



Mémoire déposé par la ville de Saguenay

**Dans le cadre de la
Commission parlementaire
portant sur le document de travail intitulé :
*L'occupation du territoire forestier québécois et la constitution
des sociétés d'aménagement des forêts***

Octobre 2008

**« On peut gouverner de loin,
mais on administre bien que de près »**

Décret français du 28 mars 1852

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	4
1.1 Intérêts de la ville de Saguenay	5
2. PRÉOCCUPATIONS DE LA VILLE DE SAGUENAY	6
2.1 Imputabilité régionale	6
2.2 Délimitation des zones de sylviculture intensive	7
2.3 Impacts sur les emplois	7
2.4 Impacts sur les entreprises forestières	8
2.5 Impacts sur la délégation de gestion des TPI	9
3. CADRE DE RÉFLEXION EN LIEN AVEC LES QUESTIONS POSÉES POUR LE DÉBAT	11
3.1 Quels éléments du régime actuel devraient être préservés et pourquoi?	11
3.2 Partagez-vous les constats énoncés quant à la nature des enjeux associés à la gestion forestière, à la relance de l'industrie et à l'avenir du secteur forestier ? Quels autres éléments devraient être pris en considération?	11
3.3 Partagez-vous la vision proposée et les objectifs d'une gestion renouvelée de la forêt québécoise ?	12
3.4 Approuvez-vous l'idée de vouer certains territoires à un aménagement écosystémique et d'autres à une sylviculture intensive? Quels acteurs seraient les mieux placés pour déterminer la localisation de ces territoires?	12
3.5 Il est proposé de mettre sur pied un fonds d'investissement sylvicole pour assurer une stabilité dans le financement des travaux de sylviculture intensive. Êtes-vous d'accord avec cette orientation? Si oui, quelles pourraient en être les sources de financement? Le secteur privé pourrait-il être mis à contribution? Si oui, comment?	12
3.6 Il est envisagé de confier la responsabilité de l'aménagement forestier (planification, réalisation et suivis) à des instances régionales. Êtes-vous d'accord avec cette orientation ? Si oui, quelles pourraient en être les sources de financement ? Le secteur privé pourrait-il être mis à contribution ? Si oui, comment?	13
3.7 Pour sécuriser les approvisionnements en bois des usines, il est suggéré de remplacer les CAAF actuels par un « droit de premier preneur » sur un pourcentage à déterminer des volumes attribués. Appuyez-vous cette proposition?	13
3.8 Selon vous, les pistes proposées permettraient-elles au secteur forestier de se restructurer, de se diversifier et de continuer à être un des piliers économiques des régions du Québec ?	144
BIBLIOGRAPHIE	155
SITES INTERNET	166

1. INTRODUCTION

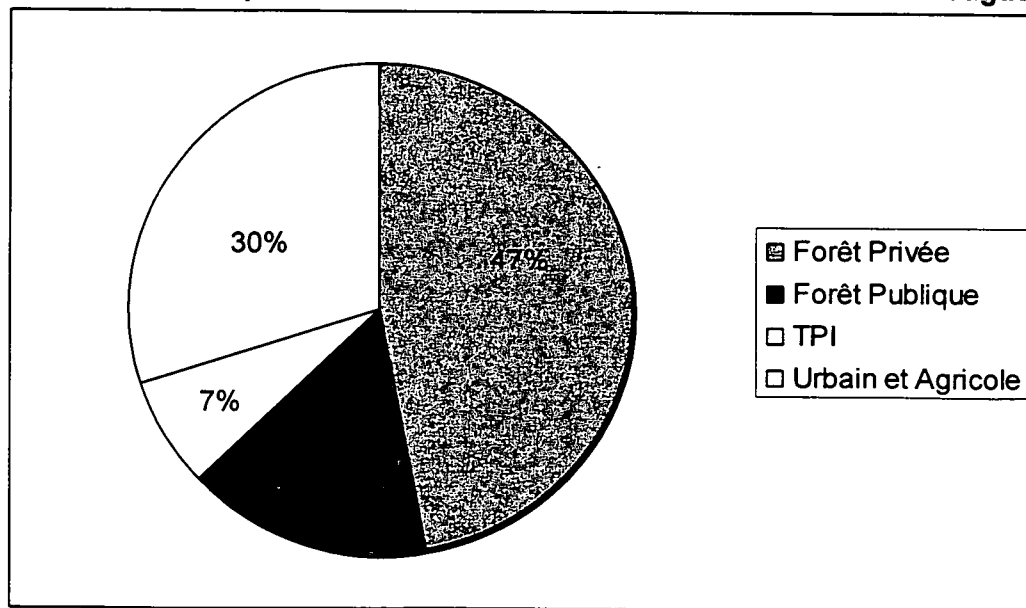
La ville de Saguenay est la septième ville en importance au Québec. Elle est située au cœur de la province de Québec et fait figure de métropole de la région du Saguenay – Lac St-Jean. La population de la région métropolitaine de recensement de Saguenay (RMR) est de 151 803 personnes, ce qui représente environ 56 % de la population totale du Saguenay – Lac St-Jean.¹

