

MAIRESSE DE LA VILLE DE SAGUENAY
MME JOSÉE NÉRON

MÉMOIRE

Présenté à la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles

Dans le cadre des consultations particulières et auditions publiques sur le
PROJET DE LOI N° 50,
Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw

Le mardi 25 août 2020

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	4
Durée et renouvellement du bail.....	5
Investissements manufacturiers structurants.....	6
Redevances.....	8
Causes de résiliation du bail.....	10
Conclusion.....	11
Liste des recommandations.....	12

INTRODUCTION : Un écosystème forestier et économique exceptionnel

Septième plus grande ville du Québec, la Ville de Saguenay est la deuxième ville industrielle dans la province en termes d'investissements privés. Métropole de la région administrative du Saguenay–Lac-Saint-Jean, Saguenay assume pleinement son rôle de locomotive du développement économique, social et durable à la porte d'entrée du nord du Québec. La proximité et la disponibilité d'importantes ressources forestières conjuguées au potentiel hydrographique du territoire font du Saguenay–Lac-Saint-Jean la première région forestière du Québec.

En effet, le fort dénivelé et la forte pluviosité annuelle du bassin hydrographique du Saguenay–Lac-Saint-Jean (35 bassins versants) ont attiré l'industrie forestière, puis l'industrie de l'aluminium, à exploiter cette hydrographie régionale à des fins de production électrique. En 2013, la région dénombre 23 centrales hydroélectriques, dont 10 sur le territoire de la Ville de Saguenay. De ce nombre, 4 sont la propriété de Produits forestiers Résolu (ci-après « PFR »).

La Ville de Saguenay possède donc un intérêt marqué dans la conclusion du bail de location des droits hydrauliques de la rivière Shipshaw, alimentant la centrale Jim-Gray du réseau d'Hydro-Saguenay de PFR. Cette centrale dessert l'usine de papier de Kénogami, située dans l'arrondissement de Jonquière de la Ville de Saguenay. En sus des 200 emplois directs bien rémunérés, l'usine de Kénogami fournit des contrats d'approvisionnement et de services dans ce secteur économique essentiel à l'industrie forestière régionale.

Les productions industrielles et hydroélectriques sont indissociables au Saguenay–Lac-Saint-Jean. Elles sont un exemple concret de l'occupation dynamique du territoire par un avantage concurrentiel régional. Cet avantage a permis d'attirer dans la région des industries créatrices d'emplois et constituer des pôles de développements importants. Bien que certaines catégories d'emplois liés à l'industrie primaire soient en baisse, l'émergence de moyennes entreprises liées à la fabrication, à l'installation et à l'entretien d'équipements ainsi que le développement de la transformation ont permis au Québec d'acquérir puis d'exporter un savoir-faire à l'extérieur de ses frontières pour créer de la richesse ici. Le maintien d'emplois directs et indirects de qualité liés à la production industrielle est vital pour l'économie de la région.

Enfin, l'avantage énergétique consenti à PFR doit demeurer lié à la production industrielle. La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean offre des conditions exceptionnelles aux entreprises manufacturières, dont celles œuvrant dans l'industrie des pâtes et papier. Le gouvernement du Québec doit assurer la pérennité de ce secteur d'activité économique important pour la région, en permettant un repositionnement de l'industrie en mutation sur les marchés tout en conservant des bons emplois.

DURÉE ET RENOUVELLEMENT DU BAIL (ARTICLE 3)

Depuis plus de vingt ans, l'industrie des pâtes et papiers est en perte de vitesse. La demande pour le papier journal, production traditionnelle de PFR, a fléchi de 15 % en Amérique du Nord dans la dernière année. Les changements technologiques, notamment l'utilisation des appareils électroniques au détriment des journaux ou circulaires, accélèrent le déclin structurel et permanent de produits forestiers. Plusieurs papetières ont cessé la production au Québec pendant différentes périodes afin de baisser leurs inventaires, dont l'usine de PFR à Baie-Comeau (juillet 2019), à Amos et à Alma (mai 2020). Par contre, l'industrie du sciage et du bois d'œuvre bénéficie de conditions avantageuses ainsi que certains produits transformés. Ce secteur continue sa mutation.

