

PROJET DE LOI N° 57

« LOI SUR L'OCCUPATION DU TERRITOIRE FORESTIER »

**MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR
LOUISIANA-PACIFIC CANADA LTD**

Août 2009

RÉSUMÉ

Louisiana-Pacific du Canada Ltd est le plus important producteur de panneaux à lamelles orientées (OSB) en Amérique du Nord. Elle possède deux usines au Québec et, en période de contexte économique favorable, procure du travail à 400 personnes en usines, sans compter les centaines d'emplois reliés aux travaux en forêt pour l'aménagement forestier et la récolte de près de 1,5 millions de m³ de peuplier et de feuillus durs. LPC est présente dans plusieurs régions du Québec et les caractéristiques de son approvisionnement lui confèrent un rôle essentiel en aménagement forestier et pour l'approvisionnement en bois d'autres bénéficiaires de CAAF.

LPC adhère bien sûr aux grands objectifs du projet de loi n° 57 car ils visent à mettre en place « *Une industrie de la transformation du bois dynamique et compétitive* ». Toutefois, on constate rapidement que les moyens retenus pour atteindre ces objectifs sont loin de faire l'unanimité, et ce, auprès d'intervenants les plus divers. LPC considère comme une condition essentielle de succès que le projet de loi fasse l'objet d'un meilleur consensus et que les coûts d'approvisionnement en bois deviennent compétitifs. Pour ce faire, le MRNF doit améliorer son écoute, particulièrement auprès de ses partenaires de l'industrie des produits forestiers.

Il est en effet désolant de constater à quel point le projet de loi met de côté cette industrie pour la remplacer par des diverses autres structures organisationnelles et instances régionales. Cela ne contribuera sûrement pas à diminuer les coûts d'approvisionnement en bois des usines, élément essentiel à la survie des usines québécoises. Il est très difficile d'imaginer que plusieurs instances régionales regroupant une multitude d'acteurs aux intérêts souvent divergents et sans lien direct avec les usines puissent remplacer efficacement à moindre coût l'expertise et l'expérience acquises par industrie dans la réalisation des activités d'aménagement forestier.

L'état se doit d'être prudent dans sa démarche afin de ne pas affecter irrémédiablement le tissu industriel québécois et les emplois qu'il procure. En ce sens, LPC, qui a tout intérêt à ce que la refonte soit un vif succès, suggère que le projet de loi n° 57 soit bonifié en tenant compte de ce qui suit :

- Que les garanties d'approvisionnement portent sur un volume maximum de 25% et que le volume résiduel fasse l'objet d'un CAAF ou d'un mécanisme équivalent.
- Que la planification, l'exécution et le suivi des activités d'aménagement forestier demeurent sous la responsabilité des bénéficiaires de CAAF et de garanties d'approvisionnement à défaut de quoi, prévoir spécifiquement dans la loi que les bénéficiaires de CAAF et de garanties d'approvisionnement soient des membres décisionnels de la structure régionale qui en aura la charge.
- Que les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement aient un droit de récolte et d'aménagement forestier sur les volumes qui leur sont attribués.
- Réviser les modalités des garanties d'approvisionnement de manière à permettre l'atteinte des objectifs du projet de loi, à savoir favoriser l'arrivée de nouveaux investisseurs, tout en conservant les atouts de sécurité et de stabilité des CAAF actuels.

- Faire la démonstration d'une diminution des coûts d'approvisionnement en bois avant d'implanter les diverses réformes du projet de loi.
- Poursuivre la réflexion concernant la mise en place d'un marché libre du bois, en repensant notamment la notion de résidualité des bois des forêts privées et l'impact des instances régionales sur les coûts du bois.

Les commentaires de LPC visent principalement à améliorer la dimension économique du projet de loi, et ce, en conformité avec l'objectif de la refonte d'adhérer au principe de développement durable, qui est le point de rencontre de préoccupations sociales, environnementales et économiques. C'est une évidence de dire que les préoccupations sociales et environnementales resteront des vœux pieux si les conditions économiques ne sont pas rencontrées.

