



Québec, le 20 janvier 2012

Monsieur Richard Savard
Sous-ministre associé
Ministère des Ressources naturelles
et de la Faune
880, chemin Sainte-Foy
Bureau RC 120
Québec, QC G1S 4X4

Monsieur Abel Bosum
Négociateur, Relations Cris-Québec
Grand Council of the Crees
(Eeyou Istchee)
81 Metcalfe Street, suite 900
Ottawa, Ontario K1P 6K7

**Objet : Rapport d'analyse et recommandations sur les discussions des parties
relatives au processus intérimaire de planification 2013-2014**

Lors de la rencontre du Conseil des 25 et 26 octobre 2011, la direction générale du Nord-du-Québec du MRNF a été invitée à faire le point sur les activités rattachées à l'élaboration de la nouvelle génération de plans d'aménagement, sur le territoire de l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Gouvernement du Québec et les Cris du Québec* (ci-après appelée « l'Entente »). Dans le cadre de cette présentation, un projet de processus d'élaboration et de participation des nouvelles planifications tactiques et opérationnelles 2013-2018 a été porté à l'attention des membres.

À l'issue des discussions qui ont suivi la présentation, un groupe de travail chargé d'assurer une plus grande compréhension du processus de planification proposé, d'explorer des avenues d'harmonisation et d'identifier des pistes de recommandations a été créé. Trois rencontres de travail ont été tenues. Précisons ici que ce groupe était composé de représentants désignés des parties et du secrétariat du Conseil.

Le 1^{er} décembre dernier, les membres du Conseil se sont à nouveau réunis afin de recevoir le rapport du groupe de travail et d'échanger sur les avancées réalisées et les enjeux relevés dans le cadre des discussions sur le sujet. Des recommandations aux parties ont aussi été dégagées.

Le Conseil est informé que la prochaine rencontre de la table sectorielle sur la foresterie est prévue au retour de la période des fêtes. Le Conseil comprend que les parties souhaitent convenir d'un processus intérimaire d'une année transitoire de planification forestière sur le territoire de l'*Entente* qui respecte les principes et les objectifs du régime forestier adapté de l'*Entente*.

Le Conseil reconnaît l'urgence que les parties conviennent à court terme d'un processus intérimaire pour l'année 2013 assurant les harmonisations nécessaires afin de s'assurer qu'il n'y ait pas de rupture de l'activité forestière sur le territoire de l'*Entente* au 1^{er} avril 2013. Il est souhaité que les parties s'entendent sur l'approche afin qu'ils disposent du temps requis pour négocier les harmonisations nécessaires au régime forestier adapté et à la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier, permettant ainsi l'application à long-terme d'un régime forestier renouvelé, sur le territoire de l'*Entente*.

Conformément à son mandat, le Conseil souhaite apporter une contribution positive aux échanges des parties. Bénéficiant de diverses expertises liées à la mise en œuvre de l'*Entente* et ayant favorisé des discussions sur des harmonisations potentielles aux processus de l'*Entente*, le Conseil soumet le document d'analyse ci-joint, à votre considération.

Ce document expose des problématiques qui se sont dégagées de différents échanges qui ont récemment eu cours au sein du Conseil et de son groupe de travail sur le processus intérimaire de planification forestière. Il présente aussi quatre recommandations que les membres du Conseil désirent porter à l'attention des membres de la table sectorielle sur la foresterie.

Nous espérons que ce document, sans préjudice aux discussions des parties, saura aider la table sectorielle sur la foresterie à s'entendre quant à la mise en place d'un processus de planification transitoire pour l'année 2013-2014.

Veuillez agréer messieurs, mes salutations respectueuses.



Albin Tremblay
Président du Conseil

Cc. Clément Gignac, Ministre des Ressources naturelles et de la Faune
Matthew Coon Come, Grand chef, Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee)

Processus intérimaire de planification 2013-2014

Analyse des enjeux de mise en œuvre et recommandations du Conseil Cris-Québec sur la foresterie

Décembre 2011

Contexte

Ce document d'analyse a été préparé par le secrétariat du Conseil Cris-Québec sur la foresterie. Il donne suite aux discussions sur le processus intérimaire de planification pour 2013-2014 tenues lors des ateliers du comité de travail créé par le Conseil et lors de la dernière réunion du Conseil le 1^{er} décembre 2011.

