

ÉVALUATION ÉCONOMIQUE DU NOUVEAU RÉGIME FORESTIER DU QUÉBEC



Décembre 2014

825, rue Raoul-Jobin
Québec (Québec) CANADA G1N 1S6
Téléphone : 418 877-5252
Télécopieur : 418 877-6763

groupe-ddm.com



Évaluation économique du nouveau régime forestier du Québec

Présenté à :

Madame Paule Têtu

Présidente du chantier sur les améliorations à apporter à la mise en oeuvre du nouveau régime forestier du Québec

Préparé par :



825, rue Raoul-Jobin
Québec (Québec) G1N 1S6

Décembre 2014

ÉQUIPE DE TRAVAIL

DEL DEGAN, MASSÉ ET ASSOCIÉS :

CO-DIRECTEUR DE PROJET : Michel Vincent, ing. f., économiste, M. Sc.

CO-DIRECTEUR DE PROJET : Bruno Del Degan, ing. f., M. Sc.

RÉDACTION : Michel Vincent, ing. f., économiste, M. Sc.

Bruno Del Degan, ing. f., M. Sc.

Bernard Massé, ing.f.

Alexandre Larouche, économiste

PROFESSIONNELS DE RECHERCHE : Pierre Dupuis, ing. f.

Alexandre Larouche, économiste

Jérôme Blanchet, économiste

RÉVISION ET ÉDITION Valérie Morel

Référence à citer :

DEL DEGAN, MASSÉ, 2014. *Évaluation économique du nouveau régime forestier du Québec*. Rapport présenté à la présidente du chantier sur l'évaluation du nouveau régime forestier du Québec, 76 p. et annexe. *Référence interne : 14-1085*.



TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1. EFFETS DU RÉGIME SUR LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE COÛTS D'APPROVISIONNEMENT.....	2
1.1 Planification forestière	3
1.1.1 Planification opérationnelle	3
1.1.2 Considérations économiques dans la planification.....	5
1.1.3 Qualité des bois et essences récoltés.....	7
1.2 Structures de planification	8
1.2.1 Tables opérationnelles et harmonisation.....	8
1.2.2 Personnel forestier des BGA.....	9
1.2.3 Gestion des contrats techniques.....	10
1.3 Imputabilité	10
1.3.1 Imputabilité des planificateurs.....	10
1.3.2 Certification forestière	11
1.4 Voirie forestière.....	12
1.4.1 Rôle du BMMB.....	12
1.5 Bilan de la situation	14
1.5.1 Recommandations.....	15
2. EFFETS DES ENCHÈRES SUR LA VMBSA.....	16
2.1 Cadre entourant le marché concurrentiel du bois.....	17
2.1.1 Observations provenant de marchés comparables.....	17
2.1.2 Facteurs influençant le prix soumis dans le cadre d'une enchère	21
2.1.3 Mécanisme de transposition des prix vers les GA.....	27
2.2 Analyse des premiers résultats des enchères	31
2.2.1 Évolution de la VMBSA	31
2.2.2 Analyse des premières enchères.....	33
2.3 Bilan de la situation	44
2.3.1 Variation de la VMBSA.....	45
2.3.2 Niveau optimal d'adjudication	45
2.3.3 Recommandations.....	48
3. PERSPECTIVES ÉVOLUTIVES DU SECTEUR FORESTIER	49
3.1 Nouvelle structure industrielle forestière du Québec	50
3.1.1 Pouvoir de négociation des fournisseurs	51
3.1.2 Entrée de nouvelles entreprises de première transformation.....	52
3.1.3 Rivalité des firmes du secteur	52
3.1.4 Nouvelle structure industrielle forestière	53
3.2 Rentabilité des entreprises et compétitivité de l'industrie.....	56
3.2.1 Restructuration de l'industrie de la première transformation.....	57

