

**COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES,
DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES**

**Consultation particulière et auditions publiques sur le projet de loi n° 67
Loi modifiant la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et la
Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune**



**MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION QUÉBÉCOISE
DES COOPÉRATIVES FORESTIÈRES (FQCF)**

Le 5 juin 2012



Fédération québécoise
des coopératives forestières

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	2
Introduction.....	4
Présentation de la FQCF	4
Les appréhensions et les espoirs des coopératives forestières en lien avec le projet de loi no 67	6
Les éléments manquants du projet de loi no 67	12
Recommandations.....	13
Conclusion	17

1. Préambule

Même s'il suscite des inquiétudes dans le réseau des coopératives forestières, la FQCF appuie le projet de loi n° 67 parce qu'il permettra au nouveau régime forestier de mieux fonctionner. Considérant l'amplitude des changements qui découleront de sa mise en œuvre, la consultation pour le projet de loi doit avoir deux effets bénéfiques. Le processus conduit à l'amélioration de la loi au niveau de sa faisabilité. Il sert aussi d'outil pédagogique pour expliquer les contours du nouveau régime et pour mobiliser toute la communauté pour sa mise en œuvre avec un projet commun et partagé.

Les coopératives forestières sont des partenaires qui contribueront à la mise en œuvre du nouveau régime forestier. Il aura une incidence déterminante sur la vitalité du secteur forestier, voire sur la survie des entreprises qui en dépendent, tant en forêt qu'en usine. Les coopératives utiliseront toutes les ressources dont elles disposent pour appuyer le MRNF et les industriels forestiers pour en faire une réussite.

Soulignons également d'entrée de jeu que ces changements profonds entraînent le besoin d'un processus de gestion du changement. Cela se vit déjà dans toutes les organisations. Le MRNF est appelé à jouer un double rôle dans ce processus, car il définit le nouveau système, notamment un nouveau cadre légal, tout en devant, en même temps, adapter son organisation afin qu'elle soit prête à assumer de nouvelles responsabilités dans le nouveau cadre de gestion. Tout cela se déroule, en plus, en même temps que la pire crise que le secteur n'ait jamais connue. Dans un tel contexte, le MRNF présente parfois des signes de surchauffe qui l'amène à se refermer sur lui-même. Pas facile pour tous les autres acteurs de se préparer au changement quand ils n'ont pas toujours l'impression d'être associés au processus. Souhaitons que la commission parlementaire permette à tout le monde de se mettre à jour.

Ce préambule ne serait pas complet si la Fédération ne parlait pas de la situation très difficile que vivent les entrepreneurs forestiers. Depuis presque une décennie, les entrepreneurs généraux spécialisés en approvisionnement forestier (voirie, récolte et transport) et les entrepreneurs artisans connaissent de

Mémoire de la FQCF – Projet de loi n° 67 – Loi modifiant la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune

graves difficultés. Alors qu'ils doivent toujours investir des sommes colossales pour détenir les équipements appropriés, les prix pour les travaux qu'ils réalisent n'ont pratiquement pas bougé pendant cette période. Ils ont subi des interruptions fréquentes d'activités et ils ont souvent vu leur saison d'opération diminuer. Plusieurs entrepreneurs ont déjà fait faillite et la situation des survivants devient de plus en plus critique. Amplifiée par un contexte démographique provincial défavorable, cette situation risque de devenir très problématique à moyen terme pour assurer la relève de ces entrepreneurs.

Cette situation inquiétante est bien sûr compréhensible à cause de la conjoncture très défavorable du secteur forestier. Cela n'explique cependant pas tout. Le Québec forestier s'est construit sur l'hypothèse que les opérations forestières ne pouvaient être génératrices de valeur et de prospérité en supposant que plus elles sont à faible coût, plus les entreprises de transformation sont profitables et plus le Québec est prospère. Cette hypothèse a toujours limité le développement de solutions qui auraient pu améliorer la compétitivité de l'ensemble du secteur. Elle a aussi donné naissance à un réseau d'entrepreneurs forestiers très débrouillards, mais aussi très dépendants de leur client et très vulnérables.

En réponse à cette situation, les coopératives forestières font la promotion du concept de la chaîne de valeur et des processus de collaboration. Dans cette vision de la foresterie, chaque maillon de la chaîne doit être optimisé afin qu'il contribue à la création de valeur. Les fournisseurs ne sont pas seulement mis en compétition pour obtenir le prix le plus bas. Ils sont plutôt mis à contribution pour trouver des solutions originales pour satisfaire le client qui se trouve au bout de la chaîne. C'est la seule façon pour que le secteur forestier redevienne compétitif. Cette façon de faire pourrait aussi favoriser les investissements (en formation et en équipement) pour le premier maillon de la chaîne et surtout pour valoriser les métiers.

Le nouveau régime forestier doit favoriser cette conception de la foresterie en s'intéressant à tous les segments de la chaîne de valeur tout en s'assurant que ses composantes peuvent collaborer étroitement.

