



Cahier de recherche
Continentalisation
ISSN 1714-7638

LES POLITIQUES FORESTIÈRES DU QUÉBEC ET LE DIFFÉREND SUR LE BOIS D'OEUVRE

ÉRIC JASMIN ET GILBERT GAGNÉ



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

SEPTEMBRE 2008

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

INTRODUCTION

Le conflit à propos des exportations canadiennes de bois d'œuvre vers les États-Unis perdure depuis 1982 et la conclusion de cette dispute semble encore loin, malgré l'entente en place depuis octobre 2006¹. Le Québec, de même que l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba, sont particulièrement pointés du doigt par le Département américain du commerce. Celui-ci reproche à l'industrie forestière canadienne d'être injustement subventionnée, à travers un système de redevances payables aux gouvernements provinciaux pour la récolte du bois sur les terres publiques.

La guerre entre les deux voisins avait repris de plus belle en 2001, l'année où l'Accord sur le bois d'œuvre résineux de 1996 avait pris fin. Cet accord permettait à la Colombie-Britannique, à l'Alberta, à l'Ontario et au Québec d'exporter jusqu'à 14,7 milliards de pieds-planche de bois d'œuvre par année aux États-Unis. Au-delà de ce quota, une taxe de 50\$ les mille pieds-planche s'appliquait². Cet accord équivalait à un contrôle des États-Unis sur la part de marché qu'occupe le bois canadien dans leur pays.

La dispute autour du bois d'œuvre tient principalement aux différences dans le mode de gestion des forêts au Canada et aux États-Unis. Au Canada, l'exploitation forestière se fait principalement sur des terres publiques, en échange de l'acquittement de droits de coupe payés aux gouvernements par l'industrie forestière. Ces derniers sont généralement calculés à partir de la valeur marchande des bois sur pied déterminée par des enquêtes auprès d'acheteurs de bois. Or, aux États-Unis, l'industrie forestière s'approvisionne surtout sur des terres privées et l'accès à la ressource relève essentiellement de transactions commerciales. Sur les terres publiques, cet accès repose sur un système de ventes aux enchères. Il semble donc que le prix du bois réponde aux exigences du marché, ce qui est moins évident dans le cas du Canada. Par contre, il est important de noter que, contrairement à la vente de bois public, pour les forêts privées, les mêmes méthodes de vente sont utilisées au Québec et aux États-Unis (pour une comparaison des différents régimes forestiers du Québec, du Maine et du Nouveau-Brunswick, voir annexe 1).

¹ Canada, *Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 12 septembre 2006, <<http://www.international.gc.ca/eicb/softwood/pdfs/SLA-fr.pdf>>; *Accord entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique amendement l'Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique fait à Ottawa le 12 septembre 2006*, 12 octobre 2006, <<http://www.international.gc.ca/eicb/softwood/pdfs/Agreementamending-fr.pdf>>.

² Canada, *Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le Gouvernement du Canada et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique*, 29 mai 1996, <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/pdfs/treaty-f.pdf>>.

Les États-Unis accusent donc principalement le régime canadien, entre autres celui du Québec, de subventionner illégalement les producteurs de bois d'œuvre, à travers les droits de coupe dont les montants sont déterminés par les instances gouvernementales. Les Américains imposent des droits compensatoires à l'encontre du Québec et des autres provinces incriminées puisque, selon eux, l'action gouvernementale cause un préjudice à l'industrie forestière américaine. Les États-Unis reprochent également à l'industrie forestière canadienne, y compris les régimes des provinces de l'Atlantique, de vendre son bois d'œuvre à des prix inférieurs à ce qu'il en coûte réellement pour le produire, ce qui constitue du dumping. Des groupes spéciaux de règlement des différends établis en vertu de l'OMC et de l'ALÉNA ont statué qu'il y avait bien une «contribution financière» de la part des pouvoirs publics, sous la forme de la fourniture d'un bien, dans ce cas-ci des arbres, mais que les États-Unis n'avaient pu démontrer que celle-ci conférerait un «avantage» aux producteurs canadiens de bois d'œuvre³.

En fait, le véritable enjeu de ce conflit, pour les Américains, est la part de marché qu'occupe le Canada dans leur marché du bois d'œuvre, soit autour de 34%. Selon eux, si le Canada occupe une si grande part du marché, c'est parce que les régimes forestiers canadiens n'assurent pas une véritable valeur marchande au bois. Or, selon le Canada, le régime forestier permet d'avoir cette valeur marchande, la raison du succès canadien est plutôt reliée à l'abondance de bois résineux et la grande compétitivité des entreprises. C'est pourquoi l'entente conclue entre les États-Unis et le Canada en 2006 est loin d'être satisfaisante du point de vue canadien, en dépit du fait que les industries canadiennes bénéficieront d'un moment de répit et donc qu'à court terme, économiquement, elles sont gagnantes. Comme dans les ententes précédentes, les États-Unis se sont assurés d'un contrôle des parts de marché du bois canadien sur leur territoire sans que le problème de fond ne soit réglé.

L'objectif principal de cette recherche est d'observer la correspondance du régime québécois avec les règles internationales du commerce, notamment celles entourant la question des subventions gouvernementales. Ce qui ramène aussi à la question litigieuse : est-ce que le bois d'œuvre québécois provenant des forêts publiques a une véritable valeur marchande? Cette étude tente, dans un premier temps, de faire la lumière sur les politiques et pratiques forestières québécoises, et en particulier sur celles qui irritent les États-Unis. Dans un deuxième temps, il s'agit de voir en quoi consiste la position des États-Unis et en quoi les politiques et pratiques forestières du Québec dérogent aux principes et aux règles du commerce international.

³ Gilbert Gagné, «The Canada-US softwood lumber dispute: a test case for the development of international trade rules», *International Journal*, vol. 58, no 3, été 2003, p.357-365.

LE RÉGIME FORESTIER QUÉBÉCOIS

Quelques définitions

Le bois d'œuvre est un bois qu'on utilise principalement pour la construction et la confection de produits reliés à la construction résidentielle. Il est constitué généralement de bois résineux ou conifères, tels l'épinette, le pin, le cèdre et le sapin, ces essences constituant la majorité du bois existant sur les terres publiques québécoises. Le bois provenant des arbres feuillus, comme l'érable, le merisier et le chêne, n'est généralement pas compris dans l'appellation «bois d'œuvre», puisqu'il est réservé à la confection d'ouvrages dits de finition tels que des meubles et des planchers. Tous les arbres coupés au Québec provenant de terres publiques doivent subir une première transformation avant d'être exportés. Ainsi, l'expression «bois d'œuvre» recoupe la totalité du bois scié et usiné que l'on utilise pour la construction, la rénovation et l'ébénisterie. L'expression «bois sur pied» fait référence à l'arbre encore vivant dans une forêt, mais qui est prêt à être récolté.

Quelques faits

Avant d'aborder de plein pied la *Loi sur les forêts* québécoise, il est important d'avoir quelques chiffres en tête. En 2001, le bois résineux représentait plus de 80 % de tout ce qui était récolté au Canada. Au Québec, cette proportion était d'un peu moins de 75% et était constituée majoritairement de sapins, d'épinettes, de pins gris et de mélèzes. Aussi, 87% de la superficie forestière productive du Québec, soit 452 000 km² sur un total de 518 000 km², est publique (voir l'annexe 2 pour une carte des forêts privées et publiques). En comparaison, aux États-Unis, plus de 70% des terres sont privées. Par contre, en termes de volume récolté, les proportions sont de 75% du bois au Québec qui provient de forêts publiques et 25% des forêts privées. La presque totalité des terres privées du Québec sont situées autour du fleuve Saint-Laurent⁴.

⁴ Voir la carte à l'annexe 2.

Tableau 1
 Comparaison des volumes totaux récoltés en forêts privées et publiques au Québec et au Canada⁵
 (En milliers de m³)

ANNÉE	CANADA				QUÉBEC			
	Forêt publique	Forêt privée	Terres fédérales	Total	Forêt publique	Forêt privée	Terres fédérales	Total
1994	142 885	39 372	1 004	183 261	29 222	8 997	12	38 231
1995	148 413	39 469	615	188 497	31 288	9 955	195	41 438
1996	145 294	37 564	511	183 369	28 505	9 603	159	38 267
1997	148 189	40 007	534	188 730	32 669	9 593	281	42 543
1998	139 594	37 091	259	176 944	32 998	10 317	112	43 427
1999	155 302	38 417	209	193 928	34 286	11 229	131	45 646
2000	160 518	39 573	263	200 354	32 488	10 853	144	43 485
2001	151 426	36 014	183	187 623	30 226	10 223	130	40 579
% (2001)	80,7 %	19,2 %	0,1 %	100,0 %	74,5 %	25,2 %	0,3 %	100,0 %

Source : Gouvernement du Canada, *Abrégé de statistiques forestières canadiennes*, Ressources naturelles Canada, Service canadien des forêts et Conseil canadien des ministres des forêts, 2003.

Le Québec est la deuxième province exportatrice de bois d'œuvre aux États-Unis, après la Colombie-Britannique. Autour de 50% de la production québécoise de bois d'œuvre est exportée au sud de la frontière, plus précisément vers les états du Nord-Est (voir l'annexe 3 pour un tableau résumant les volumes et valeurs d'exportation de bois du Québec et du Canada en fonction de leur destination). Ce commerce est important pour l'économie des régions du Canada. Dans le cas du Québec, 250 municipalités dépendent de ce secteur. Aussi, ce sont plus de 50 000 emplois directs—et près de 90 000 emplois au total—qui sont concernés par l'exploitation forestière.

⁵ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, p. 14.

Tableau 2
Volume (en pieds-planche) et Valeur (\$US) des exportations de bois d'œuvre vers les États-Unis⁶

2004: Volume des exportations vers les É.-U (en pieds-planche)						
Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Provinces atlantiques
11,907,958,887	1,589,061,999	256,434,195	234,000,635	1,929,467,922	4,107,785,328	1,530,805,593
Total : 21,555,514,559						
2004: Valeur des exportations aux États-Unis (\$US)						
Colombie-Britannique	Alberta	Saskatchewan	Manitoba	Ontario	Québec	Provinces atlantiques
\$4,186,787,241	\$515,585,795	\$73,122,105	\$87,232,524	\$602,389,037	\$1,490,891,359	\$622,206,396
Total : \$7,578,214,457						

La Loi sur les forêts du Québec

Le gouvernement intervient pour la première fois dans la gestion des forêts en 1820. Il réclame une certaine redevance sur le bois récolté sur les terres de la Couronne pour qu'enfin les Québécois puissent bénéficier des retombées économiques de l'exploitation forestière, puisque la presque totalité du bois exporté ne subissait pas de transformation au Québec. Au début des années 1900, l'industrie forestière québécoise prend son envol grâce au développement de l'industrie des pâtes et papiers. En 1934, le gouvernement instaure, entre autres, le régime des concessions forestières. Ce régime permet aux compagnies de contrôler l'accès à de vastes territoires concédés par le gouvernement. À ce moment, les redevances que doivent payer les entreprises ne correspondent nullement à la véritable valeur marchande du bois récolté. Quant aux préoccupations environnementales, elles sont pour ainsi dire inexistantes et les citoyens sont exclus du processus de gestion des forêts⁷.

C'est en 1986, suite à l'industrialisation des opérations forestières et au début du conflit commercial avec les États-Unis, que l'Assemblée nationale adopte, à l'unanimité, la *Loi sur les forêts* et reprend les concessions forestières déjà octroyées. Ainsi, toutes les entreprises qui récoltent du bois sur les forêts publiques :

- doivent respecter la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu. Cela signifie que le volume de bois récolté chaque année ne peut être supérieur à ce que la forêt produit annuellement.

⁶ Données tirées du site du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international: <<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eicb/softwood/lumberstats-fr.asp>>.

⁷ Voir le site Internet du gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune: <<http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-regime.jsp>> et le site de Radio-Canada: <http://radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/_bois/intro.html>.

- doivent réaliser les différents travaux sylvicoles nécessaires pour assurer la venue d'un peuplement équivalent à celui qui a été récolté.
- doivent s'assurer que les travaux de récolte et d'aménagement préservent la faune et les habitats fauniques, les rives et les cours d'eau, les paysages et les sols. Ils doivent également respecter les besoins des autres utilisateurs de la forêt comme les randonneurs, les chasseurs et les pêcheurs.
- doivent payer des redevances qui reflètent la véritable valeur des bois récoltés⁸.