3.2.2	Retour à la rentabilité.....	59
3.2.3	Premiers pas vers une plus grande compétitivité industrielle	60
3.2.4	Accession à la compétitivité	62
3.2.5	Paradoxe du nouveau régime.....	63
3.3	Évolution du secteur forestier	65
3.3.1	Rôle du Bureau de mise en marché des bois (BMMB)	65
3.3.2	Industries en aval.....	67
3.3.3	Nouveau visage de la forêt privée.....	68
3.3.4	Industrie des travaux sylvicoles.....	69
3.4	Bilan de la situation	71
4.	SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS	72
	CONCLUSION	74

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1	Synthèse des facteurs influençant le prix soumis dans le cadre d'une enchère	26
Tableau 2	Distribution des volumes vendus aux BGA et aux N-BGA selon le prix estimé et l'écart entre le P_{vente} et le $P_{estimé}$ (bois sur pied seulement)	37
Tableau 3	Taux d'adjudication annuels	39
Tableau 4	Type de modification apportée aux lots repris et niveau d'adjudication	42
Tableau 5	Niveau d'adjudication selon les différentes variations du « prix estimé » (pour les secteurs repris où la variation du volume $\leq 10\%$)	42
Tableau 6	Raisons de la non-adjudication des lots.....	44
Tableau 7	Comparaison entre les concepts de rentabilité et de compétitivité	57
Tableau 8	Synthèse des recommandations	73

LISTE DES FIGURES

Figure 1	Valeurs marchandes des bois sur pied de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington des années 1999 à 2014 (Région intérieure, Lodge Pine - qualité sciage)	18
Figure 2	Niveau d'adjudication en Colombie-Britannique et dans l'état de Washington	20
Figure 3	Capacité de transformation, possibilité forestière et demande (estimée) pour le bois d'œuvre résineux du Québec	24
Figure 4	Effet d'une augmentation des coûts d'opération souche-usine sur la VMbsp	25
Figure 5	Évolution du mécanisme de transposition	27
Figure 6	Types de modifications possibles au niveau de l'équation de transposition	28

Figure 7	Évolution du prix du bois d'œuvre et de la VMBS du SEPM sur le territoire du Québec de 2000 à 2014	32
Figure 8	Évolution de la VMBS du SEPM – « Qualité sciage » au Québec par rapport au droit de coupe du Lodge-Pine – « Qualité sciage » en Colombie-Britannique.....	33
Figure 9	Prix de vente selon le prix estimé pour les lots vendus de bois sur pied	34
Figure 10	Évolution des prix du marché du bois d'œuvre et de la prime en fonction des différentes dates où un nombre significatif d'enchères ont eu lieu	35
Figure 11	Relation entre l'écart ($P_{vente} - P_{estimé}$) et le niveau d'utilisation des GA de SEPM, pour les différentes régions d'application des GA.....	36
Figure 12	Taux d'adjudication distinct annuel moyen des différentes régions administratives.....	40
Figure 13	Taux d'adjudication (sur la base du volume) selon le prix estimé.....	41
Figure 14	Modèle d'analyse structurelle traditionnel du secteur forestier	51
Figure 15	Structure industrielle forestière avec système d'enchères intégré	54
Figure 16	Capacité de transformation des usines du Québec, offre et demande de bois	55
Figure 17	Dépenses en immobilisation pour les produits du bois au Québec (SCIAN 321)	60
Figure 18	Évolution de la situation de l'industrie forestière	61

ANNEXE

Statistiques descriptives pondérées des enchères de 2011-12 à 2013-14

INTRODUCTION

Le présent document découle du « Rendez-vous sur la forêt » tenu à Roberval en novembre 2013. Les discussions de cet événement débouchaient sur la mise en place de trois chantiers de travail. Un de ceux-ci, confié à madame Paule Têtu, porte sur « les améliorations à apporter à la mise en œuvre du régime forestier ». De façon plus particulière, le Chantier devra se pencher sur les éléments suivants :

- Effets du nouveau régime sur les coûts d’approvisionnement;
- Processus de planification forestière;
- Règles de mise en marché des bois;
- Mécanismes d’attribution des contrats et des appels d’offres;
- Effets du nouveau régime sur les travailleurs et leurs conditions de travail.

