

Mémoire présenté à
LA COMMISSION D'ÉTUDE SUR
LA GESTION DE LA FORÊT PUBLIQUE QUÉBÉCOISE

MAI 2004
(ST-FÉLICIEN)

par



ABITIBI
CONSOLIDATED

Région Québec Centre
Forêt Saguenay – Lac-St-Jean

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
➤ La compagnie Abitibi-Consolidated du Canada au Saguenay-Lac St-Jean	
➤ Introduction	
➤ Liste des opportunités	
1. Une culture à changer	3
2. Une planification stratégique régionale	4
3. Des objectifs et des moyens adaptés	6
4. Une gestion unifiée	7
5. La certification forestière	8
6. Un processus de calcul transparent	9
7. Une planification dynamique	10
8. Les mouvements de bois ... une gestion régionale	11
9. Des impacts à mesurer	12
➤ Annexe 1 - Proposition d'un modèle de participation régionale à la gestion des forêts publiques	

La Compagnie Abitibi-Consolidated du Canada au Saguenay-Lac St-Jean

Abitibi-Consolidated est une compagnie issue de la fusion de plusieurs compagnies forestières présentes dans la région du Saguenay-Lac St-Jean depuis plusieurs décennies, certaines depuis le début de la colonisation. Elle y opère 3 usines de production de papier, 6 usines de sciage/rabotage et 4 usines de 2^e ou 3^e transformation du bois¹. Trois autres usines de sciage sont opérées de partenariats avec des entreprises ou communautés locales, dont l'une avec la communauté Attikameck d'Obedjiwan.

Les activités forestières et industrielles d'Abitibi-Consolidated génèrent plus de 5000 emplois directs dans la région du Saguenay-Lac St-Jean seulement.

Au cours des années, la compagnie a développé plusieurs partenariats avec les intervenants du milieu forestier. Parmi lesquelles, 6 projets de « forêt habitée » ; dont l'un avec la communauté montagnaise de Mashteuiatsh qui se poursuit depuis 10 ans; et un autre, unique, initié en 2001 avec la Corporation d'aménagement forestier de Normandin, qui a permis de développer le concept de la « Forêt-Bleuet » . Plusieurs ententes d'harmonisation des activités avec les gestionnaires de ZECs ou de pourvoiries sont également en vigueur dans la région.

Plus récemment, en mai 2004, la division Québec-Centre d'Abitibi-Consolidated s'est vue décernée un Phénix de l'environnement dans la catégorie « Préservation, conservation et utilisation durable de la biodiversité des milieux » pour son projet de répartition spatiale des coupes en fonction de l'habitat du caribou forestier (dans le secteur du Saguenay). Ce projet s'inscrit dans le cadre du développement, en collaboration avec tous les partenaires du milieu, de 3 projets de répartition spatiale des coupes dans le domaine de la pessière à mousses.

¹ La situation décrite est antérieure à la création de Produits Forestiers Saguenay

INTRODUCTION

Chez Abitibi-Consolidated, nous savons que la viabilité à long terme de notre entreprise dépend de la durabilité des ressources naturelles.

Depuis plusieurs années Abitibi Consolidated est le mandataire désigné par les bénéficiaires de CAAF pour la gestion et la planification forestière dans plusieurs aires communes de la région. De ce fait, nous entretenons des relations quotidiennes avec la plupart des intervenants du milieu forestier et des communautés dans lesquelles nous vivons.

Ce document, présente quelques opportunités d'amélioration dans l'application du régime forestier québécois. Même s'il reprend quelques éléments déjà véhiculés dans d'autres régions du Québec, nous croyons qu'il reflète les principales préoccupations de notre industrie en région.

Opportunité 1

Une culture à changer

L'exercice actuel en vue d'améliorer la gestion de la forêt publique est incontestablement nécessaire afin de rétablir la confiance du public envers la gestion de notre patrimoine forestier collectif. Il est urgent de rectifier la perception négative qu'a le public envers l'utilisation industrielle de la forêt québécoise afin de réhabiliter les métiers de la forêt, de préserver l'assise économique de nos communautés et de maintenir une industrie forte dans un contexte de mondialisation rapide.

