

DÉVELOPPEMENT DE L'INDUSTRIE DES PRODUITS FORESTIERS

Une responsabilité ministérielle qui a changé en 1982

Par Jean-Paul Gilbert, membre du conseil d'administration de la SHFQ

INTRODUCTION

Le mandat d'orienter et d'appuyer le développement de l'ensemble de l'industrie manufacturière relevait du ministère de l'Industrie et du Commerce depuis sa création en 1935. Une série d'évènements survenus au cours des années 1970 amena le gouvernement du Québec à changer le cours de l'histoire en confiant le mandat de développement de l'industrie des produits forestiers au secteur Forêts du ministère de l'Énergie et des Ressources (MER²). Une décision semblable fut prise envers les produits alimentaires en confiant le développement industriel au ministère de l'Agriculture.

Voyons les circonstances qui ont mené à cette décision stratégique.

L'ÉLÉMENT DÉCLENCHEUR : LE PROGRAMME DE MODERNISATION DES USINES DE PÂTES ET PAPIERS

L'industrie des pâtes et papiers entra dans une période éprouvante vers la fin des années 1960. Des difficultés à demeurer concurrentielle et rentable l'accablaient de plus en plus. Au milieu des années 1970, un groupe de travail interministériel, coordonné par le ministère de l'Industrie et du Commerce, fit le bilan de la situation technologique des usines et évalua les coûts pour leur modernisation.

1 Le développement consiste notamment en l'acquisition de connaissances économiques, commerciales et technologiques (profils sectoriels, monographies, guides, répertoires), en l'analyse de problématiques, en la proposition d'orientations, de politiques, de stratégies industrielles et commerciales, en la prospection internationale de technologies et d'investissements étrangers, en pilotant des projets industriels majeurs au sein du gouvernement et finalement en la gestion de mesures et programmes d'aide financière en appui à la R/D, à l'innovation, aux projets d'investissements et à la promotion des produits forestiers.

2 Aujourd'hui le ministère des Forêts, de la faune et des parcs (MFFP).

Face à la sévérité de la situation, une Commission parlementaire fut convoquée à l'automne 1977 pour étudier les solutions afin de redresser la situation. Elle constata que cette industrie n'était plus compétitive et qu'une modernisation des usines, ainsi que d'autres mesures, s'imposaient pour réduire les coûts de production et retrouver la rentabilité. Une stratégie globale de modernisation des usines incitant les entreprises à investir fut élaborée en consultation avec ces dernières et les syndicats. Elle fut rendue publique par le Québec en juin 1978.

Par la suite, le gouvernement du Québec négocia avec le gouvernement du Canada *L'entente auxiliaire Canada-Québec sur la modernisation de l'industrie des pâtes et papiers 1979-1984* conclue en mai 1979. Cette entente décrit le mode de gestion, les modalités et le partage du financement du nouveau programme doté d'un budget initial de 150 millions \$ et qui sera porté ultérieurement à 240 millions \$. Finalement, ce programme aura généré des investissements de 2,5 milliards \$ par les entreprises. Cette entente auxiliaire se greffait à l'entente-cadre Canada-Québec intervenue en 1974 concernant le développement socio-économique du Québec.

En 1979, le gouvernement du Québec décida de confier au ministère de l'Énergie et des Ressources³ la gestion de ce programme s'adressant à une industrie manufacturière. Cette décision surprenait parce que le ministère de l'Industrie et du Commerce était déjà le maître d'œuvre de *L'entente auxiliaire Canada-Québec sur l'implantation d'une usine de pâte kraft blanchie à Saint-Félicien, 1976-1980*. En 1980, le ministère de l'Industrie et du Commerce sera également désigné maître d'œuvre de *L'entente auxiliaire Donohue-Normick pour l'implantation d'une usine de papier journal à Amos, 1980-1983*.

3 Le MTF est intégré au MER en 1979. <http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/ministitulaires1.html>. Consulté le 19 mars 2016.