En lien avec cette préoccupation de valoriser le segment de l'aménagement forestier, les coopératives défendent depuis plusieurs années le concept d'aménagiste de territoire forestier devenu plus récemment le concept de fournisseur-intégrateur pour s'adapter au cadre du nouveau régime forestier. Ce concept, inspiré des secteurs industriels qui se démarquent dans leur marché comme l'industrie automobile ou aéronautique, s'appuie sur un maître d'œuvre des opérations forestières, lui-même détenant une expertise opérationnelle et une connaissance intime du territoire et de ses acteurs. Il n'a pas réussi jusqu'à maintenant à retenir une attention suffisante du MRNF et des industriels forestiers. Il est souhaitable que le projet de loi 67 conduise à une prise de conscience du potentiel de ce modèle d'organisation pour améliorer la compétitivité du secteur.

2. Introduction

Considérant le projet lui-même, les coopératives forestières estiment que, globalement, dans sa forme actuelle, il confirme les appréhensions qu'elles ont manifestées à chaque consultation entourant la préparation du nouveau régime forestier, c'est-à-dire que la Fédération craint que le nouveau régime forestier rende moins compétitif le secteur forestier québécois.

Le projet de loi confirme nos appréhensions parce que dans sa version actuelle, il aura pour effet de diminuer la valeur des garanties d'approvisionnement et il réduira les synergies entre les opérations qui existaient dans le régime forestier qui se termine. Tout en confirmant et renforçant ses pouvoirs, le MRNF adopte aussi des dispositions pour se protéger contre tout recours à son endroit. Ce n'est pas une recette qui conduit à l'efficacité quand une organisation s'approprie de nouveaux pouvoirs tout en augmentant son imputabilité.

Par ailleurs, en introduisant un nouveau droit, soit celui de titulaire de permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois, le MRNF ouvre des perspectives nouvelles qui pourraient intéresser les coopératives forestières. D'autres modalités prévues dans le projet de loi pourraient aussi jouer un rôle pour valoriser les entreprises qui réalisent les travaux en forêt. Les nouvelles règles qui précisent le mécanisme permettant aux détenteurs de garantie de récolter leurs volumes pourraient favoriser l'optimisation des opérations s'il laisse place à une certaine souplesse à l'interface des opérations et de la planification.

Ce projet de loi pourrait aller plus loin pour protéger les entreprises qui réalisent les travaux de récolte. Les entrepreneurs généraux et les entrepreneurs artisans que sont les coopératives forestières et leurs membres qui possèdent des équipements semblent, en effet, les seuls à ne bénéficier d'aucune sécurité dans la transition entre les deux régimes.

Après une brève présentation du réseau, le présent mémoire va exposer globalement les craintes et les espoirs des coopératives forestières en lien avec les modifications introduites par le projet de loi n° 67. Il va ensuite évoquer des éléments qui auraient dû faire partie du projet de loi. Juste avant de conclure en rappelant les éléments les plus importants du mémoire, il va ensuite émettre quelques recommandations qui viseront à bonifier le projet de loi.

3. Présentation de la FQCF

La Fédération québécoise des coopératives forestières (FQCF) regroupe et représente dans des domaines d'intérêts communs l'ensemble des coopératives forestières de travailleurs, les coopératives de travailleurs actionnaires et les coopératives de solidarité actives dans le milieu forestier, et ce, dans toutes les régions du Québec.

Sa mission est de mettre en place un cadre propice au développement coopératif afin de fournir, d'assurer et de créer des emplois stables et valorisants aux membres du réseau de coopératives forestières et de favoriser le maintien et le développement des entreprises et du réseau de coopératives forestières du Québec.

Un conseil d'administration de 11 personnes dirige la FQCF. Il est composé de représentants de coopératives provenant de toutes les régions du Québec de même que de tous les secteurs d'activités où elles sont présentes.

Les activités économiques des coopératives forestières au Québec sont principalement :

- La production de plants forestiers;
- Les travaux de sylviculture comme la préparation de terrain, la plantation d'arbres et le débroussaillage;
- La récolte de la matière ligneuse (comprenant la voirie forestière, la coupe, le débardage des bois et le mesurage);
- Le transport du bois entre la forêt et les usines de transformation;
- Les transformations primaire et secondaire du bois;
- La récolte de biomasse forestière et la fourniture d'approvisionnement ou d'énergie à partir de cette biomasse;
- L'exploitation des produits forestiers non ligneux, tels les petits fruits, les plantes médicinales, les plantes comestibles et les produits d'ornementation;
- Les activités techniques telles que les inventaires forestiers et la planification forestière, l'établissement de plans quinquennaux et annuels d'intervention, la supervision et la certification des travaux forestiers.

Au Québec, on compte environ 45 coopératives forestières réparties dans toutes les régions à fort pourcentage de forêts publiques. Quarante sont membres de la FQCF. Ces coopératives sont généralement des sous-traitantes pour des industries forestières qui sont bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier. Elles réalisent aussi des travaux sylvicoles directement pour le gouvernement provincial dans le cadre de programmes spécifiques. Certaines sont aussi actives en forêt de proximité, notamment les coopératives de solidarité qui regroupent l'ensemble des utilisateurs des ressources. En 2009, celles-ci comptaient 2 700 membres, donnaient du travail à 3 500 personnes et généraient un chiffre d'affaires total de plus de 250 millions de dollars.

4. Les appréhensions et les espoirs des coopératives forestières en lien avec le projet de loi n° 67

4.1 Les appréhensions

Cette section présente les éléments qui préoccupent le plus les coopératives forestières dans le projet de loi n° 67. Cela concerne principalement :

- la compétitivité du secteur lié aux éléments :
 - o La capacité des industriels forestiers d'investir dans leurs usines;
 - o l'efficacité du système de gestion des opérations;
 - o l'efficacité de l'interface entre la planification et les opérations.
- l'absence de sécurité pour les entrepreneurs forestiers.