On dénombre plus de 2 200 personnes travaillant dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie. Parmi les dix principaux employeurs, Produits Forestiers Saguenay embauche plus de 750 personnes en usine, 300 personnes en forêt et la compagnie Abitibi-Bowater, division Kénogami, quant à elle, embauche plus de 440 personnes.²

La superficie de la ville de Saguenay est de 1136 km en terre ferme. Outre les milieux urbains et les espaces ruraux, 60 % de sa superficie est composée de massifs forestiers. Ces massifs sont répartis selon trois zones :

- La forêt privée qui couvre 533 km²
- La forêt publique qui couvre 180 km²
- Les terres publiques intramunicipales (TPI) qui couvrent 80 km²

Graphique 1— Répartition des tenures sur le territoire de la ville de Saguenay



Source : Agence du Saguenay

Bien que de tenures différentes, les superficies forestières de la ville de Saguenay ont en commun d'être près des populations et donc de remplir plusieurs rôles tout aussi importants les uns que les autres. Partout sur le

¹ http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/societe/demographie/dons_regnl/regional/ra_1986-2007.htm

² Promotion Saguenay, CLD, *Portrait socio-économique de Saguenay*, mars 2007

territoire, la récolte de matière ligneuse doit donc s'intégrer aux autres ressources du milieu qui sont les paysages, la récréation, la villégiature, la chasse, la pêche et la conservation.

1.1 Intérêts de la ville de Saguenay

En tant que capitale régionale et un des pôles majeurs de croissance pour le Québec, Saguenay est motivée à déposer un mémoire dans le cadre des consultations sur le Livre vert *La forêt, pour construire le Québec de demain*.

La ville de Saguenay est en faveur d'une décentralisation qui permettrait un mode de gestion adapté aux réels besoins régionaux et ainsi assurer un développement socio-économique. Elle est également en faveur de la délimitation d'une zone de sylviculture intensive (ZSI) permettant de prioriser des secteurs à proximité des usines, des villes et villages et ainsi diminuer le coût d'approvisionnement et augmenter les conditions de travail.

De plus, le territoire de la forêt publique de la ville de Saguenay fait actuellement l'objet de deux types de tenures (TPI et CAAF). Le territoire exploité selon le mode des contrats d'approvisionnement est questionné à chaque fois que les travaux de coupe de bois débutent. Les citoyens ne veulent pas voir de coupe intensive et souhaitent un couvert forestier où toutes les activités peuvent y être pratiquées.

Compte tenu de ce fait, la ville de Saguenay souhaite que le ministère réfléchisse à la possibilité d'inclure ces territoires aux terres publiques intramunicipales qui sont présentement sous délégation de gestion.

Dans le présent mémoire, nous désirons démontrer que la décentralisation, répondant à certains critères, permet d'obtenir de meilleures retombées socio-économiques reliées à la forêt.

2. PRÉOCCUPATIONS DE LA VILLE SAGUENAY

Le Livre vert propose des changements radicaux du système actuel. Inévitablement, des modifications aussi importantes auront des impacts non seulement significatifs, mais également à long terme. On n'instaure pas une telle transformation en cinq ans. Les répercussions seront autant d'ordre social, économique et juridique. Avant d'amorcer le cadre de réflexion proposé par le biais des questions pour le débat, nous aimerions soulever quelques préoccupations liées à l'imputabilité régionale, à la délimitation des ZSI, aux impacts sur les emplois et sur les entreprises forestières et aux impacts présumés sur la délégation de gestion des TPI.

2.1 Imputabilité régionale

Le problème de gouvernance régionale et d'imputabilité de cette réforme soulève des questionnements.

