



Je concurrencerai mes citoyens?

Mémoire déposé par la Fédération des producteurs de bois du Québec
dans le cadre de la consultation sur le projet de politique des forêts de proximité

Septembre 2011

La Fédération des producteurs de bois du Québec

La Fédération et les 14 syndicats/offices de producteurs de bois du Québec, affiliés à l'UPA, travaillent à la promotion des intérêts de 130 000 propriétaires forestiers – dont 35 000 producteurs de bois – à la mise en valeur des forêts privées québécoises, ainsi qu'à l'organisation d'une mise en marché ordonnée des bois en provenance de ces territoires.

Résumé du mémoire

Au Québec, le marché du bois est imparfait en raison d'un important déséquilibre entre le nombre de vendeurs et d'acheteurs de bois rond. De plus, un des vendeurs, l'État, occupe une position dominante sur ce marché en contribuant aux deux tiers de l'approvisionnement des usines de transformation des bois.

Au cours des cinquante dernières années, l'État québécois a donc graduellement mis en œuvre diverses dispositions légales, sans jamais reculer, pour corriger les imperfections sur les marchés du bois. D'une part, la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche permet aux dizaines de milliers de producteurs de la forêt privée de se regrouper, au sein d'un plan conjoint, pour commercialiser ensemble leurs produits offerts aux acheteurs sur un marché donné. D'autre part, la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier assure un caractère résiduel du bois de la forêt publique sur les marchés afin de maintenir pour les producteurs de la forêt privée, un accès aux usines de transformation.

Le nouveau régime forestier, incluant le projet de politique de forêts de proximité, vient cependant éroder les anciennes dispositions qui équilibrent le rapport de négociation entre les producteurs de la forêt privée et les acheteurs de bois rond, par la multiplication d'une nouvelle catégorie de vendeurs soit le monde municipal, et de nouveaux canaux de commercialisation soit les contrats de vente *ad hoc* pour le bois de la forêt publique.

Ces nouvelles règles auront un impact sur le prix et l'accès aux marchés du bois pour les producteurs de la forêt privée qui sont, paradoxalement, les véritables détenteurs de la forêt de proximité puisque leurs lots entourent nos villes et villages et sont généralement à moins de 100 km des usines de transformation.

Si l'État souhaite créer un statut de gestion distinct pour la forêt publique de proximité, il faudra prévoir des dispositions pour ne pas nuire à ses citoyens propriétaires forestiers. La Fédération des producteurs de bois du Québec recommande donc :

- ❖ d'adopter la désignation de « forêts publiques de proximité » ou « forêts communautaires ». Cette mesure permettra d'éviter qu'il y ait confusion avec la véritable forêt de proximité; la forêt privée.
- ❖ d'inclure le bois de la « forêt publique de proximité » dans la catégorie visée comme source d'approvisionnement résiduel en vertu de l'article 91 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier.
- ❖ d'inciter les délégataires de « forêts publiques de proximité » à utiliser les services de mise en marché du gestionnaire de plan conjoint de son territoire, à l'instar de ce qui se fait déjà dans plusieurs régions pour la vente de bois en provenance des lots intra-municipaux, pour les volumes qui ne seront pas mis aux enchères par le Bureau de mise en marché des bois. Cette mesure permettra d'obtenir un prix du bois qui reflètera mieux sa valeur économique.
- ❖ d'imposer une redevance forestière pour les produits récoltés (bois et autres ressources) dans les « forêts publiques de proximité » car celles-ci appartiennent non seulement aux communautés locales, mais aussi à l'ensemble de la société québécoise qui est en droit d'obtenir une redevance pour l'utilisation de son capital environnemental. À cette redevance s'ajoutera les contributions au Fonds des ressources naturelles et aux organismes de protection des forêts.

Autrement, il est fort à parier que les gestionnaires de ces forêts recevront diverses subventions sylvicoles, sans contribuer au revenu de l'État par le biais des taxes foncières, impôts et redevances. Ce soutien de l'État amplifiera la compétition envers les producteurs de la forêt privée qui doivent, de leur côté, inclure ces dépenses dans leurs coûts d'opération.

