



Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James
James Bay Advisory Committee on the Environment
ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭ ᑭᑭᑭᑭᑭᑭ

Rapport synthèse et recommandations

Examen des plans généraux d'aménagement forestier

**COMITÉ CONSULTATIF
POUR L'ENVIRONNEMENT DE LA BAIE JAMES**

Novembre 2007

Introduction

Le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James (CCEBJ) a confié à la firme SOFOR Inc. le mandat d'analyser les plans d'aménagement forestier (2008-2013). Nous vous présentons les résultats de cette analyse ainsi que les recommandations que le CCEBJ juge nécessaires pour rencontrer les objectifs et les principes du régime de protection de l'environnement et du milieu social de la Convention de la Baie James et du Nord québécois. Ces recommandations ont été adoptées à l'unanimité lors de la réunion du CCEBJ tenue le 22 novembre 2007. Le rapport complet élaboré par la firme SOFOR sera rendu disponible sous peu. Le CCEBJ entend ainsi s'acquitter de ses obligations en vertu de la Convention¹.

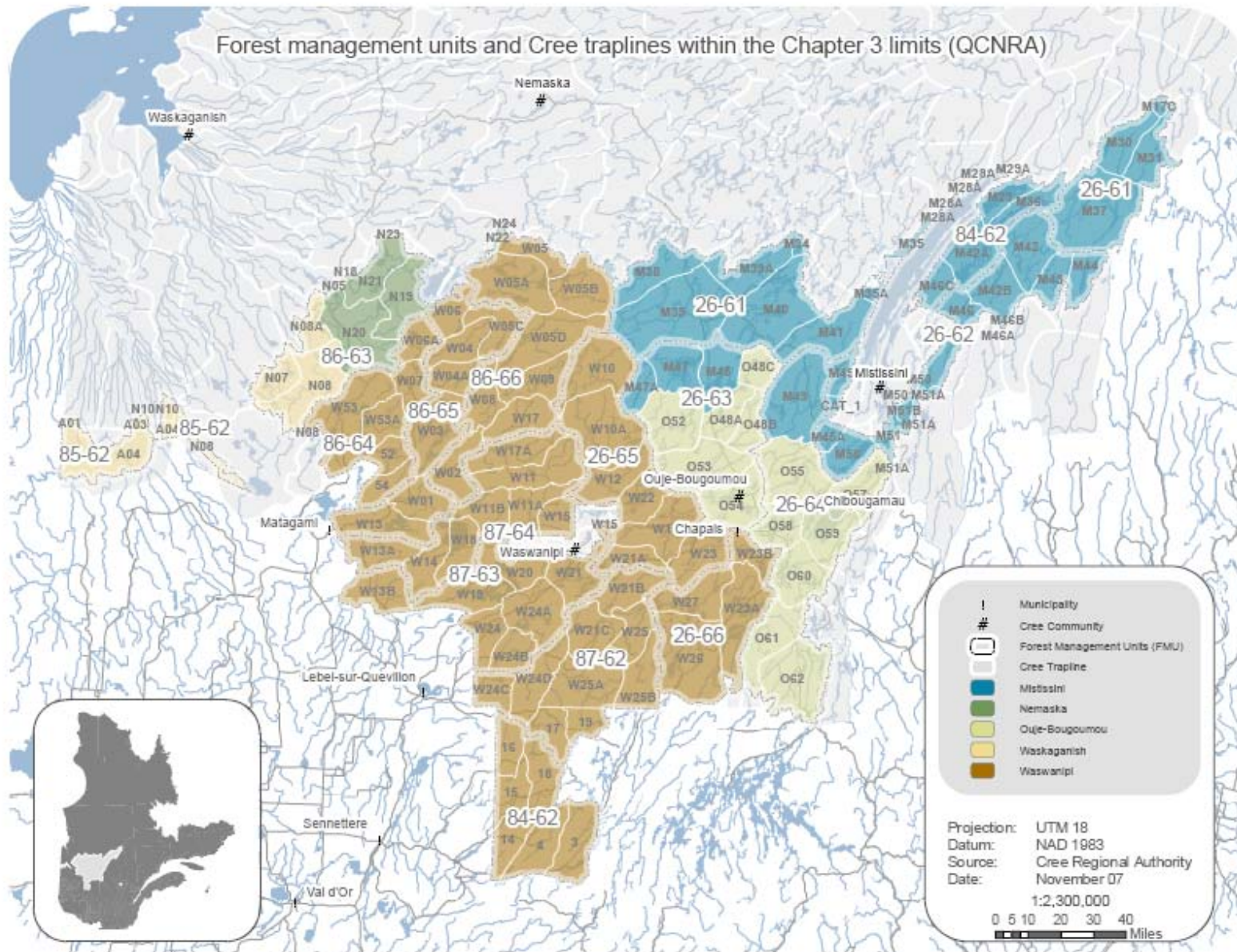
La mise en oeuvre de l'Entente concernant une nouvelle relation entre le Québec et les Cris (ENRQC) a considérablement modifié le contexte entourant l'analyse des plans généraux d'aménagement forestier (PGAF). La Convention complémentaire n^o 14 adoptée en 2002 a en effet ajouté le chapitre 30A qui a pour but l'établissement d'un régime forestier adapté pour le Territoire. Le CCEBJ avait d'ailleurs recommandé l'adoption de mesures adaptées pendant de nombreuses années.