4.1.1 Réduction de la portée de la garantie d'approvisionnement

Le principal changement apporté par le projet de loi concerne la réduction de la portée de la garantie d'approvisionnement. Le fait de remplacer partout dans la *Loi sur l'aménagement forestier durable du territoire forestier* «les volumes annuels de bois garantis pour chacune des régions concernées» par «les volumes annuels de bois qui peuvent être achetés par le bénéficiaire en provenance de chacune des régions concernées» n'a pas un effet neutre (art 14 qui modifie l'article 88). Cette description est probablement plus réaliste en termes de faisabilité quotidienne, mais elle ne manquera pas d'inquiéter les institutions financières qui étaient habituées à des garanties beaucoup plus robustes dans le régime des CAAF.

Non seulement la portée de la garantie est significativement réduite dans sa description dans le projet de loi, mais en plus, elle est amplifiée par la convergence des dispositions suivantes de la loi ou du projet de loi :

- La garantie est régionalisée, plutôt que localisée dans une ou des unités d'aménagement forestier ;
- Le MRNF se protège contre toute réclamation si les inventaires sont imprécis, si le plan d'aménagement n'est pas respecté, si les prescriptions sylvicoles applicables ne permettent pas d'obtenir le volume et si des différends surviennent dans l'exécution de la convention d'intégration (art. 27, insertion de l'article 103.2);
- La responsabilité de récolter le bois est entièrement transférée au bénéficiaire de la garantie, même s'il ne contrôle pas les paramètres découlant de la planification des travaux (art. 27, insertion de l'article 103.3);
- En maintenant le paiement d'une redevance annuelle pour conserver la garantie d'approvisionnement (aucune modification proposée de l'article 95);
- En exerçant une pression constante sur les bénéficiaires des garanties pour qu'ils acquièrent leurs bois et les transforment en remplaçant partout dans la loi les termes bois offerts par bois achetés (art. 20 modification de l'article 96 et plusieurs concordances subséquentes);

- En ajoutant des raisons supplémentaires pour revoir à la baisse au moment de la révision quinquennale la hauteur de la garantie, soit (art 17, modification de l'article 91) :
 - o Les contraintes et les pertes de matière ligneuse liées à l'intégration des récoltes;
 - o Les caractéristiques physiques des bois;
 - o En plus, l'ajustement des volumes de la garantie peut varier entre les bénéficiaires en tenant compte des impacts que peut avoir la répartition sur l'activité économique régionale ou locale, ce qui ajoute de l'arbitraire au processus.
- La réduction au contrat de vente des volumes de bois lorsque le MRNF le soustrait au détenteur de garantie si les bénéficiaires de garantie n'arrivent pas à convenir d'une entente de délégation. (art 27, insertion de l'article 103.7 dernier alinéa);
- En remplaçant dans la description du principe de résidualité le terme de «forêt de proximité» par «les bois en provenance d'autres sources des forêts du domaine de l'État», le MRNF ouvre la porte pour considérer l'acquisition de bois issus du libre marché. Cela pourrait faire en sorte que les garanties diminuent encore plus rapidement pour les entreprises qui ne sont pas actives sur le marché (art. 17, modification du deuxième alinéa de l'article 91).

Tout cela conduit à une diminution très importante de la valeur de la garantie. Les institutions financières qui sont déjà de plus en plus prudentes pour s'associer aux industriels forestiers risquent de devenir encore plus réservées si elles estiment que la garantie ne représente pas un niveau de fiabilité suffisant. Cela pourrait conduire à une diminution des investissements en usine, et à moyen terme, réduire encore la compétitivité de l'industrie.

La seule option pour compenser cette diminution de la qualité des garanties consisterait à augmenter significativement l'efficacité des opérations et donc la fiabilité des approvisionnements.

4.1.2 Diminution de l'efficacité du système forestier

Le projet de loi 67 confirme et augmente les pouvoirs du MRNF dans la gestion des forêts publiques. Il met aussi en place une mécanique raffinée pour encadrer étroitement le processus de récolte, tout en transférant l'entière responsabilité aux détenteurs de garanties d'approvisionnement.

En faisant cela, le Ministère réduit l'efficacité du système forestier pour les raisons suivantes :

- En s'appropriant toutes les fonctions stratégiques de la planification et de l'encadrement des opérations, le MRNF concentre des responsabilités déterminantes pour l'efficacité des opérations. Le problème provient du fait qu'en même temps qu'il augmente ses pouvoirs, le MRNF augmente aussi son impunité en se protégeant contre toute poursuite. Cela n'est pas une recette qui conduit à l'efficacité. Jusqu'à maintenant, ceux qui étaient responsables d'encadrer l'approvisionnement étaient totalement imputables de leur travail. Cela ne sera plus le cas. Qui sera responsable si l'usine manque de bois (toutes les modifications apportées par l'article 27 conduisent à cette conclusion) ?