La modification proposée risque, à notre avis, de rendre plus complexe l'établissement d'un équilibre économique naturel en raison de l'introduction dans le système d'un organisme externe qui jouera un rôle de premier plan pour l'économie régionale de la forêt : De qui relèvera cette nouvelle entité régionale? Est-ce une déconcentration ou une décentralisation?

La décentralisation permet aux collectivités locales de se doter de compétences propres à leurs besoins, de faire élire les autorités par la population régionale et assurer un équilibre des pouvoirs.³

La déconcentration consiste à distribuer les compétences qui proviennent de l'administration centrale.⁴

Si l'entité créée provient des instances provinciales, on parlera alors de déconcentration et non de décentralisation.

Selon nous, une véritable décentralisation efficace devrait répondre à certaines conditions, entre autres :

- L'élection des autorités au suffrage universel afin d'assurer une politique régionale et non locale, et,
- Assurer le transfert des ressources financières nécessaires.

³ Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9centralisation>

⁴ Source : <http://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9concentration>

Puisque la gouvernance régionale est souvent souhaitée et souhaitable, dispose-t-elle dans ce nouveau régime des outils nécessaires à sa mise en œuvre?

Dans l'attente d'une telle structure, comment modifier le régime actuel en conciliant tous les enjeux et les contraintes tout en permettant une adaptation locale des objectifs?

2.2 Délimitation des zones de sylviculture intensive

Selon le texte du Livre vert, *Le ministère serait celui qui déterminerait, sur une base scientifique et technique, les critères forestiers et économiques requis pour circonscrire les zones de sylviculture intensive et fournirait la liste des sites potentiels.* À la suite de cela, il reviendrait à chaque région de faire le choix à l'intérieur de la liste fournie. Est-ce que chaque région aura l'assurance d'avoir la possibilité de cibler au moins 30% de son territoire? Est-ce que les critères économiques incluront la notion de proximité des villes et villages et ainsi augmenteraient les conditions de travail des forestiers?

Nous désirons avoir l'assurance d'une part que le pourcentage de ZSI soit équitable avec l'ensemble des régions et que d'autre part nous ayons la possibilité de fixer nos critères sociaux et économiques.

2.3 Impacts sur les emplois

L'un des enjeux de notre secteur d'activités concerne la main-d'œuvre. Une pénurie de main-d'œuvre qualifiée est à prévoir autant au niveau de l'exploitation forestière (propriétaire de multifonctionnelle) que de l'aménagement forestier (ouvrier sylvicole).

Le Livre vert prévoit un tel remaniement des rôles et responsabilités des industriels, qui sont actuellement les donneurs d'ouvrage, que nous sommes en droit de s'attendre à une véritable cohue. Selon l'article 2 du *Code du travail* :

L'exploitant forestier est, aux fins des chapitres II et III, réputé employeur de tous salariés employés à son exploitation forestière sauf ceux qui sont employés au transport routier.⁵

Qu'arrivera-t-il des nombreuses accréditations syndicales existantes? Tous les employés seront techniquement à la recherche d'un employeur, puisque tous les liens d'affaires existants entre les entrepreneurs et les industriels seront abolis.

⁵ LRQ Chapitre C-27, Code du travail du Québec

L'expérience de la mise en œuvre du régime forestier en 1986 où il y a eu de nombreux recours juridiques nous incite à craindre de nombreuses répercussions dans la mise en application de ce nouveau régime. Considérant que le multiplicateur des emplois indirects pour les produits du bois est de 2.09⁶, on estime à plus de 7 000 le nombre de personnes qui seront touchées et devront revoir leurs liens d'affaires.

Tableau 1- Répartition des emplois par type d'activités		Nombre d'emplois		
Usine / entrepreneurs	Type d'activités	Directs	Indirects	Total
PFS Laterrière	Sciage avec CAAF	750	1568	2318
Scierie Girard	Sciage avec CAAF	30	63	93
Scierie Gauthier	Sciage avec CAAF	35	73	108
Usine Kénogami	Pâtes et papiers, carton	444	928	1372
Cascade	Pâtes et papiers, carton	166	347	513
MDF	Panneaux agglomérés	100	209	309
Consultants forestiers	Planification - gestion de chantier - inventaires forestiers	25	52	77
Entrepreneurs	Coupe - aménagement forestier	800	1672	2472
Total		2350	4912	7262

Source diverse: CLD, site Internet, bottin entreprise, 2004

2.4 Impacts sur les entreprises forestières

Ayant comme objectif de se doter d'une véritable stratégie de développement et de la culture du bois, le nouveau régime retire à l'industrie la responsabilité de l'approvisionnement et de l'aménagement. Quel sera l'impact pour les entreprises? Que ce soit les bénéficiaires actuels de CAAF ou des entreprises en aménagement forestier, les conséquences sont énormes.