D'une part, le régime forestier adapté de l'ENRQC a entraîné des modifications au contenu des plans par rapport à l'ancien régime. Les instructions pour la confection des plans transmises aux bénéficiaires par le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) contiennent des spécificités concernant les Cris, notamment en ce qui a trait à leur participation aux différents processus de planification de l'aménagement forestier. De nouveaux mécanismes et outils favorisant cette participation ont été introduits, avec lesquels l'industrie doit désormais composer, et ce, dès le début de l'élaboration des PGAF.

D'autre part, l'ENRQC prévoit une implication étroite des Groupes de travail conjoints (GTC) des cinq communautés visées par l'élaboration des PGAF. Le Conseil Cris-Québec sur la foresterie a joué un rôle d'accompagnement en amont du processus de préparation des plans et détient un mandat de révision des PGAF déposés.

Le CCEBJ a quant à lui toujours les mêmes obligations vis-à-vis le régime de protection de l'environnement et du milieu social de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (CBJNQ), dont l'examen des plans. Une fois les plans déposés, la CBJNQ octroie au CCEBJ un délai de 90 jours pour en faire l'examen et transmettre ses commentaires au ministre des Ressources naturelles et de la Faune du Québec.

¹ «Le ministère des Terres et Forêts, lorsqu'il élabore un plan d'aménagement des forêts de la Couronne et de l'exploitation forestière, le fait parvenir au comité consultatif qui l'étudie et le commente avant qu'il ne reçoive la sanction ministérielle. Ledit comité est tenu, s'il y a lieu, de faire part de ses commentaires audit ministre dans les quatre-vingt-dix (90) jours.» (CBJNQ; al. 22.3.34).



Dans ce contexte, le Gouvernement du Québec a soumis au CCEBJ, en septembre 2007, une nouvelle génération de quinze PGAF préparés par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) oeuvrant en *Eeyou Istchee*, ci-après désignés les mandataires.

Approche

En préparation à l'exercice d'examen des PGAF, le CCEBJ a élaboré une directive et une grille d'analyse définissant les paramètres à observer pour juger de leur acceptabilité. Dans ce cadre, le CCEBJ a tenté d'éviter les dédoublements avec les travaux déjà prévus par le CCQF et les GTC.