Le gouvernement québécois accentue le côté environnemental de la loi en 1996, il y ajoute six objectifs visant à favoriser l'aménagement durable des forêts : conserver la diversité biologique; maintenir et améliorer l'état de la productivité des écosystèmes forestiers; conserver les sols et l'eau; maintenir l'apport des écosystèmes forestiers aux grands cycles écologiques; maintenir les multiples avantages socio-économiques que les forêts procurent à la société; prendre en compte, dans les choix de développement, les valeurs des populations concernées et les besoins qu'elles expriment⁹. Ainsi, le gouvernement réaffirme que l'objectif principal de la loi n'est pas purement commercial, mais bien axé sur le développement d'une activité économique à long terme ; même les exploitants de forêts privées sont soumis à des règles touchant le développement durable. Les conclusions de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise¹⁰ (connue aussi sous le nom de Commission Coulombe) vont d'ailleurs dans ce sens. En 2001, le gouvernement québécois adopte la *Loi modifiant la Loi sur les forêts et d'autres dispositions législatives*, dans le but d'accentuer la participation des citoyens à la gestion de celles-ci et d'assurer un développement durable.

Pour exploiter une terre publique au Québec—plus de 80% du territoire—, on doit obtenir un permis du gouvernement¹¹. Ce permis stipule la zone d'exploitation, la quantité de bois pouvant être coupée, les aménagements forestiers devant être effectués,

⁸ Voir le site de Radio-Canada : <http://radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/_bois/intro.html>.

⁹ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, p. 17.

¹⁰ Québec, Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, *Rapport*, Décembre 2004, <<http://www.commission-foret.qc.ca>>.

¹¹ Ce permis comprend notamment : **Le contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier (CAAF)** qui est un contrat que le gouvernement signe avec le propriétaire d'une usine de transformation de bois. Ce contrat autorise le propriétaire à récolter, chaque année, un volume de bois déterminé. En contrepartie, celui-ci est obligé de réaliser les travaux sylvicoles nécessaires pour assurer la venue d'un nouveau peuplement. Il doit aussi payer les redevances forestières pour le bois qu'il récolte. Ces redevances sont payables en argent ou en travaux sylvicoles ; **Le plan général d'aménagement forestier (PGAF)** exigé des compagnies forestières autorisées à récolter du bois dans les forêts publiques. Ce plan, qui s'applique à un territoire déterminé, présente les stratégies d'aménagement, c'est-à-dire la combinaison des différents travaux sylvicoles nécessaires pour assurer le retour de la matière ligneuse et la protection de l'environnement. Le PGAF donne également une description du territoire, la localisation et la superficie des travaux qui seront réalisés, de même qu'une évaluation des volumes de bois qu'il est possible de récolter. Voir les sites Internet du gouvernement du Québec, ministère des Ressources naturelles et de la Faune : <<http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/forets/comprendre/comprendre-regime.jsp>> et le site de Radio-Canada : <http://radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/_bois/intro.html>.

la période d'exploitation, la destination des arbres coupés—tout arbre coupé sur un territoire public doit subir une première transformation au Québec—et, surtout, « *le ministre prescrit ces droits—le coût des arbres compris dans la zone du permis—selon le taux unitaire applicable à l'essence ou au groupe d'essences et à la qualité du bois dont le permis autorise la récolte ou, le cas échéant, le taux unitaire applicable par unité de surface dans l'aire forestière où s'exerce le permis*¹² ». Ce taux unitaire est fixé selon des règles de calcul « *déterminées par le gouvernement par voie réglementaire* », il diffère selon les zones forestières et il est ajusté en fonction des conditions de récolte, des coûts de construction de chemin, des distances de transport, etc. Il y a à présent 187 zones tarifaires au Québec (voir l'annexe 4 pour une carte de la distribution géographique des zones de tarification, telles que délimitées de 1999 à 2008). De plus, le permis définit les mesures à adopter pour protéger les habitats fauniques, les paysages, les zones de villégiature et de récréation, de même que pour minimiser l'impact négatif des travaux sylvicoles sur les sols, le régime hydrique et la qualité des eaux.

Ce sont les articles 71 et 72 de la *Loi sur les forêts* qui nous renseignent sur la façon dont le gouvernement entend calculer ces droits de coupe. Premièrement, le gouvernement fixe un certain volume de bois qui pourra être récolté et le multiplie par un taux unitaire pour obtenir le montant des droits de coupe¹³. Ce taux unitaire doit correspondre à la valeur marchande—établie par la technique de parité, laquelle s'appuie sur la valeur marchande des bois sur pied vendus sur le marché des forêts privées—de l'essence particulière d'arbre dans la zone précise d'exploitation, comme le stipule l'article 72 de la Loi : « *Le taux unitaire applicable par essence ou groupe d'essences et qualité du bois correspond à la valeur marchande du bois sur pied dans la zone de tarification où s'exécute le contrat. Cette valeur est établie par le ministre selon les règles de calcul déterminées par le gouvernement par voie réglementaire.* » Ce taux peut malgré tout varier dépendamment du volume de bois récolté—lui aussi fixé par voie réglementaire en suivant le principe de « rendement soutenu »¹⁴.

Un principe de «résidualité» est aussi au centre de la *Loi sur les forêts*. Ce principe ne fait pas directement le propos de cette étude, mais, par contre, il influence le prix du bois

¹² Article 5 De La LOI SUR LES FORÊTS DU QUÉBEC, L.R.Q., Chapitre F-4.1, 1996

¹³ Article 71. « Tout bénéficiaire doit, en contrepartie du bois récolté durant la période couverte par son permis d'intervention, payer des droits correspondant au montant obtenu en multipliant le volume de bois récolté par le taux unitaire applicable, sauf à déduire les crédits auxquels il peut avoir droit conformément à la présente loi. Ces droits sont exigibles du bénéficiaire selon les échéances que détermine le gouvernement par voie réglementaire. »

¹⁴ Article 29. « Le ministre publie et tient à jour un manuel sur l'aménagement forestier qui décrit notamment la méthode et les hypothèses de calcul qu'il utilise ou entend utiliser pour déterminer, à l'égard d'un territoire donné, la possibilité annuelle de coupe à rendement soutenu ainsi que les effets escomptés des différents traitements sylvicoles sur cette possibilité. La méthode et les hypothèses de calcul de possibilités annuelles de coupe à rendement soutenu, décrites au manuel, doivent contenir des indications pour tenir compte des zones qui ont été retenues par le ministre et le ministre de l'Environnement en vue, pour ce dernier, de recommander au gouvernement de leur attribuer, en vertu de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel (chapitre C-61.01), un statut provisoire de protection. »

puisque la demande est contrôlée par le gouvernement, notamment décrit dans l'article 43 : « *Le volume annuel de bois ronds provenant des forêts du domaine de l'État attribué par le contrat est un volume résiduel que détermine le ministre en tenant compte notamment : 1) des besoins de l'usine de transformation; 2) des autres sources d'approvisionnement disponibles, telles les bois des forêts privées, les volumes de bois attribués par contrats d'aménagement forestier, les volumes qui peuvent être récoltés par les bénéficiaires de conventions d'aménagement forestier, les copeaux, les sciures, les planures, les bois provenant de l'extérieur du Québec et les fibres de bois provenant du recyclage.* » Ce qui est intéressant de faire ressortir ici, c'est que le volume de bois public dépend des autres sources d'approvisionnement disponibles, notamment le bois provenant des forêts privées. Ainsi, grâce à cette assurance d'une part de marché pour le bois privé, le gouvernement peut observer le prix de ce type de bois et ainsi calculer la valeur marchande qu'il appliquera au bois provenant de la forêt publique. Les droits perçus par le gouvernement peuvent être payés de différentes façons, outre en argent, en effectuant des traitements sylvicoles ou toute autre activité visant à favoriser la protection ou la mise en valeur des ressources du milieu forestier¹⁵. L'annexe 5 montre la distribution et le montant des redevances en fonction des activités pouvant servir à les payer. Ainsi donc le volume à récolter et la valeur du bois public sont fixés par le gouvernement selon les principes de *rendement soutenu* et de *valeur marchande*. L'annexe 6 décrit les 20 pouvoirs d'intervention qu'octroie la *Loi sur les forêts du Québec* au gouvernement québécois.

Au niveau du privé, il n'y a aucun article de la loi portant sur l'achat ou la vente de bois provenant de forêts privées. D'ailleurs, la majorité du bois rond exporté, principalement vers les provinces voisines et les États-Unis, provient des terres privées. En ce qui concerne la forêt publique, l'article 161¹⁶ permet l'exportation hors Québec du bois non entièrement ouvré. Depuis 1996, de telles demandes d'exportation de billes ont toutes été acceptées.

Calcul des redevances

Le Québec utilise donc un taux unitaire pour calculer le montant total des redevances que doivent payer les entreprises forestières. La valeur de ce taux, exprimé en dollars par mètre cube, est déterminée en fonction de l'emplacement de la zone d'exploitation, de l'essence et la qualité du bois coupé, selon « la technique de la parité applicable en matière d'évaluation foncière, en comparant ces bois à des bois semblables dont le prix

¹⁵ Article 73.1 de la *Loi sur les forêts*.

¹⁶ Le gouvernement peut, aux conditions qu'il détermine, autoriser l'expédition hors du Québec de bois non entièrement ouvré provenant du domaine public du Québec s'il paraît contraire à l'intérêt public d'en disposer autrement. Article 161 de la *Loi sur les forêts*, L.R.Q., c. F-4.1, 1996.

de vente est connu¹⁷ ». Il est indexé quatre fois par année, soit au 1^{er} avril, au 1^{er} juillet, au 1^{er} octobre et au 1^{er} janvier de l'année suivante.

Exemple de calcul du taux d'indexation pour 2004-2005¹⁸
Taux d'indexation = Indice de prix moyen pour / Indice de prix moyen au 1 ^{er} avril 2004 les mois de décembre 2003, pour les mois d'avril janvier et février 2004 2001 à mars 2003 ;
Taux d'indexation au = Indice de prix moyen pour / Indice de prix moyen 1 ^{er} juillet 2004 les mois de mars, avril et pour les mois d'avril mai 2004 2001 à mars 2003
Taux d'indexation au = Indice de prix moyen pour / Indice de prix moyen 1 ^{er} octobre 2004 les mois de juin, juillet pour les mois d'avril et août 2004 2001 à mars 2003
Taux d'indexation = Indice de prix moyen pour / Indice de prix moyen au 1 ^{er} janvier 2005 les mois de septembre, pour les mois d'avril octobre et novembre 2004 2001 à mars 2003

Le Québec utilise donc la technique de parité pour déterminer la valeur marchande du bois sur pied de la forêt publique. Il se base sur les tendances de cette valeur en forêt privée par l'étude des transactions de coupe de bois et de lots boisés qui sont effectuées sur ce marché¹⁹. La valeur marchande est déterminée en fonction des volumes de bois marchands de chaque lot transigé. Pour utiliser cette technique de calcul, il faut au préalable s'assurer que le marché du bois sur pied de la forêt privée soit compétitif et relativement important.

Pour connaître les tendances de la valeur marchande en forêt privée, le gouvernement procède, depuis 1989, à des enquêtes auprès d'acheteurs et de vendeurs de bois. Entre 150 et 200 acheteurs, comptant pour près de 480 000 m³ de bois, font annuellement l'objet d'une enquête de la part du ministère des Ressources naturelles et de la Faune du Québec. En fait, le gouvernement, par le biais de firmes spécialisées en évaluation

¹⁷ « Pour la détermination d'un taux unitaire fixé par le ministre en vertu du premier alinéa de l'article 72 de la Loi sur les forêts (L.R.Q., c. F-4.1), la valeur marchande des bois sur pied se calcule au 1^{er} avril de chaque année, dans chaque zone de tarification forestière, par essence ou groupe d'essences et qualité de bois, selon la technique de la parité applicable en matière d'évaluation foncière, en comparant ces bois à des bois semblables dont le prix de vente est connu. » Article 2 du *Règlement sur les redevances forestières* de la *Loi sur les forêts*.

¹⁸ Article 1 du *Règlement sur les taux unitaires applicables au calcul des droits relatifs au permis d'intervention pour l'approvisionnement d'une usine de transformation du bois* de la *Loi sur les forêts*.