Les contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier (CAAF) ont été octroyés aux scieries moyennant un certain nombre de règles. Ces règles sont uniformes et freinent énormément toute initiative de développement. Que ce soit des acquisitions, fusions ou encore des nouveaux produits, il est extrêmement laborieux de modifier quoi que ce soit puisque le volume CAAF est attaché à une usine et plus précisément à une adresse. La diversification des usages d'utilisation de la ressource est très difficile à mettre en place en raison de la difficulté d'avoir accès à de nouveaux volumes de bois d'une part ou encore de créer des partenariats avec des joueurs existants. On comprend donc que pour des promoteurs il est extrêmement difficile d'avoir accès à la matière première. Mais pour contrer cette problématique est-on obligé d'abolir complètement les CAAF? Serait-il possible de simplement assouplir les règles tout en permettant des transferts de volumes de façon ponctuelle d'un bénéficiaire à un promoteur?

⁶ Source : Statistique Canada et groupe SECOR

Quelles sont les véritables causes de la crise actuelle? Dans un contexte aussi précaire, est-il nécessaire de causer d'autres incertitudes?

Le principe de compétitivité et de rentabilité est le défi actuel et futur de l'industrie. Il se compare constamment et établit des stratégies afin d'atteindre ses objectifs de croissance et de rentabilité financière. Il doit demeurer concurrentiel mondialement et faire face à toutes les menaces et conjonctures qui l'entourent. Les coûts d'approvisionnement de bois représentent entre 60 et 65 % du coût total de transformation.

La ville de Saguenay a une préoccupation face à la rentabilité des usines et des entrepreneurs. Elle est en accord avec le fait de rendre disponibles des volumes de bois à des promoteurs. Par contre, elle souhaite que le nouveau régime favorise les entreprises les plus performantes, que les impacts des nouveaux enjeux ne se résultent pas en hausse de coûts et par conséquent rendent les entreprises plus précaires encore qu'elles ne l'étaient.

L'industrie offre une stabilité relative aux travailleurs et aux entreprises en aménagement forestier. Elle a développé au fil des ans de nombreux liens d'affaires. Ces mêmes liens d'affaires ne seront pas nécessairement reconduits avec la nouvelle entité régionale. Ce fait crée une insécurité et une précarité énorme face aux fournisseurs de ces industries.

2.5 Impacts sur la délégation de gestion des TPI

Présentement, les MRC possèdent une délégation complète de gestion au niveau des lots intramunicipaux (TPI). Le Livre vert ne traite pas de cet aspect, mais quels seraient les impacts d'une réforme sur cette délégation.

Les TPI de la ville de Saguenay représentent plus 7 000 ha de forêt à haut potentiel forestier. Ces forêts sont situées à proximité des villes et villages et offrent à la population des espaces verts. La possibilité forestière établie permet à des entrepreneurs forestiers d'exploiter ces territoires. De plus les traitements sylvicoles appropriés à la réalité terrain sont effectués et permettent de maintenir une forêt saine et productive.

Les aménagistes qui prescrivent les traitements ont une très bonne connaissance du territoire. Ils connaissent les différents utilisateurs et intègrent leur préoccupation. Les aménagements de type écosystémique permettent de bien régénérer les peuplements et conserver une très bonne productivité.

Aux fils des ans nous avons développé des relations avec certains entrepreneurs qui ont investi dans des machineries forestières adaptées afin de répondre aux types d'aménagement. Ces entrepreneurs ont créé des liens solides avec les

aménagistes du territoire. Ils ont développé une expertise afin d'être en mesure de réaliser et appliquer les particularités des prescriptions sylvicoles.

Le fonds des TPI créé, par voie réglementaire, permet d'aménager et d'investir sur le territoire. Ce fonds est alimenté par les redevances forestières. L'application du nouveau régime abolit ce levier d'investissement, comment ce principe sera-t-il appliqué aux TPI ? Est-il possible d'annexer des secteurs de la forêt publique actuellement sous CAAF au secteur sous TPI?

