

Participation des communautés autochtones

Faits saillants

- Plus de 1 974 consultations distinctes sur des éléments relatifs à la gestion et à l'aménagement durable des forêts menées auprès des communautés autochtones au cours de la période;
- Soutien financier aux communautés autochtones de l'ordre de 15 millions de dollars (M\$) dans le cadre du Programme de participation autochtone (PPA) à l'aménagement durable des forêts, principalement pour faciliter leur participation aux consultations;
- Octroi de droits forestiers à des entreprises, à des organismes ou à des communautés autochtones, afin de favoriser leurs initiatives en matière de développement à caractère socioéconomique : au 31 mars 2018, deux garanties d'approvisionnement (GA), neuf permis de récolte aux fins de l'approvisionnement d'une usine de transformation du bois et six ententes de délégation de la gestion étaient en vigueur;
- Octroi de plus de 30 M\$ en contrats à des entreprises, à des organismes ou à des communautés autochtones en vue de la réalisation d'activités d'aménagement forestier, pour une moyenne de 90 contrats par année.

Objectif d'aménagement durable des forêts (ADF)

- Favoriser la participation des communautés autochtones à la gestion et à l'aménagement durable du territoire forestier

Indicateurs

- Nombre de consultations menées auprès des communautés autochtones concernant la planification forestière et d'autres objets relatifs à la gestion et à l'aménagement durable des forêts;
- Nombre d'ententes de financement conclues dans le cadre du Programme de participation autochtone à l'aménagement durable des forêts;
- Nombre de droits forestiers et de contrats accordés à des entreprises, à des organismes ou à des communautés autochtones pour la réalisation d'activités d'aménagement forestier (par l'entremise de Rexforêt).

Mise en contexte

La forêt constitue un élément central du mode de vie de la majeure partie des communautés autochtones au Québec. C'est à ce titre que la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LADTF), en vigueur depuis le 1^{er} avril 2013, a fait de la prise en compte des intérêts, des valeurs et des besoins des communautés autochtones une composante fondamentale du régime forestier. Ainsi, elle comprend plusieurs dispositions relatives aux Autochtones. L'article 7 prévoit notamment que le ministre doit consulter les communautés autochtones d'une manière distincte pour assurer une prise en compte de leurs intérêts, de leurs valeurs et de leurs besoins dans l'aménagement durable des forêts et la gestion du milieu forestier et les accommoder, s'il y a lieu.

Les consultations réalisées auprès des communautés autochtones doivent être menées en conformité avec les paramètres établis par la Cour suprême du Canada concernant l'obligation qui incombe aux gouvernements de consulter les communautés autochtones et, s'il y a lieu, de les accommoder. Au cours de la période 2013-2018, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (ci-après le Ministère) s'est aussi appuyé sur le *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones*, qui constitue la politique gouvernementale en la matière ainsi que sur le *Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré 2013-2018*.

Outre ces consultations distinctes, la LADTF prévoit l'invitation des représentants des communautés autochtones concernées aux tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire (TLGIRT) instituées par le régime forestier. De plus, la Stratégie d'aménagement durable des forêts, adoptée en 2015 et à la base des politiques et des actions du Ministère, souligne l'importance d'établir et de maintenir des relations harmonieuses et constructives avec les communautés autochtones, en vue de prendre en considération leurs droits, leurs intérêts, leurs valeurs et leurs besoins dans la gestion et l'aménagement des ressources et du territoire forestier. La stratégie cible un ensemble d'objectifs et d'actions pour y parvenir, que ce soit sur le plan de la participation des communautés autochtones à la gestion, de l'accès de ces communautés aux retombées socioéconomiques issues de la mise en valeur du territoire forestier ainsi que de la conclusion ou la mise en œuvre d'ententes avec celles-ci concernant des objets propres au territoire forestier.

Portrait 2013-2018

[Indicateur : nombre de consultations menées auprès des communautés autochtones concernant la planification forestière et d'autres objets relatifs à la gestion et à l'aménagement durable des forêts](#)

Le Ministère vise à soutenir la participation des communautés autochtones aux processus de consultation et à établir avec celles-ci des relations fondées sur la confiance et le respect mutuels. Le Ministère et les communautés autochtones sont appelés à collaborer afin de convenir de modalités de consultation adaptées aux réalités de ces communautés. Ces modalités peuvent porter sur les étapes et les délais de consultation, la nature des renseignements échangés, les modes d'échanges privilégiés, la détermination des mesures d'accommodement, s'il y a lieu ainsi que sur la nature et le mode de rétroaction.

Au cours de la période 2013-2018, le Ministère a réalisé chaque année plusieurs centaines de consultations distinctes auprès des communautés autochtones, concernant divers objets relatifs à l'aménagement durable des forêts et la gestion du milieu forestier. Les principaux sujets ayant fait l'objet de consultations sont les projets de plans d'aménagement forestier intégré (PAFI), de politiques et de stratégies, d'allocations de droits forestiers de même que de permis d'intervention à des fins de déboisement ou de constitution de territoires à statut particulier tels les écosystèmes forestiers exceptionnels (tableau 1). Concernant les PAFI en particulier, ce sont plus d'une centaine de consultations qui ont été menées annuellement.