- ❖ d'instaurer, dans l'entente de délégation, une obligation de transparence sur les conditions de la vente de bois et les modalités contenues dans les contrats d'aménagement forestier octroyés à des tiers.
- ❖ d'établir des règles sur le prix de réserve du bois aux enchères assurant l'internalisation de l'ensemble des coûts associés à sa production. Cette règle devra s'appliquer à l'ensemble des produits tirés de la forêt.
- ❖ d'offrir, aux producteurs de la forêt privée, des programmes de subventions équivalents à ceux offerts aux gestionnaires de forêts publiques de proximité pour les activités d'aménagement forestier afin de réduire la compétition directe entre les deux modes de tenure.
- ❖ de prévoir une place obligatoire pour les représentants des producteurs de la forêt privée dans les mécanismes de concertation du milieu que le délégataire de gestion devra mettre en œuvre. Cette mesure permettra d'assurer une cohérence dans le développement de ces deux modes de tenure tout en profitant de la complémentarité de l'expertise du monde municipal et des organisations de producteurs de la forêt privée.

**Au Québec,
le marché du bois
est imparfait...**

Au Québec, les usines de transformation comblent leurs besoins d’approvisionnement de fibre vierge par plusieurs sources : bois rond récolté sur les terres publiques, résidus des usines de transformation (copeaux, sciures, rabotures), achats de bois rond de l’extérieur du Québec et bois rond récolté sur les territoires de la forêt privée. Le tableau suivant présente la pondération de ces sources d’approvisionnement.

Tableau 1
Source d’approvisionnement en bois rond des usines québécoises
(moyenne 5 ans : 2006-2010)

Provenance	Nombre de vendeurs	Volume (Mm ³)	Pourcentage de l’approvisionnement (%)
Forêt publique	1	21 117	67
Forêt privée	35 000	5 046	16
Achats de l’extérieur du Québec	Indéterminé	5 147	16
Total		31 310	100

Le marché du bois rond est généralement considéré comme imparfait puisque l’on retrouve un nombre important de vendeurs de bois pour un nombre limité d’acheteurs. Au Québec, cette situation est encore plus visible dans certains segments du marché du bois rond. Dans certains cas des régions, telles le Saguenay-Lac-Saint-Jean et l’Abitibi-Témiscamingue, sont isolées ce qui réduit les possibilités d’exportation de bois dans d’autres régions en raison des coûts de transport. Dans d’autres cas des produits, tels le bois à pâte ou une essence forestière, ne sont consommés que par une ou deux usines dans un segment de marché donné. Cette position est accentuée par la position dominante d’un vendeur, l’État québécois, qui fournit près des deux tiers de l’approvisionnement en bois rond des usines de transformation.

Il en résulte une position difficile pour les vendeurs de bois rond qui doivent intervenir sur des segments de marché qui ne rémunèrent pas toujours l’ensemble de leurs coûts de production en raison d’un pouvoir de négociation défavorable.

**... mais le
législateur a
prévu des
mécanismes pour
équilibrer le
rapport de
négociation entre
vendeurs et
acheteurs de bois**

Au cours des cinquante dernières années, l’État québécois a graduellement mis en œuvre diverses dispositions légales, sans jamais reculer, pour corriger les imperfections sur les marchés du bois. D’une part, la Loi sur la mise en marché des produits agricoles, alimentaires et de la pêche permet aux dizaines de milliers de producteurs de bois de la forêt privée de se regrouper, au sein d’un plan conjoint, pour commercialiser ensemble leurs produits offerts aux acheteurs sur un marché donné. D’autre part, la Loi sur les forêts assure un caractère résiduel du bois de la forêt publique sur les marchés afin de maintenir pour les producteurs de la forêt privée, un accès aux usines de transformation.

Ainsi, le bois de la forêt publique constitue une source résiduelle d’approvisionnement devant être récoltée lorsque les autres sources ont été utilisées. Le ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) doit donc octroyer du bois de la forêt publique en fonction des volumes disponibles d’autres provenances. Ce principe permet, théoriquement, de réduire la pression sur les ressources forestières publiques, et de limiter la compétition de l’État sur le secteur privé qui peut fournir une partie de l’approvisionnement en bois aux usines de transformation. Si le MRNF n’applique pas rigoureusement ce principe, les producteurs de bois de la forêt privée subissent alors la

dure compétition de l'État pour l'accès aux marchés des bois.