En raison de la demande fluctuante pour les produits forestiers et des fermetures temporaires d'usines qui en découlent, la conclusion d'une entente d'une durée de 10 ans comporte des risques pour les parties pouvant atténuer les avantages et impacts positifs découlant de l'entente. Les perturbations liées aux crises ferroviaires et sanitaires récentes accentuent également la fragilité de la production des usines de l'entreprise.

Considérant le contexte économique actuel, la réduction de la durée du bail de location des forces hydrauliques permettrait d'optimiser la valeur des avantages consentis par l'État dans le bail en contrepartie des investissements manufacturiers structurants. Étant donné que la date de référence pour le calcul des investissements à réaliser dans le cadre du bail de location est fixée le 1^{er} avril 2018 (article 5), soit 45 mois avant le début du bail, la plus courte des échéances du bail est préférable.

RECOMMANDATION N° 1

Modifier le projet de loi afin de déterminer la date de la conclusion du bail en 2030.

Subsidiairement, une négociation à l'échéance de la première période du bail est primordiale avant de procéder à son renouvellement. Cela tiendra compte de l'évolution des produits issus de la filière forestière. En outre, étant donné que le montant d'investissements manufacturiers structurants prévu au projet de loi est inférieur aux montants prévus dans les baux antérieurs, un renouvellement devra tenir compte des contreparties historiques et refléter adéquatement la valeur des avantages consentis. Le contexte économique actuel et les conditions du marché commandent cette approche dans une période de mutation.

RECOMMANDATION N° 2

Modifier l'article 3 du projet de loi afin de prévoir une négociation du bail avant de procéder à son renouvellement.

INVESTISSEMENTS MANUFACTURIERS STRUCTURANTS (ARTICLES 5, 6 ET 7)

Au moment de l'étude du projet de loi n° 8 concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw, le principe selon lequel l'État accorde 1 \$ en avantage à une entreprise industrielle en contrepartie de 5 \$ d'investissements par l'entreprise a été enchâssé dans l'article portant sur les investissements manufacturiers structurants. En effet, le ministre des Ressources naturelles lors de l'étude détaillée du projet de loi n° 8 en 1999, M. Jacques Brassard, invoquait le « ratio 1-5 », soit 20 % des avantages consentis à l'entreprise par l'État, pour justifier la valeur des investissements de 390 000 000 \$ prévue dans le projet de loi. C'est une approche qu'employait Investissement Québec à l'époque également, selon l'exemple du ministre.

Cette même approche semble avoir conduit la renégociation du bail de location actuel en 2012, à la suite de la résiliation du bail par le ministre des Ressources naturelles à l'expiration de la première échéance en 2011, M. Clément Gignac. Cette résiliation s'est effectuée dans le cadre d'une annonce d'inexécution des investissements de 390 000 000 \$ convenus dans le projet de loi n° 8¹, suivant la fermeture définitive de la machine à papier n° 6 de l'usine Kénogami en décembre 2011. Le 28 février 2014, la ministre des Ressources naturelles, Mme Martine Ouellet, concluait une entente-cadre avec PFR pour la location des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw². Cette nouvelle entente prévoyait la réalisation d'investissements structurants de 471 000 000 \$ pendant la période couverte par la location dans la région du Saguenay-Lac Saint-Jean.

Aux fins d'application de l'article portant sur les investissements manufacturiers structurants, il est prévu que les investissements effectués à compter du 1^{er} avril 2018 soient tenus en compte, soit 45 mois avant la date de début du bail. À l'instar du projet de loi n° 8 qui prévoyait également que serait tenu compte les investissements effectués 45 mois plus tôt que le début du bail en janvier 2002, il appert que les raisons sous-jacentes à cette disposition sont d'inclure des investissements déjà effectués par le locataire avant l'adoption du projet de loi.

Considérant ces éléments, nous demandons au gouvernement du Québec de procéder à un bilan des investissements comptabilisés et des retombées économiques avec la Table régionale des élus du Saguenay-Lac-Saint-Jean. Cette démarche serait une marque de respect et un gage de réussite pour les partenariats futurs.