La ville de Saguenay travaille actuellement un dossier d'intégration dans le secteur, sur forêt publique, du lac Kénogami. Ce secteur présente à notre avis un exemple intéressant de développement intégré en raison de la présence de TPI, de CAAF, d'utilisateur de la forêt, d'aires sensibles et protégées. Différentes avenues sont analysées actuellement pour faire de ce territoire un modèle de gestion intégré visant à faire les choses différemment en proposant un mode d'exploitation novateur.

Nous sommes préoccupés à l'effet qu'éventuellement la délégation de gestion des TPI soit modifiée et intégrée au nouveau régime. L'expertise que nous avons développée est à notre avis performante. Nous désirons donc conserver ces acquis et annexer certains territoires qui sont actuellement sous CAAF.

3. CADRE DE RÉFLEXION EN LIEN AVEC LES QUESTIONS POSÉES POUR LE DÉBAT

Pour que la régionalisation soit efficace et réponde à l'effet désiré, idéalement, les régions devraient-elles se doter d'une forme indépendante de gouvernance régionale?

Nous croyons que la régionalisation des décisions et de la gestion permettra d'être plus près des besoins régionaux, qu'elle permettra de développer des stratégies d'aménagement propres à la région et de favoriser la créativité et les initiatives régionales. Dans cette mesure, que devrait être la structure idéale décisionnelle régionale, imputable et indépendante?

Recommandation :

Le gouvernement provincial devrait réfléchir sur la mise en place d'une structure régionale ayant les moyens, les pouvoirs et par conséquent l'imputabilité de sa gestion.

L'ensemble des commentaires et recommandations contenus dans cette partie du mémoire est en lien avec cette recommandation principale.

3.1 Quels éléments du régime actuel devraient être préservés et pourquoi?

La nouvelle structure régionale devrait porter attention au fait que les liens d'affaires existants soient maintenus. Ces relations ont nécessité de la part des acteurs (bénéficiaires de CAAF, entrepreneurs, fournisseurs, etc.) de nombreux efforts et des années à se tisser sur des bases de confiance. Il importe de ne pas fragiliser les entreprises existantes performantes et ainsi préserver les emplois en assurant leur stabilité et leur croissance.

3.2 Partagez-vous les constats énoncés quant à la nature des enjeux associés à la gestion forestière, à la relance de l'industrie et à l'avenir du secteur forestier? Quels autres éléments devraient être pris en considération?

Oui. Par contre, le régime actuel y répond en grande partie. Nous sommes d'avis qu'une plus grande souplesse de transfert de volume entre usines ou avec un nouveau partenaire et la gestion par objectifs sont des éléments critiques. Ils sont absents du régime actuel et freinent la diversification de produit à valeur ajoutée.

3.3 Partagez-vous la vision proposée et les objectifs d'une gestion renouvelée de la forêt québécoise?

Les objectifs fixés sont entièrement louables et personne ne peut être ces principes. Par contre est-il nécessaire de tout renouveler?

Nous avons une préoccupation majeure relativement à la survie de nos entreprises performantes et aux mouvements d'emplois qui suivraient à la mise en place de cette nouvelle réforme. Tout le remue-ménage que créera cette nouvelle réforme aura inévitablement des conséquences sur les conditions de travail. Il importe de sécuriser les employés en leur permettant de demeurer à l'emploi tout en préservant leurs acquis (fonds de pension, assurances collectives, salaires, bonus, etc.).

3.4 Approuvez-vous l'idée de vouer certains territoires à un aménagement écosystémique et d'autres à une sylviculture intensive? Quels acteurs seraient les mieux placés pour déterminer la localisation de ces territoires?

La structure régionale est la mieux placée pour déterminer les zones à prioriser surtout pour la sylviculture intensive. Pour faire suite aux ZSI recommandées par le MRNF, la structure régionale doit avoir la possibilité d'inclure d'autres secteurs qui sont propices au développement socio-économique, mais qui ne répondraient pas à des caractéristiques forestières exceptionnelles.

Par exemple, les secteurs à proximité des villes et villages doivent être priorités, car nous sommes d'avis que d'une part les conditions d'emplois seront améliorées parce que les travailleurs seront près de leur résidence et d'autre part le coût d'exploitation de cette ressource sera moins élevé.

3.5 Il est proposé de mettre sur pied un fonds d'investissement sylvicole pour assurer une stabilité dans le financement des travaux de sylviculture intensive. Êtes-vous d'accord avec cette orientation? Si oui, quelles pourraient en être les sources de financement? Le secteur privé pourrait-il être mis à contribution? Si oui, comment?