De plus, le regroupement de l'ensemble des producteurs de bois au sein d'une même organisation permet d'établir un rapport de négociation plus équilibré sur les marchés.

Ces deux facteurs ont ultimement un effet sur l'accès aux marchés et les prix du bois des producteurs de la forêt privée reflètent mieux leurs coûts de production.

En l'absence de ces dispositions législatives, quelques gros producteurs de bois accapareraient une large portion du marché à un prix qui bloquerait l'accès régulier aux autres producteurs ayant des coûts de production supérieurs. L'industrie forestière se priverait ainsi de la mise en valeur de dizaines de milliers de propriétés forestières, ce qui aurait peu d'impacts à court terme, mais hypothéquerait l'approvisionnement en bois sur une plus longue période. L'avenir d'une industrie forestière prospère dépend plutôt, nous en sommes convaincus, de la mise en valeur de l'ensemble de la forêt privée où l'objectif de production de bois apparaît culturellement complémentaire aux autres objectifs de possession d'un lot boisé.

Les nouvelles politiques viennent cependant miner les anciennes dispositions pour équilibrer le rapport de négociation

Le nouveau régime forestier, défini par la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier et ses politiques afférentes, vient bouleverser le marché du bois de plusieurs façons et augmentera la concurrence avec les producteurs de bois de la forêt privée. Cette concurrence a le potentiel de réduire le prix du bois rond et l'accès aux marchés pour les producteurs de la forêt privée. Cette situation est dramatique car l'État accroît sa compétition face à ses propres citoyens, et ce sans que le bénéfice de cette alternative pour la société québécoise en soit démontré.

En premier lieu, l'introduction d'une formule de mise aux enchères d'une partie des bois de la forêt publique vient accroître la difficulté d'appliquer le principe de résidualité, si ces ventes surviennent sans tenir compte de la disponibilité de bois en forêt privée, car une nouvelle source d'approvisionnement ponctuel, à bas prix, se présente aux industriels de transformation. Le MRNF nous a d'ailleurs fait part de son intention de commercialiser, en priorité, de 5 à 6 Mm³ de bois en provenance de la forêt publique à chaque année. Une usine qui ne souhaite pas faire affaire avec les producteurs de la forêt privée aura désormais la latitude de s'approvisionner sur le marché des enchères.

En second lieu, l'introduction des dispositions de la politique de proximité ne vient pas améliorer la situation sur les marchés par l'introduction de nouveaux vendeurs, souvent sans grande expérience du marché du bois rond et avec un pouvoir de négociation limité en raison des volumes à leur disposition. Bien qu'il s'agisse des mêmes volumes en provenance de la forêt publique qu'actuellement, ceux-ci se trouveront exclus du mécanisme de calcul de la résidualité de la forêt publique, puisque le MRNF ne contrôlera pas le moment d'entrée de ces bois sur les marchés.

De plus, l'obligation éventuelle de commercialiser du bois des forêts de proximité par le biais du Bureau de mise en marché des bois n'est guère rassurante. Les premières mises aux enchères, réalisées en 2011, ont d'ailleurs attiré des enchérisseurs peu disposés à payer plus que les redevances forestières existantes.

Ce constat est d'autant plus alarmant que les prix obtenus à ces enchères influenceront directement les redevances forestières pour les bois des forêts publiques...