Ces discussions ont porté plus précisément sur la première version du processus intérimaire de planification proposée par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) – Nord-du-Québec (incluse en annexe). Elles ont permis d'explorer les différents concepts présentés et de proposer des ajustements potentiels pour tenir compte le mieux possible de la réalité de la Paix des braves. Les rencontres se sont déroulées sans préjudice aux négociations qui ont cours entre les parties.

La distinction entre harmonisation et compensation

Les intervenants à l'*Entente* font actuellement une distinction entre les mesures d'harmonisation et les mesures de compensation. En effet, la ligne entre compensation et harmonisation est souvent floue selon la perspective adoptée, en particulier à la lumière des différences culturelles des intervenants.

Pour le MRNF et les compagnies forestières, l'harmonisation fait référence aux ajustements apportés à la planification et aux activités forestières afin de limiter leur impact sur le mode de vie des Cris. Par exemple, un planificateur peut ajuster la dimension de certains blocs de coupe ou de certaines zones tampon en fonction des demandes d'un maître de trappe ou il peut planifier ses opérations dans le temps pour ne pas nuire à des activités saisonnières des Cris.

En comparaison, la compensation est davantage une mesure offerte pour dédommager les maîtres de trappe pour les inconvénients pouvant découler de

l'exploitation forestière sur leur aire de trappe. Par exemple, des compagnies forestières vont parfois répondre positivement à des demandes de trappeurs comme le déneigement de chemins en hiver, la construction de segments de chemins vers des camps ou de rampes d'accès à l'eau, la fourniture de bois de chauffage, etc.

Pour les maîtres de trappe cris, l'harmonisation peut se traduire par des ajustements opérationnels dans les plans d'aménagement forestier ou des actions mises de l'avant par les compagnies afin d'harmoniser les opérations forestières avec leur utilisation de l'aire de trappe. Ces actions peuvent inclure les exemples précédents de déneigement, d'entretien des routes, de rampes d'accès ou la fourniture de bois de chauffage. De leur point de vue, ces mesures correspondent à de l'harmonisation puisque l'équipement utilisé pour exploiter la forêt est aussi utilisé pour améliorer leur capacité à pratiquer leurs activités.

En contraste, leur compréhension de la compensation serait davantage liée aux paiements directs en espèces ou aux «dons» d'équipement, comme cela a été monnaie courante dans le passé. La distinction importante est que la compensation provient de la croyance qu'une certaine forme de paiement est due en raison de l'imposition d'activités forestières sur le territoire du maître de trappe tandis que l'harmonisation est davantage liée au partage des ressources lors de l'exploitation de la forêt.

Ces précisions étant apportées, il est reconnu que les dispositions du chapitre 3 sur la foresterie sont bâties de manière à favoriser l'établissement de mesures d'harmonisation (suivant la perspective du MRNF et des compagnies forestières) entre les planificateurs forestiers et les maîtres de trappe. Néanmoins, l'article 3.65 garde la porte ouverte à des mesures d'harmonisation répondant à la perspective culturelle du maître de trappe soit des ententes de gré à gré entre les Cris et les compagnies forestières. L'imprécision de l'article 3.65 n'écarte pas le potentiel d'une compensation telle que vue par le maître de trappe.

Parallèlement à ces mesures et en marge de l'*Entente*, les parties ont aussi convenu d'une Entente sur la valorisation des activités traditionnelles (ÉVAT) afin d'assurer la conciliation entre les changements générés par la foresterie et l'organisation pratique des activités traditionnelles des Cris. Cette entente prend fin en mars 2012 et devra être évaluée par les parties afin de déterminer la pertinence de la renouveler.

Depuis la mise en œuvre du chapitre 3, les compagnies forestières responsables de la planification ont respecté les modalités de l'*Entente* et

favorisé l'harmonisation avec le mode de vie des Cris. Certaines compagnies (de leur point de vue) ont aussi offert des compensations qui ont été considérées par le maître de trappe comme mesure d'harmonisation.