¹⁹ Les comparaisons sont possibles lorsque la valeur du fond de terrain et celle des bâtiments sont soustraites du prix de vente tout en répartissant le montant selon les différentes essences forestières. « Le Fonds de recherches et de développement forestier (FRDF, 1990) conclut que la VMBS (valeur marchande du bois sur pied) obtenue par la technique de la parité tend à exprimer la valeur réelle d'un bien à un moment donné. Cette valeur est représentée par le prix le plus probable qui puisse être payé sur le marché libre entre acheteurs et vendeurs bien informés et libres de transiger dans un laps de temps raisonnable. Selon la plupart des spécialistes et auteurs en évaluation forestière, lorsque des données comparables sont en nombre suffisant, la technique de parité se révèle une technique très précise d'estimation de la valeur marchande. » Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, p. 35.

forestière, effectue un recensement complet tous les trois ans et utilise un échantillon pour les autres années. Même si l'objectif principal est d'obtenir une valeur marchande pour les différents groupes d'essences, ces enquêtes sont aussi réalisées dans le but de mettre sur pied une banque d'informations sur la valeur marchande disponible pour tous les acheteurs et vendeurs sur le marché. Ces enquêtes cherchent à recueillir les informations nécessaires à la connaissance du détail des transactions réalisées au cours de la dernière année, soit la valeur marchande du bois sur pied, les volumes transigés (m^3), les détails concernant le transport des bois coupés, leur destination, les procédés d'exploitation, le pourcentage de transactions incluant le fond de terre, la valeur isolée du fond, les coûts d'administration et de supervision. De plus, l'enquêteur doit s'assurer de la validité des informations en consultant des pièces justificatives, telles que : contrat de vente notarié, convention écrite entre personnes, relevé de compte de taxes, bordereau de transport, relevé de mesurage. L'Institut de la statistique du Québec fournit son expertise pour la mise en place du sondage et l'analyse des résultats. Une moyenne pondérée de la valeur marchande en forêt privée est ainsi obtenue pour chaque essence d'arbre et pour chacun des territoires. À partir de cette valeur, le gouvernement établit une formule qui met en relation le coût de récolte, c'est-à-dire tous les coûts reliés à l'exploitation d'une terre²⁰, et la valeur de vente, le prix, des arbres. Ainsi, en estimant le coût relié à l'exploitation d'une terre publique située dans une certaine zone du Québec pour un certain volume de bois et en connaissant les essences de bois récoltables, le gouvernement peut établir la valeur des redevances²¹.

Tableau 3
Résultats d'enquête pour les années de référence 1988 à 2001

VMBSF	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Nombre de répondants	149	63	48	100	70	74	112	82	90	113	75	81	116	109
Volume total transigé par les répondants Groupe SRPM (m^3)	nd	nd	nd	nd	487 430	440 776	461 530	459 376	464 202	405 560	369 793	480 163	389 601	537 702
Valeur marchande (\$/ m^3)	9,43	9,51	10,04	10,43	11,00	12,81	15,04	17,44	16,97	17,92	18,57	19,74	21,17	20,82
Population totale d'acheteurs	199	204	204	246	171	144	184	157	170	179	155	190	186	229

Les zones ombragées représentent les années de recensement complet.

Source : MRNFP, *Enquête de la VMBSF*, 1988 à 2001.

²⁰ Les coûts sont uniformisés à partir des informations obtenues dans les enquêtes de façon à éviter que les entreprises faussent leurs données.

²¹ Voir Maurice Doyon, *A model for Quebec standing softwood timber price determination*, Université Laval, mars 2004 pour le détail sur la méthode de calcul du gouvernement québécois. Autre référence : Entretien avec Daniel Fortin du ministère des Ressources naturelles.

Tableau 4

Exemple des taux unitaires de la valeur marchande des bois sur pied des forêts du domaine de l'État par zone de tarification forestière (exemple sur les 6 premières zones des 161) pour la période du 1er janvier 2005 au 31 mars 2005²²

Essences	Qualité*	Valeur marchande (\$/m3)					
		Zones					
		101	102	103	104	111	112
Pin gris	<i>F</i>	22,55	19,20	18,20	19,80	14,50	16,90
Sapin, épinettes, pin gris, mélèze	<i>B</i>	22,55	19,20	18,20	19,80	14,35	16,90
Pin blanc	<i>G</i>	9,80	9,80	9,80	9,80	9,80	9,80
	<i>H</i>	6,45	6,45	6,45	6,45	6,45	6,45
	<i>I</i>	5,95	5,95	5,95	5,95	5,95	5,95
Pin rouge	<i>F</i>	19,30	15,40	15,25	15,25	14,50	14,45
	<i>G</i>	7,35	7,35	7,35	7,35	7,35	7,35
	<i>H</i>	4,85	4,85	4,85	4,85	4,85	4,85
	<i>I</i>	4,45	4,45	4,45	4,45	4,45	4,45
Pruche, thuya	<i>B</i>	3,45	3,00	2,95	2,95	2,80	2,80
Pin blanc, pin rouge, pruche, thuya	<i>C</i>	1,75	1,55	1,55	1,55	1,50	1,50
Chênes, cerisier, noyers, caryers	<i>A</i>	46,50	35,65	27,25	24,85	22,70	21,55
	<i>B</i>	29,05	21,95	16,90	15,35	11,60	11,60
	<i>C</i>	11,65	8,80	6,75	6,15	4,35	4,35
Bouleau jaune, frênes, tilleul, ormes	<i>A</i>	46,50	35,65	27,25	24,85	19,45	19,45
	<i>B</i>	22,55	17,05	13,10	11,90	8,25	8,25
	<i>C</i>	9,00	6,80	5,25	4,75	3,10	3,10
Bouleau blanc	<i>A</i>	46,50	35,65	27,25	24,85	16,40	16,40
	<i>B</i>	13,35	9,35	8,85	8,70	6,00	6,00
	<i>C</i>	5,35	3,75	3,55	3,50	2,30	2,30
Érable à sucre	<i>A</i>	61,75	47,30	40,85	34,60	24,65	24,65
	<i>B</i>	24,80	17,80	15,35	13,00	9,50	9,50
	<i>C</i>	5,90	4,25	3,65	3,10	2,20	2,20
Autres feuillus	<i>B</i>	9,00	6,80	5,25	4,75	3,80	3,80
	<i>C</i>	5,00	3,55	3,15	3,00	1,65	1,65
Peupliers	<i>B</i>	8,90	7,70	8,70	8,75	6,55	7,35
Tous les feuillus (sauf peupliers)	<i>D</i>	5,00	3,55	3,15	3,00	1,30	1,30

²² Annexe 1 du Règlement sur les taux unitaires applicables au calcul des droits relatifs au permis d'intervention pour l'approvisionnement d'une usine de transformation du bois de la Loi sur les forêts.

Le marché privé des bois sur pied

Toute cette méthode repose sur l'hypothèse que le marché du bois privé est un marché compétitif et représentatif. À cet effet, en 2001, le gouvernement québécois a commandé une étude²³ pour démontrer la bonne mise en place du système et ainsi pouvoir démontrer aux Américains que le système québécois est adéquat. Comme le décrit Jacques Brassard, ancien ministre des Ressources naturelles du Québec : « *En autorisant ces discussions bilatérales, Ottawa a donné la chance à chaque province de défendre son propre régime forestier. Jusqu'à présent, nous avons pu établir, de manière irréfutable (étude Del Degan sur le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec), que le système de redevances établi pour les forêts publiques québécoises est un système qui respecte toutes les règles sur le commerce international, et qu'il ne peut être considéré comme une subvention indirecte à nos industriels.*²⁴ »

Cette étude avait comme objectif de démontrer le bien-fondé et la pertinence d'utiliser une méthode de parité dans le contexte du libre-échange. Le ministre avait posé trois questions aux experts : Le marché des bois sur pied de la forêt privée québécoise est-il compétitif ? Ce marché est-il représentatif du marché global des bois sur pied ? Et finalement, ce marché est-il adéquatement mesuré ?²⁵

Les résultats de l'étude correspondent à ce qu'attendait le Québec pour s'accrocher à sa position et dire aux États-Unis que le système québécois respectait les règles du commerce international et de l'ALÉNA—sans oublier que le Québec, d'un côté économique, avait tout intérêt à ce que cet autre épisode du litige sur le bois d'œuvre prenne fin le plus rapidement possible. Aux trois questions posées, l'étude a répondu par un « *OUI sans équivoque* ²⁶ ».

Observons les conclusions de l'étude. Tout d'abord, il est important de mettre en contexte le marché des bois sur pied provenant des forêts privées pour démontrer que ce marché est bel et bien compétitif. Il ne faut pas qu'il soit sujet à des manipulations de prix de la part de certains participants au marché. Comme le montre la figure 1, ce marché est relié aux marchés du bois d'œuvre et des pâtes et papiers par différents marchés intermédiaires.

²³ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, 116 p.

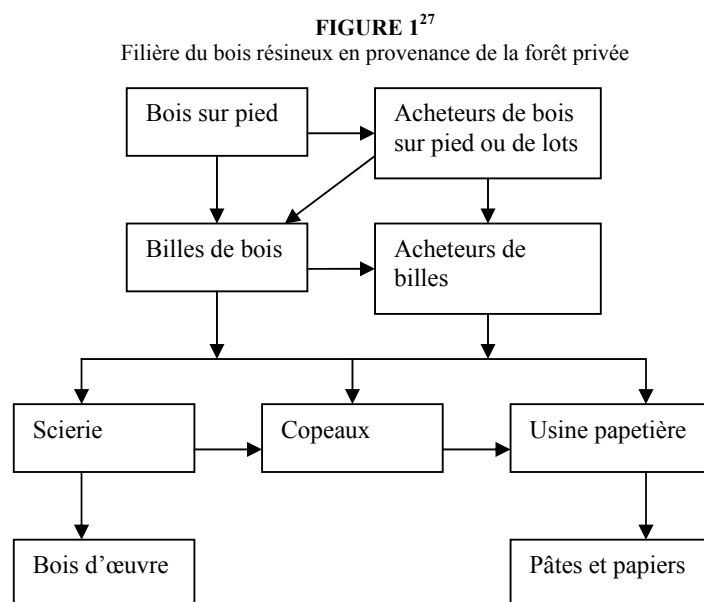
²⁴ Allocution de Jacques Brassard, ministre des Ressources naturelles du Québec, Charlesbourg, le 31 octobre 2001, <<http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=599>>.

²⁵ Allocution du ministre des Ressources naturelles, monsieur Jacques Brassard - Lors d'une conférence de presse pour annoncer les résultats d'une étude sur le marché du bois d'œuvre et une aide financière à la recherche forestière, à Saint-Séverin-de-Proulxville, le 20 septembre 2001, disponible sur le site: <<http://www.mrn.gouv.qc.ca/presse/communiqués-detail.jsp?id=610>>.

²⁶ Idem.

Le marché du bois sur pied résineux en forêt privée est constitué du bois sur pied en forêt privée québécoise—éventuellement le bois sur pied en forêt québécoise publique empruntera le même chemin mais son volume et sa valeur seront déterminés par les autres sources—, du bois sur pied aux États-Unis, notamment des États du Maine et du New Hampshire et, dans une moindre mesure, du bois sur pied de l'Ontario et des provinces de l'Atlantique.

Ensuite, on peut retrouver les propriétaires de lots qui peuvent intervenir et donc jouer un rôle sur le prix. Ce bois est par la suite coupé en billes. Il est important de se rappeler qu'à toute étape de ce processus pour le bois « privé », il est possible d'exporter et d'importer des billes et des copeaux, ce qui peut influencer encore une fois le prix dépendamment de la demande.



De même, les billes peuvent, par l'entremise des scieries, être transformées en bois d'œuvre—c'est ce marché qui est mis en cause par les Américains, mais pour prouver que le bois d'œuvre se vend à une valeur marchande, il faut s'assurer que le bois sur pied de la forêt privée ait bien une valeur marchande et, par conséquent, qu'il en soit ainsi de la valeur du bois provenant des forêts publiques. Pour ce qui est de la filière des pâtes et papiers, elle dépend aussi du marché des copeaux et des usines papetières. Mais cette partie influence aussi le marché primaire du bois sur pied de la forêt privée. La

²⁷ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, p. 7.

demande finale provient principalement du Canada et des États-Unis, mais s'étend également au commerce avec les autres pays consommateurs.

Un marché compétitif ?

