

BILAN

DE LA MISE EN ŒUVRE DES
DISPOSITIONS PORTANT
SUR LA FORESTERIE

2013-2018

**Entente concernant une nouvelle
relation entre le gouvernement
du Québec et les Cris du Québec**

Document de synthèse



Conseil Cris-Québec sur la foresterie

Áttátté-dv' b LJA'ñ'u < á'ñ'ñ'ñ'ñ'ñ'ñ'





LE RÉGIME FORESTIER ADAPTÉ DE LA PAIX DES BRAVES

Le gouvernement du Québec et les Cris ont signé la Paix des braves le 7 février 2002, une entente de nation à nation qui renforce leurs relations politiques, économiques et sociales en s'appuyant sur la coopération, le partenariat et le respect mutuel. L'Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (ENRQC) contient un chapitre sur la foresterie (chapitre 3) dont les dispositions mettent en place un régime forestier adapté (RFA) constitué de règles et de procédures applicables sur le territoire de l'Entente. Ce régime vise à mieux prendre en compte le mode de vie traditionnel des Cris et à intégrer les enjeux d'un développement durable. Il permet aux Cris de participer et de collaborer aux processus de planification et de gestion des activités de l'aménagement forestier.

DANS UN CONTEXTE DE CHANGEMENTS ET DE TRANSITION

L'entrée en vigueur de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LADTF), le 1^{er} avril 2013, a créé une période de changements importants et de transition de quatre ans pendant laquelle des négociations entre le gouvernement du Québec et les Cris se sont poursuivies pour harmoniser le nouveau régime forestier québécois et le régime forestier adapté. De nouveaux mécanismes d'élaboration des plans d'aménagement forestier et des processus de planification forestière intérimaires ont été progressivement mis en place selon les changements apportés à l'annexe C-4 du régime forestier adapté. L'Entente amendée a été officialisée par les parties à l'automne 2017.

L'Entente amendée prévoit un quatrième objectif, qui s'est ajouté aux trois objectifs de l'Entente de 2002: la collaboration, sous forme de concertation, du Gouvernement de la nation crie (GNC) et du Gouvernement régional Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ) est requise dans le processus d'élaboration, de consultation et de suivi des planifications forestières. Ce régime collaboratif de gestion des ressources forestières intervient sur les Terres des catégories II et III du territoire visé par le RFA et s'est traduit par la mise en place de Tables de gestion intégrée des ressources et du territoire (TGIRT). Ce nouvel objectif vise à refléter les engagements des parties pris dans le cadre de l'Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee-Baie-James intervenue entre les Cris d'Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec, signée le 24 juillet 2012.

LE MANDAT DU CONSEIL CRIS-QUÉBEC SUR LA FORESTERIE

Le Conseil Cris-Québec sur la foresterie (CCQF) a été institué dans le cadre de l'Entente de la Paix des braves. Il a notamment la responsabilité de faire le suivi, le bilan et l'évaluation de la mise en œuvre du chapitre 3

de l'Entente sur la foresterie. Le présent document expose de manière synthétique les résultats du troisième bilan de la mise en œuvre du régime forestier adapté, réalisé par le Conseil pour la période 2013-2018.



L'APPROCHE POUR RÉALISER LE BILAN

Afin d'assurer une certaine continuité avec les deux précédents bilans quinquennaux, le bilan 2013-2018 est à nouveau basé sur deux niveaux d'analyse : l'analyse factuelle de la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions du régime forestier adapté (appelée « l'analyse détaillée ») et l'analyse des entrevues menées auprès d'un échantillon d'intervenants visant à récolter leur point de vue sur l'atteinte des objectifs du chapitre 3.

L'analyse détaillée consiste à faire l'évaluation, article par article, de la mise en œuvre du nouveau régime forestier adapté. Pour l'exercice 2013-2018, le secrétariat du Conseil a procédé de la même manière tout en révisant la grille d'analyse du bilan 2008-2013

afin d'identifier les dispositions nécessitant un suivi.

L'analyse des entrevues auprès d'un échantillon des principaux intervenants dans l'Entente (maîtres de trappe, membres et coordonnateurs des groupes de travail conjoints ou GTC, membres du Conseil, conseillers techniques et représentants de l'industrie forestière) livre un point de vue plus global. Elle permet de valider et de compléter certains constats préliminaires tirés de l'analyse détaillée et de préciser les enjeux principaux concernant la mise en œuvre du régime forestier adapté. Deux questionnaires ont été utilisés pour les entrevues : l'un adapté aux maîtres de trappe, l'autre aux autres intervenants.

L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE L'ENTENTE, VUE PAR LES INTERVENANTS QUESTIONNÉS

Objectif 1

Une meilleure prise en compte du mode de vie traditionnel des Cris

Presque tous les intervenants estiment que l'aire de trappe comme unité territoriale de référence atteint l'objectif concernant la prise en compte du mode de vie traditionnel des Cris et que l'objectif est atteint pour les sites d'intérêt pour les Cris (1%). Pour les territoires d'intérêt faunique (25%), ils considèrent majoritairement que l'objectif est non atteint.

