

COMMENT RÉSOUDRE LA CRISE DU SECTEUR FORESTIER?

La crise du secteur forestier québécois retient l'attention en raison des fermetures d'usines et des pertes d'emplois qui en découlent. Ce n'est cependant pas la première crise que traverse cette industrie. Déjà, à la fin des années 1970, pour pallier une compétitivité défaillante, l'industrie papetière québécoise avait investi 1,25 milliard \$ de ses propres capitaux et 250 millions \$ provenant des gouvernements fédéral et provincial afin de moderniser ses installations. Grâce à des marchés en croissance, la hausse de productivité résultant de ces investissements s'est réalisée sans perte d'emplois.



Cette Note économique a été préparée par **André Duchesne**, ingénieur forestier, ancien président et directeur général de l'Association des industries forestières du Québec et récipiendaire du prix « Idée entrepreneuriale George Petty » 2007 de l'IEDM.

Dix ans plus tard, au début des années 1990, la concurrence étrangère a provoqué une autre crise, exacerbée par les importants investissements nécessaires pour se conformer aux nouveaux règlements environnementaux canadiens et québécois. Cette crise a forcé le changement de vocation de plusieurs usines et provoqué des milliers de mises à pied. Pendant ce temps, les États-Unis infligeaient au secteur du sciage résineux une série de contestations qui se soldèrent pour le Canada par des quotas et taxes à l'exportation ainsi que par des droits compensateurs. Il n'est donc pas surprenant de constater que, pour les quinze dernières années, le rendement sur le capital utilisé par le secteur forestier¹ est presque toujours inférieur au coût d'emprunt des capitaux nécessaires pour améliorer les équipements. Il en résulte un secteur industriel affaibli, qui perd peu à peu sa capacité de répondre à la concurrence mondiale.

Les défis de l'industrie forestière

L'industrie est confrontée à de nombreux défis particulièrement exigeants. L'appréciation du dollar canadien par rapport au dollar américain rend nos produits plus coûteux à l'exportation. Comme le secteur forestier québécois exporte 75 % de sa production aux États-Unis et que les prix sont fixés en dollars américains, chaque hausse d'un cent de notre dollar représente, en l'absence d'ajustement de prix, des pertes de revenus

de plus de 100 millions \$ par an pour notre industrie. La hausse du prix de l'énergie est aussi un facteur important puisque le séchage du papier nécessite plus de 2500 kWh par tonne produite. Chaque hausse d'un cent du tarif représente donc un coût supplémentaire de 25 \$ la tonne. Comme le prix du papier journal peine à atteindre 600 \$ la tonne, de telles augmentations sont du même ordre que la marge bénéficiaire nette des usines. Les usines papetières doivent aussi,

comme la plupart des entreprises, assumer la taxe sur le capital que les deux gouvernements ont finalement décidé d'abolir très graduellement et qui coûte environ 10 \$ la tonne.



Le coût de la matière première est aussi à la hausse, à cause des mesures de protection de l'environnement forestier, des redevances plus élevées exigées par le gouvernement, des lourdeurs

administratives et de la propension du gouvernement à imposer à l'industrie forestière l'ensemble des coûts de l'aménagement forestier, incluant ceux visant les ressources autres que le bois. Les interventions américaines dans le secteur du sciage ont entraîné des pertes de centaines de millions de dollars en honoraires d'avocats, frais d'intérêts sur les droits finalement remboursés par les États-Unis, droits non remboursés, pertes de marché, etc. Enfin, les travaux de la Commission Coulombe sur la gestion de la forêt publique québécoise en 2004 ont conduit à une réduction de plus de 20 % du volume de

1. La plupart des données citées dans ce document proviennent du Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *Ressources et industries forestières (Édition complète)*, 2007, <http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/connaissances/connaissances-statistiques-complete.jsp>.

récolte admissible, à la suite de la mise à jour des données sur la régénération et la croissance des peuplements forestiers et au retrait, dans le calcul de la récolte admissible, des territoires affectés à d'autres fins que la production de matière ligneuse. Plusieurs usines ont donc vu leur approvisionnement sérieusement amputé.

C'est donc un ensemble de facteurs qui ont progressivement rendu le secteur forestier vulnérable et amené la fermeture, depuis 2006, d'une usine sur six au Québec, ce qui implique la perte de plus de 10 000 emplois bien rémunérés². Le ralentissement du secteur forestier, qui a produit 4,6 % de l'activité économique totale au Québec en 2004, pèsera lourdement sur toute l'économie du Québec. Ainsi, le secteur forestier doit nécessairement innover et augmenter sa productivité ainsi que l'efficacité avec laquelle il transforme ses intrants en produits finis à plus grande valeur ajoutée afin de rester profitable et concurrentiel.