À la suite de cette décision, le ministère de l'Énergie et des Ressources mit sur pied en 1979 la Direction générale de l'industrie forestière (DGIF) en y affectant les effectifs du Groupe de travail des pâtes et papiers. La brochure intitulée *Québec relance son industrie papetière*⁴ confirme, de la bouche même du ministère, l'intégration en aval de son mandat : « *Bien plus qu'un simple fournisseur de matière ligneuse, le MER est devenu ainsi un véritable agent de développement économique dont le champ d'action couvre l'ensemble du secteur forestier.* ». Ainsi, le ministère de l'Énergie et des Ressources prend non seulement la responsabilité du développement de l'industrie des pâtes et papiers, mais également celle de l'industrie des produits du bois (scieries, bardeaux, panneaux particules, panneaux à lamelles orientées (OSB), panneaux de fibres de basse densité (LDF), panneaux de fibres de moyenne densité (MDF), panneaux de fibres de haute densité (HDF), bois d'ingénierie, bois traité, placages et contreplaqués, palettes de manutention, revêtements de planchers, composantes de bois, poteaux, charbon de bois, huiles essentielles, etc.).

L'attribution de ces nouveaux pouvoirs n'a pas amené le ministère de l'Énergie et des Ressources à actualiser son nom par l'ajout du constituant « produits forestiers » comme l'a fait le ministère de l'Agriculture en 1979 lorsqu'il intégra de nouveaux champs d'action ; nous y reviendrons plus loin.

La volonté gouvernementale d'accroître la synergie, la complémentarité entre la gestion de la ressource forestière et sa transformation avait pour objectif d'optimiser l'administration gouvernementale, notamment en facilitant les transitions imposées par la gestion de la forêt et les changements technologiques dans les usines.

Ainsi, la venue de la technologie du raffinage des copeaux constitue un exemple de transition. L'industrie des pâtes et papiers allait s'approvisionner de plus en plus en copeaux auprès des scieries et les bois des forêts publiques furent dirigés en priorité vers les usines de sciage.

L'idée d'intégration avait fait son chemin, mais on venait de créer momentanément une zone grise entre le ministère de l'Énergie et des Ressources et le ministère de l'Industrie et du Commerce.

LA NORMALISATION

La situation se normalisera au début de 1982 par un accord interministériel. Les effectifs sectoriels du ministère de l'Industrie et du Commerce ont été mutés au ministère de l'Énergie et des Ressources. Il fut convenu que le développement de l'industrie de la deuxième transformation du papier (boîtes en carton, sacs en papier, les articles de papeterie, les papiers hygiéniques non fabriqués dans des usines de papier, l'imprimerie) demeurerait au ministère de l'Industrie et du Commerce en raison de la faible synergie de ces industries avec l'industrie des pâtes, papiers et cartons.

De plus, la couverture sectorielle du ministère de l'Énergie et des Ressources s'étendra à la première et la seconde transformation du bois à l'exception des portes et fenêtres, des armoires de cuisine, du cercueil et du meuble, pour la même raison que celle évoquée précédemment. La Direction du bois ouvré voyait le jour et plancha à son tour



sur la problématique de l'industrie et les moyens pour accroître son dynamisme. Ainsi, *Le Programme quinquennal de consolidation et d'expansion de l'industrie du bois (PCEIB)*⁵ sera lancé en 1983. Le principal objectif de ce programme visait à accroître la productivité et compétitivité des scieries. Un appui financier était offert pour réaliser des études d'ingénierie de procédés, pour se doter de personnel d'ingénierie et de gestion de production et pour acquérir des systèmes de gestion informatisés. Ce programme reçut une réponse très positive de la part de l'industrie qui traversait une période où les prix du bois d'œuvre étaient déprimés. L'année suivante, de concert avec l'industrie et le ministère de l'Industrie et du Commerce du Canada, le Bureau de promotion des industries du bois (BPIB) sera mis sur pied afin de développer les marchés d'outre-mer.

Les industriels furent sensibles à la simplification des relations gouvernementales. La dynamique qui s'établit entre la Direction générale de l'industrie forestière et les directions centrales et régionales du ministère de l'Énergie et des Ressources responsables de la gestion des forêts ne se fit pas attendre, ce qui confirma l'à-propos de la décision gouvernementale.