Le marché privé des bois sur pied au Québec est-il pour autant compétitif ? Pour le vérifier, il faudrait analyser les cinq critères ou questions suivants : est-ce que les produits échangés sont relativement homogènes pour constituer un marché?; est-ce que les informations pertinentes concernant le marché sont disponibles pour tous les participants?; est-ce qu'il y a une pleine mobilité des ressources, sans barrières à l'entrée ou à la sortie de ce marché?; est-ce qu'il y a absence de contraintes artificielles, c'est-à-dire l'absence de coûts de transaction et l'absence d'externalités?; et est-ce qu'il y a un assez grand nombre de participants pour qu'aucun ne soit suffisamment important pour affecter individuellement les variables du marché, telles les prix et quantités? Or, la rencontre de tous ces critères représente un idéal économique difficile à atteindre. Ce qui est donc important est de déterminer si le marché n'est pas monopolistique, c'est-à-dire que l'objectif est de déterminer si des participants du marché peuvent individuellement ou en groupe concerté influencer à leur avantage une des variables du marché. Donc, la compétitivité du marché sera mise en doute si : 1) l'information est « imparfaite » ou 2) il y a possibilité de manipulation des prix pour cause de : a) non- substituabilité, b) oligopsonne spatial, c) contraintes artificielles, d) causalité inversée des prix²⁸.

En ce qui regarde l'information, il est important qu'elle soit disponible à tous les niveaux de la chaîne puisqu'elle influence le prix du marché primaire. Aussi, il est important d'avoir les informations sur les marchés à proximité géographique—des régions du Nord-Est des États-Unis et des provinces canadiennes avoisinantes—en raison des nombreuses transactions effectuées. Le « bouche à oreille » est encore utilisé. Mais, maintenant, d'autres sources sont aussi disponibles pour tous. Au niveau du marché primaire, il y a les annonces dans les quotidiens locaux sur les intentions de ventes ou d'achats, les propriétaires peuvent directement s'informer auprès des usines de billes, ils peuvent aussi confier la mise en marché de ses bois à un organisme offrant ce service tels les organismes de gestion en commun (OGC) ou les syndicats et offices de producteurs de bois. De plus, les évaluations effectuées par des conseillers forestiers sont de plus en plus utilisées pour déterminer la valeur des lots. Au niveau intermédiaire, l'information est diffusée par la Fédération des producteurs de bois du Québec et des syndicats de mise en marché. Au niveau des produits finaux, l'information s'obtient facilement puisqu'il s'agit de marchés dont les prix sont rapportés par plusieurs journaux spécialisés et autres journaux financiers tels le Wall Street Journal, le Journal des Affaires ainsi que des publications spécialisées telles Pribec. Ainsi, plusieurs sources d'informations recensées sont disponibles et l'étude de Del Degan et associés conclut que « l'information pertinente au bon fonctionnement des marchés des bois sur

²⁸ Idem, chs 2 et 4.

pied en forêt privée au Québec est actuellement disponible et suffisante pour permettre des conditions de marché qui s'approchent grandement des conditions de compétition parfaite²⁹. »

Au niveau du principe de substituabilité, plusieurs aspects doivent être pris en compte³⁰. Premièrement, le prix ajusté—donc pas le prix réellement vendu—pour la qualité et la distance doit être semblable pour que les acheteurs soient indifférents à choisir du bois de la forêt privée ou publique en provenance du Québec, d'une autre province ou du Nord-Est américain. Puisqu'il y a plusieurs transactions entre ces régions, c'est donc que ce principe est assuré et, par le fait même, ces statistiques démontrent l'absence de contraintes artificielles. Deuxièmement, l'exercice d'un pouvoir de marché d'oligopsonne est à toute fin pratique impossible selon l'étude, vu le nombre d'acheteurs de bois sur pied en forêt privée recensés (9 à 15 par territoire de mise en marché au Québec et entre 150 et 200 au total) et vu l'importance des mouvements de bois ronds ou de copeaux entre les régions. Pour ce qui est du pouvoir des scieries et des papetières, elles ne sont pas en mesure d'affecter le marché des bois sur pied de la forêt privée pour les raisons suivantes : « le pouvoir de marché des papetières est mitigé par la présence de syndicats de producteurs de bois, les producteurs de bois de la forêt privée peuvent disposer de leur bois sans contrainte territoriale, l'importation de matières ligneuses du reste du Canada ou de l'étranger est possible, les coûts de transport limitent le pouvoir de négociation des acheteurs puisqu'ils limitent la possibilité de s'approvisionner ailleurs, conférant ainsi un certain pouvoir aux vendeurs³¹ ». L'étude conclut aussi, vu les nombreux échanges entre les différentes régions, qu'il n'existe pas de contraintes artificielles pouvant influencer le niveau de compétitivité du marché des bois sur pied en forêt privée. Pour ce qui est de la causalité des prix, le marché de la forêt publique est dépendant de celui de la forêt privée et du principe de résidualité—très important pour s'assurer que le prix des arbres en forêt publique n'influence pas le prix du bois « privé »—et puisque plusieurs acheteurs intermédiaires du bois de la forêt privée sont peu dépendants de la forêt publique, les risques de collusion semblent faibles. L'étude de Del Degan et associés arrive donc à la conclusion que « les liens de causalité existant entre la forêt privée et publique au Québec peuvent difficilement être une source de pouvoir de marché pour les acheteurs intermédiaires, soit les scieries et les papetières³² ».

Un marché de référence valide ?

Si le marché du bois sur pied privé est compétitif, il reste encore à déterminer si on peut se référer à celui-ci pour déterminer la valeur du bois sur pied public. Pour ce faire, l'étude de Del Degan et associés a observé d'autres secteurs qui utilisent un marché de

²⁹ Idem, p. 44.

³⁰ Pour plus de détail, Idem, ch. 4.

³¹ Idem, p. II.

³² Idem, p. III.

référence relativement petit pour déterminer la valeur marchande d'un bien : le marché du lait aux États-Unis, le marché immobilier de la grande région de Québec, le marché des fleurs aux Pays-Bas et, finalement, le cas des expropriations agricoles au Québec. Ce qui permet à l'étude d'arriver à la conclusion que pour « être valide un marché de référence doit s'approcher des conditions de compétition parfaite. Si cette condition est respectée, la taille du marché de référence ne devrait en aucun temps être problématique. Ce qui est d'ailleurs confirmé par les autorités fédérales américaines (USDA, 1999). En ce sens, la représentativité du marché des bois sur pied de la forêt privée au Québec ne peut être remise en cause³³ ».

Le cas du lait aux États-Unis est vraiment intéressant vu les conclusions que le Département américain de l'agriculture (USDA) a avancées. Tout d'abord, le cas du lait est semblable à celui du bois, car il se réfère à un marché de petite taille pour déterminer la valeur marchande du lait. Le USDA a rejeté l'argument que le marché était trop petit par rapport à l'ensemble de la production en disant que s'il était compétitif, il était représentatif par conséquent. De plus, le marché référent pour le lait ne constitue que 2 % de l'ensemble du marché, tandis que pour le bois au Québec, le marché « privé » représente plus de 10% de l'ensemble des transactions. Et donc l'étude estime « que le marché des bois sur pied en forêt privée ne pose pas de problème de représentativité quant à son degré de compétitivité et sa taille³⁴ ».

Un marché adéquatement mesuré ?

Pour pouvoir répondre à cette dernière question, l'étude de Del Degan et associés a effectué une certaine vérification des statistiques et des réponses aux enquêtes annuelles, ainsi que du recensement triennal. Elle arrive à la conclusion que « les techniques ... statistiques respectent les règles de l'art et permettent une mesure adéquate des transactions pertinentes au marché des bois sur pied de la forêt privée au Québec³⁵ ». Avec leur validation empirique, les auteurs arrivent à la conclusion qu'il n'existe qu'un seul prix pour le bois en provenance du Québec, du Nouveau-Brunswick et du Nord-Est américain une fois qu'il est ajusté en fonction de la qualité du bois et des coûts de transport, et donc ils confirment que la juste valeur marchande des bois sur pied est « valable, réaliste et représentative³⁶ ».

Analyse du prix du bois au Québec

Un des gros problèmes autour du conflit du bois d'œuvre tient à la façon de calculer la valeur dite marchande pour les arbres provenant de la forêt publique. Selon les États-

³³ Idem.

³⁴ Idem, p. 66.

³⁵ Idem, p. IV, 84.

³⁶ Cela a aussi été confirmé lors d'un entretien avec Daniel Fortin du ministère des Ressources naturelles.

Unis, cette valeur ne reflète pas un véritable prix de marché puisque le gouvernement du Québec interfère dans le calcul et aussi parce qu'il se base sur un marché, celui du bois privé, qui n'est pas représentatif, selon leur vision. Plusieurs questions se posent : Est-ce que le Québec, tout en maintenant une valeur marchande, mais en priorisant des objectifs environnementaux et de développement durable, affecte réellement de façon indue le prix de ses exportations ? Que font les États-Unis pour assurer ce véritable prix de marché ?

Le Québec, pour sa part, soutient que la *Loi sur les forêts* permet d'assurer une valeur marchande au bois sortant des forêts publiques en créant une parité avec la valeur du bois dans le secteur privé, notamment en se basant sur l'étude de Del Degan et associés, vue précédemment. Le marché du bois dans les forêts privées est compétitif, représentatif et peut donc servir de référence pour la forêt publique. Le Québec s'est empressé de transmettre ces conclusions au Département américain du commerce. Rappelons que le Département du commerce avait déjà jugé, dans l'affaire Bois d'œuvre III en 1992, que le marché privé du bois d'œuvre au Québec satisfaisait aux règles du marché et constituait une base de référence acceptable pour la détermination du prix des arbres sur les terres publiques.

Plusieurs questions doivent être posées sur le système de redevances ; premièrement, au niveau de cette parité de prix entre le privé et le public et, deuxièmement, au niveau du volume d'arbres publics coupés et de la destination de ces arbres. Luc Bouthillier, dans *Au bon marché de la forêt privée*³⁷, met en cause les résultats de l'étude de Del Degan et associés. En supposant que la forêt privée forme un bon marché de référence pour le calcul des redevances en forêt publique, le problème réside dans le fait que les auteurs analysent seulement la région du Bas-Saint-Laurent pour leur validation empirique. Or, est-ce représentatif du reste du Québec ? La presque totalité des forêts privées étant situées dans le sud de la province, alors que la plupart des forêts publiques sont situées plus au nord, comment s'assurer alors que le taux unitaire établi par le gouvernement correspond à celui qui émanerait du secteur privé ? Il est assurément plus simple de tenir une parité avec le privé dans le sud puisque les deux types de forêt s'y retrouvent.

Pour les régions du nord, il faut que le gouvernement tienne compte des coûts d'exploitation plus élevés à cause du manque d'infrastructures, par exemple, les difficultés de transport. Alors le taux unitaire qu'impose le gouvernement devient artificiellement bas pour permettre aux entreprises d'investir dans ces régions—toujours en fonction de sa formule de calcul prenant en considération les coûts de production pour établir le montant des redevances. De plus, étant donné le haut pourcentage de forêts publiques sur le territoire et le grand nombre d'essences et de qualité d'arbres disponibles, l'échantillon privé disponible pour la mise en place des redevances est

³⁷ BOUTHILLIER, L., "Au Bon Marché de la forêt privée", *Le monde forestier*, Les Éditions forestières inc., 15(8): 25.

relativement petit. Ainsi, il est difficile de prouver hors de tout doute que la parité avec le marché privé est maintenue. De plus, cette façon de faire assure que la redevance versée par un industriel québécois à l'État est beaucoup moins élevée que le prix payé par un industriel américain pour un arbre provenant d'une forêt privée. Luc Bouthillier souligne d'ailleurs que les auteurs de l'étude *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec* ont observé, dans la région du Bas-Saint-Laurent, une différence de l'ordre de 4,82\$ entre la valeur des arbres provenant de terres privées (18,12\$/m³) et ceux des terres publiques (13,30\$/m³). Bouthillier mentionne aussi qu'entre 1992 et 2000 l'écart a varié entre 3,72\$ et 7,66\$, toujours en faveur du secteur public, et ce sans réelle explication. Est-ce que les exigences relatives à l'aménagement et à l'infrastructure permettraient d'expliquer cette différence? Toute la question est là. Pourquoi les prix provenant du secteur privé dépassent-ils toujours ceux provenant du domaine public? Le principe de concurrence loyale entre les entreprises est-il respecté ?