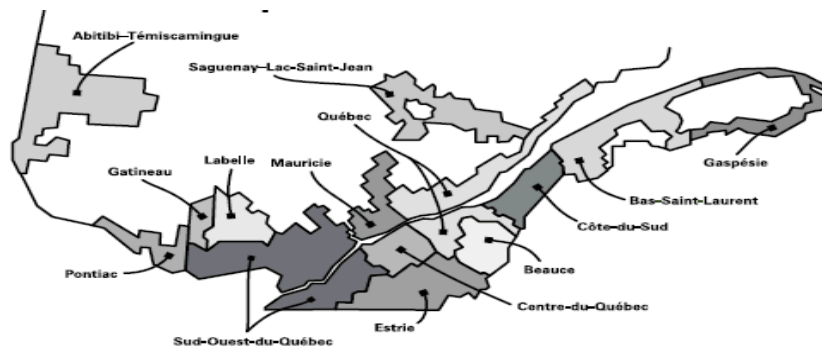
Enfin, le processus de régionalisation de la gestion du territoire, que nous ne dénonçons pas, pourrait avoir un effet pervers sur les marchés du bois qui se définissent aujourd’hui sur des territoires qui dépassent la municipalité, la municipalité régionale de comté et même la région administrative. La réduction du nombre d’usines, consommatrices de matière ligneuse, a accru le transport d’une région à une autre. Il s’agit d’une réalité que les producteurs de bois de la forêt privée connaissent bien car certains de leurs produits traversent malheureusement une ou plusieurs régions pour trouver preneur. Cette réalité demande une meilleure coordination régionale et suprarégionale entre tous les vendeurs de matière ligneuse. C’est pourquoi, il serait avantageux que le monde municipal profite de la complémentarité de l’expertise et des connaissances des producteurs de bois de la forêt privée. Une collaboration étroite des producteurs de bois dans les différents projets permettra d’assurer une vision globale et durable dans la contribution des forêts publiques de proximité au développement régional.

La véritable forêt de proximité est pourtant la forêt privée

Encore une fois, la lecture du projet de politique du MRNF laisse croire que la forêt privée n’existe pas puisque ce mode de tenure n’est, à aucune occasion, évoqué dans le document de consultation. Pourtant, la forêt privée constitue la véritable forêt de proximité.

La forêt privée représente 10 % du territoire forestier productif et 56 % du territoire privé du Québec¹. Les forêts qui entourent nos communautés urbaines et rurales sont très majoritairement des boisés privés appartenant à quelque 130 000 propriétaires terriens². Lorsque nous sillonnons la campagne québécoise, le paysage forestier est composé majoritairement de lots boisés privés. La majorité de ces forêts sont situées au sud du Québec, mais aussi en Abitibi-Témiscamingue, sur la Côte-Nord et au Saguenay-Lac-Saint-Jean (voir figure 1.1)².

Figure 1.1
Répartition de la forêt privée au Québec (en gris)



Depuis la colonisation, le territoire de la forêt privée a contribué au développement du pays en fournissant emplois et biens forestiers primaires. Un même lot a ainsi fait l’objet de plusieurs récoltes de bois au cours des derniers siècles.

¹ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec. 2006. *Ressources et industries forestières, portrait statistique*. www.mrnf.gouv.qc.ca

² Nadeau, S. 2001. *Les propriétaires forestiers et leurs forêts : portrait de la situation dans quelques régions du Québec*. Rapport interne du Service canadien des forêts : 41 p.

Aujourd'hui, les activités en forêt privée contribuent de façon significative au développement des communautés rurales du Québec. Ces activités sont multiples :

- Environ 35 000 propriétaires disposent de plans d'aménagement forestier et sont légalement reconnus comme producteurs forestiers. Les boisés visés par ces plans représentent 46 % du territoire de la forêt privée³. Des milliers de travailleurs et professionnels forestiers accompagnent ces propriétaires dans la mise en valeur de leur patrimoine et les investissements en sylviculture s'élevaient à près de 65 millions de dollars annuellement⁴.
- La mise en valeur de la forêt privée procure un revenu principal ou d'appoint à des milliers de propriétaires forestiers puisque 20 000 d'entre eux mettent du bois en marché au cours d'une année et 3 000 producteurs en tirent leur revenu principal⁵. La valeur des bois récoltés par ces producteurs, et destinés aux usines de pâtes et papiers, de sciage, de déroulage et de panneaux, s'élève à plus de 300 millions de dollars en dehors la période de crise vécue actuellement⁶. L'approvisionnement en provenance de la forêt privée correspond aujourd'hui à 20 % de l'approvisionnement total des usines de transformation du Québec⁷.
- La production de sirop d'érable génère des revenus de ventes de 250 millions de dollars annuellement pour les 7 300 producteurs acéricoles du Québec⁸;
- La production d'arbres de Noël génère des revenus de ventes de 50 millions de dollars annuellement pour les producteurs⁹;
- La pêche, la chasse et les activités fauniques sans prélèvement attirent 2 millions d'usagers qui dépensent 381 millions de dollars annuellement¹⁰. On estime que la moitié de ces activités se pratiquent sur les terres privées générant des revenus de plusieurs millions de dollars pour les propriétaires de boisés et des taxes et impôts pour les gouvernements¹¹.