LA LOI SUR LES FORÊTS DE 1986

L'adoption de la Loi sur les forêts en 1986 créait de nouvelles exigences administratives en vue de l'attribution des Contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) et elle confiait un mandat particulier à la Direction du développement industriel, qui regroupait déjà les pâtes et papiers, les produits du bois et les études économiques. Dorénavant, l'allocation des bois en provenance des forêts publiques s'exercera sur une base résiduelle, c'est-à-dire après avoir tenu compte de toutes les autres sources d'approvisionnements telles que les forêts privées, le bois provenant des autres provinces, les importations des États-Unis, les sous-produits des scieries (copeaux, rabotures, sciures) et les papiers et cartons recyclés. De plus, l'attribution d'un Contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier tiendra compte des besoins en matière ligneuse de chacune des usines

obligeant le ministère à les calculer de façon précise. Les calculs d'ingénierie de procédés des usines seront exécutés par les spécialistes en pâtes, papiers et cartons, en panneaux, en sciage et en déroulage de la Direction du développement industriel, auxquels s'ajoutent l'émission des permis d'exploitation d'usines de transformation du bois et la gestion du Registre forestier des usines⁶. L'ajout de ces mandats venait renforcer le rôle de cette unité administrative au sein du Ministère.

Le mandat du développement industriel fut inscrit dans la loi constitutive du Ministère. Aujourd'hui, l'article 12 alinéas 3, 16.6, 16.8, 16.9 et 16.10 décrit les fonctions et pouvoirs du ministre des Forêts, de la Faune et des Parcs en ce domaine⁷.

Au fil des ans, grâce à l'expertise sur l'industrie manufacturière du ministère, plusieurs projets industriels se sont concrétisés pour la transformation du peuplier faux-tremble, du bouleau à papier, des rabotures, des sciures, des écorces (cogénération d'énergie), du bois et du papier récupérés (recyclage), la mise au point de nouveaux produits, la défense des intérêts de l'industrie du bois d'œuvre résineux face aux enquêtes en droits compensateurs des États-Unis, les moyens pour atténuer les baisses de la possibilité forestière ou pour réduire la surproduction de copeaux résineux, pour valoriser les sciages résineux, l'appui à la formation, à la recherche, aux centres de recherche et développement et à la commercialisation des produits du bois, la relance d'usines, etc.

QU'EN SERA-T-IL DES AUTRES INDUSTRIES PRIMAIRES ?

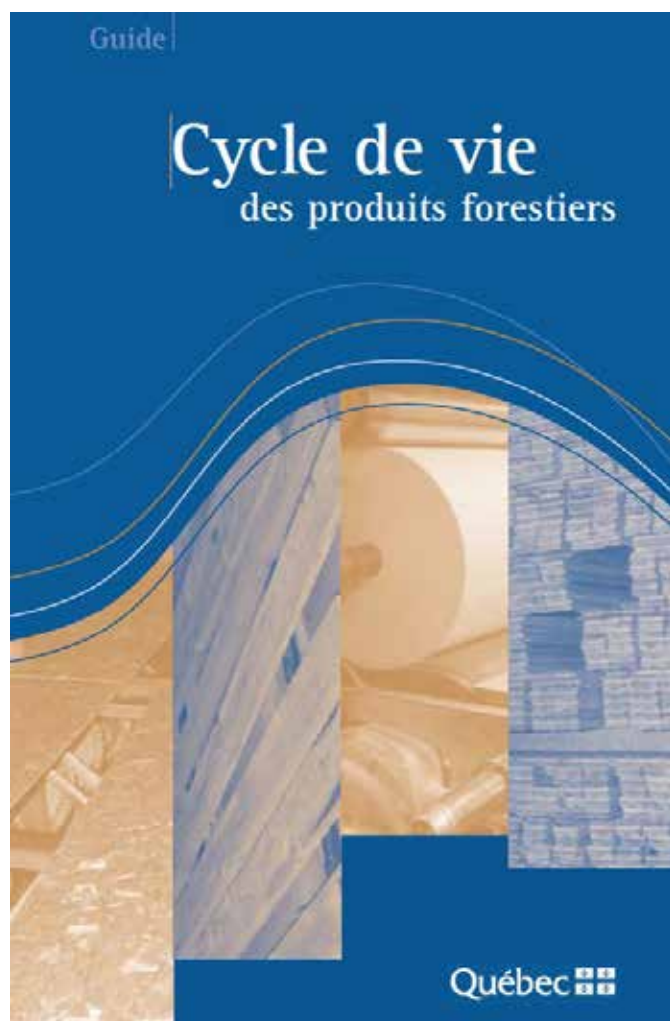
Les ministères responsables de l'exploitation des ressources naturelles que sont l'agriculture, les pêches et les mines, allaient-ils à leur tour s'inspirer des forêts et s'intégrer vers l'aval ?