De nombreuses insatisfactions subsistent chez les maîtres de trappe, qui espèrent davantage d'influence et moins de perturbations dans les 25%. Une mauvaise compréhension des dispositions associées aux 25% persiste également chez plusieurs maîtres de trappe. Si l'approche d'aménagement en coupe mosaïque est jugée mieux adaptée au mode de vie traditionnel des Cris, peu de nouvelles stratégies sylvicoles sont proposées. L'approche d'aménagement actuelle présente un réel défi d'harmonisation en ce qui concerne la protection du caribou.

Les directives d'aménagement des habitats fauniques et la stratégie d'aménagement des peuplements mélangés ne sont pas encore en place. L'approche d'aménagement actuelle nécessite la construction de beaucoup de chemins, ce qui fragmente les habitats en plus de donner plus d'accès aux divers utilisateurs du territoire.

Au sujet de la protection des zones riveraines, les maîtres de trappe réitèrent que les 20 mètres de bandes riveraines ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins de la faune et à la pratique de leur mode de vie traditionnel.

Pour le développement du réseau d'accès routier, il est complexe de statuer si ces adaptations atteignent ou non l'objectif, puisque d'une part les besoins varient d'un maître de trappe à l'autre et que d'autre part le mode de vie traditionnel a beaucoup évolué.

Objectif 2

Une intégration accrue des préoccupations de développement durable

Pôle économique : sous-objectif non atteint.

Bien que certains points positifs ont été observés et que des outils et incitatifs ont été mis en place, le développement économique a été faible et peu d'emplois ont été créés dans les communautés cries. Une implication accrue des Cris est nécessaire pour optimiser les résultats.

Pôle social : sous-objectif partiellement atteint.

Les mécanismes sont en place, mais ne sont pas pleinement fonctionnels (TGIRT) ou utilisés (consultations publiques). La compréhension de leur importance et la participation sont à améliorer.

Pôle environnemental : sous-objectif partiellement atteint.

Concernant la protection de la biodiversité,

la situation s'est améliorée avec l'arrivée de la LADTF, selon l'avis de la majorité des répondants. Cependant, le caribou ne bénéficie pas encore d'un plan de rétablissement et les directives d'aménagement des habitats fauniques et la stratégie d'aménagement des peuplements mélangés ne sont toujours pas en place. Pour les habitats des espèces fauniques d'importance pour les Cris, l'avis des maîtres de trappe diffère de l'avis des autres intervenants. L'objectif est considéré comme partiellement atteint par les maîtres de trappe alors que la majorité des autres intervenants sont d'avis que l'objectif est atteint. Les connaissances sur le territoire s'améliorent et les connaissances traditionnelles sont davantage partagées, mais des efforts doivent être poursuivis pour mieux connaître et évaluer la qualité des habitats fauniques et favoriser le maintien de la biodiversité.

Objectif 3

Une participation des Cris, sous forme de consultation, aux différents processus de planification et de gestion des activités d'aménagement forestier

Des problèmes récurrents subsistent avec les mécanismes de consultation et de règlement de conflits, notamment en raison du contexte intérimaire lié à l'harmonisation du régime forestier. Le mécanisme est tout de même positif pour les maîtres de trappe, qui parviennent en majorité à harmoniser la planification forestière pour répondre à leurs besoins. D'autres intervenants rappellent que le RFA est un excellent modèle de prise en compte des intérêts des Premières Nations, sans équivalent ailleurs dans le monde.

La reconnaissance du maître de trappe comme intendant du territoire est unanime.

Il ressort que les moyens existent pour que les institutions crées, particulièrement les communautés, puissent participer à la planification des activités d'aménagement forestier sur leur territoire, mais qu'ils sont peu utilisés.

En termes de capacités individuelles et institutionnelles, on note des améliorations, notamment en vertu de la stabilité des employés crées et du renforcement de relations et des échanges entre les parties. Des efforts doivent être investis pour la formation des membres crées des GTC (compréhension de leur mandat, disponibilité des ressources financières, développement d'expertise, mise à jour du matériel et de l'équipement).



Objectif 4 (ajouté au chapitre 3 de l'Entente amendée)

Une collaboration du Gouvernement de la nation crie (GNC) et du Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James (GREIBJ), sous forme de concertation, au processus de participation pour la planification prévue à l'Annexe C-4 du chapitre 3 de l'Entente

Depuis 2016, des Tables de gestion intégrée des ressources et du territoire (TGIRT) sur les Terres des catégories II et III ont été progressivement mises en place. Leur mandat est d'assurer une prise en compte des intérêts et des préoccupations des personnes et des organismes concernés par les activités d'aménagement forestier planifiées; de fixer des objectifs locaux d'aménagement durable des forêts; de convenir de mesures d'harmonisation des usages.