Problématique

Que ce soit de l'avis de plusieurs scientifiques reconnus mondialement ou par une simple réflexion logique, le bois constitue le matériau le plus écologique à utiliser pour le développement (ressource renouvelable, peu énergivore à transformer, contributif au stockage du carbone, etc.). Pourtant, dans l'opinion publique québécoise on perçoit aujourd'hui l'exploitation forestière comme une catastrophe écologique ...

Les images et les messages de « l'Erreur boréale » sont régulièrement présentés à titre « éducatif » dans des classes de sciences naturelles du secondaire ... sans que l'envers de la médaille ne soit toujours présenté aux étudiants. De plus, ni l'industrie ni le gouvernement ne semblent avoir la crédibilité requise pour rectifier le discours alarmiste qui prévaut actuellement.

Conséquences

- La culture de « couper un arbre, c'est le tuer » s'impose progressivement;
- Le renouvellement de la main-d'oeuvre des métiers de la forêt est difficile et l'intérêt pour les études dans ce domaine est en régression constante;
- Le gouvernement répond aux critiques et aux inquiétudes en imposant unilatéralement des mesures additionnelles, sans en avoir préalablement mesuré les impacts socio-économiques (OPMV, centralisation);
- Le Québec risque de s'imposer des coupures de possibilités excessives et fort néfastes pour son développement, alors même que la mondialisation des marchés des produits du bois s'effectue à un rythme accéléré (Brésil, Russie, communauté économique européenne).

Proposition

Que le gouvernement du Québec, par la voie des associations forestières régionales et du système éducatif, entreprenne une vaste campagne de réhabilitation de la perception publique envers l'aménagement forestier au Québec en faisant connaître davantage les qualités du régime forestier québécois, les mesures de protection existantes, les mécanismes de vérification et ceux d'harmonisation des usages de la forêt, la nature dynamique du renouvellement des forêts, ainsi que les vertus du matériau « bois ». L'expérience des démarches de certification nous démontre que l'échange d'informations sur les connaissances et les pratiques actuelles réelles constitue un premier pas important vers l'acceptabilité sociale.

Opportunité 2

Une planification stratégique régionale

Une véritable planification stratégique régionale multi-ressources pour le secteur forestier est nécessaire afin de doter la région d'une vision coordonnée sur ses grands enjeux forestiers. Cette planification stratégique devra établir les objectifs généraux et les moyens à privilégier pour la protection et la mise en valeur de nos forêts, selon des critères reconnus d'aménagement forestier durable. Elle devra également permettre de baliser l'élaboration d'objectifs plus locaux dans le cadre d'une démarche locale d'aménagement intégrée ou de certification forestière.

Problématique

Avec l'intérêt grandissant de la population pour les questions liées à la forêt, des enjeux socio-économiques et environnementaux importants prennent forme dans les régions du Québec. En réponse à cet intérêt, d'importants gestes sont rapidement posés par le gouvernement, gestes qui auront des conséquences pour les années à venir (ex. limite nordique, aires protégées, protection du caribou, ententes autochtones, etc). Parallèlement, de nombreuses démarches de certification forestière ont présentement cours dans plusieurs régions du Québec. Ces démarches obligent l'élaboration d'objectifs locaux supportant des critères reconnus d'aménagement forestier durable. Pour obtenir les appuis nécessaires du public et des intervenants, ces objectifs locaux auraient avantage à être encadrés par une planification stratégique régionale.

Conséquences

- On assiste en région à un phénomène d'«action-réaction» sur les orientations gouvernementales proposées sans un véritable positionnement régional;
- Des mesures plus au moins adaptées au contexte régional sont imposées ou proposées en cascade sans en évaluer préalablement les impacts socio-économiques;
- L'incertitude face à l'avenir alimente la méfiance envers le gouvernement et l'industrie forestière;

Proposition

Qu'une instance régionale, composée d'élus, de représentants du gouvernement, des communautés autochtones, d'intervenants du milieu forestier, de l'industrie et d'experts, soit mandatée par la CRÉ (Conférence régionale des élus) et le gouvernement afin d'élaborer un plan stratégique multi-ressources dans le but de solutionner les enjeux forestiers régionaux.