À cet effet, les représentants du MRNF indiquent que le ministère est bien sûr un organisme public soumis à des règles différentes de celles en vigueur dans le secteur privé. Au moment où le ministère vise à assumer la responsabilité de la planification forestière dans le cadre de son nouveau régime forestier, il va de soi que celui-ci mettra principalement sur sa perspective du concept d'harmonisation, tel que le préconise l'*Entente*.

Conscient de la compréhension qu'ont les maîtres de trappe de la notion d'harmonisation introduite par l'article 3.65, le Conseil est soucieux de maintenir le potentiel qu'ont les maîtres de trappe de concilier les changements générés par la foresterie et l'organisation pratique de leurs activités traditionnelles. Le Conseil juge qu'il est nécessaire de continuer à offrir cette opportunité aux maîtres de trappe durant l'année transitoire, que ce soit à travers une entente bipartite de financement ou à travers l'échange direct entre les maîtres de trappe et les compagnies forestières.

Sur ce dernier point, les représentants des Cris suggèrent que le MRNF assume un rôle de liaison pour faciliter le contact entre les maîtres de trappe et les compagnies qui réaliseront les opérations forestières. Ils veulent de plus s'assurer que les membres cris des groupes de travail conjoints et les maîtres de trappe soient tenus informés des opérations des différents intervenants (compagnies forestières ou entrepreneurs) sur le territoire.

Recommandation du Conseil

Le Conseil recommande donc aux parties de prolonger l'Entente sur la valorisation des activités traditionnelles ou de convenir d'une nouvelle entente dans les meilleurs délais (dès le printemps 2012) pour assurer que les maîtres de trappe ont accès à un programme de valorisation des activités traditionnelles dans le cadre du processus intérimaire de planification 2013-2014.

Le Conseil recommande aux parties de maintenir le contact entre les maîtres de trappe et les compagnies forestières qui interviendront sur le territoire pour leur offrir l'opportunité de convenir d'ententes de gré à gré au besoin. Les parties devraient aussi convenir d'un mécanisme de liaison permettant de faciliter l'échange d'informations opérationnelles entre les intervenants concernés.

L'utilisation stratégique du « backlog »

Lorsque les compagnies forestières n'exploitent pas certains volumes inclus dans leur planification, il se crée une accumulation des volumes inexploités, ce que les intervenants du milieu forestier appellent « *backlog* ». Les compagnies ont un jeu de 15 % pour reporter de tels volumes d'une année à l'autre. Tout excédent à ce 15 % peut être réattribué ou conservé selon la prérogative du ministre des Ressources naturelles et de la Faune.

Alors que la génération de plans généraux d'aménagement forestier 2008-2013 arrive à sa dernière année d'opération, les compagnies forestières ont accumulé plus de 1,4 million de mètres cubes de volumes inexploités selon une estimation récente du MRNF. À titre de référence, l'attribution annuelle aux compagnies forestières pour l'ensemble du territoire de l'*Entente* est d'environ 2,7 millions de mètres cubes.

Les autorités crie ont clairement exprimé leur inquiétude que le *backlog* soit exploité en accéléré au cours de l'année 2012-2013, soit par les compagnies forestières ayant accumulé ces volumes ou soit dans le cadre d'ententes d'agrément où le ministre attribue les volumes à d'autres compagnies. Le ministère précise à ce sujet que toute exploitation forestière, même concernant le *backlog*, est soumise aux rythmes annuels maximaux de coupe autorisés par l'*Entente*. De toute manière, les conditions de marché actuelles ne laissent pas entrevoir une telle exploitation accélérée.

Par ailleurs, le Conseil constate, à travers ses examens des modifications récentes apportées aux différents PGAF du territoire, toute la sensibilité quant à certains enjeux stratégiques tels que les propositions crie d'aires protégées, le plan de rétablissement du caribou forestier ou encore l'assujettissement de certaines routes à la procédure d'évaluation de l'environnement et du milieu social.

À cet effet, le MRNF affirme avoir effectué une gestion stratégique de la ressource en s'assurant que la demande réduite en volumes de bois permette de réduire la pression de récolte dans les secteurs sensibles. Cette gestion stratégique du volume en « *backlog* » serait certainement à reconduire pour l'année transitoire, le temps que des orientations concrètes soient convenues pour les projets d'aires protégées, pour les zones d'utilisation intensive par le caribou forestier et pour les chemins assujettis.