Nous croyons qu'il est important pour le gouvernement du Québec d'être transparent sur les questions suivantes :

- 1) Hormis l'obligation prévue à l'article 7 du projet de loi de fournir *a posteriori* des données financières détaillées et vérifiées, établies conformément aux normes comptables reconnues, quelles sont les mesures de planification et de contrôle des investissements manufacturiers structurants admissibles que PFR doit réaliser ?
- 2) Pourquoi la date du 1^{er} avril 2018 a-t-elle été retenue comme point de référence des investissements à réaliser pour la période de 10 ans débutant le 1^{er} janvier 2022 et se terminant le 31 décembre 2031 ?
- 3) Quels sont les investissements déjà effectués par PFR entre le 1^{er} avril 2018 et aujourd'hui et qui sont admissibles dans le cadre des investissements manufacturiers structurants à réaliser d'ici au 31 décembre 2031 ?

¹ <https://mern.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=9434>

² <https://mffp.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=10510>

- 4) Quelle est la prémisses ayant permis d'établir le montant de 100 000 000 \$ en valeur de 2018 pour déterminer le total des investissements manufacturiers structurants à réaliser par PFR ?

Dans le contexte économique actuel, nous considérons essentiel d'accompagner les acteurs de cette industrie dans son repositionnement et de permettre à PFR de réaliser des investissements manufacturiers structurants afin de développer de nouveaux produits et procédés de manière à pérenniser les usines et les emplois liés à ce secteur. Annoncé en janvier 2020, le projet de construction d'une installation commerciale spécialisée dans la production de filaments de cellulose, au coût de 27 millions de dollars, est un modèle d'innovation à reproduire et encourager.

La direction actuelle de PFR a montré la voie à investir de nouveaux marchés et établir des partenariats d'affaires avec les acteurs de l'industrie dans la communauté. D'ailleurs, cette interdépendance des entreprises du secteur favorise la préservation et le développement des PME de la région. Le gouvernement du Québec devrait ainsi inclure un avantage à la transformation additionnelle de la ressource forestière, à l'instar des efforts dans le secteur minier.

RECOMMANDATION N° 3

Mentionner à l'article 5 que les investissements manufacturiers structurants doivent soutenir l'innovation et l'accès à de nouveaux marchés afin d'assurer la création et le maintien d'emplois de qualité liés à l'industrie.

RECOMMANDATION N° 4

Faire connaître la prémisses ayant permis d'établir le montant total des investissements manufacturiers structurants.

Dans un souci de logique et de cohérence avec l'esprit du projet de loi, le montant supplémentaire d'investissements réalisés dans la première période du bail ne doit pas être pris en compte durant la période de renouvellement. À l'égal des baux antérieurs, la volonté d'investir dans des projets structurants et de pérenniser la production doit être clairement établie. La disposition de l'article 5 *in fine* ne devrait pas d'emblée être incluse dans le bail.

RECOMMANDATION N° 5

Retirer le 3^e alinéa de l'article 5.

REDEVANCES (ARTICLES 4 ET 9)

À titre d'exploitant d'un site hydroélectrique du domaine public, l'entreprise doit payer des redevances annuelles à l'État, de nature statutaire et contractuelle. La redevance statutaire est prévue à l'article 68 de la Loi sur le régime des eaux (chapitre R-13) et est versée dans le Fonds des générations selon un taux indexé annuellement publié à la Gazette officielle du Québec par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune. La redevance contractuelle ou conventionnelle est prévue par le projet de loi et le taux est établi en 2019 à 0,781 \$/MWh d'électricité produite et indexé annuellement.

Le projet de loi n° 8 prévoyait la même redevance statutaire à son article 7. Par contre, la redevance contractuelle était fixée en application de la « Politique concernant l'octroi et l'exploitation des forces hydrauliques du domaine public pour les centrales hydroélectriques de 25 MW et moins ». Il est pertinent de noter que cet article a fait l'objet d'un débat dans le cadre de l'étude du projet de loi n° 99 Loi modifiant la Loi concernant la location d'une partie des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw, présenté en 2005 par le ministre des Ressources naturelles et de la Faune, M. Pierre Corbeil. Ce projet de loi s'inscrivait dans le contexte de la fermeture de l'usine de Port-Alfred dans l'arrondissement de La Baie de la Ville de Saguenay au début de l'année 2005 et la menace de la fermeture de l'usine de Kénogami. Le gouvernement souhaitait modifier la source législative de la redevance contractuelle par celle du « Nouveau régime d'octroi et d'exploitation des forces hydrauliques du domaine de l'État pour les centrales hydroélectriques de 50 mégawatts et moins ». De plus, le gouvernement désirait introduire une redevance additionnelle dont le taux pourrait être réduit pour tenir compte des emplois créés par le locataire ainsi que des investissements manufacturiers structurants que celui-ci aurait réalisés. Or, ce projet de loi n'a pas été adopté.