- En remplaçant l'industrie pour la planification des travaux, le MRNF s'assure de faire respecter le bien public. C'est légitime et c'était demandé par les citoyens. Cependant, qui sera responsable de s'assurer de maîtriser les coûts ? Un approvisionnement trop coûteux pourrait avoir un impact aussi important qu'un manque d'approvisionnement;
- Comme une horloge très précise, le système d'encadrement des opérations avec les étapes de levée d'options, de désignation de mandataire et d'adoption de convention d'intégration peut conduire à une grande efficacité. Par contre, si un mince grain de sable s'insère dans la mécanique, tout le système peut s'enrayer avec des conséquences désastreuses. La porte d'entrée de ce grain de sable dans le système pourrait bien se trouver à l'interface entre la planification des activités et les opérations. Il est en effet hautement improbable que la planification puisse se réaliser intégralement tellement sont importantes les contraintes en forêt. Le projet de loi n'indique pas clairement comment l'interaction se produira entre les deux niveaux (les changements introduits par l'article 27).

Pour que tout cela ne conduise pas à un système inefficace qui réduirait la compétitivité du secteur, le MRNF devra vraiment se mettre en mode planification collaborative et prévoir beaucoup de souplesse dans son fonctionnement.

4.1.3 Aucune protection pour les entrepreneurs forestiers de récolte

Bien que nous questionnions dans ce mémoire la valeur des garanties offertes, la FQCF constate que les industriels forestiers détenteurs de contrat d'aménagement et d'approvisionnement forestier, les détenteurs de contrat d'aménagement forestier, les détenteurs de droits en forêt de proximité, les syndicats de travailleurs impliqués en forêt publique et les entreprises spécialisées en sylviculture (processus d'octroi de contrats dont une partie importante en vertu de l'historique de réalisation) bénéficient d'une protection intéressante dans la transition entre les deux régimes forestiers.

Les seuls qui ne bénéficient d'aucune protection sont les entreprises qui réalisent des travaux de récolte. La période de transition est pourtant très inquiétante pour eux. Alors qu'ils seront déterminants pour assurer la qualité des opérations sur le terrain et pour assurer la fiabilité des approvisionnements, ils sont complètement vulnérables dans le nouveau régime forestier parce qu'ils vont travailler pour des clients qui ne maîtrisent pas les paramètres de la planification et parce qu'ils n'auront aucun rapport de force pour assurer leur sécurité. L'introduction du libre marché aura aussi des impacts majeurs pour eux, sans qu'ils soient capables d'en mesurer la portée. Dans ce contexte, il sera très difficile de compter sur eux pour investir à long terme dans des équipements adaptés et productifs et même pour former leur main-d'œuvre à faire face à tous les défis qui les attendent. Ce segment de la chaîne de valeur des produits forestiers pourrait être celui qui sera le plus faible. La pénurie d'entrepreneurs et d'opérateurs pourrait sérieusement compromettre le succès du nouveau régime forestier.

Les nouvelles dispositions applicables à la forêt de proximité n'accordent aucune attention aux entrepreneurs forestiers non plus. En tant qu'entrepreneurs forestiers, les coopératives forestières souhaitent apporter leur expertise et leur efficacité à ces projets en tant que partenaires. Elles craignent d'être encore une fois cantonnées à un rôle secondaire de sous-traitantes que l'on presse pour obtenir le prix le plus bas possible à court terme.

4.1.4 Complexité du système

Le projet de loi entraîne un niveau de complexité qui rendra parfois difficile de bien comprendre la portée des exigences les unes par rapport aux autres. Deux éléments semblent particulièrement sensibles, soit :

- L'arrimage des responsabilités liées aux composantes de l'article 103. L'article 103.3 rend le bénéficiaire de la garantie responsable de la récolte. Par contre, selon l'article 103.5, le ministre peut refuser qu'un bénéficiaire de garantie réalise lui-même les travaux de récolte, s'il n'a pas respecté certaines conditions. À cause de l'article 103.7, il sera alors tout de même obligé d'être associé à l'entente de récolte et à la convention d'intégration. Ce qui complexifie encore plus la situation est que les bénéficiaires sont solidairement responsables de convenir d'une entente d'intégration. Est-ce que certains bénéficiaires risquent de perdre le droit d'effectuer leur récolte s'ils ne parviennent pas à convenir d'une entente ? Est-ce que cela donne un pouvoir démesuré à ceux qui veulent faire absorber une partie de leurs coûts par les autres bénéficiaires ? Donc, il demeure en tout temps responsable de la récolte et du partage des coûts, mais il ne peut pas toujours assumer directement ses responsabilités (art 27, insertion des articles 103.3, 103.5 et 103.7);
- Le partage des coûts d'infrastructures s'annonce un exercice ardu. Les bénéficiaires seront appelés à s'entendre sur le partage de ces coûts, en tenant compte, d'une manière probablement très complexe, des coûts réels engendrés par les travaux de voirie en fonction des volumes de bois transigés tout en tenant compte de l'effet des coûts moyens sur la valeur des redevances. Cela sera encore plus complexe s'il faut continuer à partager les frais des infrastructures de l'actuel régime qui ne sont pas finis d'amortir. Il aurait été préférable de fermer la comptabilité de l'ancien régime afin de se concentrer sur les nouvelles répartitions des coûts. À ce sujet, la portée des articles qui traitent des indemnités pour les chemins, les ponts et les camps forestiers aurait pu être élargie. (art 37, remplacement des articles 116.1 et 116.2).