INTRODUCTION

Ce document fait suite au mandat confié par l'Assemblée nationale, le 18 juin 2009, à la Commission de l'Économie et du Travail d'instaurer une consultation générale sur le projet de loi n° 57 « *Loi sur l'occupation du territoire forestier* », déposé le 12 juin 2009.

Il constitue le mémoire que Louisiana-Pacific Canala Ltd (LPC) désire présenter à la Commission et regroupe ses principaux commentaires relativement au projet de loi précité.

Ces commentaires s'appuient sur le projet de loi n° 57, le « *Document explicatif du projet de loi sur l'occupation du territoire forestier* », de même que sur d'autres documents disponibles sur le site Internet du Ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF).

LPC a toujours considéré comme son devoir de citoyen corporatif de s'impliquer activement dans la refonte du régime forestier : elle participe aux séances d'information, fait valoir son point de vue par le dépôt de mémoires et, cette fois encore, désire profiter de l'occasion qui lui est offerte d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 57.

À PROPOS DE LOUISIANA-PACIFIC CANADA LTD

D'abord, rappelons que LPC est le plus important producteur de panneaux à lamelles orientées (OSB), tant à l'échelle nord-américaine que québécoise. Au Québec, LPC est en activité depuis 2000. Elle y possède deux usines de panneaux à lamelles orientées situées à Bois-Franc (Outaouais) et Chambord (Saguenay-Lac-St-Jean), lesquelles disposent pour la période de 2008-13 d'attributions respectives de 625 000 m³ et de 485 000 m³ de peuplier et de feuillus durs, à titre de bénéficiaires de CAAF dans les forêts publiques du Québec. En temps normal, ces deux usines se procurent également plus de 350 000 m³ par année des producteurs privés de diverses régions du Québec.

Par ailleurs, en partenariat avec Abitibi-Bowater, LPC opère également à Larouche et à Saint-Prime (Saguenay-Lac-St-Jean) des usines de fabrication de produit à valeur ajoutée, soit des poutrelles en I.

En période de contexte économique favorable, LPC procure du travail en usines à 400 personnes, auquel il faut ajouter les centaines d'emplois en forêt publiques et privées reliés à l'aménagement et la récolte annuelle de près 1,5 millions de m³.

Il convient de rappeler qu'en raison du volume important récolté et des essences utilisées par LPC (peuplier et feuillus durs), celle-ci est en activité dans 32 des 74 unités d'aménagement forestier du Québec, ce qui lui confère une connaissance approfondie et variée du secteur forestier québécois, particulièrement en aménagement forestier du peuplier.

De plus, les caractéristiques de l'approvisionnement en bois permettent à LPC de jouer un rôle de premier plan dans le domaine de l'aménagement forestier et de l'approvisionnement des autres bénéficiaires de CAAF, puisque nous utilisons des bois peu recherchés par les autres usines de transformation, bois dont l'utilisation est souvent la clef d'un meilleur aménagement forestier.

Enfin, LPC est une entreprise forestière dont les opérations forestières sont certifiées ISO 14001 et SFI (Sustainable Forestry Initiative).

1. Un consensus nécessaire

D'entrée de jeu, mentionnons que LPC est d'emblée d'accord avec les grands objectifs énoncés dans les notes explicatives du projet de loi, à savoir : assurer la pérennité du patrimoine forestier, implanter un aménagement durable des forêts et favoriser une gestion intégrée et régionalisée des ressources et du territoire forestier, puisque ces objectifs visent, entre autres, à mettre en place « *Une industrie de la transformation du bois dynamique et compétitive*¹ ».