À l'instar des positions défendues par la Conférence régionale des élus du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de la MRC du Fjord-du-Saguenay et de la municipalité de Saint-David-de-Falardeau lors de l'étude du projet de loi n° 99, nous sommes d'avis que les redevances versées pour l'exploitation des ressources naturelles de la région doivent être dédiées à la diversification économique de la région. Cette mesure permettrait de respecter l'esprit du projet de loi et tient compte du montant inférieur des investissements manufacturiers structurants relativement aux baux de location antérieurs. A contrario d'un versement dans le Fonds des générations affecté exclusivement à la réduction de la dette du Québec, les redevances statutaires et contractuelles instituées par le nouveau bail de location seraient versées dans un Fonds de diversification économique de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

Ces opportunités d'investissements pourraient notamment financer des projets créateurs d'emplois liés à la forêt et aux énergies renouvelables. Elle serait un premier jalon vers une politique d'innovation dans les régions et d'occupation dynamique du territoire. Elle permettrait d'éviter à terme le processus de dévitalisation qui accompagne la diminution d'emploi dans ce secteur. Nous avons souvent vu la création de ce type de fonds alors que la région est déjà touchée et que l'urgence d'agir prend le pas sur la qualité des projets. La région dispose déjà de l'expérience et de l'expertise dans la gestion de ce type de fonds avec des résultats concluants pour la transformation de l'aluminium et les équipementiers de ce secteur.

Nous signifions notre intérêt à connaître le bilan des redevances régionales payées au ministre des Ressources naturelles dans le cadre de l'application de l'article 7 du projet de loi n° 8.

RECOMMANDATION N° 6

Revoir les dispositions prévues à l'article 9 pour permettre le versement d'une partie des redevances dans un Fonds de diversification économique de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

CAUSES DE RÉSILIATION DU BAIL (ARTICLE 10)

Malgré les investissements structurants, les usines de la région ne sont pas à l'abri de fermetures temporaires d'usines au Québec. Le projet de loi n° 8 déterminait que le bail de location conclu en 1999 pourrait être résilié par le ministre dans le cas d'une fermeture « d'une des usines exploitées par le locataire [PFR] le 19 juin 1999 dans la région administrative du Saguenay–Lac-Saint-Jean ». À ce moment, les usines situées à Kénogami, à Alma et à Port-Alfred [fermée en 2005] étaient visées. Dans le projet de loi actuel, les usines situées à Kénogami, à Alma et à Saint-Félicien sont visées. L'usine de Dolbeau n'est pas visée par cette protection.

Corollairement, un autre cas peut constituer une cause de résiliation, si les usines visées par le paragraphe n° 1 de l'article 10 « consomment ensemble, pendant trois années consécutives, moins de 50 % du potentiel de production d'électricité des forces hydrauliques visées à l'article 1 [rivière Shipshaw, centrale Jim-Gray] ».

Nous émettons quelques préoccupations à l'égard de ces dispositions, éclairées par l'expérience des fermetures définitives de l'usine de Port-Alfred (640 emplois), de la machine n° 6 à Kénogami (125 emplois) et récemment, des machines n° 9 et n° 10 à Alma (130 emplois). Les arrêts temporaires de production induits par les crises sanitaires et économiques liées à la pandémie de la Covid-19 s'ajoutent aux difficultés de l'entreprise.

- 1) Que signifie une cession d'exploitation d'une des trois usines visées par l'article 10 ? Le maintien des activités d'une usine inclut-il une exploitation de toutes les machines encore en opération ?
- 2) Combien d'emplois sont liés à l'exploitation des usines précitées au moment de la sanction du projet de loi ?
- 3) Quelles sont les conséquences d'une résiliation du bail de location des forces hydrauliques en cas de fermeture d'une usine précitée ?
- 4) Combien consomment d'électricité les usines précitées ensemble ?
- 5) À quel moment le paragraphe n° 2 de l'article 10 trouverait application si l'une des usines précitées était fermée ?

RECOMMANDATION N° 7

Préciser dans l'article 10 les termes « cesse d'exploiter » pour prévoir la fermeture de machines à papier causant d'importantes pertes d'emplois.