Concernant les autres secteurs planifiés mais non récoltés pendant la période 2008-2013 et qui ne sont pas localisés dans les secteurs sensibles, ils

représentent une opportunité puisqu'ils ont déjà fait l'objet de consultations auprès des maîtres de trappe et leurs chemins d'accès ont pour la plupart déjà été développés. Leur report dans la planification transitoire, lorsque possible, démontrerait que les planificateurs du MRNF agissent en continuité avec les planifications précédentes.

Recommandation du Conseil

Le Conseil recommande alors de maintenir la gestion stratégique des volumes en *backlog* préconisée par le MRNF afin d'éviter les secteurs sensibles.

La date de démarrage du processus de participation

Dans le processus de planification actuel, les compagnies forestières entreprennent habituellement leur processus de participation avec les maîtres de trappe cris au mois de janvier précédant l'entrée en vigueur d'une planification annuelle. Le processus nécessite une à deux rencontres selon les cas, est encadré par les groupes de travail conjoints et va puiser dans les secteurs faisant partie des planifications générales en cours.

Donc pour le plan annuel 2012-2013, dernière année d'opération rattachée au PGAF 2008-2013, les compagnies comptent rencontrer les maîtres de trappe en janvier 2012.

Pour la planification intérimaire 2013-2014, le MRNF souhaite convenir d'une planification au cours de l'année 2012 afin de pouvoir être prêt à temps pour l'exercice de la levée d'options, étape pivot de son nouveau régime forestier lors de laquelle les industriels forestiers détenteurs de garanties d'approvisionnement indiquent s'ils exercent leurs options sur les volumes inclus aux planifications présentées.

Conséquemment, le MRNF propose d'entreprendre le processus de participation avec les maîtres de trappe cris en janvier 2012, simultanément au processus des compagnies. La préoccupation du ministère est rattachée aux contraintes de temps pour développer les planifications 2013-2014 et elle vise également à limiter les déplacements des maîtres de trappe en prévoyant des séances simultanées avec l'industrie.

Les représentants des Cris recommandent des rencontres de participation séparées. Ils en ont discuté avec les membres cris des groupes de travail conjoints, lesquels n'ont pas vu d'un œil favorable la possibilité d'une

planification simultanée. Ils étaient d'avis que des séances de participation distinctes représentaient la meilleure option. Les représentants des Cris et les membres cris des groupes de travail estiment qu'un délai d'un mois est nécessaire entre les deux exercices 2012-2013 et 2013-2014.

Lors des discussions du Conseil, le ministère a précisé qu'il ne voyait pas l'approche simultanée comme devant s'appliquer de façon uniforme auprès de tous les maîtres de trappe. Le ministère souhaitait à tout le moins avoir la flexibilité d'ajuster cette approche selon les préférences de chaque maître de trappe.

Le MRNF indique que ses planificateurs prévoient de toute manière rencontrer les maîtres de trappe une première fois lorsqu'ils s'inséreront dans les mécanismes de participation de l'industrie pour le plan annuel 2012-2013. À ce moment, ils doivent notamment introduire dans les plans annuels de l'industrie des chemins opérationnels à construire durant l'année d'opération 2012-2013, en prévision des activités d'exploitation forestière de 2013-2014.

Le Conseil se doit de rappeler un des principaux constats de son bilan de la mise en œuvre de l'*Entente* 2002-2008. Il s'agit du problème d'arrimage lors du mécanisme de planification pour les plans 2008-2013. Les instructions sont venues tardivement et en accéléré, créant une confusion parmi les intervenants impliqués dans la planification. Le Conseil désire s'assurer de ne pas laisser répliquer les mêmes lacunes dans le processus intérimaire.

À cet effet, il sera important que les parties disposent de suffisamment de temps pour concevoir des instructions claires et pour assurer une préparation adéquate des intervenants qui seront impliqués dans la planification, tout particulièrement celle des groupes de travail conjoints. Tout comme il l'avait fait pour l'exercice de planification 2008-2013, le Conseil offre d'ailleurs son soutien aux parties en ce sens.

Recommandation du Conseil

Considérant la différence d'opinion des parties sur cette question, le Conseil recommande que le sujet soit traité à la Table sectorielle sur la foresterie, pour résolution.