Toutefois, plusieurs désaccords subsistent sur les moyens de réaliser ces objectifs et force est de constater qu'il s'agit là d'un sentiment général. En effet, d'un côté du spectre, il y a la réaction des industriels forestiers qui, par la voie du Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ), se dit pour le moins mécontent du projet de loi². À l'autre extrémité, il y a des activistes d'ONG qui manifestent également leur mécontentement vis-à-vis du projet de loi (journal Le Soleil, 29 juillet 2009). À cela, on peut ajouter celui de LPC, car il y a eu bien peu de suite à son mémoire visant à améliorer le Livre vert, lequel a été présenté à différents CRE en mars 2008.

Même s'il peut être normal qu'une telle refonte suscite du mécontentement, un sentiment aussi généralisé est inquiétant pour notre industrie, non-prometteur et tout à fait contraire à la volonté exprimée alors par le ministre du MRNF en place: « *Notre objectif est rassembleur.(...) Ce que nous souhaitons faire avec tous nos partenaires du secteur forestier, c'est construire le Québec de demain.* »³

Pour LPC, il est essentiel que le projet de loi fasse l'objet d'un meilleur consensus car, dans la direction actuelle, il y a peu de chance de mettre en place « *Une industrie de la transformation du bois dynamique et compétitive* ». La survie de plusieurs usines et les emplois qu'elles génèrent en région en dépendent. Il appartient au MRNF d'y travailler, notamment avec une plus grande écoute de ses partenaires industriels, et les commentaires de LPC vont en ce sens.

2. Reconnaissance de l'expertise de l'industrie des produits forestiers

Parmi les préoccupations de LPC, il y a celle relative aux rôles et responsabilités des organismes régionaux. Bien des structures sont utilisées ou prévues au projet de loi pour donner suite à la régionalisation : Table des partenaires de la forêt, Conférence régiona-

¹ Principaux enjeux de la refonte du régime forestier inscrits à la fiche synthèse sur les principaux éléments, MRNF.

² Communiqué de presse du CIFQ, 13 juillet 2009.

³ Mot du ministre Claude Béchard au « *Document explicatif du projet de loi sur l'occupation du territoire forestier* », page 3.

les des élus, Municipalités régionales de comté, Commissions régionales des ressources naturelles et du territoire, Tables locales et régionales de gestions des ressources et Directions générales régionales du MRNF. Malheureusement, rien dans le projet de loi, ne prévoit nommément la participation active de l'industrie des produits forestiers à l'intérieur de ces instances régionales. Pourtant la participation des communautés autochtones et du MRNF y est prévue (article 303). Comment peut-on rechercher un projet de loi « rassembleur », alors que l'expertise des industriels forestiers (pourtant souligné dans le document explicatif) n'est aucunement reconnue dans le projet de loi ?

LPC est d'avis que cette lacune doit être corrigée, en prévoyant nommément au projet de loi la participation active et significative de l'industrie des produits forestiers aux différentes instances régionales.

3. Financement des instances régionales

Les instances régionales inquiètent LPC également sous d'autres aspects. Il y a d'abord l'aspect financement de ces structures. Le projet de loi est muet sur cette question, sinon une vague indication à l'article 303, concernant les CRE : « *Elle assure également le financement des activités de la commission* ». D'où proviendront les fonds nécessaires au bon fonctionnement de ces structures? Il faudrait démontrer que ce n'est pas l'industrie forestière qui en fera les frais ou, si c'est le cas, agir en toute transparence.

4. Coûts de l'approvisionnement en bois

Le financement des instances régionales serait moins inquiétant si nous avions l'assurance que ces instances arrivent à diminuer les coûts d'approvisionnement en bois. Cette question est primordiale car présentement, les coûts d'approvisionnement en bois au Québec sont les plus élevés en Amérique du Nord. Le marché des produits forestiers du Québec étant surtout constitué par les USA, l'industrie québécoise doit compétitionner avec toute l'Amérique du Nord. Il faut donc réduire les coûts pour redevenir compétitif et surtout ne pas les augmenter.