Tableau 1 : Nombre de consultations menées auprès des communautés autochtones¹ - période 2013-2018

Année	Nombre de consultations sur les PAFIT et les PAFIO	Nombre de consultations ministérielles sur d'autres sujets
2013-2014	ND ²	ND ²
2014-2015	141	320
2015-2016	146	380
2016-2017	121	414
2017-2018	162	290

Les processus de consultation, en particulier ceux portant sur la planification forestière, ont donné lieu à des échanges approfondis et soutenus, notamment par l'entremise de rencontres avant, pendant et après l'élaboration de chacun de ces plans. Les échanges ont eu comme objectif de bien comprendre et de prendre en considération les préoccupations de ces communautés relativement aux activités d'aménagement forestier prévues par le Ministère, en lien avec leurs activités exercées à des fins domestiques, rituelles ou sociales. Les intervenants ont fréquemment convenu de mesures d'accommodement. Elles ont pris diverses formes, que ce soit au regard des types de coupes forestières retenues ou du déploiement du réseau des chemins multiusages. Des échanges ont également eu lieu à la suite de l'élaboration des PAFI, notamment dans le cadre de la rétroaction visant à expliquer de quelle manière les préoccupations ont été prises en compte et du suivi de l'application des mesures d'accommodement. Les consultations sur des projets d'envergure nationale, tels que des projets sur des politiques ou des stratégies, ont favorisé pour leur part la prise en compte des préoccupations des communautés autochtones et de leurs spécificités.

Des représentants des communautés autochtones ont également assisté ou participé aux travaux des tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire au cours de la période.

Indicateur : nombre d'ententes de financement conclues dans le cadre du Programme de participation autochtone à l'aménagement durable des forêts

Le Programme de participation autochtone à l'aménagement durable des forêts (PPA) s'inscrit dans le cadre du régime forestier institué par la LADTF, qui prévoit notamment que la prise en compte des intérêts, des valeurs et des besoins des communautés autochtones fait partie intégrante de l'aménagement durable des forêts et de la gestion du milieu forestier. Le PPA est en vigueur depuis 2010. Deux refontes ont eu lieu au cours de la période 2013-2018. Le programme a été renouvelé pour la période 2013-2016 et pour la période de 2016-2019.

¹ Pour l'année 2014-2015, seules les consultations liées au domaine forestier ont été compilées.

² Bien que des consultations aient été menées en 2013-2014, aucun mécanisme de dénombrement des données n'était en vigueur.

Le PPA vise à soutenir la participation et la contribution des communautés autochtones à l'aménagement durable du territoire forestier. Ses objectifs sont de :

- favoriser, en soutenant financièrement les communautés autochtones, leur participation aux processus de consultation relatifs à la gestion et à l'aménagement durable des forêts et, en particulier, à la planification forestière, ainsi qu'aux tables locales de gestion intégrée des ressources et du territoire ou à tout autre forum découlant du régime forestier;
- favoriser la réalisation, par les communautés autochtones, de projets de développement socioéconomique liés à l'aménagement durable des forêts, en vue d'assurer la contribution de ces dernières au secteur forestier;
- contribuer au maintien de relations harmonieuses entre le Ministère et les communautés autochtones, en favorisant la conciliation des activités d'aménagement forestier avec les activités exercées par leurs membres à des fins alimentaires, domestiques, rituelles ou sociales.

Durant la période 2013-2018, le Ministère a soutenu financièrement les communautés présentes sur les territoires forestiers par l'entremise du PPA, pour un budget total de 15 M\$ (environ 3 M\$ annuellement). Le programme a rendu possible la conclusion de près d'une centaine d'ententes avec ces communautés (tableau 2).

Tableau 2 : Nombre d'ententes de financement conclues avec des communautés ou des organismes autochtones dans le cadre du PPA – période 2013-2018

Année	Nombre d'ententes
2013-2014	21
2014-2015	23
2015-2016	23
2016-2017	20
2017-2018	20

Indicateur : nombre de droits forestiers et de contrats accordés à des entreprises, à des organismes ou à des communautés autochtones pour la réalisation d'activités d'aménagement forestier

Au cours de la période 2013-2018, le Ministère a soutenu des initiatives en appui au développement socioéconomique des communautés autochtones issu de la mise en valeur du territoire forestier. L'accès aux retombées socioéconomiques s'est traduit par différents moyens, tels que la délivrance de droits forestiers ou de contrats pour la réalisation d'activités d'aménagement forestier (tableau 3). Les droits forestiers sont différents documents légaux (garanties, contrats et ententes) qui donnent à leurs détenteurs la possibilité de réaliser, selon certaines conditions, des activités d'aménagement forestier dans les forêts du domaine de l'État. De plus, le ministre délègue une partie de la gestion des ressources forestières de certains territoires à des communautés autochtones, notamment la planification, la réalisation, le suivi ou le contrôle des interventions en forêt.