Parmi ces enjeux, on doit retrouver :

- Les baisses anticipées de possibilités;
 - les méthodes de dispersion des coupes (effet de la mosaïque)
 - l'addition de mesures de protection et de conservation;
 - la limite nordique;
 - l'impact des ententes autochtones;
 - les aires protégées sous CAAF;
 - le zonage du territoire;
 - l'aménagement intensif;
 - la remise en production des landes forestières;
 - le morcellement de la possibilité (TPI, UTR)
- Le respect des critères reconnus d'aménagement forestier durable;
- L'harmonisation des usages;
 - l'échelle de considération pour la gestion intégrée;
 - l'abandon et/ou l'entretien des chemins;
 - le principe utilisateur-payeur;
- Le renouvellement de la main-d'oeuvre;
- La consolidation et/ou le développement de l'industrie de la transformation;
- La recherche en région;
- Les normes adaptées à l'écologie régionale.

Le MRNFP agirait à titre de gardien du plan stratégique dans le cadre de l'évaluation des plans généraux d'aménagement forestier durable ou en support à une démarche de certification forestière.

Exemple :

Dans le cadre d'une démarche de certification, les partenaires territoriaux d'une UAF proposent un nouveau mode de dispersion des coupes répondant à un objectif de biodiversité et réduisant l'impact sur la possibilité forestière. Un plan stratégique régional supportant cette orientation pourrait appuyer une demande de dérogation à la réglementation à cet effet.

L'instance régionale proposée pourrait aussi être le Forum régional d'AFD proposé par le Conseil de l'industrie forestière du Québec.

Opportunité 3

Des objectifs et des moyens adaptés

Le professionnel forestier responsable de la planification doit pouvoir disposer de la latitude nécessaire pour adapter les objectifs gouvernementaux aux préoccupations des intervenants et aux conditions écologiques locales.

Problématique

Le manuel d'aménagement forestier et le règlement sur les normes d'intervention constituent un cadre très rigide de normes provinciales à l'intérieur duquel le planificateur forestier a très peu de marge de manoeuvre pour composer avec les besoins locaux. Même si la Loi sur les forêts le prévoit par l'article 25.3, l'application de mesures adaptées au contexte d'un territoire, en dérogation avec la réglementation, est un processus trop long et ardu pour en permettre une utilisation efficace (l'autorisation doit venir du ministre lui-même). Le processus actuel impose au promoteur toute une panoplie d'études et de justifications qui vont parfois au-delà des études sur lesquelles s'appuient les normes en vigueur. Paradoxalement, on exige des études sur l'acceptabilité sociale des mesures proposées alors que les normes en vigueur n'ont pas fait l'objet de telles études.

Exemple :

Deux projets de dispersion de coupes selon une approche écosystémique, adaptée au domaine de la pessière, et ayant obtenu l'assentiment d'experts et de la majorité des parties intéressées sur un territoire, ont fait l'objet de demandes de dérogation en vertu de l'article 25.3 en 2001 et 2002. L'un a été approuvé en 2004 et l'autre, localisé partiellement dans le territoire de l'Entente administrative MRN-Cris, est toujours en attente d'approbation.

Conséquences

- L'adaptation des modalités et des normes est souvent difficile, sinon impossible, de sorte que des mesures inappropriées sont appliquées, celles-ci se traduisant souvent par un impact négatif sur la possibilité forestière;
- Le jugement professionnel du planificateur n'est plus considéré;
- Un sentiment d'impuissance s'installe chez les professionnels régionaux qui sont confrontés à d'interminables démarches.

Proposition

Que le ministre des forêts délègue son autorité à ses directeurs régionaux pour l'application de l'article 25.3 et qu'il simplifie ce processus. Le respect de critères reconnus d'aménagement forestier durable et la cohérence avec le plan stratégique régional du secteur forêt mentionné précédemment doivent pouvoir servir de balises dans le processus d'analyse.