Indépendamment de la décision de la Table sectorielle, le Conseil suggère aux planificateurs du MRNF de se joindre à l'exercice de planification 2012-2013 de l'industrie afin d'établir un premier contact et d'assurer une transition coordonnée.

Le Conseil recommande aussi que les parties prennent le temps de transmettre des directives claires et s'assurent que les participants au processus de planification (particulièrement les membres des groupes de travail conjoints) soient adéquatement préparés.

Les processus de suivi

Bien que le MRNF ait tenté de produire un processus intérimaire de planification intégrant le plus possible les concepts de l'*Entente*, il a limité les mécanismes de suivis de l'éventuel plan intérimaire pour 2013-2014 à un simple rapport d'activités. Il va sans dire que l'*Entente* prévoit divers autres mécanismes de suivis, dont l'implication potentielle des membres GTC.

De l'aveu même des intervenants de l'*Entente* toutefois, cette implication des GTC dans les mécanismes de suivis s'est avérée difficile à concrétiser au fil du temps. Le bilan 2002-2008 du Conseil a d'ailleurs mis en lumière les carences à cet effet en démontrant que les dispositions de l'*Entente* sur les suivis n'étaient mises en œuvre que partiellement.

Après discussion, le comité de travail et le Conseil ont convenu que l'année transitoire était difficilement le bon moment pour régler les problèmes de suivis plus systémiques liés à l'*Entente*. Le Conseil considère que le sujet du suivi, des carences passées et des défis futurs devraient être abordés par la Table sectorielle sur la foresterie.

Comme les suivis ne doivent se faire qu'au cours et après une année d'opération et puisque l'année d'opération transitoire ne se déroulera qu'en 2013-2014, cela laisse le temps à la table sectorielle sur la foresterie de convenir d'approches et de mécanismes de suivi adaptés qui pourraient être applicables à l'année transitoire.

Encore une fois ici, le Conseil offre son soutien aux parties puisqu'il fait du suivi des objectifs de l'*Entente* une priorité à travers ses orientations stratégiques convenues lors de sa dernière rencontre.

Recommandation du Conseil

Le Conseil suggère alors de laisser la porte ouverte, dans le mécanisme de planification intérimaire proposé, pour introduire des mécanismes de suivi adaptés qui seront à convenir dans le cadre des discussions de la table sectorielle sur la foresterie.

Autres préoccupations d'ordre technique

Les discussions du comité de travail et du Conseil concernant le processus intérimaire de planification proposé par le MRNF pour l'année transitoire 2013-2014 ont aussi porté sur des préoccupations d'ordre technique. Dans la plupart des cas, les représentants des parties présents aux deux tables ont soit trouvé des terrains d'entente ou soit reporté les sujets plus épineux à la table sectorielle sur la foresterie.

Le Conseil ne peut qu'appuyer les efforts des parties en ce sens et a favorisé l'atteinte de consensus lorsque ceux-ci étaient possibles. Voici une synthèse des thèmes abordés.

Tout d'abord, les participants ont longuement discuté du concept de la marge de manœuvre nécessaire au sein de la planification. Il s'agit d'un coussin que se laisse le planificateur en planifiant plus de blocs de récolte que le maximum acceptable dans l'optique où un empêchement bloquerait l'accès à certains blocs planifiés au cours d'une année d'opération. La norme actuelle est d'allouer une marge de manœuvre de 25 % de planification additionnelle. Bien entendu, la récolte réelle n'ira jamais au-delà du 100 % acceptable.

Les planificateurs du ministère ont, de leur côté, demandé une marge de manœuvre pouvant aller jusqu'à 50 % de planification additionnelle puisqu'ils en sont à leurs premières armes en planification et qu'ils veulent éviter de multiplier les modifications au plan en cas de problèmes. Les représentants des Cris ont, après vérification, fait une contre-offre à 35 % pourvu que le ministère fournisse avec sa planification un calendrier opérationnel indiquant les saisons d'opération anticipées et la priorisation des différents blocs de coupe présentés au plan. Lors des discussions au Conseil, les représentants des parties ont indiqué un consensus pour l'application de la contreproposition à 35 %.