Le retour de la compétitivité et des profits qui en découleront ne sera pas facile à réaliser et passera nécessairement par une augmentation de la taille des principales entreprises du secteur. D'un point de vue québécois, les Abitibi, Bowater, Domtar et Kruger, pour ne citer que celles-ci, font figure de géantes. Pourtant, si toutes les entreprises forestières du Québec étaient regroupées en une seule, avec des ventes totales de plus de 13 milliards \$ par an, cette entreprise se classerait à peine parmi les dix plus grosses forestières du monde. Les fusions récentes ou annoncées permettront à des entreprises qui opèrent en partie au Québec de se tailler une place déterminante dans le marché mondial de certains produits spécifiques : il n'y a guère d'autre choix que d'accepter et de relever les défis d'un tel gigantisme pour en recueillir une partie des avantages, par ailleurs potentiellement importants.

Des solutions pour mettre fin à la crise

Pour amortir l'impact d'une crise telle que celle décrite ci-dessus, la réaction habituelle est de réclamer l'aide des gouvernements, qui prend principalement la forme de dégrèvements d'impôts, d'aide à l'investissement et de subventions plus ou moins subtilement conçues pour être tolérées par les concurrents étrangers dans le cadre des ententes commerciales internationales et par les contribuables qui souvent n'arrivent que difficilement à s'y retrouver. Cette approche n'a qu'une portée à court terme et ne saurait sortir de manière durable le secteur forestier du marasme où il est enlisé.

Pour saisir l'ampleur des changements, des innovations et des gains de productivité qui sont nécessaires, il suffit de constater que près de 75 % de la matière ligneuse résineuse récoltée sert à fabriquer du bois de sciage et du papier journal. Non seulement le marché pour ces deux produits sera-t-il en décroissance dans les années à venir, mais il s'agit aussi de ceux qui ont une basse valeur ajoutée parmi la panoplie de produits issus de la forêt. Pour assurer la survie d'une partie du secteur forestier, il faut donc miser sur les usines et les entreprises les plus dynamiques et s'assurer que les forces du marché jouent en leur faveur et leur permettent de grandir.

Le coût de la matière ligneuse livrée aux usines du Québec est un élément particulièrement important et constitue donc un dossier où un changement des politiques publiques en cause pourrait avoir un impact significatif. Dans ce contexte, le développement d'un marché concurrentiel efficace pour la matière ligneuse présenterait plusieurs avantages qui tendraient à rendre l'industrie plus compétitive, plus résiliente et plus stable.

L'industrie forestière a utilisé au Québec en 2005 un total de 44 millions de mètres cubes de matière ligneuse dont 66 % provenaient des forêts publiques, 16 % des forêts privées et le reste de l'extérieur du Québec. En forêt publique, presque tout le volume est récolté dans le cadre de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF) qui autorisent, sous certaines conditions, une usine à récolter une partie ou la totalité de l'approvisionnement dont elle a besoin.

La *Loi sur les forêts* ne permet pas le transfert de bois d'une usine à l'autre sans une autorisation expresse du ministre des Ressources naturelles et de la Faune. Un tel mécanisme freine la réalisation des économies d'échelle et la hausse de productivité que la consolidation des opérations est susceptible d'apporter. En effet, le ministre est légalement et politiquement incapable de révoquer le CAAF d'une usine, même fermée, tant que les délais prévus dans la *Loi* ne sont pas expirés et même tant que subsiste un espoir de réouverture. Dans le contexte des réductions de récolte décidées par le forestier en chef, le gouvernement pourrait modifier la *Loi* pour permettre au ministre de transférer immédiatement le CAAF des usines fermées.

Si toutes les entreprises forestières du Québec étaient regroupées en une seule, cette dernière se classerait à peine parmi les dix plus grosses forestières du monde.

2. Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *Sommaire de l'emploi dans l'industrie forestière par catégories d'usines*, 15 août 2007, <http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/forets/entreprises/usine-emploi.pdf>.