La grille d'analyse établit les huit enjeux retenus par le CCEBJ pour évaluer les plans. Ces enjeux correspondent aux éléments déterminants du régime de protection de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ. Ces enjeux recoupent d'ailleurs les objectifs déjà fixés ((ENRQC, instruction, OPMV) dans le cadre de l'élaboration des PGAF. Ils sont :

1. Reconnaître l'utilisation particulière et distincte du territoire par les Cris pour répondre à leurs besoins culturels, sociaux et économiques;
2. Promouvoir l'intégration des savoirs écologiques des Cris dans la planification de l'aménagement forestier;
3. Assurer la participation significative des Cris;
4. Respecter les sites qui sont importants pour les Cris;
5. Garantir le maintien des activités de chasse, de pêche et de piégeage;
6. Assurer l'intégrité du territoire de chasse familiale;
7. Accroître la diversité des avantages économiques et sociaux tirés de la forêt par les communautés cries;
8. Mettre en oeuvre un processus d'amélioration continue intégrant le mode d'occupation du territoire des Cris.

Suite à la réception des plans, chacun des 15 PGAF a d'abord fait l'objet d'une analyse préliminaire de son contenu en fonction de la grille du CCEBJ.

Ensuite, les mandataires ayant soumis des plans ont tous été rencontrés afin de préciser l'information découlant de cette analyse préliminaire.

Par ailleurs, les membres cris des GTC des cinq communautés visées par les plans ont aussi été rencontrés afin de compléter et valider la collecte d'information.

Il faut d'ailleurs souligner l'accueil chaleureux des mandataires et des membres cris des GTC lors de la tournée d'entretiens. Ceux-ci se sont montrés satisfaits de la possibilité d'émettre leurs commentaires et recommandations sur le processus et de contribuer à notre exercice.

Les limites

Nous devons mentionner certaines difficultés qui ont limité la portée de l'analyse. Tout d'abord, bien que les quinze PGAF aient été soumis au CCEBJ au 1^{er} septembre 2007, le MRNF s'est montré imprécis à savoir s'il jugeait les plans recevables ou non selon ses critères. L'attente de précisions à cet effet a retardé le lancement de notre analyse. Les plans n'ont été transmis que sous un format électronique difficilement utilisable, ce qui a aussi occasionné d'autres délais.

Ensuite, le MRNF a indiqué que les rapports de participation inclus aux PGAF étaient majoritairement non conformes. Le MRNF nous a finalement soumis les versions révisées le 15 novembre 2007, soit quinze jours avant la date prévu pour le dépôt du rapport. Nous avons dû questionner davantage les acteurs à ce sujet lors de notre tournée d'entretiens.

Afin d'optimiser notre examen des enjeux 4 et 5, le CCEBJ a demandé un accès pour ses consultants à l'information sur les sites d'intérêt des Cris ainsi qu'aux cartes d'aide à la planification, information jugée confidentielle. Nous avons finalement obtenu l'accord des autorités crées, après nous être engagés dans une entente de confidentialité. L'entente fut signée le 31 octobre 2007 et l'accès aux documents ne fut possible que neuf jours avant le dépôt du rapport. Il va sans dire que les vérifications pour ces enjeux se sont limitées à l'observation d'exemples spécifiques lors des rencontres de nos consultants avec les mandataires et les membres crées des GTC.

En ce qui concerne les rencontres avec les membres des GTC, on doit préciser que les représentants du Québec ont refusé de participer à nos entretiens. Par ailleurs, nos consultants ont rencontré les représentants crées au moment où ceux-ci n'avaient pas encore procédé à leur propre examen des PGAF. Ceci a nécessité davantage de mise en contexte lors des rencontres.

Il faut enfin souligner que nos commentaires et recommandations sur les plans se font dans un contexte où les allocations de bois aux bénéficiaires de CAAF ne sont pas encore précisées. Par conséquent, cela rend les PGAF sujets à des modifications, ce qui pourrait également avoir une influence sur notre analyse.

Résultats de l'analyse

L'analyse de l'information recueillie à travers les plans et au cours des entretiens nous a permis de qualifier chacun des enjeux pour chacun des plans soumis. Pour ce faire, nous avons utilisé un système de qualification simple.