Opportunité 4

Une gestion unifiée

La gestion intégrée des ressources de la forêt doit débiter par une meilleure intégration des divers secteurs au sein même du gouvernement. Une vision globale des objectifs de protection et de mise en valeur est nécessaire afin d'éviter les conflits d'usage et l'imposition de contraintes qui se superposent.

Problématique

La gestion de l'appareil gouvernemental est actuellement très sectorielle (forêt, faune, parcs et terres) et conduit inévitablement à des conflits d'usage résultant de la poursuite d'objectifs divergents.

Exemple :

Un bail de villégiature qui est octroyé au seul endroit possible pour la construction d'un chemin; un objectif de réduction de l'orniérage en contradiction avec l'objectif d'espacement des sentiers de débardage (la norme sur la CPRS);

Conséquences

- Une harmonisation difficile des objectifs et des moyens retenus pour les atteindre;
- Des conflits d'usage;
- Une superposition de contraintes pour des objectifs similaires (ex. des îlots de vieillissement et de la coupe mosaïque en peuplements surannés);

Proposition

Que le gouvernement du Québec se dote, au niveau national tout comme au niveau régional, d'une direction de la coordination et de la planification qui serait responsable d'assurer la cohérence et la convergence des décisions et des actions relatives aux différents secteurs touchant la forêt, dont la faune, les parcs et la villégiature ainsi que l'aménagement forestier et la transformation des bois. Que cette direction établisse d'une façon intégrée les orientations du gouvernement en matière de protection et d'utilisation des ressources de la forêt. Que ces orientations soient prises en compte dans l'élaboration du plan stratégique multi-ressources régional du secteur forestier ...

Opportunité 5

La certification forestière

La division Québec Centre d'Abitibi Consolidated, déjà accréditée sous la norme ISO-14001 pour l'ensemble de ses opérations, a entrepris une démarche de certification forestière selon la norme CSA Z-809 pour ses territoires d'approvisionnement du Saguenay, du Lac St-Jean et de la Mauricie. Le recours à la certification forestière est en réponse aux demandes d'importants clients qui ont adopté récemment des politiques d'approvisionnement axées sur les saines pratiques et la gestion responsable. Si elle répond à cette nouvelle exigence du marché, la certification forestière constitue également une opportunité de développer un véritable aménagement intégré des ressources, de créer un consensus local sur les usages de la forêt (équilibre des 3 pôles du développement durable) et de réduire la lourdeur du suivi et des contrôles des interventions forestières.

Problématique

La certification forestière est un processus volontaire qui s'effectue en parallèle des mécanismes réglementaires de consultation du public, de suivi et de contrôle. Les objectifs d'AFD qui sont retenus par les comités de partenaires territoriaux locaux entrent parfois en contradiction avec la réglementation. Par exemple, contrairement à ce qui est prévu au Manuel d'aménagement forestier, on peut suggérer d'augmenter la proportion des strates pures résineuses afin de contrer le phénomène de régression naturelle de la pessière, phénomène documenté notamment par les travaux du Consortium de recherche sur la forêt boréale commerciale.

Conséquences

- Les partenaires du milieu sont doublement sollicités pour leur implication dans l'aménagement forestier, soit au niveau du comité d'élaboration des plans généraux d'aménagement forestier et au niveau du comité des partenaires territoriaux locaux requis pour une démarche de certification forestière;
- Les coûts des audits annuels de la certification s'ajoutent à ceux déjà fort substantiels des contrôles exigés par réglementation (Industrie et MRNFP);
- Dans certains cas, la mise en oeuvre des moyens pour atteindre les objectifs d'AFD est compromise par la nécessité de déroger à la réglementation.