À cet effet, l'étude réalisée par le CERFO⁴ ne baigne pas dans la confiance absolue et ne laisse miroiter aucune amélioration: « *Or à cet égard, rien n'indique, au niveau du coût de récolte, de construction de chemin et de transport, que le prix des bois pourrait être plus élevé* » (page 88).

Sur cette question, LPC est très préoccupée. Même si on y retrouve quelques mentions dans le document explicatif, rien dans le projet de loi ne prévoit que l'industrie des produits forestiers sera directement impliquée dans le processus de planification forestière

⁴ « *Étude des impacts financiers associés à l'intégration et à l'optimisation des opérations forestière* », juillet 2008.

et des activités reliées aux opérations forestières. Seul l'article 62 évoque la possibilité que certaines activités d'aménagement forestier soient confiées aux bénéficiaires de garanties d'approvisionnement.

Dans ce cas, tout est à craindre : la planification forestière et la récolte, pierres angulaires du coût d'approvisionnement en bois, seraient réalisées par du personnel sans lien direct avec les unités de production (les usines), et ce, dans un contexte par définition hautement politisé, aux intérêts souvent divergents. Il est en effet très difficile d'imaginer qu'une ou plusieurs instances régionales regroupant une multitude d'acteurs puissent remplacer efficacement à moindre coût l'expertise et l'expérience acquises par l'industrie dans des activités qu'elle réalise depuis des décennies.

Une démonstration sans équivoque d'une diminution de coût doit être faite avant d'implanter les réformes prévues au projet de loi. À défaut de quoi, le projet de loi n° 57 doit prévoir un rôle significatif à l'industrie des produits forestiers au sein des organismes chargés de planification forestière et de la réalisation des activités de récolte, afin qu'elle puisse avoir un certain contrôle sur les coûts.

5. Garanties d'approvisionnement

Un autre point soulève encore énormément d'interrogations de la part de LPC : le remplacement des CAAF par des garanties d'approvisionnement. Il est douteux qu'un tel mécanisme puisse permettre à l'industrie des produits forestiers de sécuriser son approvisionnement et de bénéficier de coûts d'approvisionnement en bois plus compétitifs.

La résiliation des CAAF et leur remplacement par des garanties d'approvisionnement accompagnées d'une perte de contrôle sur la planification et la réalisation des opérations de récolte compromettraient la sécurité d'approvisionnement et augmenteraient les coûts du bois. Le bois représentant de 35 à 40% des coûts de production du panneau OSB, le contrôle des coûts du bois est primordial à la rentabilité de l'usine et au maintien de ses opérations. De plus, le CAAF représente la base essentielle sur laquelle les industriels forestiers peuvent construire et développer leur entreprise. La sécurité d'approvisionnement est essentielle à l'obtention du financement requis pour maintenir les usines à la fine pointe de la technologie et par conséquent compétitive .

La garantie d'approvisionnement proposée par le projet de loi ne comporte pas de tels avantages et conduit à beaucoup d'insécurité. De plus, on ne retrouve pas dans le projet de loi n° 57, les balises indiquées à la page 30 du « *Document explicatif du projet de loi sur l'occupation du territoire forestier* » concernant les règles d'attributions. Ce qu'on peut lire à ce sujet dans le projet de loi n'est pas précis, particulièrement les articles 333 à 336. S'il faut vivre avec des garanties d'approvisionnement, il est impératif et minimal que les balises indiquées au document explicatif se retrouvent dans la loi.