5 http://www.cubiq.ribg.gouv.qc.ca/in/faces/details.xhtml?id=p%3A%3Ausmarcdef_0000448825&highlight=Auteur%3A+%26quot%3BGilbert%2C+Jean+Paul%26quot%3B&posInPage=1&bookmark=a74d3cb1-c4ef-4224-93a8-8552bf10b70e&queryid=8140ab35-0f69-4e1e-93cf-4d7dea9245a5. Direction de l'industrie du bois, MER, 1985. Consulté le 26 mars 2016.

6 http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=3&file=/A_18_1/A18_1R8.HTM Règlement sur les permis d'exploitation d'usines de transformation du bois. Consulté le 26 mars 2016.

7 http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/M_25_2/M25_2.html Chap. M-25.2 et décret 381-2014 du 7 mai 2014. Consulté le 26 mars 2016.

L'industrie des produits alimentaires comprend la fabrication des aliments et des boissons. Les statistiques nous apprennent qu'elle était tout aussi importante que celle des produits forestiers. À partir du début des années 1970, le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation⁹ s'impliqua dans le développement de l'industrie agroalimentaire en offrant une aide technique et financière aux entreprises des filières de la viande, des produits laitiers et des fruits et légumes. De plus, la Société d'investissement en agroalimentaire (SOQUIA) fut mise sur pied en 1975 pour appuyer le développement de cette industrie.



En 1979, les pêcheries et le développement de l'industrie des produits alimentaires furent détachés du ministère de l'Industrie et du Commerce, à l'exception des boissons alcoolisées, et confiés au

ministère de l'Agriculture. Ce dernier prit alors un nom décrivant sa nouvelle couverture sectorielle, soit le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ou MAPAQ⁹. L'appui au développement des meuneries, raffineries de sucre, biscuiteries, boulangeries, pâtisseries, confiseries, conserveries, laiteries, beurreries, fromageries, abattoirs, conditionnement des viandes, charcuteries, etc. allait dorénavant se réaliser en synergie avec la gestion de l'agriculture et de la pêche.

Le développement industriel de la transformation première des métaux par les aciéries, les fonderies, les affineries de cuivre et de zinc et celui des minéraux par les cimenteries, les verreries, les usines de produits chimiques inorganiques, etc. aurait pu être transféré à cette époque, à l'exemple des deux précédentes industries manufacturières, au « secteur mines » du ministère de l'Énergie et des Ressources. Il semblerait que l'intention, si tel fut le cas, demeura à l'état de rumeurs ou de discussions pour des raisons inconnues...

En poussant ce raisonnement plus loin, le ministère des Transports aurait pu, par exemple, devenir responsable du développement de l'industrie du matériel de transport (ex.: aéronautique, chantiers navals, véhicules automobiles, matériel ferroviaire, etc.). Mais cette filière, ne pouvant remonter jusqu'à l'exploitation des ressources naturelles, aurait rendu cette intégration beaucoup moins intéressante.

Il y a lieu de penser que le ministère de l'Industrie et du Commerce aurait alors perdu une trop grande partie de sa raison d'être. Déjà, le transfert des industries des produits forestiers et des aliments l'amputait d'environ 30% de la valeur des livraisons de l'industrie manufacturière¹⁰.

L'établissement d'une concertation interministérielle assura une cohérence, un équilibre entre les actions gouvernementales et moyens mis en œuvre pour les différents secteurs de l'industrie manufacturière.

⁹ https://fr.wikipedia.org/wiki/Minist%C3%A8re_de_l%27Agriculture,_des_P%C3%A4cheries_et_de_l%27Alimentation
<http://www.assnat.qc.ca/fr/patrimoine/ministitulaires1.html#agriculture> Consultés le 2 mai 2016.