Proposition

Que le MRNFP reconnaisse la certification forestière comme un moyen d'atteindre les objectifs du régime forestier. Qu'il puisse remplacer des objectifs provinciaux (ex. OPMV) par les objectifs locaux lorsque nécessaire, et qu'il favorise les moyens de mettre en oeuvre les plans d'AFD en simplifiant les procédures et les délais associés aux dérogations (art.25.3). Qu'on reconnaisse également les pratiques rigoureuses d'amélioration continue, de contrôle et de suivi des systèmes certifiés en modulant en conséquence les besoins en contrôles réglementaires (ex. qualité de CPRS, traverses de cours d'eau, etc.).

Opportunité 6

Un processus de calcul transparent

Le processus du calcul de la possibilité est complexe et repose sur un ensemble d'hypothèses supportées par les connaissances scientifiques et par l'expérience des professionnels en contact avec le terrain. Quoique différentes opinions puissent exister sur les notions de précaution et de précision, nous croyons que la méfiance du public envers le calcul de la possibilité est davantage liée à une perception de «non indépendance» des intervenants.

Problématique

Ce qui s'explique bien se conçoit bien. À l'inverse, ce qui est trop complexe à expliquer n'est pas crédible. Malgré un transfert de responsabilités de l'industrie au MRNFP, la méfiance persiste. Peu importe qui assumera la responsabilité de réaliser les calculs, l'apport de l'expérience terrain de la dynamique forestière régionale est essentielle à l'établissement de scénarios réalistes.

Conséquences

- Ni le MRNFP, ni l'industrie n'ont la confiance du public pour réaliser un calcul de possibilité qui soit perçu comme juste et crédible;
- Avec le processus actuel, la «connaissance du terrain» dont disposent les forestiers de l'industrie n'est pas adéquatement mise à contribution;
- Une modification au processus actuel du calcul est essentielle pour rétablir la confiance du public.

Proposition

Nous appuyons la proposition de l'industrie de déléguer la supervision de la réalisation des calculs servant à déterminer la possibilité forestière à un « chef forestier » provincial qui serait redevable à l'assemblée nationale et dont les rapports seraient publics comme ceux de la vérificatrice générale. Nous croyons aussi que cette orientation destinée au public en général doit s'accompagner d'une démarche d'information et de vulgarisation du processus de calcul. De plus, on devrait prévoir un étalement des années de renouvellement des calculs afin de mieux utiliser et de stabiliser l'expertise nécessaire à un tel exercice.

Opportunité 7

Une planification dynamique

Les plans annuels et quinquennaux d'aménagement forestier sont les documents les plus consultés et les plus utiles pour l'harmonisation des différents usages du territoire. La disponibilité constante d'une vision à moyen terme est essentielle aux différents intervenants du milieu pour prévenir les éventuels conflits d'usage.

Problématique

La réglementation actuelle sur les plans et rapports ne permet la vision quinquennale qu'une seule année sur cinq, soit lors du dépôt du plan. Le plan quinquennal actuel est un plan statique lié au dernier calcul de possibilité effectué. La possibilité pour les intervenants de visualiser l'avenir diminue durant toute la période quinquennale. Enfin, les processus administratifs liés à la modification des plans annuels et quinquennaux sont lourds, tant pour le MRNFP que pour l'industrie et pour les intervenants consultés.

Conséquences

- La réduction progressive de la fenêtre (5 ans, 4 ans, 3 ans etc.) résultant d'un plan quinquennal statique contribue probablement à renforcer la perception du public à l'effet que la forêt diminue;
- Cette réduction progressive de l'horizon de planification contribue probablement à alimenter la perception que l'industrie ne planifie que pour le court terme;
- En considérant les changements continuels dans le cadre normatif et les modifications de planification associées aux contraintes de terrain ou aux conditions météorologiques, le plan quinquennal statique est presque inévitablement modifié sur une base annuelle.