LPC souhaite le maintien des CAAF ou un mécanisme équivalent favorisant le maintien et l'émergence des investissements forestiers à long terme, autant en forêt que dans les usines. Le MRNF pourrait peut-être revoir cet aspect de la refonte en regard de la situation actuelle? Le but principal de résilier les CAAF est de dégager une marge de manœuvre au niveau de l'attribution des bois afin de permettre l'arrivée de nouveaux investisseurs. Que se passerait-il aujourd'hui si une telle loi était en vigueur? Aurions-nous de nouveaux investisseurs? Pourtant, beaucoup de volumes de bois sont actuellement disponibles. En fait, si dans la période difficile que nous connaissons actuellement, il y a encore une certaine activité forestière, c'est en grande partie grâce à la stabilité et à l'ouverture sur un avenir meilleur que procurent les CAAF.

Peut-être d'ailleurs, peut-on d'ores et déjà identifier des projets qui n'ont pas vu le jour dus à l'incertitude introduite par le projet d'abolir les CAAF...

LPC considère que le MRNF doit mettre en place un mécanisme d'attribution des bois équivalant au CAAF, lequel procure aux industriels et aux bailleurs de fonds la sécurité nécessaire aux importants investissements afférents aux projets forestiers. On doit poursuivre la réflexion sur les garanties d'approvisionnement.

En ce sens, LPC suggère que les garanties d'approvisionnement portent sur un volume maximum de l'ordre de 25%, alors que le volume d'attribution résiduel ferait toujours l'objet d'un CAAF ou l'équivalent. De plus, une garantie d'approvisionnement devrait tenir compte du territoire d'attribution du CAAF pour la période 2008-2013 et sa durée minimum ne devrait pas être en deçà de 10 ans renouvelables à tous les 5 ans. En outre, la garantie d'approvisionnement devrait prévoir spécifiquement que son bénéficiaire a le droit d'opérer (récolte et aménagement forestier) et qu'il doit être impliqué activement dans le processus permettant d'identifier les aires destinées à la sylviculture intensive.

6. Mise en marché des bois

Le projet de loi n° 57 et le « *Document explicatif du projet de loi sur l'occupation du territoire forestier* » font beaucoup état d'un nouveau mécanisme de mise en marché des bois en provenance des forêts publiques et, s'il y a lieu des forêts privées, par vente aux enchères des volumes de bois non garantis.

Encore une fois, à titre d'exemple, que se passerait-il aujourd'hui si le mécanisme de mise en marché tel que proposé était en place, alors qu'il y aurait peu d'acheteurs et ceux actifs étant en (très) sérieuses difficultés financières, d'une part, et en présence d'instances régionales bien pourvues de planificateurs forestiers, etc., d'autre part? Le processus de vente aux enchères prévoit des prix de réserve en deçà duquel les bois à vendre sont retirés. Que va-t-il se produire si les prix offerts sont inférieurs aux prix de

réserve (élevés en raison de ce qui précède)? Comment les coûts d'approvisionnement en bois pourront redevenir compétitifs si le prix minimum de réserve inclue tous les frais additionnels des nouvelles structures y compris ceux du bureau de la mise en marché?

LPC considère que le Bureau mise en marché des bois constitue une structure supplémentaire dont les propres coûts, auxquels s'ajouteront ceux des autres instances régionales, conduiront à des prix minimums et de réserves élevés, entraînant ainsi inévitablement une augmentation des coûts du bois, ce qui affectera d'autant la compétitivité de l'industrie.

LPC souhaite que le MRNF poursuive sa réflexion sur le sujet et suggère d'attendre les résultats des projets pilotes avant d'insérer un tel mécanisme dans la loi. D'ailleurs, la dernière phrase du volumineux rapport de Del Degan, Massé sur le sujet suggère la prudence à cet égard : « *Toutefois, une recherche plus poussée en économie expérimentale pourrait venir consolider les positions proposées, avant l'implantation réelle du système* »⁵.

7. Bois en provenance des forêts privées

Le projet de loi n° 57 vise à instaurer un marché libre pour la vente des bois issus des forêts publiques. Nous croyons que les règles actuelles maintenues par le projet de loi concernant les bois des forêts privées (principe de résidualité des bois, mécanismes de mise en marché, etc.) risquent de nuire à la mise en place d'un véritable marché libre.