Dans le cas où le mandataire n'a pas répondu aux attentes du CCEBJ pour un enjeu donné, le plan fut jugé **insatisfaisant** pour cet enjeu. Cet état de fait exige des corrections. Lorsque le mandataire s'est conformé aux attentes minimales, le plan fut jugé **satisfaisant**. Lorsque le maître de trappe n'a pas été consulté par le mandataire

pour des raisons incontrôlables alors l'enjeu est catégorisé « Ne s'applique pas ». Toutefois le CCEBJ a marqué d'un astérisque les enjeux pour lesquels des améliorations étaient nettement souhaitables malgré la cote «satisfaisant». On dénombre cinq (5) plans insatisfaisants sur un total de quinze (15), soient les plans couvrant les unités 26-65, 85-62, 86-63, 86-64 et 87-62.

Le tableau suivant synthétise les résultats obtenus lors de l'analyse :

Enjeux	Qualification par unité d'aménagement														
	26-61	26-62	26-63	26-64	26-65	26-66	84-62	85-62	86-63	86-64	86-65	86-66	87-62	87-63	87-64
1 Reconnaître l'utilisation particulière et distincte du territoire par les Cris pour répondre à leurs besoins culturels, sociaux et économiques	I	I	I	I	S	I	I	I	I	I	I	I	I	I	I
2 Promouvoir l'intégration des savoirs écologiques des Cris dans la planification de l'aménagement forestier	S	S	S	S	I	S	X	S*	I	I	S	S*	I	S*	S*
3 Assurer la participation significative des Cris	S	S	S*	S*	I	S*	X	I	I	I	S*	S*	S	S*	S*
4 Respecter les sites qui sont importants pour les Cris	I	I	S	S	I	S	S	I	I	I	I	I	I	I	I
5 Garantir le maintien des activités de chasse, de pêche et de piégeage	I	I	S	S	I	S	S	I	I	I	I	I	I	I	I
6 Assurer l'intégrité du territoire de chasse familiale	S	S	S*	S*	I	S*	S*	I	S*	S*	S*	S*	S	S*	S*
7 Accroître la diversité des avantages économiques et sociaux tirés de la forêt par les communautés cries	S	S	S	S	S	S	S*	I	S	S	I	I	S	I	I
8 Mettre en oeuvre un processus d'amélioration continue intégrant le mode d'occupation du territoire des Cris.	S	S	S*	S*	S*	S*	S	S	S	S	S*	S*	S	S*	S*

S = Satisfaisant I = Insatisfaisant S* = Améliorations souhaitables X = Ne s'applique pas
X = "Ne s'applique pas " est dû à l'absence de données officielles au moment de l'élaboration du plan.

Afin de juger de l'acceptabilité de chaque plan, les consultants ont évalué le poids des enjeux et ont procédé à une analyse transversale. Le CCEBJ a endossé leurs conclusions :

CONSTAT 1 : CONNAISSANCE INCOMPLÈTE DE LA QUESTION AUTOCHTONE

- On observe une certaine tendance à l'enjeu 1. La plupart des plans furent jugés insatisfaisants quant à l'information qu'ils contiennent sur l'utilisation du territoire par les Cris.

Notamment, le fait de présenter la totalité de l'information relative aux autochtones dans des sections séparées, constitue en quelque sorte une atteinte - sous le couvert d'une attention particulière - à la place qu'ils sont en droit d'occuper dans la planification. Par ailleurs, plusieurs sections des plans contiennent de l'information relative à l'utilisation du territoire par les allochtones, où il serait pertinent de voir apparaître les données relatives aux autochtones. Cette ségrégation des données fait en sorte qu'on ne peut se faire une idée intégrée de la coexistence des divers groupes qui vivent sur le territoire.

Elle a aussi pour effet de permettre au lecteur de considérer que la question autochtone est évacuée dès qu'on a lu ces sections. Hors, les sections relatives au tourisme, à la villégiature ou à l'utilisation faunique, sont tout autant de thématiques relatives à l'occupation du territoire qui interagissent avec le mode de vie autochtone.

Quant à la section descriptive sur les communautés, celle-ci est pauvre et répétitive, notamment dans les plans confiés à un seul et même consultant. Elle contient aussi parfois des informations erronées et anachroniques. Cette section ne permet certainement pas de conclure que le mandataire comprend le milieu dans lequel il s'inscrit. C'est pourtant un préalable pour que les planificateurs puissent optimiser les mesures de l'ENRQC et bonifier leurs propositions d'aménagement.