¹⁰ Source CANSIM, Statistique Canada, catalogue 301-0002

LE MINISTÈRE DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE

Le ministère de l'Industrie et du Commerce continua à jouer un rôle majeur, car plusieurs autres industries manufacturières étaient dans la tourmente, tandis que certaines présentaient un fort potentiel de croissance.

La priorité fut accordée à la relance des secteurs industriels traditionnels, tels que l'industrie de la chaussure, l'industrie du meuble et les industries du textile, de la bonneterie et du vêtement. Ce dernier secteur bénéficiera d'un programme de modernisation qui sera lancé en 1980¹¹. Les industries naissantes de l'informatique, de la robotique, des logiciels ou des secteurs à fort potentiel, comme les industries aéronautique, pharmaceutique, plastiques (plasturgie), recevront une attention particulière.

Dans le but de maximiser les retombées économiques reliées aux investissements de l'ordre de 2,5 milliards \$ de l'industrie des pâtes et papiers, le ministère de l'Industrie et du Commerce procéda à une promotion et un suivi auprès des fabricants de machinerie et d'équipements pour qu'ils puissent profiter le plus possible de cette manne¹².

La Société de développement industriel (SDI), l'Office de planification et de développement du Québec (OPDQ), la Société Générale de financement (SGF) et Rexfor

La Société de développement industriel gérait plusieurs programmes d'aide financière auxquels s'ajoutaient ceux de l'Office de planification et de développement du Québec. Un protocole de partage des industries, selon le code de Classification type, établissement (CTI-É) et mis à jour en 2002 selon le code du Système de classification des industries en Amérique du Nord (SCIAN), intervint entre le ministère de l'Énergie et des Ressources et le ministère

de l'Industrie et du Commerce en 1982. Cela permit d'éviter des chevauchements ou duplications lors de l'analyse des projets soumis par ces deux organismes ou par d'autres institutions gouvernementales (ex. Société Générale de financement). Aucun conflit administratif ne survint.

Le ministre en titre du ministère des Ressources naturelles était aussi le ministre de tutelle de la société d'État REXFOR. Cette société s'impliquait de plus en plus à titre de promoteur et de partenaire dans des projets de transformation manufacturière du bois. Le mandat élargi du Ministère facilita la concertation avec Rexfor.

RÉFLEXION

L'intégration de la gestion des ressources naturelles et du développement industriel au sein du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs et du ministère de l'Agriculture des Pêcheries et de l'Alimentation prévaut toujours, la justification principale à son origine étant demeurée inchangée : la synergie entre l'approvisionnement en matière première et la transformation.

La qualité de la gestion des ressources naturelles renouvelables et leur provenance prennent de plus en plus d'importance auprès des consommateurs. Citons le papier et le bois d'œuvre issus de forêts certifiées et les produits alimentaires certifiés biologiques ou d'appellation réservée. Si l'intégration administrative ne s'était pas réalisée il y a trente-quatre ans, elle serait de toute façon devenue inévitable aujourd'hui.

ÉPILOGUE

J'étais l'un de ceux qui ont muté au ministère de l'Énergie et des Ressources au printemps 1982. Une expérience d'une dizaine d'années en gestion dans des usines de pâtes et papiers m'ouvrit la porte du ministère de l'Industrie et du Commerce et, ensuite, celle du ministère de l'Énergie et des Ressources où j'ai eu le plaisir de diriger la direction du développement de l'industrie des produits forestiers pendant une vingtaine d'années. Je remercie sincèrement les anciens collègues qui m'ont rafraîchi la mémoire au cours de la rédaction de cet article.

11 http://www.banq.qc.ca/collections/collection_numerique/publications_gouvernementales/gazette_officielle/recherche/?keyword=programme%20modernisation%20industrie%20textile&ajouterHistorique=oui Consulté le 5 avril 2016.

12 *La modernisation de l'industrie des pâtes et papiers : opportunités offertes aux industries de fabrication et de services*, Direction générale de l'industrie, Direction des biens d'équipements, MICT, 1982.