Selon Carl Grenier du Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre, il faut malgré tout relativiser ces informations. Le prix des arbres provenant de forêts privées est plus élevé car, même si ces forêts représentent 13 % des forêts productives, elles sont responsables de 20% de la production du bois québécois. De plus, ces forêts étant situées dans de bonnes terres fertiles et pourvues de bois de meilleure qualité, c'est ce qui explique que leur prix soit plus élevé. Carl Grenier poursuit en faisant valoir que les arbres des terres publiques ont un prix de marché, puisque suivant les dispositions et/ou décisions dans le cadre de l'ALÉNA et de l'OMC, un tel prix doit préférablement être déterminé en référence à un marché comparable sur le même territoire. Ce qui est le cas du Québec puisque le gouvernement considère la valeur du bois privé et l'entre dans une formule prenant en compte les différents types d'essences, la qualité des arbres, les aménagements sylvicoles et d'infrastructure à effectuer. Cette formule peut paraître comme une intervention gouvernementale influençant artificiellement la valeur du bois public, mais il faut garder à l'esprit qu'avec cette méthode le gouvernement transfère aux entreprises la tâche de s'occuper de l'aménagement des infrastructures et des traitements sylvicoles nécessaires. Ce qui aux États-Unis est assuré par le gouvernement. Carl Grenier et l'étude de Del Degan et associés s'accordent pour dire qu'en comparant des régions canadiennes avec certaines régions américaines, on s'aperçoit que, tous coûts confondus, la valeur du bois est relativement semblable³⁸. De plus, si les entreprises québécoises et canadiennes détenaient un si gros avantage, les investissements étrangers afflueraient en grand nombre, ce qui n'est pas le cas, il y a même eu désinvestissement américain dans une compagnie de la Colombie-Britannique.

Pour ce qui est du choix de la région du Bas-Saint-Laurent dans l'étude de Del Degan et associés, il est dû aux fortes similitudes en termes de relief, de topographie et de

³⁸ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, p.84 et entretien avec Carl Grenier.

conditions de récolte entre cette région et celles du Nouveau-Brunswick et du Maine—deux régions limitrophes auxquelles les États-Unis ont comparé le Québec dans leurs enquêtes. La différence de prix entre le bois privé et public au Bas-Saint-Laurent s'explique notamment par une plus forte mécanisation des opérations chez les exploitants de forêts publiques et l'éloignement de la ressource publique qui entraîne des coûts de construction et d'entretien de chemins et de frais de camp, de même que des frais de transport nettement plus élevés. Cet écart s'explique donc par les coûts additionnels que l'entreprise en forêt publique doit absorber. D'autres raisons peuvent entrer en ligne de compte. En plus des frais associés à la production des bois plus élevés dans le cas des entreprises exploitant le bois public, ces compagnies doivent contribuer au Fonds forestier du Québec, au financement de la Société de protection des forêts contre le feu (SOPFEU) et de la Société de protection des forêts contre les insectes et les maladies (SOPFIM). Les coûts de transport, vu l'éloignement des terres publiques par rapport aux centres urbains, restent souvent les frais les plus importants, et plus le terrain est éloigné, plus les frais de construction et d'entretien des chemins et des camps sont importants. Au contraire, les terres privées sont, elles, plus proches des usines de transformation.

Une autre différence affectant grandement le prix est la qualité des arbres. Au Québec, la qualité des résineux est moindre qu'en Colombie-Britannique, au Maine et au Nouveau-Brunswick, en raison des épidémies successives, des coupes intensives dans le passé, des différences d'essences et des températures plus clémentes dans le sud. Ce qui est vrai aussi pour la différence de prix entre les régions du sud—majoritairement privées—et celles du nord du Québec. Ainsi, le bois québécois requiert des coûts supérieurs de transformation, en plus d'avoir des arbres qui, une fois transformés, produisent moins de bois d'œuvre³⁹. La qualité et la taille des bois influent directement sur le panier de produits qu'il est possible de produire et sur le volume des copeaux. Autrement dit, un mètre cube de bois de qualité provenant des forêts nordiques a une plus faible valeur en produits finis—moins bonne qualité des produits finis et moins gros panier en termes de volume—qu'un mètre cube de qualité provenant du sud—par exemple, les arbres de la forêt privée du Québec livrés à l'usine atteignent un volume moyen de 118 dm³, comparativement à 322 dm³ pour les arbres du Maine⁴⁰, la différence est aussi énorme avec les arbres provenant de la Colombie-Britannique qui sont comparables à ceux du Maine⁴¹.

Au niveau du volume d'arbres publics coupés et de la destination de ces arbres, le gouvernement fixe lui-même le volume d'arbres publics pouvant être coupés en fonction du principe de *résidualité*, c'est-à-dire qu'il prend en considération les autres sources

³⁹ Entretien avec Richard Garneau de chez Domtar.

⁴⁰ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, ch. 3.

⁴¹ Entretien avec Richard Garneau de chez Domtar.

d'arbres, notamment privées, avant de déterminer le volume de coupe sur les terres publiques⁴². Or, la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise (la Commission Coulombe) a noté que les propriétaires de boisés privés vendent leur bois, en grande majorité, aux titulaires de permis d'usines de transformation qui, pour la plupart, récoltent du bois sur les terres publiques. Ces usines se trouvent donc à acheter le bois à prix plus élevé des terres privées alors qu'elles peuvent en obtenir à prix plus bas des terres publiques dont elles détiennent les droits, et parviendraient ainsi à faire baisser le prix des arbres privés⁴³. Même si la grande majorité des moulins à scie au Québec s'approvisionnent uniquement de bois privés, ces entreprises sont modestes et ne transforment que 14% du bois des forêts privées. Elles ne peuvent donc, selon le Département américain du commerce, avoir d'effet significatif sur les prix des bois privés⁴⁴. C'est ce qui a amené la Commission Coulombe à émettre la recommandation que le ministre devrait s'assurer que le principe de *résidualité* soit bien respecté dans le calcul du volume d'arbres coupés sur les terres publiques, puisque certains intervenants de la forêt privée, dont la Fédération des producteurs de bois du Québec, ont soutenu, lors des consultations publiques de la Commission, que le « couplage » des valeurs du bois privé et public désavantage systématiquement les producteurs de boisés privés. Or, une application rigoureuse du principe de résidualité permettrait « néanmoins un certain rapport de force entre les propriétaires et les entreprises de transformation du bois⁴⁵ ». Pour la Fédération des producteurs de bois du Québec et le Département du commerce des États-Unis, on ne pourrait parler vraiment de résidualité que si les moulins à scie, en vue de rencontrer leurs obligations de transformation, devaient d'abord épuiser tout leur bois des forêts privées avant de se tourner vers le bois public. En fait, les bois publics et privés n'ont pas à être ouverts dans un ordre déterminé et les titulaires de permis d'usines de transformation ne sont pas même tenus à aucun moment d'acheter le bois privé au cours d'une année⁴⁶. Le principe de transparence est aussi malmené puisque l'industrie, au vu de l'intégration de ces entreprises, est difficilement divisible entre le secteur de la transformation et celui de la coupe d'arbres. Néanmoins, cette intégration est encore plus évidente dans le secteur des pâtes et papiers.

Par contre, l'étude de Del Degan et associés met en lumière que, pour les forêts privées, la possibilité de coupe forestière est atteinte et même dépassée depuis plusieurs années, tandis que pour la forêt publique, la récolte n'a pas encore atteint la pleine possibilité

⁴² « Ce principe stipule que les bois des forêts publiques doivent être alloués pour répondre aux besoins des usines seulement une fois que les autres sources ont été prises en considération, dont la forêt privée. » Rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, ch. 6.

⁴³ Rapport de La Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, p. 182.

⁴⁴ United States, Department of Commerce, *Notice of Final Results of Countervailing Duty Administrative Review and Rescission of Certain Company-Specific Reviews: Certain Softwood Lumber Products From Canada*, Federal Register 69(243), 20 décembre 2004, *Issues and Decision Memorandum*, p. 72-89.

⁴⁵ Rapport de La Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, ch. 6.

⁴⁶ United States, Department of Commerce, *Notice of Final Results of Countervailing Duty Administrative Review and Rescission of Certain Company-Specific Reviews: Certain Softwood Lumber Products From Canada*, Federal Register 69(243), 20 décembre 2004, *Issues and Decision Memorandum*, p. 72-89.

forestière. Ce qui tend à démontrer que le principe de résidualité est malgré tout respecté. Au niveau de l'intégration de certaines entreprises, plusieurs papetières ont intégré verticalement des scieries. Au Québec, il y a 63 papetières, mais elles ne disposent pas toutes d'un approvisionnement en terres publiques, et 932 scieries dont 6 % consomment 73% du bois résineux provenant de forêts privées. Mais il ne faut pas oublier que le marché peut très bien subir les effets de l'importation et de l'exportation à tous ces niveaux, ce qui tend à rendre l'intégration moins importante pour ce qui est de la manipulation des différentes variables du marché.

Le régime forestier au Québec et ailleurs

Comment la valeur du bois provenant de forêts publiques aux États-Unis est-elle déterminée, que vaut la conception américaine d'un prix de marché ? L'établissement du prix des arbres provenant de terres publiques aux États-Unis dépend de sa vente dans des encans, ce prix varie donc constamment et est censé correspondre aux lois du marché. Mais il se trouve à être toujours plus élevé que celui du bois canadien. Les États-Unis ont donc constamment avancé l'idée que le Canada—par conséquent les régimes provinciaux—devrait adopter la même façon de faire, c'est-à-dire des encans publics, ainsi la meilleure offre obtenue correspondrait aux lois du marché.

Dans la loi québécoise, on retrouve la clause, sous l'article 97, qui permet la vente par encans comme le souhaite le Département américain du commerce: « Sous réserve de l'article 95.4, le ministre peut, aux conditions qu'il détermine, vendre par voie d'enchères publiques le bois sur pied ou le bois récolté dans les réserves forestières.[...] Le ministre peut, avec l'autorisation du gouvernement: 1) déterminer des catégories d'enchérisseurs; 2) limiter la vente à des titulaires de permis d'exploitation d'usines de transformation du bois d'une région donnée; 3) fixer le prix minimum d'une vente.⁴⁷ » Par contre, une disposition de l'article 97 limite quelque peu la possibilité de ventes aux enchères : « Le présent article ne s'applique pas aux bois récoltés en vertu d'une convention d'aménagement forestier visée à l'article 102 ou aux bois sur pied d'une aire forestière dont le ministre a confié l'aménagement en vertu d'une telle convention, ni dans une forêt d'expérimentation, une forêt d'enseignement et de recherche ou une station forestière. » Le gouvernement du Québec a déjà eu recours à des encans, mais il a laissé tomber ce système, au vu des problèmes qui y sont associés et que nous verrons plus loin.

Par contre, la Colombie-Britannique, en 2003, a modifié son régime de façon à donner une place plus importante aux encans dans la détermination de la valeur du bois public. Cette province est la plus importante exportatrice canadienne puisque la moitié des exportations de bois d'œuvre vers les États-Unis proviennent de cette province. Ainsi,

⁴⁷ Article 97 de la LOI SUR LES FORÊTS DU QUÉBEC, L.R.Q., Chapitre F-4.1, 1996.

comme pour le Québec, le conflit du bois d'œuvre l'affecte énormément. La Colombie-Britannique a donc procédé à certains changements dans sa loi de gestion des forêts en soulignant les défis à surmonter : Le gouvernement est trop intervenu pour réguler les forces du marché et le système d'établissement des droits de coupe est défectueux⁴⁸.

La Colombie-Britannique a ainsi opté pour quatre transformations majeures de son système :

- 1) La redistribution des allocations : 20% du volume de bois alloué par le gouvernement doit lui être retourné. La moitié de ce volume sera redistribué et l'autre sera vendu dans des encans qui serviront à déterminer la valeur des droits de coupe pour tous les arbres de la province.
- 2) La réduction des restrictions pour la transformation des bois : le gouvernement s'engage à laisser une plus grande liberté de marché aux industries de transformation quant à leurs quotas.
- 3) L'établissement d'un système de droits de coupe basé sur le marché : En plus des ventes aux enchères, le gouvernement s'engage à revoir son système de droits de coupe dans le but avoué de satisfaire les États-Unis.
- 4) Un programme d'aide pour la transition : un budget de près de 200 millions \$ sera alloué pour permettre la transition entre les deux régimes.