Par ailleurs, les discussions du comité de travail ont aussi permis d'explorer les solutions techniques au partage éventuel des cartes d'aide à la planification des trappeurs avec les planificateurs du ministère. Ce point demeure contentieux alors que le ministère ne peut garantir que les cartes en question ne pourront être accessibles au public via la Loi sur l'accès à l'information s'il les a en sa possession.

Après exploration, les parties ont identifié une voie de solution géomatique potentielle. Les planificateurs du MRNF pourraient accéder aux données à l'aide d'un serveur web. Puisque les données resteraient hébergées chez les Cris, le problème de l'accès public ne se poserait plus. Il ne reste aux parties qu'à convenir des dispositions d'accès et de confidentialité afin de rendre la solution opérationnelle.

La carte d'aide à la planification est un outil concret permettant la prise en compte des connaissances crées et leur utilisation du territoire. En ce sens, le Conseil est encouragé par le progrès réalisé par les parties et souhaite que les dernières démarches soient concrétisées afin que les planificateurs du ministère puissent avoir accès aux cartes et que le mécanisme de participation des maîtres de trappe soit ainsi bonifié.

Un autre point technique abordé concerne une modification au plan intérimaire déjà prévue pour l'automne 2012 dans le processus proposé par le MRNF. Puisque les inventaires pour les travaux sylvicoles ne peuvent être réalisés qu'à l'été 2012, le ministère prévoit déposer une modification au plan à l'automne suivant pour introduire les travaux sylvicoles.

Le comité de travail a particulièrement traité de cet aspect, en voyant la modification programmée comme une opportunité pour que le planificateur obtienne et donne du « feedback » aux maîtres de trappe. De plus, le comité a suggéré de profiter de cette occasion pour faire le lien avec la planification de l'industrie 2012-2013, en cours à ce moment, et ce afin de préciser à quel endroit s'amorceraient les opérations de 2013-2014 et de reporter dans la planification 2013-2014 certains blocs qui ne pourraient être récoltés par l'industrie en 2012-2013. Le but ici étant encore une fois d'éviter de multiplier les modifications au plan.

Les membres MRNF du comité de travail ont aussi questionné la nécessité pour le groupe de travail conjoint de déposer un nouveau « rapport 30 jours » examinant cette modification programmée. Il a toutefois été mentionné que le rapport 30 jours du GTC était indispensable puisque c'est le seul outil qui fait foi du mécanisme de participation aux observateurs externes tels que les coordonnateurs GTC, le Conseil Cris-Québec sur la foresterie et, potentiellement, un conciliateur en cas de conflit.

Enfin, lors des discussions du comité de travail et du Conseil, les représentants des Cris se sont montrés plutôt défavorables à l'utilisation du vocabulaire du nouveau régime dans le cadre du processus intérimaire proposé par le MRNF. Pour eux, l'utilisation d'expressions telles que « Tables GIRT » et « PAFI » réfère à des éléments d'une Loi dont l'harmonisation n'a pas encore été assurée et négociée dans le cadre de l'*Entente* de la Paix des braves.

Les représentants du MRNF ont, pour leur part, fait valoir leur obligation à se conformer à un certain cadre juridique. Quoi qu'il en soit, les parties ont convenu que ce différend ne pouvait être réglé que par la table sectorielle sur la foresterie.

Modification du PAFI-O 13-14

20. Les modifications au PAFI-O 13-14 sont soumises au même processus que celui décrit précédemment. Il faut prévoir une modification au cours de l'automne 2012 afin d'ajouter les travaux non-commerciaux au PAFI-O 13-14.

Suivi du PAFI-O 13-14

21. Le ministère procède à l'élaboration d'un rapport d'activités concernant les volumes de bois récolté, le respect des normes et des modalités de l'Entente.

22. Advenant un désastre naturel lors de l'année 2013-2014, la récolte sera réalisée en conformité avec l'Entente sur les Directives de récupération des feux du territoire de l'ENRQC datée de mai 2007. Les plans de récupération seront présentés aux maîtres de trappe et le PAFI-O 13-14 sera modifiée en conséquence.

2012					2013								2014									
A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	

À discuter : Transfert des secteurs d'intervention du PAIF 2012-13 vers la programmation annuelle 2013-14

Mis à jour : 18 novembre 2011