Pourtant, le document explicatif (page 31) souligne que la refonte du régime forestier comporte plusieurs avantages concurrentiels réels pour les bois de forêt privée (plus de bois mis en marché, proximité, absence de redevances et aucune restriction à leur utilisation), ce qui aurait pu permettre d'envisager de remodeler notamment le principe de résidualité. Cette suggestion ne doit pas être interprétée comme étant à l'encontre des producteurs privés, lesquels sont des partenaires de premier plan pour LPC, mais c'est un passage obligé si on recherche un véritable marché libre.

⁵ « *Étude sur les modalités et les impacts du nouveau mode de mise en marché des bois* », juillet 2008, page 134.

Conclusion

LPC, qui détient plusieurs années d'expérience de pratiques forestières tant en forêts publiques que privées, a examiné soigneusement la refonte du régime forestier proposée par le MRNF. LPC a tout intérêt à ce que cette refonte soit un vif succès et c'est dans cet esprit que les recommandations suivantes sont formulées :

1. Que l'État fasse preuve de prudence et de modération en matière de révision du régime forestier québécois. Que l'échéancier de mise en application dudit régime soit modulé de manière d'une part, à valider suffisamment les nouveaux mécanismes mis de l'avant (régionalisation, garanties d'approvisionnement, mise en marché, etc.) et d'autre part, à ne pas affecter irrémédiablement le tissu industriel québécois et les emplois qu'il procure. À cet effet, les changements apportés par la loi doivent s'appuyer sur des projets pilotes et des études d'impact appropriés, et non sur de l'improvisation.
2. Un aspect primordial de la refonte est d'adhérer au principe de développement durable qui est le point de rencontre de préoccupations sociales, environnementales et économiques. L'examen du projet de loi n°57 ne nous a pas convaincu que les préoccupations économiques ont leur juste place. C'est une évidence de dire que les préoccupations sociales et environnementales resteront des vœux pieux si certaines conditions économiques ne sont pas rencontrées. Dans ce but, LPC propose que le projet de loi n°57 soit bonifié comme suit :
 - Que les garanties d'approvisionnement portent sur un volume maximum de 25% et que le volume résiduel fasse l'objet d'un CAAF ou d'un mécanisme équivalent.
 - Que la planification, l'exécution et le suivi des activités d'aménagement forestier demeurent sous la responsabilité des bénéficiaires de CAAF et de garanties d'approvisionnement à défaut de quoi, prévoir spécifiquement dans la loi que les bénéficiaires de CAAF et de garanties d'approvisionnement soient des membres décisionnels de la structure régionale qui en aura la charge.
 - Prévoir spécifiquement dans la loi que les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement ont un droit de récolte et d'aménagement forestier sur les volumes qui leur sont attribués.
 - Faire la démonstration que la refonte du régime forestier diminuera les coûts d'approvisionnement pour l'industrie des produits forestiers avant d'implanter les diverses réformes du projet de loi.

- Réviser les modalités des garanties d’approvisionnement de manière à permettre l’atteinte des objectifs du projet de loi, à savoir favoriser l’arrivée de nouveaux investisseurs, tout en conservant les atouts de sécurité et de stabilité des CAAF actuels.
- Préciser dans la loi, s’il y a lieu, les balises indiquées au *Document explicatif* concernant les règles d’attributions.
- Poursuivre la réflexion concernant la mise en place d’un véritable marché libre du bois, notamment en repensant la notion de résidualité des bois des forêts privées et l’impact des instances régionales sur les coûts du bois.

Les recommandations précédentes visent à améliorer le volet économique de la refonte du régime forestier. Elles devraient en outre permettre d’obtenir un meilleur consensus sur la refonte. Il s’agit là, selon LPC, de deux conditions essentielles pour en assurer le succès.