4.2 Les espoirs

Comme toute médaille a son envers, le projet de loi 67 comporte aussi des nouveautés qui pourraient être positives pour les coopératives forestières.

4.2.1 Apparition d'un nouveau droit

Le projet de loi 67 consacre l'apparition du nouveau droit qui est celui de titulaire de permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois. La FQCF comprend que ce droit sera limité aux titulaires de contrat d'aménagement forestier au cours des premières années du régime forestier. Cependant, puisqu'il fera dorénavant partie de l'écosystème du nouveau régime forestier, certaines coopératives espèrent pouvoir un jour bénéficier de ce type de droit lorsque les conditions seront réunies.

Ce droit pourrait se rapprocher beaucoup du concept de fournisseur-intégrateur, maître d'œuvre des opérations forestières dans une partie de territoire avec des droits équivalents à ceux des autres détenteurs de garantie. Cela présente un grand potentiel pour enfin valoriser le segment de l'aménagement forestier dans la chaîne de valeur.

Ce concept est très intéressant, mais il risque de prendre beaucoup de temps avant d'occuper un espace significatif dans la forêt québécoise. Pour cette raison, la FQCF propose de s'en inspirer pour constituer un droit supplémentaire pour attribuer un permis de récolte pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation détenant une garantie.

Il est par ailleurs décevant que le projet de loi ne permette pas au ministre d'attribuer un permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionnement d'une usine de transformation du bois. En effet, lorsque le ministre met fin à une garantie d'approvisionnement, il n'a le choix, jusqu'à la prochaine révision du quinquennal, qu'entre les options de laisser le bois sur pied, demander au bureau de mise en marché des bois de les mettre en marché ou de les vendre à une ou plusieurs usines de transformation. (art. 36, remplacement de l'article 114)

4.2.2 Reconnaissance timide des entreprises d'aménagement forestier

Le projet de loi effleure à quelques endroits la possibilité de confier des responsabilités à des entreprises d'aménagement forestier. C'est bien souvent en désespoir de cause que l'on mentionne cette possibilité, mais il n'en reste pas moins que cela semble maintenant faire partie du cadre de référence du MRNF.

Voici, en lien avec la reconnaissance des entreprises d'aménagement forestier, les éléments qui suscitent l'enthousiasme des coopératives forestières :

- Bien que cela ne soit que pour contrer l'interprétation restrictive de la *Loi sur les contrats des organismes publiques* qui limite parfois les coopératives québécoises à certains types de contrats, la FQCF est satisfaite que le MRNF est pris le soin de clarifier la situation pour les coopératives forestières (article 6, remplacement de l'article 63) ;
- La FQCF se réjouit que le projet de loi confirme que les contrats conclus avec des entreprises d'aménagement forestier puissent couvrir en plus des activités d'aménagement, des activités liées à leur planification ou à leur gestion ou des activités liées au transport du bois (art 6, remplacement de l'article 62) ;

- La possibilité pour une entreprise d'aménagement forestier de représenter l'ensemble des bénéficiaires à l'entente d'intégration parce que, même si cela devrait être assumé par les bénéficiaires désignés, le projet de loi ouvre la possibilité de le confier à quelqu'un d'autre grâce à l'insertion : «à moins que d'autres personnes n'aient été désignées à cette fin». Cela ouvre la porte, en mode consensuel pour implanter un fournisseur-intégrateur (article 27, insertion de 103.6 dernier alinéa) ;
- À défaut d'obtention d'une convention d'intégration entre les bénéficiaires, le MRNF peut dorénavant «réaliser la récolte ou la faire réaliser par des entreprises d'aménagement, conformément au premier alinéa de l'article 62... (article 27, insertion de l'article 103.7 première partie du 2^e alinéa);
- Il peut aussi permettre que la récolte soit réalisée par de telles entreprises d'aménagement dans le cadre d'une entente de délégation de gestion conclue conformément à l'article 17.22 de la Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune. Cette entente présume que l'ensemble des responsabilités sont confiées à cette entreprise d'aménagement, ce qui constitue un stade plus structurant pour cette entreprise. (art 27, insertion de l'article 103.7 deuxième partie du 2^e alinéa).

Toutes ces possibilités font ressortir que les entreprises d'aménagement forestier peuvent assumer des responsabilités plus importantes que la simple exécution. Le MRNF devrait cependant être avisé que les entreprises d'aménagement ne sont pas toutes capables d'assumer du jour au lendemain toutes ces responsabilités. Il faudrait surtout s'assurer que celles qui détiennent déjà cette expertise ne la perdent pas pendant la phase de transition en étant cantonnées à un trop simple rôle d'exécution.

Tout cela est encore loin du statut officiel de fournisseur-intégrateur, mais cela y conduit tout de même.

4.2.3 Apparition d'un cadre permettant l'optimisation

L'efficacité du prochain régime dépendra beaucoup de la capacité du système d'optimiser les opérations. Idéalement, cela aurait dû être un objectif pour réduire les coûts et prendre en compte toutes les activités (planification/voirie/récolte/transport et sylviculture). Cela semble actuellement peu réaliste, surtout que plusieurs fonctionnaires semblent enclins à considérer toute synergie comme un conflit d'intérêt. Au moins, l'optimisation des opérations de récolte semble possible, si tous les acteurs font preuve de bonne volonté dans le processus de planification et d'opération.