Est-ce que le Québec pourrait à son tour adopter les changements apportés par la Colombie-Britannique ? La Commission Coulombe a suggéré la mise aux enchères comme un moyen possible pour mieux estimer la valeur du bois de la forêt publique québécoise et, ainsi, répondre aux critiques américaines dans le conflit du bois d'œuvre⁴⁹. Dans la foulée des recommandations de la Commission, le gouvernement du Québec est d'ailleurs en voie d'adopter un nouveau régime forestier dans lequel un minimum de 25% des bois en forêt publique serait mis en vente au moyen d'enchères⁵⁰. Or, selon les États-Unis, pour être satisfaisants de tels encans devraient concerner un minimum de 50% du bois vendu. Par ailleurs, contrairement aux anticipations américaines, un mécanisme d'enchères a eu pour effet de faire baisser le prix du bois en Colombie-Britannique, qui a donc pu maintenir ses parts de marché aux États-Unis⁵¹.

Selon Carl Grenier, ce système de vente par encans utilisé par les États-Unis n'assure pas une valeur marchande au bois, il comporte même plusieurs problèmes comme l'a vécu le Québec. Premièrement, la connaissance nécessaire à la mise en place d'un encan est énorme—qualité du bois, son historique, sa description, sa provenance, etc.—et

⁴⁸ Alain Castonguay, *Allocation des bois de la forêt publique vs conflit du bois d'œuvre*, *La Colombie-Britannique instaure les enchères*, dans le *Monde Forestier*, Juin 2003

⁴⁹ Rapport de la Commission d'étude sur la gestion de la forêt publique québécoise, p. 229-230.

⁵⁰ Québec, Ministère des Ressources naturelles et de la Faune, *La forêt, pour construire le Québec de demain*, 2008. <<http://www.mrnf.gouv.qc.ca/publications/forets/consultation/livre-vert.pdf>>.

⁵¹ Entretien avec Richard Garneau de chez Domtar et entretien avec Daniel Fortin du ministère des Ressources naturelles.

coûte très cher. Vendre du bois est bien différent que de vendre un tableau d'artiste reconnu qui est déjà passé par plusieurs maisons d'encan et pour lequel tout le monde peut obtenir facilement des informations. Deuxièmement, l'emplacement géographique des encans pose problème, les moulins à scie sont généralement très éloignés et, donc, le bois doit voyager beaucoup, ce qui amène une autre dépense considérable. Troisièmement, ce faisant il y a souvent très peu de soumissionnaires et la collusion entre les acheteurs peut être très forte, poussant les prix à la baisse. De plus, les soumissionnaires savent très bien que le bois vendu à l'encan est à maturité et doit absolument être récolté, donc le prix de réserve est souvent très bas ou inexistant. Ainsi, le prix à l'encan est toujours plus bas que le coût de production comprenant le coût de la mise en place de l'encan. Aux États-Unis, pour la vente du bois des terres publiques, le manque à gagner se situe entre 80 et 400 millions de dollars américains et il est assumé par le gouvernement, ce qui peut même, ironiquement, être considéré comme une subvention directe aux entreprises⁵².

⁵² Entretien avec Carl Grenier.

LA POSITION AMÉRICAINE ET LES PRINCIPES DU COMMERCE INTERNATIONAL

Le conflit du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis tient à deux modes de gestion différents de leurs régimes forestiers. La plupart des forêts américaines appartiennent à des propriétaires privés qui cherchent à augmenter la rentabilité de leur forêt. Ces derniers ont donc tout intérêt à réduire l'offre de bois disponible sur le marché américain afin d'augmenter la valeur de leurs arbres. C'est, en premier lieu, le lobby de l'industrie forestière, regroupé en la Coalition pour des importations équitables de bois (Coalition for Fair Lumber Imports), qui mène une campagne depuis le début du conflit pour s'assurer de quotas et/ou de taxes sur l'importation de bois canadien. Avant 1982, le boom économique aux États-Unis avait fait monter considérablement le prix du bois, mais lorsque la récession frappa, plusieurs entreprises furent prises avec des contrats de coupe de bois à prix élevé dans un marché avec peu de débouchés. En plus, le bois canadien, majoritairement du Québec et de la Colombie-Britannique, lui, continuait d'être acheminé en grande quantité aux États-Unis vu son prix moins élevé. Ce lobby a donc fait pression sur le Congrès américain pour réduire l'offre de bois canadien. Cette coalition est, en fait, surtout préoccupée par la part importante du bois canadien sur le marché américain, soit environ le tiers du marché. Les entrepreneurs américains, notamment les travailleurs de la construction, ont en effet tendance à délaisser le bois américain pour acheter le bois canadien, d'autant plus que celui-ci est de meilleure qualité pour la construction, et ainsi permettre à moindre coût la construction de maisons, désavantageant ceux qui utilisent le bois américain.

Certains auteurs, notamment Claude Chiasson du journal *Le Devoir*⁵³, émettent l'hypothèse que la stratégie américaine consiste à affaiblir, par des mesures protectionnistes, le secteur canadien du bois d'œuvre pour pouvoir, lorsque les industries seront au bord de la faillite, racheter les usines canadiennes. L'hypothèse est critiquable puisque le conflit perdure depuis plus de 20 ans et que les industries canadiennes sont encore présentes et compétitives sur le marché américain. Par contre, les États-Unis ont toujours montré un intérêt pour les ressources naturelles canadiennes—l'énergie, l'eau, le bois—dans le but d'assurer leurs besoins futurs aux conditions et, surtout, aux prix qu'ils décideront.

Le Canada et les États-Unis ont une conception fort opposée de la gestion des forêts. Pour les États-Unis, ces dernières doivent être soumises aux règles du commerce et, donc, exemptes de conditions déloyales de concurrence (*fair trade*). Tandis que, pour le Canada, le régime forestier n'a pas à tout prix à respecter ces règles puisqu'il représente avant tout une politique publique lui permettant de servir d'autres objectifs que le

⁵³ Le journal *Le Devoir* du 6 novembre 2001.

commerce, par exemple, la protection de l'environnement et la stimulation de l'activité économique dans certaines régions éloignées.

Or, par rapport à de telles questions, les principes et les règles du commerce international doivent être considérés. Le principe du marché libre ou du marché concurrentiel constitue l'un des fondements théoriques et philosophiques du commerce international. De même, un objectif central du régime commercial international a été de laisser une plus grande place aux forces du marché dans la détermination du flux des échanges internationaux, et ce à travers une réduction du rôle de l'État dans l'économie. Quant à elle, la notion de commerce loyal (*fair trade*) est inhérente à la structure même du système commercial international. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) a permis, dans son article VI, l'application de droits antidumping et compensateurs contre les pratiques «déloyales» de dumping et de subventionnement. Les pratiques forestières québécoises seraient, aux yeux des Américains, incompatibles avec des conditions de «saine» concurrence, et ce à l'instar de toutes les pratiques qui rendent injuste le commerce international en créant des avantages artificiels aux entreprises nationales.

Dans un document de juin 2003, le Département américain du commerce fait part de ses conditions pour mettre un terme définitif au conflit du bois d'œuvre⁵⁴. Dans leurs demandes, les États-Unis avancent que le système canadien doit reposer sur les forces du marché. Lorsque cette condition essentielle sera satisfaite, ils estimeront que des mesures de rétorsion n'auront plus lieu d'être en place. L'objectif avoué de ce document est d'obtenir l'intégration nord-américaine du marché du bois d'œuvre, ce qui, en ce moment, serait loin d'être possible vu les différences notoires entre les deux systèmes.

Le document américain indique les changements qui doivent être apportés aux politiques forestières canadiennes et québécoises. Premièrement, les entreprises canadiennes devraient être libres de toutes politiques gouvernementales qui limitent leurs capacités de répondre aux tendances du marché. De cette façon, un marché nord-américain concurrentiel serait possible. Les Américains dressent la liste des pratiques forestières canadiennes et québécoises qui, selon eux, entraînent des conditions déloyales de concurrence : la détermination par les pouvoirs publics des montants des droits de coupe, l'obligation d'abattre et de transformer sur place un certain volume de bois, l'octroi de concessions à long terme aux entreprises forestières, et toutes autres actions gouvernementales affectant le fonctionnement d'un libre marché.

Deuxièmement, les États-Unis exigent que les provinces canadiennes s'assurent que le prix du bois sur les terres publiques corresponde au prix dans un marché ouvert,

⁵⁴ États-Unis, Département du commerce, *Policy Bulletin - Proposed Policies Regarding the Conduct of Changed Circumstance Reviews of the Countervailing Duty Order on Softwood Lumber From Canada - Requests for Comments*, 68 Federal Register, 24 juin 2003, p. 37456-37463.

indépendant et en situation de concurrence. Ainsi, les gouvernements doivent se référer à un marché concurrentiel pour établir ces prix. Ils doivent démontrer que ce marché de référence contient un nombre assez grand d'acteurs ou qu'il n'est pas indûment influencé par le « marché » public dominant. Les informations sur les différents marchés doivent être disponibles pour tous les acteurs. Les États-Unis insistent, à ce chapitre, sur le besoin de transparence dans le marché du bois d'œuvre. Les pouvoirs publics doivent démontrer qu'aucune contrainte gouvernementale ne fausse le prix de ce marché de référence et qu'aucune barrière à l'entrée comme à la sortie ne bloque le marché. Finalement, comme dans tout marché concurrentiel, les gouvernements doivent s'assurer qu'il n'y a pas de comportement oligopolistique de la part des entreprises.

Ainsi, le Département américain du commerce avance quelques propositions, par exemple, de se référer à un marché à l'extérieur de la province ou de la juridiction en question, le plus possible celui des États-Unis, ou de mettre en place un système d'encans publics, c'est-à-dire que le bois soit vendu par le biais d'un processus de mise aux enchères ouvert à toutes les parties intéressées selon des termes et conditions similaires, ou quelque autre mécanisme qui assurerait une valeur marchande aux bois sur pied⁵⁵.

Ces propositions américaines sont loin de faire l'unanimité au Canada. Le recours à un marché à l'extérieur des frontières nationales aux fins du calcul des redevances forestières serait contraire à l'esprit des règles internationales et à la loi des avantages comparatifs sur laquelle repose l'idée du bien-fondé des échanges commerciaux. En outre, les provinces clament qu'elles ont déjà des régimes permettant d'obtenir des prix de marché. Cela est d'autant plus vrai dans le cas du Québec dans la mesure où son marché privé des bois sur pied est concurrentiel et, servant de référence pour la détermination des redevances en forêt publique, fait en sorte que son régime forestier satisfait aux conditions d'un libre marché. On a vu, cependant, qu'à l'instar de la Colombie-Britannique, le Québec a l'intention d'avoir recours aux enchères dans la détermination des droits de coupe. Dans ces deux cas, il s'agit évidemment de répondre, ne serait-ce qu'en partie, aux critiques américaines quant à leurs régimes forestiers.

⁵⁵ États-Unis, Département du commerce, *Policy Bulletin - Proposed Policies Regarding the Conduct of Changed Circumstance Reviews of the Countervailing Duty Order on Softwood Lumber From Canada - Requests for Comments*, 68 Federal Register, 24 juin 2003, p. 37456-37463.

CONCLUSION

Il est certain que le conflit du bois d'œuvre a eu plusieurs effets néfastes pour le Québec. La situation financière des entreprises forestières est fragilisée et le Québec a assisté à de nombreuses pertes d'emplois dans ce secteur depuis quelques années. On estime qu'au cours de la seule année 2004, quelque 6 000 travailleurs québécois ont été mis à pied, représentant un cinquième de la main-d'œuvre de cette industrie. De plus, cela a touché l'économie de plusieurs régions du Québec qui sont particulièrement dépendantes de ce secteur. Quoique l'industrie forestière québécoise soit aux prises avec de sérieuses difficultés qui ne sont qu'en partie attribuables au conflit du bois d'œuvre, il est à souhaiter que l'Accord sur le bois d'œuvre conclu en 2006 aidera à relever ce secteur.

Les parts de marché du bois canadien aux États-Unis ont toutefois diminué, non pas au profit du bois américain mais plutôt du bois européen, et ce aussi à cause de nouveaux matériaux moins coûteux pour la construction de maisons. Ce qui représente de mauvaises nouvelles pour le Québec puisque ce sont des parts de marché qu'il sera difficile de récupérer. On peut néanmoins penser que la récupération de quatre milliards de dollars versés par les entreprises canadiennes de bois d'œuvre à titre de droits compensateurs et antidumping en vertu de l'Accord sur le bois d'œuvre de 2006 va permettre un certain réinvestissement.