Recommandation 1

Le CCEBJ recommande au ministre de revoir ses exigences quant au contenu requis en matière de description du contexte social et de l'utilisation du territoire afin de permettre aux mandataires de mieux refléter, dans les PGAF, leur compréhension de l'utilisation particulière et distincte du territoire par les Cris.

CONSTAT 2 : PARTICIPATION DES CRIS

- Si on se concentre sur les enjeux qui sont davantage liés au mécanisme de participation des Cris, soient les enjeux 2, 3 et 6, aucune généralité n'est observée par rapport à l'ensemble des plans. C'est plutôt en observant les plans de façon individuelle qu'on constate que les mêmes plans montrent parfois des défaillances pour plusieurs de ces enjeux. Ceci nous donne des indices d'une mise en oeuvre incomplète du mécanisme de participation prévue pour ces unités d'aménagement. Nos consultants ont été à même de confirmer ce résultat lors de la tournée d'entretiens.

Concernant l'unité d'aménagement # 26-65, le représentant du mandataire a précisé que sa planification quinquennale était déjà réalisée lorsqu'il a pris connaissance des cartes d'aide à la planification des trappeurs et que les maîtres de trappe n'ont été rencontrés qu'une seule fois. On constate aussi que plusieurs des demandes d'harmonisation soulevées par les trappeurs sont reportées à la consultation pour les plans annuels. Ceci a été confirmé par les membres cris du GTC de Waswanipi. Ceux-ci ont exprimé énormément de mécontentement envers ce mandataire, précisant que celui-ci a amorcé son processus de participation une journée avant la date de dépôt des plans.

Pour l'unité d'aménagement # 85-62, le rapport de participation du mandataire indique qu'une seule rencontre a été faite avec les Cris, alors que le processus en exige deux au minimum. Il est aussi indiqué que les cartes d'aide à la planification font office de participation des tiers, alors que leur objectif est plutôt de faciliter les échanges entre les parties. Les membres cris du GTC de Waskaganish disent se sentir négligés à travers le processus. Ils estiment qu'on n'accorde pas assez d'importance aux maîtres de trappe de leur communauté. Ces derniers disent toujours attendre les résultats de leur première rencontre. Ils ne sentent pas le processus complété.

Les unités d'aménagement # 86-63, 86-64 et 87-62 ont toutes le même mandataire. Celui-ci considère avoir reçu les cartes d'aide à la planification des trappeurs trop tard pour pouvoir les inclure dans la planification. L'ARC nous informe d'autre part que les GTC a confirmé à cet organisme avoir transmis ces cartes dès la mi-mai. Pour les unités # 86-63 et 86-64, il précise aussi n'avoir pas tenu toutes les deuxièmes rencontres prévues avec les maîtres de trappe. Les mêmes commentaires sont revenus des représentants de Waskaganish en ce qui concerne ce mandataire. Les membres cris du GTC de Nemaska ont abondé dans le même sens que leurs collègues de Waskaganish, précisant que seul un représentant du MRNF s'est présenté pour compléter la seule et unique séance de participation. Il semble que le MRNF ait agi comme intermédiaire pour ce cas précis et il était impossible au représentant de détenir les cartes d'aide à la planification du maître de trappe concerné compte tenu des ententes de confidentialité qui excluent les représentants gouvernementaux.

Il apparaît évident que ces cas sont en contravention majeure avec le processus de planification. En conséquence, le CCEBJ juge ces plans **inadmissibles** tant que des correctifs n'auront pas été apportés.

Recommandation 2

Le CCEBJ juge les plans des unités d'aménagement # 26-65, 85-62, 86-63, 86-64 et 87-62 inadmissibles de par le non respect des exigences prescrites, et recommande au ministre d'exiger des mandataires concernés qu'ils complètent leur processus de participation des Cris selon le système mis en place par l'ENRQC; les mandataires devront, selon le cas, utiliser correctement les cartes d'aide à la planification fournies par les trappeurs, tenir un minimum de deux rencontres avec les maîtres de trappe et consulter ces derniers adéquatement sur l'ensemble des activités d'aménagement forestier, incluant le développement du réseau de chemins.