Les obligations d'ententes de récolte et d'adoption de convention d'intégration pourraient constituer une première étape pour conduire à cette optimisation. Le projet de loi indique clairement les modalités à cet égard quand le MRNF précise que l'obligation comprend «les modalités assurant l'intégration des récoltes et le transport de bois ainsi qu'un mode de prise de décision et de règlement des différends portant sur ces activités et sur l'imputation de leurs coûts». (art 27, insertion de l'article 103.7 2^e paragraphe)

La difficulté pour passer de l'intégration à l'optimisation sera liée à l'échelle des ententes et à la capacité des acteurs d'interagir pour trouver des solutions optimales quand il s'avérera nécessaire de modifier la planification initiale prévue au PAFI et traduite «dans l'entente de récolte qui identifiera les secteurs d'intervention où les bois doivent être récoltés». (art 27, insertion de l'article 103.4 2^e paragraphe)

C'est sans doute à cet interface qu'un fournisseur-intégrateur, qu'il soit mandataire désigné par les autres bénéficiaires de garantie ou une entreprise d'aménagement, elle aussi désignée par les bénéficiaires de garantie, serait le plus utile pour canaliser les discussions et orienter les opérations.

4.2.4 La reconnaissance de la place de l'industrie forestière en forêt

Nous avons déjà manifesté notre inquiétude quant à l'espace très restreint que l'industrie forestière bénéficiera pour réaliser ses travaux de récolte, mais le fait que le MRNF confirme et précise quelle sera son rôle en forêt est positif. Il ne faut pas qu'il y est un modèle unique de fonctionnement et il est utile que certains bénéficiaires de garantie d'approvisionnement puissent directement être présents en forêt.

Cette reconnaissance est complète quand le MRNF indique : le bénéficiaire d'une garantie d'approvisionnement est responsable de la récolte des bois qu'il a achetés sur pied. (Art. 27, insertion de l'article 103.3)

5. Les éléments manquants du projet de loi n° 67

La Fédération comprend que dans le contexte de surcharge du MRNF il ne soit pas possible de régler toutes les difficultés qui pourraient se présenter avec le nouveau régime forestier. Cependant, deux sujets préoccupent particulièrement les coopératives forestières. Il s'agit des garanties d'approvisionnement pour la biomasse forestière et les rapports collectifs du travail en milieu forestier

5.1 Approvisionnement pour la biomasse forestière

L'attribution de la biomasse pour fins d'approvisionnement s'effectue actuellement dans le cadre d'un décret. Il serait préférable que ce processus d'attribution de ce produit s'intègre dès maintenant au processus d'attributions des bois provenant de la forêt du domaine public et confère aux détenteurs d'ententes d'attribution de biomasse forestière l'équivalent d'une garantie d'approvisionnement. Cela permettrait aux détenteurs actuels et futurs de ces droits d'obtenir la possibilité de voir leur attribution renouvelée pour cinq ans et ainsi, d'être en mesure d'investir avec plus de sécurité tant dans leur centre de conditionnement et d'entreposage de la biomasse que dans les équipements de chauffage de leurs clients des secteurs institutionnels et commerciaux utilisant la biomasse pour le chauffage de leurs bâtiments. L'intégration dans ces garanties permettrait aux bénéficiaires de participer pleinement à

toutes les dispositions qui concernent les détenteurs de droits dans le nouveau régime forestier, notamment au niveau de la convention d'intégration.

5.2 Rapport collectif du travail en milieu forestier

La Loi prévoit déjà un mécanisme de transition entre les deux régimes forestiers pour les conventions collectives liées à la notion d'employeurs présumés. Il est cependant probable que ces dispositions soient incomplètes pour préserver le droit des travailleurs de s'associer.

Le fait que ce dossier ne soit pas complété crée actuellement de l'incertitude parce que les règles qui seront adoptées pourraient avoir des incidences sur toutes les entreprises qui évoluent en forêt.

Le nouveau régime forestier demande des solutions adaptées. L'ancien système avait été modulé pour protéger les travailleurs qui voulaient se syndiquer et qui étaient vulnérables face aux changements d'entrepreneurs. Ils avaient donc été rattachés aux usines par le biais de la notion d'employeur présumé. Ce système a assuré une certaine stabilité, mais aussi des contraintes notables, notamment pour les employeurs réels.

Les coopératives forestières considèrent qu'il serait préférable de sécuriser le rôle des entrepreneurs forestiers dans le prochain régime forestier et de migrer vers le régime général pour couvrir les besoins des travailleurs qui souhaitent se syndiquer.

La dernière chose dont le secteur forestier a besoin actuellement, ce sont des mécanismes qui feraient en sorte que des territoires deviennent syndiqués par des mécanismes automatiques. Si jamais cela devait être le choix que pose le gouvernement, il faudrait à tout prix prévoir des mécanismes d'exception pour que les coopératives de travailleurs ne subissent pas ces automatismes.

6. Recommandations

La FQCF estime que la collaboration, la souplesse et les consensus génèrent des systèmes beaucoup plus robustes et performants que ceux qui sont basés sur des relations autoritaires et rigides. Ainsi, le modèle de fournisseur-intégrateur s'épanouira bien davantage dans un territoire où tous les acteurs souhaitent qu'une organisation joue ce rôle et qu'ils la choisissent ensemble. Ce modèle n'exclut pas le besoin de contrôler les coûts et la qualité et le fait de rendre des comptes régulièrement.

