESAM ont formulé certaines propositions:

- réaffirmer le mandat des agences établi lors du Sommet de 1995 et, s'il y a lieu, le clarifier (les agences ne devraient pas offrir de services directement aux propriétaires et devraient demeurer des structures souples centrées sur leur mandat de concertation et de planification);
- reconnaître le principe que seules les organisations de propriétaires (syndicats ou groupements) peuvent parler au nom des propriétaires et les représenter au niveau des différentes instances locales, régionales ou nationales;
- la vérification opérationnelle doit être réalisée par un organisme externe à l'agence;
- un mécanisme d'arbitrage doit être prévu au sein du processus de vérification opérationnelle;
- un code d'éthique clair doit être mis en place au sein des agences et être appliqué avec rigueur;
- les représentants du MRN au conseil d'administration des agences doivent être clairement redevables politiquement de leurs décisions ou positions prises au sein des agences.
- les administrateurs des agences doivent s'engager formellement à respecter l'esprit et la lettre des décisions prises par les partenaires nationaux.

être exhaustive, révèle diverses tendances.

En voici quelques unes:

- de plus en plus d'agences réalisent le mandat d'agent vérificateur;
- certaines offrent des services conseils aux propriétaires (multiresources ou autres);
- certaines agences ont une structure de fonctionnement très souple et ont de faibles coûts de fonctionnement;
- d'autres ont de nombreux employés (plus de 15 dans un cas) et, conséquemment, elles ont des frais de fonctionnement élevés;

Les groupements de propriétaires souhaitent l'appui de leurs partenaires pour soutenir les efforts de tous leurs membres comme les efforts de tous les propriétaires de lots boisés intéressés à la protection et à la mise en valeur de leur forêt. Ils veulent participer au développement socio-économique de leur région et comptent sur les agences pour les **«accompagner dans leur cheminement»**, notion si importante et si bien évoquée dans la Politique de la ruralité du gouvernement du Québec.