Le fond du conflit du bois d'œuvre, qui repose sur des visions assez éloignées de la gestion des forêts, n'est en rien réglé par l'Accord conclu en 2006. Aux États-Unis, les terres sont majoritairement privées et les coûts de l'exploitation des arbres répondraient de ce fait aux forces du marché, notamment par le système des encans. Le Québec insiste, quant à lui, sur le caractère public de ses forêts et sur son rôle dans la gestion des forêts publiques pour en assurer un développement durable. Or, cela suppose-t-il que le Québec déroge aux obligations et engagements en vertu de l'ALÉNA et de l'OMC ?

Il est difficile de porter un jugement clair sur la question puisque l'application adéquate du principe de concurrence loyale—à cause des prix du bois privé toujours plus élevés que ceux du bois public—reste compliquée à prouver en pratique. Toutefois, en théorie, la parité entre les prix du secteur privé et du secteur public et le principe de résidualité assurent que la *Loi sur les forêts* du Québec respecte les principes et les règles du commerce international. La question de la compétitivité et de la représentativité du marché de référence fut développée dans cette étude, et même si la concurrence parfaite est un concept utopique, le marché du bois sur pied privé est malgré tout en situation de concurrence et il est représentatif. De plus, ce marché est lié à d'autres marchés, dont la filière des pâtes et papiers. Si l'on considère que plusieurs autres sources d'approvisionnement sont disponibles—notamment l'importation du bois provenant du

Maine et des provinces avoisinantes, le marché du bois privé québécois et les autres sources d'approvisionnement représentent près de 27% du marché global—cela démontre que ce marché répond aux conditions du libre marché. La distinction des différents marchés est importante, car les États-Unis protestent sur la valeur marchande du bois d'œuvre, mais celle-ci dépend du marché primaire qu'est le marché du bois sur pied public qui, lui, est lié à celui du bois sur pied privé. En s'assurant du caractère compétitif et représentatif de ce dernier, le Québec peut démontrer que le marché public du bois l'est lui aussi, comme le Département américain de l'agriculture l'a affirmé dans le cas semblable du lait aux États-Unis.

Par contre, les États-Unis ne sont pas prêts à laisser tomber la serviette puisque l'enjeu économique est de taille pour le secteur de l'habitation et celui des industries américaines du bois. L'enjeu moral est aussi fondamental pour les États-Unis qui estiment que les pratiques forestières québécoises et canadiennes sont déloyales. En revanche, les États-Unis n'ont encore jamais réussi à prouver devant une instance internationale que les pratiques canadiennes touchant le bois d'œuvre pouvaient être passibles de mesures de rétorsion. La loi québécoise est, en effet, fondée sur un principe de marché ; le secteur privé devant servir de référence à l'établissement des prix sur les terres publiques.

L'Accord sur le bois d'œuvre en place depuis octobre 2006 constitue une autre trêve dans ce sempiternel conflit. Or cette trêve pourrait être de courte durée puisque l'entente, d'une durée de sept ans avec possibilité de prolongement de deux ans, pourrait néanmoins être désavouée après 23 mois et l'entente abrogée 13 mois plus tard. Il est donc possible que, dans quelques années, la guerre reprenne. Rappelons la complexité d'une négociation relative au bois d'œuvre puisque c'est le fédéral qui négocie mais que ce sont les provinces qui ont juridiction sur les forêts et que, de surcroît, les provinces n'ont pas des régimes vraiment semblables.

Le différend sur le bois d'œuvre tient à la fois au souci de Washington de répondre aux pressions des entreprises forestières américaines et d'imposer ses propres valeurs libre-échangistes. Or il appert que l'enjeu premier pour les Américains demeure les parts de marché qu'occupe le Canada et non pas les régimes forestiers. En effet, les négociations entre le Canada et les États-Unis ont invariablement renvoyé à l'effet qu'un accord aurait sur le marché américain. Voilà pourquoi les solutions négociées ont toujours pris la forme soit de taxes à l'exportation ou de quotas, ce qui assure aux Américains un contrôle sur les parts de marché détenues par les Canadiens.

ANNEXE 1 : INDICATEURS COMPARATIFS DES MODES DE GESTION FORESTIÈRE DANS TROIS RÉGIONS⁵⁶

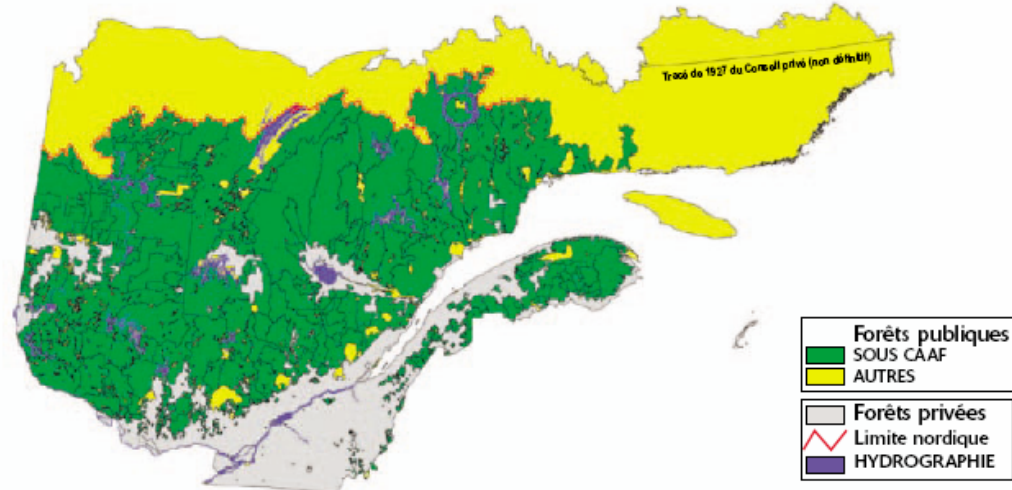
INDICATEURS COMPARATIFS QUÉBEC – NOUVEAU-BRUNSWICK – MAINE

INDICATEURS COMPARATIFS	QUÉBEC	NOUVEAU-BRUNSWICK	MAINE
Modes d'allocation des bois à l'achat			
Forêt publique	CAAF (25 ans)	Permis (25 ans)	Contrat à court terme (1 à 3 ans)
Forêt privée	<ul style="list-style-type: none"> • Achat de bois sur pied • Contrat d'approvisionnement à court terme • Achat de bois en billes 	<ul style="list-style-type: none"> • Achat de bois sur pied • Achat de bois en billes 	<ul style="list-style-type: none"> • Achat de bois sur pied • Achat de bois en billes • Contrat d'approvisionnement à court terme
Types d'acheteurs			
Forêt publique	Industriel détenteur de CAAF	Industriel détenteur d'un permis	Industriel détenteur d'un contrat à court terme
Forêt privée	<ul style="list-style-type: none"> • Industriel détenteur ou non de CAAF • Entrepreneurs forestiers • OGC 	<ul style="list-style-type: none"> • Industriel détenteur de permis • Industriel sans permis 	Industriel avec contrat à court terme
Types de vendeurs			
Forêt publique	<ul style="list-style-type: none"> • Gouvernement du Québec • Municipalités 	Gouvernement du Nouveau-Brunswick	<ul style="list-style-type: none"> • United States Forest Service • Bureau of Land Management • Department of Defense • État • Comté
Forêt privée	<ul style="list-style-type: none"> • Petits propriétaires • Grands propriétaires • Industriels 	<ul style="list-style-type: none"> • Petits propriétaires • Grands propriétaires • Industriels 	<ul style="list-style-type: none"> • Petits propriétaires • Grands propriétaires • Industriels
Envergure du marché des bois résineux en forêt privée			
Volume des essences résineuses récoltées en forêt privée en 2001 (m ³ c)	4 920 000	3 634 000	7 215 000
Lois et règlements			
Forêt publique	Loi sur les forêts	Loi sur les terres et forêts de la couronne	Maine Forest Practices Act (State and municipal land)
Forêt privée	<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation municipale • Loi sur la protection des rives et des cours d'eau 		<ul style="list-style-type: none"> • Réglementation municipale • Maine Forest Practices Act
Redevance / Droits de coupes / VMBS			
Forêt publique	Redevance	Redevance	<ul style="list-style-type: none"> • Encans • Droits de coupes
Forêt privée	<ul style="list-style-type: none"> • VMBS • Droits de coupes 	<ul style="list-style-type: none"> • VMBS • Droits de coupes 	<ul style="list-style-type: none"> • VMBS (stumpage) • Droits de coupes
Modes de mise en marché en forêt privée			
	<ul style="list-style-type: none"> • Vente des bois à un entrepreneur privé ou à un organisme de gestion en commun • Propriétaire réalisant lui-même la récolte et la mise en marché de ses bois • Propriétaire récoltant mais confiant la mise en marché de ses bois à un OGC, un syndicat ou un office de producteurs forestiers • Propriétaire confiant la récolte et la mise en marché de ses bois 	<ul style="list-style-type: none"> • Vente des bois sur pied à un entrepreneur privé • Propriétaire réalisant lui-même la récolte et la mise en marché de ses bois • Propriétaire récoltant mais confiant la mise en marché de ses bois à un office de producteurs forestiers • Propriétaire confiant la récolte et la mise en marché de ses bois 	<ul style="list-style-type: none"> • Vente des bois sur pied à un industriel • Propriétaire réalisant lui-même la récolte et la mise en marché de ses bois • Propriétaire confiant la récolte mais réalisant la mise en marché de ses bois • Propriétaire confiant la récolte et la mise en marché de ses bois

⁵⁶ Étude de Del Degan, Massé et Associés, en collaboration avec le Groupe de recherche en économie et politique agricole (GREPA) de l'Université Laval, *Le marché des bois sur pied de la forêt privée du Québec*, 2003, p. 30.

ANNEXE 2 : CARTE DES FORÊTS PUBLIQUES ET PRIVÉES DU SUD DU QUÉBEC⁵⁷

Figure 2.1 Territoire forestier du Québec méridional -
Tenure publique et privée



Note : Cette carte ne présente que la portion du territoire forestier québécois au sud de la sous-zone de la taïga.

Source : Document d'information sur la gestion de la forêt publique pour l'usage de la Commission d'étude scientifique, technique, publique et indépendante, chargée d'examiner la gestion des forêts du domaine de l'État. Ministère des Ressources naturelles, de la Faune et des Parcs. Février 2004.

⁵⁷ La presque totalité des terres situées en haut de cette zone sont publiques.

ANNEXE 3 : VOLUME ET VALEUR D'EXPORTATION DE BOIS DU QUÉBEC ET DU CANADA EN FONCTION DE LA DESTINATION

Importations de sciages						
Volumes (en m³) et valeur (en \$can) selon la provenance, en 2002						
A) Québec						
Destinations	Sciages résineux		Sciages feuillus		Total	
	(m ³)	(\$)	(m ³)	(\$)	(m ³)	(\$)
États-Unis	111 587	27 905 065	182 909	84 046 967	294 496	111 952 032
Nord-Est	97 763	23 011 686	170 842	77 991 845	268 605	101 003 531
Sud	9 441	3 063 524	6 909	3 293 777	16 350	6 357 301
Centre-Nord	35	9 230	3 785	2 175 092	3 820	2 184 322
Ouest	4 348	1 820 625	1 373	586 253	5 721	2 406 878
Mexique	0	0	55	33 263	55	33 263
Europe	15 132	3 435 953	2 757	1 424 871	17 889	4 860 824
Union européenne (UE)	14 710	3 182 414	2 299	1 186 850	17 009	4 369 264
Europe occidentale (sauf UE)	67	35 753	0	0	67	35 753
Europe orientale	355	217 786	458	238 021	813	455 807
Moyen-Orient	0	0	0	0	0	0
Afrique	1 885	712 545	3 789	2 553 509	5 674	3 266 054
Asie	0	0	1 109	964 096	1 109	964 096
Océanie	399	215 341	24	30 815	423	246 156
Amérique centrale et Amérique du Sud	19 139	8 155 582	8 539	6 239 736	27 678	14 395 318
Valeur totale	148 142	40 424 486	199 182	95 293 257	347 324	135 717 743
Réexportations	162	37 530	122	49 571	284	87 101
Total	148 304	40 462 016	199 304	95 342 828	347 608	135 804 844