Par ailleurs, il est possible que la transition vers le nouveau régime forestier ne conduise pas immédiatement aux types de relations recherchées pour optimiser la chaîne de valeur. C'est pourquoi, la FQCF propose au MRNF d'ajouter ou de modifier certains articles du projet de loi no 67.

Ces recommandations sont les suivantes :

1. Pour l'attribution de permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionnement d'une ou de plusieurs usines détenant des garanties d'approvisionnement

- *Considérant que les industriels forestiers qui détenaient des contrats d'aménagement et d'approvisionnement forestier, que les entrepreneurs forestiers qui réalisaient des travaux sylvicoles, que les gestionnaires de forêt intramunicipale et que les syndicats de travailleurs bénéficient tous de dispositions pour préserver une partie importante de leurs droits pendant la transition entre les deux régimes forestiers;*
- *Considérant que les entrepreneurs forestiers généraux sont les seuls acteurs de la filière de l'aménagement forestier qui ne bénéficient d'aucune protection pendant cette phase de transition;*
- *Considérant qu'ils vivent une situation financière critique après près de sept ans de crise dans le secteur forestier;*
- *Considérant le risque très important de manque de relève de ces entrepreneurs au cours des prochaines années ;*
- *Considérant qu'il est possible de s'inspirer du nouveau droit introduit par le projet de loi n° 67 de titulaire de permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation pour sécuriser les entrepreneurs forestiers tout en préservant les garanties d'approvisionnement des industriels.*

La FQCF recommande au MRNF de :

Attribuer des permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une ou des usines de transformation qui possèdent des garanties aux entrepreneurs forestiers généraux qui en font la demande et qui peuvent démontrer qu'elles détiennent un historique de réalisation de travaux liés à l'approvisionnement dans un territoire (voirie, récolte et transport de bois). Ce droit prévoirait une clause d'arbitrage si les deux détenteurs de droits n'arrivent pas à s'entendre sur le prix. Il prévoirait aussi des clauses de performances à atteindre.

2. Accélérer la mise en place de permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois

- *Considérant que le projet de loi ne donne pas au ministre le droit d'octroyer un permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois au moment où il met fin à une garantie d'approvisionnement.*

La FQCF recommande au MRNF de :

Ajouter à la liste des options possibles à l'article 36 qui remplace l'article 114 la possibilité d'octroyer un permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois au moment où le ministre met fin à une garantie d'approvisionnement.

3. Soustraire l'article 103.2 pour augmenter l'imputabilité du MRNF dans la gestion des garanties d'approvisionnement

- *Considérant que le MRNF a choisi de prendre le contrôle de fonctions stratégiques de la gestion des forêts publiques, notamment de la planification opérationnelle des travaux ;*
- *Considérant qu'il existe dans le projet de loi de nombreuses précisions qui diminuent la responsabilité du MRNF par rapport à la garantie d'approvisionnement offerte aux industriels forestiers ;*
- *Considérant que le MRNF balise étroitement tout le processus de récolte ;*
- *Considérant qu'il est nécessaire que l'organisation responsable de l'ensemble des activités soit imputable de sa gestion.*

La FQCF recommande au MRNF :

De soustraire de l'article 27, l'insertion de l'article 103.2 qui fait en sorte que personne n'est responsable de garantir l'approvisionnement des détenteurs de garanties.

4. Favoriser la planification collaborative en ajoutant des dispositions permettant l'interaction entre le mandataire et le responsable de la planification opérationnelle

- *Considérant que les contraintes opérationnelles font en sorte qu'il soit impossible de prévoir les ajustements qu'il faudra apporter à la programmation des travaux ;*
- *Considérant que la logique des plans d'aménagement forestier intégrés opérationnels consiste à prévoir des marges de manœuvre pour adapter les interventions ;*
- *Considérant que le mandataire, qu'il soit fournisseur-intégrateur ou non, devra entretenir des liens constants et étroits avec le responsable de la planification des opérations ;*
- *Considérant que le seul moyen de rendre plus efficace les opérations et d'obtenir l'optimisation recherchée :*

La FQCF recommande au MRNF :

De prévoir des modalités dans le projet de loi 67 pour formaliser les interactions entre le mandataire et le planificateur pour adapter la programmation en cours d'opération.

5. Favoriser le partenariat en forêt de proximité

- *Considérant que la Politique de forêt de proximité n'est pas encore publique ;*
- *Considérant que les orientations proposées conduisaient à un transfert politique des responsabilités de gestion en forêt de proximité pour des élus locaux et régionaux ;*
- *Considérant que cette proposition ne tient pas compte des initiatives québécoises qui ont été menées au cours des dernières années en foresterie communautaire qui s'appuyaient sur les liens*

forts au sein de la société civile pour effectuer de la gestion intégrée des ressources et une véritable concertation;

- *Considérant que la dimension entrepreneuriale de ces orientations était faible ;*
- *Considérant que ces orientations risquent d'affaiblir les collectivités plutôt que d'avoir un effet structurant dans le territoire ;*
- *Considérant que le projet de loi 67 ne s'intéresse qu'à la dimension administrative des liens entre les municipalités et MRC.*

La FQCF recommande au MRNF :

D'intégrer dans sa future politique de forêt de proximité la nécessité d'associer les instances politiques (MRC, municipalités et conseils de bande) à des entreprises spécialisées en aménagement forestier issues du territoire.