TABLEAU 1
Possibilités de nouveaux contrats suite à la réforme proposée des CAAF

	Fermetures d'usines depuis le 1er avril 2005	Volume (m ³) des CAAF		Part de l'ensemble des CAAF
		résineux	feuillus	
Permanentes	13	1 031 000	365 000	3,9 %
Indéterminées	53	10 267 000	2 183 000	35,2 %
Totales	66	11 298 000	2 548 000	39,2 %

Source : Estimations de l'auteur à partir de données du Ministère des Ressources naturelles et de la Faune et du Conseil de l'industrie forestière du Québec.

La création d'un marché concurrentiel des produits et services forestiers

Les territoires forestiers pourraient faire l'objet d'un nouveau type de contrat, sans lien avec une usine, qui autoriserait son titulaire, en contrepartie d'un loyer annuel et du respect de conditions visant la pérennité des ressources ligneuses et fauniques, à vendre celles-ci sur le marché.

Ce nouveau type de contrat sur les terres publiques favoriserait le développement d'une industrie de l'aménagement forestier distincte de l'industrie forestière traditionnelle, pour laquelle cette activité ne constitue qu'un coût à réduire le plus possible. Cette nouvelle approche permettrait de responsabiliser les entreprises quant à l'aménagement intégré de l'ensemble des ressources forestières et d'utiliser les forces du marché pour aider à résorber le vieux conflit d'usage entre les utilisateurs de matière ligneuse, les chasseurs, pêcheurs, campeurs, villégiateurs, amants de la nature et tous les autres utilisateurs de la forêt. En effet, en tentant d'optimiser ses revenus, le détenteur d'un tel contrat serait ouvert à la demande pour chacun des usages tout autant qu'au coût de fourniture de chacun des biens et services de la forêt. Par exemple, en raison des fermetures déjà connues, un marché de plusieurs millions de mètres cubes serait alors créé, accessible à toute usine existante ou nouvelle en mesure de payer la valeur concurrentielle de ces bois. Les usines les plus profitables seraient les plus susceptibles de mettre la main sur cet approvisionnement, puisque ce sont celles dont la marge de manœuvre et les possibilités de développement sont les plus grandes.

La création d'un marché concurrentiel efficace pour la matière ligneuse aurait aussi un impact sur le prix du bois en provenance de la forêt privée. Ce bois est mis en marché par l'intermédiaire

des syndicats et offices de producteurs de bois des différentes régions, à un prix ultimement déterminé par la Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec. En l'absence d'un marché de taille importante, la Régie peine à établir un prix équitable à partir des maigres données de marché disponibles et voit sa crédibilité affaiblie auprès de l'industrie, qui estime qu'elle prend trop souvent parti pour les producteurs. Un véritable marché tendrait à résorber ce litige qui perdure depuis des décennies et qui représente un coût non négligeable pour les producteurs privés, les acheteurs industriels et le gouvernement.

Le développement d'un marché concurrentiel efficace pour la matière ligneuse présenterait plusieurs avantages qui tendraient à rendre l'industrie plus compétitive, plus résiliente et plus stable.

La réduction des coûts d'administration et la simplification des procédures

D'autres mesures pourraient faire baisser le prix du bois en forêt publique. La procédure administrative exigée par le gouvernement pour encadrer la planification et le suivi de la récolte représente à elle seule une partie importante du coût de la matière ligneuse récoltée. Le ministre a promis d'augmenter l'efficacité et l'efficience des processus administratifs afin de réduire le coût du d'ici la fin de l'année; il a chiffré cette réduction à 2 \$ le mètre cube. Même si cette économie semble bien mince sur le coût total moyen de plus de 60 \$ le mètre cube, elle se verra multipliée par les conséquences de cette simplification administrative sur les opérations de récolte et d'aménagement elles-mêmes et pourrait représenter dès lors des dizaines de millions d'économies annuelles récurrentes grâce aux gains d'efficience dans l'administration des procédures d'encadrement de la planification et le suivi de la récolte.

Un partage équitable des coûts

Le Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État, qui régit la récolte et les traitements sylvicoles, impose aux opérateurs forestiers le coût des mesures

de protection et d'aménagement des autres ressources forestières, notamment la faune et l'eau. Les entreprises qui oeuvrent dans ces derniers secteurs bénéficient donc d'une subvention implicite provenant du secteur forestier. Sans tenter de vider le débat de la valeur relative de la matière ligneuse et de la faune, force est de reconnaître que tout le monde utilise les chemins construits et entretenus selon les normes gouvernementales par l'industrie forestière et que bien peu d'utilisateurs en partagent les frais. Un partage équitable, basé sur une approche rigoureuse, transparente, indépendante et crédible, abaisserait le coût du bois pour les opérateurs forestiers, car les chemins accaparent environ 20 % du coût total d'un mètre cube de bois³.