CONSTAT 3 : OPMV

- En ce qui a trait aux enjeux 4 et 5, il a été observé que les mandataires ont respecté de façon générale les modalités de l'ENRQC concernant les sites d'intérêt des Cris (1 et 25%). Plusieurs d'entre eux ont aussi démontré avoir tenu compte des autres sites identifiés par les Cris lors de la planification. C'est toutefois la localisation des OPMV en consultation avec les maîtres de trappe qui a échoué dans la majorité des cas, d'où leur résultat insatisfaisant.

Même s'il est stipulé dans les plans que les mandataires doivent consulter les maîtres de trappe pour optimiser la localisation des OPMV, il ressort des entretiens que seule une minorité de mandataires ne l'a fait. C'est là le résultat de l'empressement à rencontrer les délais, affirment tous les répondants.

Bien que les mandataires avouent candidement ne pas avoir consulté les maîtres de trappe, plusieurs affirment néanmoins avoir localisé les OPMV en fonction de leur connaissance des préoccupations des Cris et certains disent même s'être servi des cartes d'aide à la planification fournies par les trappeurs.

Tel qu'énoncé précédemment, les consultants n'ont toutefois pas été en mesure de valider cette information puisque l'accès à l'information confidentielle des Cris n'a été possible que neuf jours avant l'échéance. Mais les commentaires recueillis auprès des membres cris des GTC nous portent à croire qu'il faudra valider les assertions des mandataires. À Waswanipi et à Oujé-Bougoumou, entre autres, plusieurs exemples ont été soulevés où certains OPMV ont été localisés en superposition avec les sites d'intérêt des Cris (1%) alors qu'à Mistissini, on mentionne que des trappeurs désirent aller valider les OPMV en question sur le terrain avant de se compromettre à quoi que ce soit.

Par ailleurs, en ce qui concerne le Projet de directives sur la protection et l'aménagement des habitats fauniques et le Guide d'aménagement des peuplements mélangés, on observe le même résultat que pour les OPMV. Dans ces deux cas, la plupart des mandataires ont affirmé ne même pas connaître l'existence de tels documents alors que leur propre plan en préconise l'usage.

Recommandation 3

Le CCEBJ recommande au ministre de s'assurer que les maîtres de trappe cris ont été adéquatement consultés sur la localisation des OPMV et d'exiger des mandataires contrevenants à cet effet de reprendre le processus de participation; le ministre devrait faire une promotion adéquate des documents concernant les stratégies d'aménagement particulières de l'ENRQC tels que le Projet de directives sur la protection et l'aménagement des habitats fauniques ainsi que le Guide d'aménagement des peuplements mélangés.

CONSTAT 4 : EMPLOIS ET CONTRATS

- Plusieurs plans sont aussi insatisfaisants en ce qui concerne l'enjeu 7. Ces cas sont flagrants puisque la section 3.2.6 du PGAF, devant faire état des emplois et contrats projetés pour les Cris (tableau 25), ne contient que des zéros alors qu'on y stipule que « le mandataire de gestion priorise l'embauche de travailleurs cris auprès des entrepreneurs d'aménagement forestier opérant dans cette unité d'aménagement ».

Par ailleurs, même dans les cas où des chiffres sont avancés, aucune indication n'est donnée sur les moyens et la mise en œuvre.

Recommandation 4

Le CCEBJ recommande au ministre de demander des précisions aux mandataires sur les moyens qu'ils comptent déployer pour favoriser les retombées économiques aux Cris sous forme de contrats, d'emplois et de formation de la main d'œuvre.

CONSTAT 5 : LES RAPPORTS DE PARTICIPATION

- Les rapports de participation sont nettement insuffisants et imprécis. Leur contenu ne permet pas de juger de la teneur des rencontres de consultation, ni d'évaluer le niveau de participation des Cris. Outre un manque d'uniformité et de constance dans le niveau d'information recueillie, le laxisme dans la rigueur des comptes-rendus ne fait pas honneur au processus mis de l'avant.