Tableau 3 : Droits forestiers en vigueur et contrats octroyés annuellement à des communautés, organismes ou entreprises autochtones

Type de droits ou contrats délivrés	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Garantie d’approvisionnement	4	3	2	2	2
Permis de récolte à des fins d’approvisionnement d’une usine de transformation	9	10	9	9	9
Entente de délégation de la gestion	5	6	6	4	6
Contrat pour la réalisation d’activités d’aménagement forestier	ND ³	84	95	91	93

De deux à quatre garanties d’approvisionnement (GA) étaient en vigueur annuellement au cours de la période 2013-2018. Ces GA ont contribué à soutenir les usines de sciage détenues par des communautés autochtones, telles que celles des Atikamekw d’Opitciwan et de la communauté crie de Waswanipi.

Le nombre de permis de récolte à des fins d’approvisionnement d’une usine de transformation (PRAU) accordés à des communautés ou des entreprises autochtones s’est maintenu à près de dix annuellement. Le Ministère accorde des PRAU afin de faire en sorte que les communautés autochtones ne disposant pas d’usine de transformation du bois bénéficient du potentiel de développement socioéconomique qu’offre la mise en valeur du territoire forestier.

De quatre à six ententes de délégation étaient en vigueur annuellement. Ces ententes visent à déléguer certains pouvoirs et certaines responsabilités du ministre en matière de gestion des ressources forestière sur certains territoires.

La participation des communautés autochtones à la réalisation des travaux sylvicoles dans les différentes régions du Québec constitue un levier économique favorisant la création et le maintien d’emplois au sein de ces communautés. Durant la période 2013-2018, plus de 30 M\$ en contrats pour la réalisation d’activités d’aménagement forestier ont été accordés⁴ à des entreprises, à des organismes ou à des communautés autochtones. Ce chiffre représente environ 6 M\$ annuellement, pour une moyenne de plus de 90 contrats annuels.

Autres réalisations en lien avec l’objectif d’ADF

Négociation et mise en œuvre d’ententes en matière autochtone

Le Ministère a participé, aux côtés du Secrétariat aux affaires autochtones, à la négociation d’ententes avec les communautés autochtones sur des sujets propres au territoire forestier. À titre d’exemple, l’Entente pour résoudre le différend forestier Baril-Moses entre la nation crie d’Eeyou Istchee et le gouvernement du Québec a été signée en 2015, tandis que le sixième amendement à l’Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec (la Paix des Braves) a été adopté en 2018. Le Ministère contribue à la mise en œuvre des ententes conclues au regard des sujets propres à la gestion et à l’aménagement durable des forêts.

³ La compilation de cette donnée a débuté en 2014-2015.

⁴ Ces contrats sont accordés par Rexforêt, à qui le Ministère délègue la réalisation de certaines activités d’aménagement forestier.

Comité technique restreint sur la consultation et l'accommodement

Le Comité technique restreint sur la consultation et l'accommodement (CTRCA) a été formé en 2014 dans la foulée du Sommet sur les territoires et les ressources, réunissant l'Assemblée des Premières Nations Québec-Labrador (APNQL) et le gouvernement du Québec. Le CTRCA, qui s'est réuni de 2014 à 2015, était composé de représentants de l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL), lequel le coordonnait, d'experts forestiers des Premières Nations ainsi que de représentants du Ministère et du Secrétariat des affaires autochtones. Ses travaux ont donné lieu à la détermination de pistes d'amélioration touchant notamment les processus de consultation et d'accommodement propres au domaine forestier. Le Ministère a pris en considération les recommandations du CTRCA de plusieurs manières, notamment dans le cadre de l'élaboration du projet de Politique de consultation sur les orientations en matière d'aménagement durable des forêts et de gestion du milieu forestier et des travaux visant la mise à jour du *Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré – 2013-2018*.

Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré

Le *Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré – 2013-2018* a guidé le Ministère dans le cadre des consultations auprès des communautés autochtones sur la planification forestière. Celui-ci relève notamment l'importance d'adapter les modalités de la consultation aux réalités propres à chaque communauté. Des travaux de mise à jour de ce manuel ont été réalisés à la fin de la période. L'objectif visé consistait à tenir compte de l'expérience acquise dans le cadre du nouveau régime forestier, à favoriser l'amélioration en continu des relations avec les communautés autochtones et des pratiques de consultation et à prendre en considération diverses recommandations du Comité technique restreint sur la consultation et l'accommodement.

Références

- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2008. *Guide intérimaire en matière de consultation des communautés autochtones, mise à jour 2008, Secrétariat aux affaires autochtones, gouvernement du Québec*, 14 p.
- MINISTÈRE DES RESSOURCES NATURELLES. 2011. *Manuel de consultation des communautés autochtones sur les plans d'aménagement forestier intégré – 2013-2018*, Direction du développement et de la coordination, gouvernement du Québec, 28 p.
- MINISTÈRE DES FORÊTS, DE LA FAUNE ET DES PARCS. 2017. *Projet de politique de consultation sur les orientations en matière d'aménagement durable des forêts et de gestion du milieu forestier*, document publié en 2017 aux fins de la consultation du public et des communautés autochtones, gouvernement du Québec, 15 p.