Tel que nous l'avons mentionné précédemment, il y a deux facteurs de succès à la régionalisation : que les acteurs composant la structure régionale soient élus au suffrage universel et que les fonds monétaires soient suffisants.

Il importe donc de prévoir un fonds de démarrage à l'investissement sylvicole afin d'assurer le fonds de roulement nécessaire à la gestion. Nous sommes

également préoccupés face l'apport monétaire des années à suivre. Sachant que ce fonds augmentera au rythme de la rentabilité du bois mis aux enchères, nécessairement le financement suivra les conjonctures économiques. Puisque nous sommes présentement dans une situation économique défavorable, est-il correct de penser que le FIS n'aura pas suffisamment de financement dans les années à venir pour effectuer les travaux sylvicoles nécessaires à la sylviculture intensive prévue?

3.6 Il est envisagé de confier la responsabilité de l'aménagement forestier (planification, réalisation et suivis) à des instances régionales. Êtes-vous d'accord avec cette orientation? Si oui, quelles pourraient en être les sources de financement? Le secteur privé pourrait-il être mis à contribution? Si oui, comment?

Oui. Il est important par contre de s'assurer que cette instance délègue aux entreprises actuelles performantes l'exécution des travaux. Les emplois existants doivent être préservés.

Il importe que cette instance relève de la structure régionale que nous proposons de créer. Cette structure devra avoir la possibilité de transmettre les grandes orientations régionales en ce qui a trait au développement socio-économique.

3.7 Pour sécuriser les approvisionnements en bois des usines, il est suggéré de remplacer les CAAF actuels par un « droit de premier preneur » sur un pourcentage à déterminer des volumes attribués. Appuyez-vous cette proposition?

Nous sommes favorables pourvu que les entreprises ne soient pas fragilisées et qu'elles aient un approvisionnement suffisant pour rentabiliser leurs opérations. Les coûts d'approvisionnement doivent demeurer concurrentiels.

Nous sommes très favorables au fait que le bois disponible soit offert au libre marché. Nous croyons que ceci aura pour effet de rendre faisables des projets de développement qui sont actuellement sur les tables à dessin.

3.8 Selon vous, les pistes proposées permettraient-elles au secteur forestier de se restructurer, de se diversifier et de continuer à être un des piliers économiques des régions du Québec?

Si les entreprises ont un approvisionnement minimum pour être rentables, nous croyons que les pistes proposées pourraient avoir un effet positif. Par contre, il importe de ne pas fragiliser des entreprises performantes qui sont aujourd'hui aux prises avec la conjoncture économique défavorable.

Nous croyons que la souplesse apportée par un transfert de volume de bois aura l'avantage de favoriser la diversification des produits.

BIBLIOGRAPHIE

- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MRNFP, *La forêt, pour construire le Québec de demain*, février 2008, 72p.
- GOUVERNEMENT DU CANADA, RESSOURCES NATURELLES, *L'État des forêts au Canada 2002-2003*, 2003, 95p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Briller parmi les meilleurs, La vision et les priorités d'action du gouvernement du Québec*, 2004, 23p.
- GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MRNFP, *La commission d'étude sur la maximisation des retombées économiques de l'exploitation des ressources naturelles dans les régions ressources*, 2003, 99p.
- MOUSSALLY SERGIEH F., UQAC, *Le renouveau du fédéralisme canadien et le développement des régions du Québec*, août 2002, 35p.
- TREMBLAY JEAN, Ville de Saguenay, *Les régions du Québec en crise. Bilan enjeux et voie de solutions*, Novembre 2002, 41p.

SITES INTERNET

Conseil de l'industrie forestière du Québec, <http://www.cifq.qc.ca>, Site consulté en mars 2008.

Fédération des municipalités du Québec, <http://www.fqm.ca/>. Site consulté en mars 2008.

Institut de la Statistique, <http://www.stat.gouv.qc.ca>. Site consulté en mars 2008.

Ministère des ressources naturelles, Faunes et Parcs, <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca>. Site consulté en mars 2008.

Statistique Canada, <http://www.statcan.ca>. Site consulté en mars 2008.

La ville de Saguenay, <http://www.ville.saguenay.qc.ca/portail>. Site consulté en mars 2008.

Wikipedia, <http://fr.wikipedia.org/wiki/Accueil>. Site consulté en mars 2008.