En aval, ces biens et services contribuent directement à d'importantes industries de la transformation alimentaire et forestière, de la récréation et du tourisme. La production de la forêt privée est donc critique pour le développement de l'économie de plusieurs communautés rurales.

Au-delà des chiffres, la foresterie contribue à la vitalité des communautés rurales du Québec par l'épanouissement d'entreprises bien implantées dans leur milieu. Les producteurs forestiers occupent fièrement le territoire rural, vivent dans les communautés, embauchent localement et investissent prioritairement dans les entreprises régionales.

³ Ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec. 2006. *Cahier des décisions de la rencontre des partenaires de la forêt privée*. Document interne : 26 p.

⁴ www.mrnf.gouv.qc.ca : Ce montant inclut la part de l'État (50 millions \$), de l'industrie forestière (4 millions \$) et des propriétaires (10 millions \$)

⁵ Fédération des producteurs de bois du Québec. 2007. Compilation interne.

⁶ Fédération des producteurs de bois du Québec. *Rapports annuels*. www.fpbq.qc.ca

⁷ MRNF. 2006. *Ressources et industries forestières, portrait statistique*. www.mrnf.gouv.qc.ca

⁸ Fédération des producteurs acéricoles du Québec. 2010. *Rapport annuel 2009-2010* : 40 p.

⁹ MRNF. 2006. *Ressources et industries forestières, portrait statistique*. www.mrnf.gouv.qc.ca

¹⁰ Québec. 2007. *Le tourisme lié à la faune : une contribution significative à l'économie régionale*.

www.faunenatureenchiffres.gouv.qc.ca: 15 p. (p.3)

¹¹ www.mrnf.gouv.qc.ca/forets/privees/index.jsp

Des ajustements doivent donc être apportés à la politique de forêt de proximité pour éviter les dommages collatéraux

Si l'État souhaite créer un statut distinct de gestion pour la forêt publique de proximité, il devra prévoir des dispositions pour ne pas nuire à ses citoyens propriétaires forestiers. La Fédération des producteurs de bois du Québec recommande donc :

- ❖ d'adopter la désignation de « forêts publiques de proximité » ou « forêts communautaires ». Cette mesure permettra d'éviter qu'il y ait confusion avec la véritable forêt de proximité; la forêt privée.
- ❖ d'inclure le bois de la « forêt publique de proximité » dans la catégorie visée comme source d'approvisionnement résiduel en vertu de l'article 91 de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier.
- ❖ d'inciter les délégataires de « forêts publiques de proximité » à utiliser les services de mise en marché du gestionnaire de plan conjoint de son territoire, à l'instar de ce qui se fait déjà dans plusieurs régions pour la vente de bois en provenance des lots intra-municipaux, pour les volumes qui ne seront pas mis aux enchères par le Bureau de mise en marché des bois. Cette mesure permettra d'obtenir un prix du bois qui reflètera mieux sa valeur économique.
- ❖ d'imposer une redevance forestière pour les produits récoltés (bois et autres ressources) dans les « forêts publiques de proximité » car celles-ci appartiennent non seulement aux communautés locales, mais aussi à l'ensemble de la société québécoise qui est en droit d'obtenir une redevance pour l'utilisation de son capital environnemental. À cette redevance s'ajoutera les contributions au Fonds des ressources naturelles et aux organismes de protection des forêts.

Autrement, il est fort à parier que les gestionnaires de ces forêts recevront diverses subventions sylvicoles, sans contribuer au revenu de l'État par le biais des taxes foncières, impôts et redevances. Ce soutien de l'État amplifiera la compétition envers les producteurs de la forêt privée qui doivent, de leur côté, inclure ces dépenses dans leurs coûts d'opération.