Proposition

Abolition de la notion de plan annuel et implantation d'un plan quinquennal dynamique dont les deux premières années seraient présentées en détail. Une cinquième saison serait ajoutée annuellement pour fins de consultation. Cette façon de faire permettrait de toujours maintenir un bon horizon de planification en plus d'accorder une certaine latitude opérationnelle nécessaire à l'atteinte des objectifs de protection de la régénération et des sols. De plus, afin d'assurer une certaine stabilité au niveau des opérations forestières, sauf exception, toute modification au cadre normatif ne serait applicable qu'à compter de la dernière année du plan quinquennal, soit celle qui est ajoutée au cours de l'année où les modifications aux normes sont édictées.

Le rapport annuel d'interventions devrait toujours constituer le moyen de contrôle à privilégier pour assurer un suivi rigoureux des obligations des bénéficiaires.

Opportunité 8

Les mouvements des bois ... une gestion régionale

Abitibi Consolidated opère 6 usines de sciage et détient une participation dans 3 autres au Saguenay – Lac-St-Jean. Ces usines s’approvisionnent majoritairement à partir de 7 aires communes de la région. L’optimisation des ressources est essentielle dans le contexte actuel de forte compétitivité. Les mouvements de bois inter-usines doivent pouvoir s’effectuer et donc être autorisés rapidement, ceci afin de bénéficier d’opportunités de réduction des coûts ou d’optimisation de la qualité de la fibre.

Problématique

Voici quelques exemples de raisons pouvant justifier un changement de destination des bois :

- Réduction des distances de transport (changement de destination);
- Palier à une pénurie d’inventaire temporaire;
- Optimiser la qualité du bois en fonction de la spécialisation de l’usine (ex. arbres entiers, bois court, bois brûlé, 2x2, MSR et autres produits spéciaux).

Même si les discussions sur la justification s’effectuent souvent en région, le contrôle et les autorisations pour les mouvements de bois requièrent toujours une autorisation du Ministre et doivent donc transiter par Québec.

Conséquences

- Les délais sont souvent trop longs ;
- Les procédures administratives sont complexes;
- Des opportunités sont manquées.

Proposition

Que le mouvement des bois soit géré d’une façon simple et souple par la direction régionale du MRNFP, et ce, dans le plein respect des attributions (CAAF) et des permis de transformation conférés aux usines.

Opportunité 9

Des impacts à mesurer

Pour une large part, les réductions appréhendées de la possibilité forestière sont attribuables à de nouvelles mesures introduites par le gouvernement. Bien que les objectifs visés soient généralement louables, les moyens retenus n'ont pas préalablement fait l'objet d'évaluations quant à leurs impacts sur la possibilité forestière.

Problématique

Depuis quelques années, le MRNFP donne l'impression de réagir à diverses pressions en ajoutant rapidement de nouvelles mesures à un cadre réglementaire déjà trop lourd. Dans plusieurs cas, les impacts socio-économiques ont été sous-estimés ou n'ont tout simplement pas été évalués. Sans contester le bien-fondé des objectifs sous-jacents, on prévoit que certaines de ces nouvelles mesures auront un impact majeur sur la possibilité annuelle de récolte.

Exemples :

- la coupe mosaïque en peuplements nordiques;
- les modalités forestières des ententes conclues avec les Cris (de 30 à 35 % de baisse anticipée dans les territoires touchés alors que certains hauts-fonctionnaires annonçaient des baisses d'à peine 2 ou 3 pour cent);
- les objectifs de protection et de mise en valeur (OPMV).

Conséquences

- Des mesures non adaptées au milieu forestier;
- Des baisses importantes de la possibilité annuelle de coupe;
- Une baisse de l'activité socio-économique résultant de l'aménagement forestier et de la transformation des bois;

Proposition

Que préalablement à la mise en vigueur de toute nouvelle mesure ou entente touchant la forêt, le MNRFP procède à l'analyse des impacts socio-économiques. Qu'il fasse connaître les résultats de cette analyse aux différents intervenants du milieu afin d'identifier avec eux, si nécessaire, les alternatives possibles aux mesures envisagées afin de réduire les impacts tout en permettant l'atteinte des objectifs visés.

Collaborateurs :

Marc Bédard, ing.f.

Michel C.Ouellet, ing.f.

François Dumoulin, ing.f.

Serge Gosselin, ing.f.