6. Mettre à zéro la comptabilité pour les infrastructures forestières

- *Considérant qu'il existe encore des dépenses pour des infrastructures qui ont été assumées par des bénéficiaires de CAAF et qui ne sont pas complètement amorties ;*
- *Considérant qu'il sera dorénavant très complexe pour les mandataires de répartir équitablement les coûts des infrastructures, notamment parce que ces dépenses seront déduites du calcul des redevances ;*
- *Considérant qu'il sera encore plus complexe de considérer les coûts de ces infrastructures tant dans la répartition des coûts que du calcul des redevances ;*
- *Considérant que le MRNF pourra récupérer le rachat des sommes résiduelles au moment du calcul des redevances s'il n'a pas à déduire ces montants dans le processus de transposition de la valeur des bois.*

La FQCF recommande au MRNF :

D'élargir la portée de l'article 37 du projet de loi 67 pour faire en sorte que le MRNF offre des indemnités aux bénéficiaires de CAAF pour mettre à zéro la comptabilité associée aux coûts des infrastructures réalisées hors subvention dans le régime forestier qui prendra fin le 31 mars 2013.

7. Intégrer la biomasse dans la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et consentir des garanties d'approvisionnement aux utilisateurs de biomasse forestière

- *Considérant que l'attribution des volumes de biomasse forestière s'effectue dans le cadre d'un décret ;*
- *Considérant que ce décret limite la durée de l'attribution à cinq ans ;*
- *Considérant que cette durée est insuffisante pour justifier les investissements des gestionnaires de bâtiments institutionnels et commerciaux pour acquérir les équipements nécessaires à la conversion pour utiliser de la biomasse forestière;*

- *Considérant que les détenteurs de droits sur les volumes de biomasse ne sont pas identifiés dans l'actuelle Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier.*

La FQCF recommande au MRNF

D'élargir la portée du nouveau permis pour la récolte de bois aux fins d'approvisionner une usine de transformation du bois pour l'appliquer également à une entreprise qui récolte de la biomasse forestière.

8. Préciser les règles des rapports collectifs de travail.

- *Considérant que les travaux ne sont pas terminés pour assurer la transition entre les deux régimes forestiers concernant les règles des rapports collectifs de travail ;*
- *Considérant que les règles en vigueur jusqu'à maintenant ont été introduites pour compenser la vulnérabilité des entreprises qui réalisaient les travaux de récolte ;*
- *Considérant que des dispositions artificielles comme la notion d'employeur présumé entraînent des distorsions dans les relations entre les employés et les employeurs véritables ;*
- *Considérant que l'élargissement de ces dispositions artificielles en l'appliquant au territoire introduirait beaucoup trop de contraintes pour que le libre marché des bois puisse s'exprimer ;*
- *Considérant que l'une des conditions qu'il faudra absolument remplir pour que le nouveau régime forestier soit performant est la sécurisation des entrepreneurs généraux afin qu'ils se professionnalisent ;*
- *Considérant qu'il est nécessaire que les travailleurs forestiers puissent, comme tous les travailleurs québécois recourir à un syndicat lorsqu'ils en ressentent le besoin ;*
- *Considérant qu'il serait extrêmement préjudiciable d'imposer une association syndicale à une coopérative de travailleurs à moins que les travailleurs de la coopérative le souhaitent dans une proportion suffisante :*

La FQCF recommande au MRNF

De compléter le projet de loi 67 par des dispositions permettant la transition des actuelles dispositions du régime particulier de la notion d'employeur présumé vers le régime régulier et qu'à tout égard, les coopératives de travailleurs forestiers soient exclues de tout mécanisme automatique conduisant à la syndicalisation à moins que ses membres le souhaitent dans une proportion suffisante.

7. Conclusion

La FQCF accorde son appui au projet de loi n° 67, mais elle espère qu'il sera possible d'y apporter des amendements importants. À moins d'un an de la mise en œuvre complète du nouveau régime, le secteur forestier québécois n'a aucune marge de manœuvre. Il doit absolument être couronné de succès, sinon, le secteur perdra trop de travailleurs stratégiques, ce qui aurait un effet dévastateur pour l'avenir de l'industrie forestière et de toutes les régions qui dépendent encore de l'activité forestière.

La FQCF propose plusieurs ajustements, mais trois sont principalement au cœur de la proposition, soit :

- Le transfert de toutes les responsabilités stratégiques qui étaient auparavant assumées par l'industrie forestière vers le MRNF ne doit pas conduire à un système où personne n'assume les responsabilités pour garantir la qualité des approvisionnements;
- La mécanique que propose le MRNF pour encadrer la réalisation des travaux de récolte est précise, mais elle doit absolument s'inscrire dans un processus de planification collaborative dans lequel le mandataire aura un espace pour rétroagir avec le responsable de la planification;
- Le projet de loi 67 laisse entrevoir un début de reconnaissance pour les entrepreneurs en aménagement forestier. Il doit aller plus loin pour faire une place au modèle du fournisseur-intégrateur et pour sécuriser les entrepreneurs généraux spécialisés en récolte qui sont les seuls à anticiper la transition entre les deux régimes forestiers sans aucune protection.