- ❖ d'instaurer, dans l'entente de délégation, une obligation de transparence sur les conditions de la vente de bois et les modalités contenues dans les contrats d'aménagement forestier octroyés à des tiers.
- ❖ d'établir des règles sur le prix de réserve du bois aux enchères assurant l'internalisation de l'ensemble des coûts associés à sa production. Cette règle devra s'appliquer à l'ensemble des produits tirés de la forêt.
- ❖ d'offrir, aux producteurs de la forêt privée, des programmes de subventions équivalents à ceux offerts aux gestionnaires de forêts publiques de proximité pour les activités d'aménagement forestier afin de réduire la compétition directe entre les deux modes de tenure.
- ❖ de prévoir une place obligatoire pour les représentants des producteurs de la forêt privée dans les mécanismes de concertation du milieu que le délégataire de gestion devra mettre en œuvre. Cette mesure permettra d'assurer une cohérence dans le développement de ces deux modes de tenure tout en profitant de la complémentarité de l'expertise du monde municipal et des organisations de producteurs de la forêt privée.

Annexe 1

Le Tableau 2 illustre les diverses sources d’approvisionnement disponibles pour les usines de transformation des bois : achat de matière ligneuse en Ontario, Nouveau-Brunswick et États-Unis, achat de bois de la forêt publique québécoise mis aux enchères par le MRNF, achat de bois des futurs délégataires de forêts publiques de proximité, achats de résidus de scieries, utilisation de garanties d’approvisionnement de bois de la forêt publique et achat de bois de la forêt privée. Dans un contexte de ralentissement économique, comme nous le vivons depuis cinq ans, la compétition entre ces divers vendeurs de fibre est forte. Les producteurs de bois de la forêt privée qui vivent des contraintes spécifiques à leur mode de tenure tels des opérations à plus petite échelle, une cohabitation avec d’autres acteurs de la société, le paiement de taxes foncières en croissance, le paiement hypothécaire et autres, se retrouvent en position de repli sur les marchés.

Tableau 2

Scénarios d’approvisionnement des usines québécoises de transformation de produits forestiers : Qui vend son bois en premier?

Scénario de consommation des usines	Demande des usines	Offre des forêts de l’extérieur du Québec et de la forêt publique du Québec						Part restante pour la forêt privée ¹²	Livraisons historiques de la forêt privée ¹³
		Achat de l’extérieur du Québec ¹⁴	Bois rond de la forêt publique mis aux enchères ¹⁵	Bois de la future forêt publique de proximité ¹⁶	Garanties d’approvisionnement de la forêt publique (70 % CAAF 2009) ¹⁷	Résidus des scieries ¹⁸	Total		
		Mm ³	Mm ³	Mm ³	Mm ³	Mm ³	Mm ³	Mm ³	Mm ³
Optimiste ¹⁹	71,6	5,3	6,0	1,6	19,4	17,1	49,4	22,2	7,4
Pessimiste ²⁰	38,6	5,3	6,0	1,6	19,4	17,1	49,4	0	7,4

Compilation : Fédération des producteurs de bois du Québec

Ce tableau ne présente qu’un résumé qui doit être nuancé par des analyses plus précises entre les différents marchés de la fibre définis sur une base géographique, d’essences forestières et de produits forestiers transformés.

¹² Demande de matière ligneuse des usines moins l’offre de matière ligneuse en provenance de l’extérieur du Québec et des forêts publiques québécoises.

¹³ Livraisons moyennes entre 1996 et 2009 en provenance de la forêt privée.

¹⁴ Moyenne entre 1996 et 2009 des livraisons de bois ronds en provenance de l’extérieur du Québec.

¹⁵ Communication avec le Bureau de mise en marché des bois.

¹⁶ Selon le document de consultation du MRNF sur les orientations relatives à la mise en place au fonctionnement des forêts de proximité.

¹⁷ Hypothèse de travail à l’aide des données du MRNF (division de l’évaluation de la demande)

¹⁸ Hypothèse de travail à l’aide des données du MRNF (division de l’évaluation de la demande)

¹⁹ Correspond à la consommation de matière ligneuse, toutes essences, de 2000.

²⁰ Correspond à la consommation de matière ligneuse, toutes essences, de 2009.