Le marché secondaire de l'électricité en cogénération

L'énergie électrique utilisée par les papetières représente environ 10 % des ventes d'Hydro-Québec. Cette société d'État est tenue d'offrir l'électricité à un tarif uniforme partout sur son territoire (en l'occurrence, le tarif L, destiné aux grandes entreprises). Il n'est donc pas rare qu'Hydro-Québec subisse des pertes sur les kWh vendus à une entreprise située loin des grands barrages hydroélectriques, une situation fréquente dans l'industrie forestière. En plus des produits de la forêt, les entreprises forestières produisent souvent de l'électricité en cogénération comme sous-produit de leurs opérations. Cette production d'électricité peut avoir une grande valeur pour Hydro-Québec qui pourrait en se la procurant réduire ses coûts, parfois de manière importante. Dans la mesure où Hydro-Québec est tenue par la loi de vendre l'électricité à un tarif uniforme par catégorie de clients, l'énergie électrique produite par les entreprises forestières

La procédure administrative exigée par le gouvernement pour encadrer la planification et le suivi de la récolte représente à elle seule une partie importante du coût de la matière ligneuse récoltée.

est un produit qu'elles pourraient valoriser en partageant la rente ainsi générée avec Hydro-Québec. En effet, cette dernière aurait intérêt à valoriser l'électricité éventuellement produite par les usines des entreprises forestières à un niveau égal à la différence entre son tarif L et le coût qu'elle doit encourir pour approvisionner les usines en question. Elle se retrouverait ainsi avec des millions de kWh qu'elle pourrait vendre à profit sur les marchés extérieurs ou utiliser pour éviter de construire de nouvelles installations. Le partage des bénéfices associés à ce marché secondaire de l'électricité produite en cogénération par les entreprises forestières permettrait à ces dernières de dégager des revenus importants.

Conclusion

En définissant et favorisant des solutions et processus concurrentiels, on pourrait permettre à l'industrie forestière de répondre efficacement à la concurrence internationale et de conserver son rôle clé dans le développement du Québec sans recourir à des subventions. Pour y arriver, le gouvernement doit cependant revoir l'approche utilisée pour assurer la protection de cette richesse naturelle qu'est la forêt. De son côté, l'industrie n'a d'autre choix que de résorber ses opérations déficitaires et de concentrer ses efforts de relance sur les usines les plus susceptibles de générer des bénéfices réguliers. Il faut dès maintenant mettre en œuvre des programmes majeurs d'ajustement et d'adaptation, tant pour les entreprises et les travailleurs que pour les régions concernées, afin que l'industrie forestière puisse relever les défis avec lesquels elle est aux prises, connaître un développement durable et contribuer véritablement à la création de richesse pour tout le Québec.



Institut économique de Montréal
6708, rue Saint-Hubert
Montréal (Québec)
Canada H2S 2M6
Téléphone (514) 273-0969
Télécopieur (514) 273-2581
Site Web www.iedm.org

L'Institut économique de Montréal (IEDM) est un institut de recherche et d'éducation indépendant, non partisan et sans but lucratif. Il œuvre à la promotion de l'approche économique dans l'étude des politiques publiques.

Fruit de l'initiative commune d'entrepreneurs, d'universitaires et d'économistes, l'IEDM n'accepte aucun financement public.

Abonnement annuel aux publications de l'Institut économique de Montréal : 125,00 \$.

Présidente du conseil :
HÉLÈNE DESMARAIS

Président :
PAUL DANIEL MULLER

Vice-président et économiste en chef :
MARCEL BOYER

Les opinions émises dans cette publication ne représentent pas nécessairement celles de l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration.

La présente publication n'implique aucunement que l'Institut économique de Montréal ou des membres de son conseil d'administration souhaitent l'adoption ou le rejet d'un projet de loi, quel qu'il soit.

Reproduction autorisée à des fins éducatives et non commerciales à condition de mentionner la source.

Institut économique de Montréal
© 2007

Imprimé au Canada

Illustration :
Benoit Lafond

Infographie :
Valna inc.

3. Le partage efficace des coûts communs est un facteur important de compétitivité. Voir à ce sujet M. Boyer, M. Moreaux et M. Truchon, *Partage des coûts et tarification des infrastructures*, CIRANO, 2006, <http://cirano.qc.ca/pdf/publication/2006MO-01.pdf>.