Si le rapport de participation est la principale trace laissée par le processus de participation, il devient impératif de mettre en place des critères d'amélioration et une méthodologie révisée pour leur élaboration.

Recommandation 5

Le CCEBJ recommande au ministre de réviser l'annexe 8 des Instructions pour la confection des plans généraux d'aménagement forestier pour y requérir une description plus détaillée et plus complète du processus de participation, tel que le préconise la Loi sur les forêts.

CONSTAT 6 : LES OUTILS D'AIDE À LA PLANIFICATION

- Les outils développés dans le cadre du processus de préparation des PGAF, notamment les cartes d'aide à la planification réalisées conjointement par les communautés, l'Administration régionale crie, le Conseil Cris-Québec sur la foresterie et la Forêt modèle crie de Waswanipi, contribuent de façon significative à une participation éclairée des utilisateurs cris du territoire. À cet égard, ils représentent une contribution importante en regard du respect des enjeux déterminants du régime de protection de l'environnement et du milieu social de la CBJNQ.

Les mandataires se disent généralement satisfait de la valeur ajoutée par ces cartes et considèrent qu'elles facilitent le processus d'harmonisation avec les trappeurs, en particulier lorsque l'information contenue dans les cartes leur parvient en amont du processus de consultation. Dans certains cas, la transmission de ces outils d'aide à la planification a été retardée pour diverses raisons, ce qui a miné leur efficacité. Il y a donc place pour une optimisation de l'utilisation de ces outils, dont le potentiel ne fait pas de doute pour les répondants rencontrés chez les mandataires comme chez les GTC.

La plupart des mandataires ont rapporté avoir établi de bons rapports avec les trappeurs et leurs commentaires sur le déroulement des consultations porte à croire que les outils de participation ont amené, dans ces cas, la possibilité de raffiner la planification à l'échelle du terrain de trappe.

Les mandataires qui ont laissé une ouverture à l'intégration des sites d'intérêt des trappeurs en amenant à la table des options pour fins de discussion plutôt qu'une planification déjà détaillée ont eu une meilleure réceptivité chez les trappeurs. Ils ont d'ailleurs fait l'objet de commentaires positifs de la part des membres cris des GTC lors de nos rencontres avec ces derniers.

Recommandation 6

Le CCEBJ recommande au ministre de s'assurer de l'usage des outils d'aide à la planification auprès des mandataires et de favoriser leur intégration le plus en amont possible dans l'élaboration des plans.

CONSTAT 7 : SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DES PGAF

- La plupart des mandataires se sont sentis déresponsabilisés vis-à-vis le suivi de la mise en œuvre de leurs plans et vis-à-vis les connaissances à acquérir. Dans les plans et dans leurs commentaires, les mandataires déclarent s'attendre à ce que ce soit le MRNF qui s'acquitte des mesures à mettre en vigueur à cet effet. Or, ces mesures demeurent imprécises à l'intérieur des plans puisque le MRNF n'établit un processus de suivi (ou « monitoring ») que pour ses propres préoccupations concernant la stratégie d'aménagement déployée. De plus, le chapitre 9 des PGAF, portant sur les connaissances à acquérir, est carrément inexistant.

Dans un contexte de mise en œuvre d'un nouveau régime forestier adapté tel que celui de l'ENRQC, le MRNF et les bénéficiaires de CAAF doivent faire preuve d'une vigilance accrue quant à l'atteinte des objectifs. Nous sommes d'avis que des critères particuliers, reflétant la protection de l'environnement et du milieu social des Cris, doivent être partie intégrante des mesures de suivi de la mise en œuvre des PGAF.

Recommandation 7

Le CCEBJ recommande au ministre de consulter les acteurs du milieu, incluant le CCEBJ, afin d'inclure des critères reflétant la protection de l'environnement et du milieu social des Cris au sein des mécanismes de suivi de la mise en œuvre des PGAF et en vue de l'acquisition de connaissances pour l'élaboration des prochains plans généraux d'aménagement forestier.