CONCLUSION : Saisir l'opportunité de développement économique durable

Nous souhaitons porter à l'attention du gouvernement des éléments essentiels au développement ordonné et responsable des ressources naturelles de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean. Dans le contexte économique actuel, toutes les parties prenantes d'un accord visant à maximiser les retombées d'investissements structurants et atténuer les conséquences de l'instabilité des marchés doivent être conscientes des enjeux de diversification économique.

A fortiori, des orientations claires de redistribution et de réinvestissement dans la région d'accueil des entreprises industrielles doivent émerger du dispositif des ententes. Dans sa stratégie de reprise économique, le gouvernement du Québec souhaite accélérer les investissements des entreprises dans l'innovation pour en accroître la productivité et les exportations et favoriser le développement des régions. Cette volonté s'insère dans la vision d'une plus grande adéquation entre les besoins en diversification et transition énergétique de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean et ceux de pérenniser les activités industrielles liées aux droits hydroélectriques.

Nos recommandations à l'égard du bail de location des forces hydrauliques de la rivière Shipshaw visent certainement une durabilité des investissements de PFR dans la région et une utilisation judicieuse des redevances perçues pour exploiter les richesses naturelles renouvelables. À l'exemple de l'implantation récente d'une nouvelle unité de production de filaments de cellulose à l'usine de Kénogami, les gouvernements du Québec et du Canada ont encouragé l'industrie forestière à développer de nouvelles technologies pour assurer l'avenir de l'usine. Cette voie vers une économie plus verte doit être concrètement soutenue dans le projet de loi n° 50.

L'industrie des pâtes et papiers compte sur un vaste réseau d'entreprises interdépendantes dans le milieu, créant un tissu économique essentiel pour la préservation et le développement des PME de la région. Le gouvernement du Québec devrait ainsi inclure un avantage à la transformation additionnelle de la ressource forestière, à l'instar des efforts dans le secteur minier. En réponse à la décroissance de la production traditionnelle de produits forestiers, les entreprises pourraient alors se tourner vers de nouveaux marchés et contrer les aléas du marché.

Ces incertitudes économiques incitent d'ailleurs à préférer une plus courte échéance du bail de location et exiger une renégociation à l'échéance de la première période de 10 ans. Ces mesures permettraient d'optimiser la valeur des avantages consentis par l'État dans le bail en contrepartie des investissements manufacturiers structurants. Chef de file mondial de l'industrie forestière, PFR n'est pas à l'abri de difficultés financières qui pourraient conduire à une cession de ses actifs. Les récents arrêts de production commandent une approche prudente et équilibrée dans la conclusion d'une entente liée à des avantages économiques concurrentiels.

La Ville de Saguenay, et son organisme de développement économique Promotion Saguenay, sont des partenaires d'affaires pour PFR, disposés à offrir leurs outils d'accompagnement aux entreprises pour diversifier l'économie de la région. Le gouvernement du Québec doit ainsi doter le milieu des moyens de ses ambitions. Le projet de loi n° 50 représente l'occasion opportune de s'y engager. Au moyen des redevances perçues dans le cadre du bail de location à conclure, les montants investis dans la diversification économique de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean seront à la hauteur du courage politique et de la vision d'occupation dynamique de notre territoire.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N° 1

Modifier le projet de loi afin de déterminer la date de la conclusion du bail en 2030.

RECOMMANDATION N° 2

Modifier l'article 3 du projet de loi afin de prévoir une négociation du bail avant de procéder à son renouvellement.

RECOMMANDATION N° 3

Mentionner à l'article 5 que les investissements manufacturiers structurants doivent soutenir l'innovation et l'accès à de nouveaux marchés afin d'assurer la création et le maintien d'emplois de qualité liés à l'industrie.

RECOMMANDATION N° 4

Faire connaître la prémisses ayant permis d'établir le montant total des investissements manufacturiers structurants.

RECOMMANDATION N° 5

Retirer le 3^e alinéa de l'article 5.

RECOMMANDATION N° 6

Revoir les dispositions prévues à l'article 9 pour permettre le versement d'une partie redevances dans un Fonds de diversification économique de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

RECOMMANDATION N° 7

Préciser dans l'article 10 les termes « cesse d'exploiter » pour prévoir la fermeture de machines à papier causant d'importantes pertes d'emplois.