Entre 2016 et 2018, chacune des TGIRT pour les Terres de la catégorie III a tenu entre 6 et 11 rencontres. Au début de l'année 2017, la Table de gestion intégrée des ressources (TGIR) sur les Terres de catégorie II a été créée. Quatre rencontres ont eu lieu entre 2017 et 2018.

On constate que du temps est nécessaire pour que ces nouveaux mécanismes soient pleinement fonctionnels et qu'il est trop tôt pour juger de leur efficacité. Leur évaluation sera réalisée avec le cadre de suivi élaboré par le Conseil.



UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF ET DES AVANCÉES

Pour la période 2013-2018, les intervenants questionnés et le Conseil observent une amélioration certaine de la mise en œuvre des dispositions du chapitre 3 et une progression positive dans les relations entre les parties et les acteurs du RFA. Des éléments clés sont considérés comme très positifs :

- La fin des négociations et l'entente des parties pour l'harmonisation du RFA;
- L'engagement des parties et d'acteurs clés à travailler dans le sens des objectifs de la Paix des braves;
- L'amélioration des communications et de la collaboration entre les parties;
- L'officialisation du rôle des coordonnateurs des GTC;
- Des initiatives visant à améliorer le processus d'élaboration et de consultation des planifications forestières;
- La mise en place de projets évaluant l'efficacité de certaines dispositions du RFA;
- La création du Conseil Cris-Québec sur l'économie forestière.

Des mécompréhensions, des incertitudes, des attentes et des frustrations se sont exprimées notamment au sujet de dossiers non résolus dans le contexte de la période intérimaire prolongée :

- Les dispositions relatives aux objectifs fauniques du RFA et aux approches d'aménagement (territoires forestiers d'intérêt faunique (25 %), protection des zones riveraines, développement du réseau routier) ont un impact certain sur le mode de vie traditionnel des Cris;
- Les problèmes liés aux mécanismes de consultation et de résolution de conflits subsistent;
- Les dispositions relatives à la composante économique ne procurent pas les retombées escomptées pour les Cris.

RECOMMANDATIONS ET PRIORITÉS D'ACTION

Si le bilan 2013-2018 de la mise en œuvre du RFA de la Paix des braves est globalement positif, des défis et des enjeux demeurent, nécessitant de poursuivre une approche d'amélioration continue. En termes de recommandations générales et de priorités d'action, le Conseil propose de poursuivre suivant les trois axes de travail identifiés au bilan 2008-2013.

Poursuivre la collaboration et renforcer la communication entre les mécanismes de mise en œuvre du RFA :

- Assurer le suivi des actions prioritaires dans le cadre de l'évaluation du processus d'élaboration et de consultation des planifications forestières;
- Mettre en place les processus de suivi des plans d'aménagement forestier intégré, prévus à l'Entente;
- Développer chez les Cris des capacités individuelles et de l'expertise, notamment chez les GTC;
- Appuyer les coordonnateurs des GTC dans l'accomplissement de leur mandat;
- Mettre à profit les cartes d'aide à la planification (CLUM), tout en respectant leur confidentialité;
- Favoriser la compréhension du mandat des TGIRT et leur bon fonctionnement.

Rester ouvert aux adaptations nécessaires du RFA et renforcer les suivis axés sur son évaluation et son évolution :

- Finaliser et mettre en œuvre dans les meilleurs délais les dossiers stratégiques afin qu'ils répondent aux objectifs du RFA : directives d'aménagement des habitats fauniques, stratégie d'aménagement des peuplements mélangés, modalités d'aménagement de l'habitat du caribou forestier;
- Mettre en place les suivis nécessaires afin d'évaluer l'efficacité de ces stratégies;
- Analyser certaines dispositions du RFA générant mécompréhensions, insatisfactions et appréhensions (gestion des 25 %, des bandes riveraines, de certains traitements sylvicoles et de la deuxième passe de la coupe mosaïque);
- Structurer l'acquisition de connaissances, le suivi en continu, le transfert d'informations et de connaissances, afin de faire évoluer les approches d'aménagement.

Assurer la mise en œuvre de la composante économique du RFA :

- Que les parties s'assurent que le Conseil Cris-Québec sur l'économie forestière (CCQEF) puisse contribuer significativement à l'amélioration des retombées économiques escomptées pour les Cris;
- Mettre en place les suivis appropriés afin de pouvoir évaluer les retombées économiques du RFA pour les Cris.

SUIVI EN CONTINU

Le Conseil s'est doté d'un cadre de suivi pour évaluer de manière continue la mise en œuvre du chapitre 3 de l'Entente. Cet outil dynamique et interactif aborde les problématiques et les besoins d'évolution du RFA lorsqu'ils surviennent. Des pistes d'action sont proposées sans attendre la fin de la période quinquennale et la réalisation du prochain bilan.

Des informations détaillées concernant le bilan 2013-2018 et le cadre de suivi sont disponibles dans le site web du Conseil.