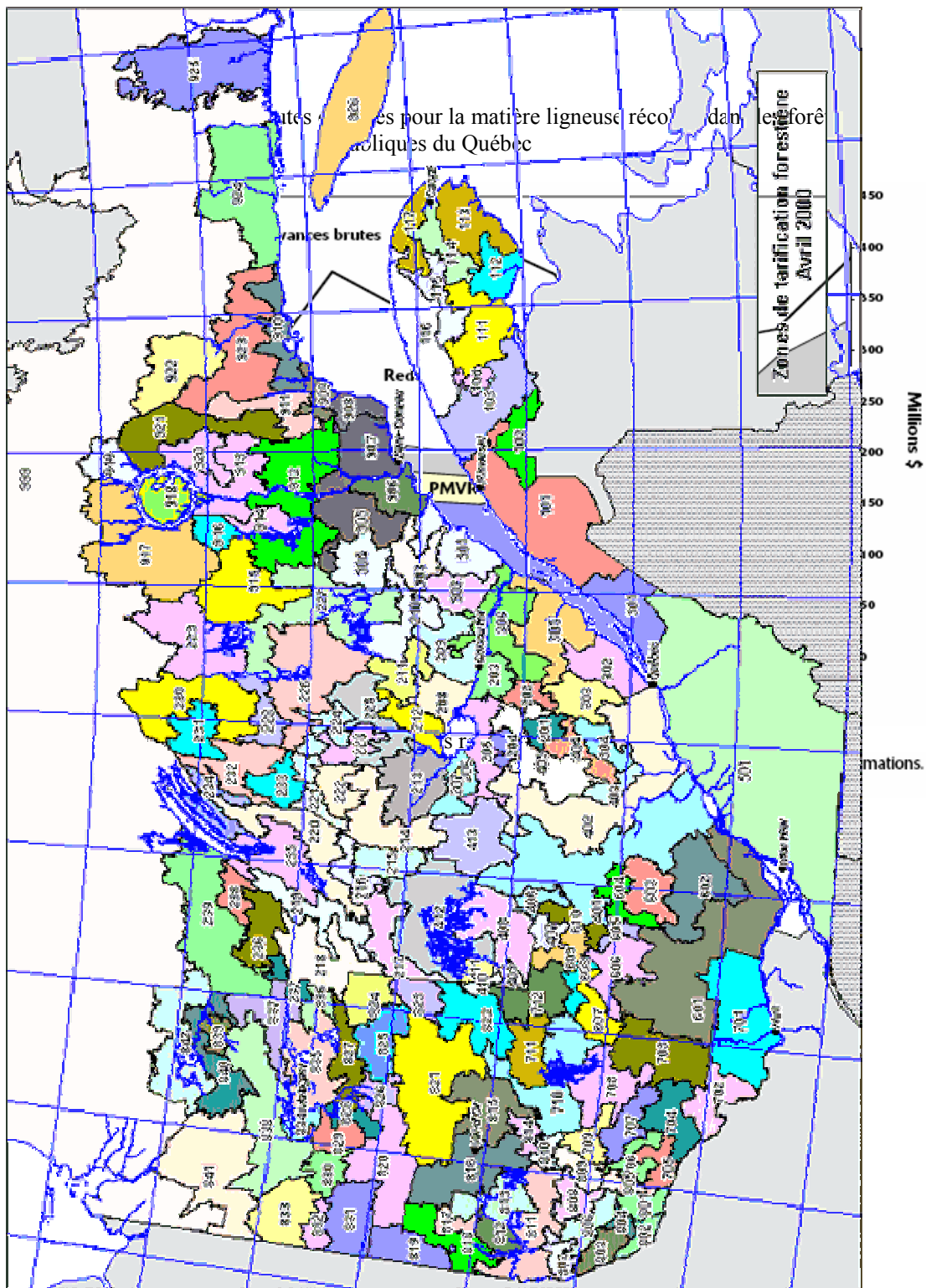
B) Canada

Destinations	Sciages résineux		Sciages feuillus		Total	
	(m ³)	(\$)	(m ³)	(\$)	(m ³)	(\$)
États-Unis	472 815	145 377 688	1 058 474	545 066 317	1 531 289	690 444 005
Nord-Est	156 141	39 220 083	572 166	286 036 813	728 307	325 256 896
Sud	57 116	20 765 900	129 971	62 787 670	187 087	83 553 570
Centre-Nord	28 645	6 042 223	305 109	170 591 445	333 754	176 633 668
Ouest	230 913	79 349 482	51 228	25 650 389	282 141	104 999 871
Mexique	2	1 107	125	77 209	127	78 316
Europe	18 710	4 879 679	5 316	2 737 795	24 026	7 617 474
Union européenne (UE)	15 422	3 368 941	3 550	1 892 583	18 972	5 261 524
Europe occidentale (sauf UE)	125	64 720	0	0	125	64 720
Europe orientale	3 163	1 446 018	1 766	845 212	4 929	2 291 230
Moyen-Orient	125	23 123	0	0	125	23 123
Afrique	1 944	734 486	7 162	6 084 373	9 106	6 818 859
Asie	331	82 879	5 529	4 020 007	5 860	4 102 886
Océanie	1 174	413 362	46	47 954	1 220	461 316
Amérique centrale et Amérique du Sud	27 473	11 677 822	24 305	16 404 150	51 778	28 081 972
Valeur totale	522 574	163 190 146	1 100 957	574 437 805	1 623 531	737 627 951
Réexportations	233 373	5 726 662	539	176 624	233 912	5 903 286
Total	755 947	168 916 808	1 101 496	574 614 429	1 857 443	743 531 237

Source : Institut de la statistique du Québec

ANNEXE 4 : DISTRIBUTION GÉOGRAPHIQUE DES 161 ZONES TARIFAIRES DU QUÉBEC

([HTTP://WWW.MRNFP.GOUV.QC.CA/INC/FORETS/ENTREPRISES/ZONES-TARIFICATION.HTM](http://www.mrnfp.gouv.qc.ca/inc/forets/entreprises/zones-tarification.htm))



**ANNEXE 6 : DROIT QUE LA LOI OCTROIE AU
GOUVERNEMENT DU QUÉBEC**
(ARTICLE 172 DE LA LOI SUR LES FORÊTS DU QUÉBEC, L.R.Q., CHAPITRE F-4.1, 1996)

172. Le gouvernement peut, par voie réglementaire:

1° déterminer pour toute essence, tout groupe d'essences et toute qualité de bois ou, le cas échéant, pour toute unité de surface, le taux unitaire ou les règles de calcul du taux unitaire selon lequel le ministre prescrit, pour toute catégorie de permis d'intervention, les droits que doit payer le titulaire;

2° établir des zones de tarification forestière pour l'établissement des taux unitaires selon lesquels des droits sont prescrits par le ministre;

3° déterminer les règles de calcul de la valeur des traitements sylvicoles, des autres activités et des contributions au financement de ces traitements et activités admis à titre de paiement des droits prescrits ainsi que les conditions d'attribution des crédits applicables au paiement des droits visés à l'article 73.1, dont les renseignements ou rapports ou autres documents à préparer ou à fournir;

3.1° déterminer la forme et la teneur de l'état de l'avancement des traitements sylvicoles et des autres activités soumis au ministre en vertu de l'article 73.2;

4° déterminer les normes relatives au mesurage des bois récoltés dans les forêts du domaine de l'État, lesquelles comprennent notamment, les méthodes de mesurage, le lieu où doit s'effectuer le mesurage, les normes applicables selon que le mesurage s'effectue avant ou après le transport des bois ainsi que celles applicables au transport des bois, à la transmission des données de mesurage ou d'inventaire, à la vérification de ces données et à la correction apportée au mesurage, y compris le concours que le titulaire d'un permis d'intervention est tenu de fournir au ministre;

4.1° prévoir le paiement d'un montant qu'il fixe et qui peut s'ajouter aux droits exigibles, payable par le titulaire d'un permis d'intervention pour la perte de formulaires de mesurage, d'inventaire et de transport des bois que ce dernier avait en sa possession, et faire varier le montant à payer selon le type ou le nombre de formulaires perdus;

5° prescrire les renseignements que doit fournir au ministre la personne qui demande un permis de culture et d'exploitation d'érablière et les normes que le titulaire de ce permis doit respecter lorsqu'il effectue l'entaillage des érables et les autres travaux requis par cette culture et cette exploitation;

5.1° déterminer la forme et la teneur du rapport d'activités que le titulaire d'un permis d'intervention pour la culture et l'exploitation d'une érablière à des fins acéricoles doit soumettre au ministre ainsi que l'époque où ce rapport doit être soumis;

6° prescrire des normes de circulation applicables aux personnes circulant tant en forêt que sur les chemins forestiers ainsi que des normes sur la pesanteur et la dimension des véhicules, sur l'arrimage de leur chargement et sur la signalisation routière;

7° déterminer la forme et la teneur du plan général d'aménagement forestier, du plan quinquennal, du plan annuel d'intervention, de la mise à jour du plan général et la forme et la teneur des rapports d'activités que le bénéficiaire doit soumettre au ministre ainsi que l'époque où ces plans et rapports doivent être soumis;

8° déterminer les règles de calcul de la valeur marchande à laquelle correspond le taux unitaire des droits prescrits par le ministre pour l'exécution d'un contrat d'approvisionnement et d'aménagement forestier;

9° déterminer des échéances selon lesquelles les droits prescrits en vertu de la présente loi deviennent exigibles;

9.1° déterminer le volume que le ministre doit soustraire du volume de bois visé au paragraphe 2° du deuxième alinéa de l'article 86.1, aux fins du calcul de la pénalité prévue au quatrième alinéa de cet article;

10° fixer un taux unitaire différent ou déterminer une règle de calcul aux fins de l'application de l'article 106;

11° déterminer le taux de remboursement des dépenses reliées aux opérations d'extinction visées à l'article 128 et à l'application des plans visés à l'article 147.4;

12° déterminer les conditions que doit remplir une personne qui sollicite un permis en vertu de l'article 135 et celles auxquelles doit se conformer celui qui opère un lieu d'élimination des déchets industriels ou domestiques en vertu de l'article 139;

13° prescrire des normes de sécurité pour la prévention et l'extinction des incendies forestiers que doivent respecter les personnes visées aux articles 141 et 142;

14° déterminer la forme et la teneur du plan de protection contre les incendies que doit obtenir d'un organisme de protection une personne visée à l'article 143;

15° déterminer la forme et la teneur de l'inventaire de plants d'arbres qu'un producteur doit fournir au ministre en vertu de l'article 155 et l'époque où il doit le faire;

16° établir des catégories d'usines de transformation du bois;

17° fixer les conditions que doit remplir la personne qui sollicite la délivrance ou le renouvellement d'un permis d'exploitation d'usine de transformation du bois, les droits

qu'elle doit payer pour la délivrance ou le renouvellement du permis, les classes de consommation annuelle autorisées ainsi que la forme et la teneur du registre qu'elle doit tenir en vertu de l'article 168 et l'époque où ce registre doit être transmis;

18° définir les travaux visés à l'article 218 et déterminer la méthode de calcul de la valeur résiduelle de ces travaux;

18.1° fixer un taux unitaire différent ou déterminer une règle de calcul aux fins de l'application de l'article 213.1 de la Loi sur les mines (chapitre M-13.1);

18.2° fixer le taux visé à l'article 73.4, la date ou les dates auxquelles doit être déterminé le volume attribué au contrat du bénéficiaire pour l'application de cette contribution, sa périodicité, ainsi que l'époque et les modalités de paiement de celle-ci;

18.2.1° fixer le taux visé au troisième alinéa des articles 92.0.2 et 92.0.11 ainsi que l'époque et les autres modalités de paiement de la contribution visée à ces articles;

18.3° prescrire le paiement au ministre, ou à la personne ou l'organisme désigné en application de l'article 120 et à leur acquis, de droits pour la délivrance du certificat de producteur forestier, son renouvellement, les modifications qui peuvent y être apportées, ainsi que pour la délivrance de duplicata ou copie;

18.4° fixer pour toute essence, tout groupe d'essences et toute qualité de bois, le taux par mètre cube de bois applicable à la contribution des titulaires de permis d'exploitation d'usine de transformation du bois aux agences régionales de mise en valeur des forêts privées et déterminer les échéances selon lesquelles les titulaires doivent produire leur déclaration aux agences; un tel règlement peut varier selon les agences régionales;

19° déterminer, parmi les dispositions d'un règlement adopté en vertu du présent article, celles dont la violation est punissable aux termes de l'article 181;

20° déterminer, parmi les documents dont la présente loi exige qu'ils soient soumis au ministre, ceux qui doivent l'être au moyen du support ou de la technologie qu'il indique dans ce règlement et préciser, parmi les catégories de personnes ou d'organismes qui doivent soumettre ces documents, celles qui doivent les soumettre au moyen de ce support ou de cette technologie.