La présidente du chantier confiait au Groupe DDM la responsabilité d’évaluer la première année du régime forestier d’un point de vue économique. Le présent document constitue le résultat de ce mandat et fait partie intégrante des travaux du chantier sur le régime forestier.

Le rapport se décline en trois chapitres. Les deux premiers portent chacun sur les éléments fondamentaux du régime de 2013. Plus précisément, la première section du rapport se penche sur les effets découlant du rapatriement des responsabilités d’aménagement au sein du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. La deuxième partie met en lumière la mise en place du libre marché des bois de la forêt publique du Québec. Finalement, la troisième partie du rapport jette un regard prospectif sur l’évolution probable du régime de 2013.

Il convient ici de souligner que le mandat confié au Groupe DDM consistait avant tout à obtenir un éclairage objectif. Au cours du mandat, plusieurs intervenants liés au domaine forestier ont été consultés. Leurs opinions et commentaires ont contribué à alimenter les réflexions. Néanmoins, le Groupe DDM assume l’entièreté des conclusions tirées des observations et des opinions obtenues ainsi que des analyses effectuées en cours de travaux.

Le Groupe DDM a procédé à cette étude dans une perspective d’optimisation de la création de richesse. Si cette dernière semble échoir par moment à un groupe particulier comme l’État ou l’industrie, elle demeure néanmoins au service de la collectivité québécoise.

Par ailleurs, le mandat ne consistait aucunement à fournir une opinion sur la pertinence des paramètres économiques, sociaux et forestiers composant l’environnement de travail des entreprises forestières comme la possibilité forestière, la mise aux enchères des bois, le rapatriement des responsabilités d’aménagement, etc. Il tente plutôt de décrire les activités de la première année de l’application du régime de 2013 en des termes économiques sans remettre en question ses fondements.

Finalement, le présent document ne se substitue pas à l’enquête de coûts se déroulant au moment même d’écrire les dernières lignes du rapport. S’il peut contribuer à identifier certains éléments et attirer l’attention des enquêteurs, l’analyse n’a jamais tenté de connaître ou de s’approprier des renseignements confidentiels en provenance des entreprises ayant accepté de donner leur appréciation des faits. Les entreprises consultées n’avaient pas à fournir des informations financières. Plusieurs l’ont cependant fait afin d’étayer leurs propos tout en s’assurant que ces données n’apparaîtraient pas dans le présent document. De toute façon, la faible taille de l’échantillon aurait rendu les données non

significatives. L'enquête de coûts, à laquelle les détenteurs de garanties d'approvisionnement demeurent tenus de participer en vertu de la nouvelle Loi répondra de manière consolidée à ces questions.

Le nouveau régime forestier n'a pas encore atteint sa pleine maturité, mais l'industrie, les acteurs du milieu et l'État acquièrent de plus en plus de maîtrise de leur rôle respectif. À cet égard, le présent mandat confié au Groupe DDM peut paraître prématuré. Il répond néanmoins à une demande pressante de la part des diverses parties prenantes de faire le point et d'identifier des pistes d'améliorations. L'État reconnaît la perfectibilité du régime, sachant que la présente étude se déroule dans le cadre du Chantier sur les améliorations à apporter à la mise en œuvre du régime forestier. Il convient toutefois de préciser qu'une proportion non connue des éléments du présent rapport découle du nouveau contexte de relations entre les divers acteurs qui doivent évoluer le long de leur propre courbe d'apprentissage. Une mise à jour de la présente étude devrait idéalement avoir lieu à l'intérieur d'un horizon de trois ans afin de constater l'efficacité des mesures d'atténuation mises en place et de leurs effets sur l'amélioration du régime.

1. EFFETS DU RÉGIME SUR LES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DE COÛTS D'APPROVISIONNEMENT

À partir de rencontres de travail avec des bénéficiaires de garanties d'approvisionnement (BGA) et des représentants du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) au cours des mois de juin à novembre 2014, il a été possible de recueillir leurs observations et commentaires sur la première année de mise en œuvre du nouveau régime. L'objectif premier était d'identifier les éléments ayant une incidence sur les coûts d'approvisionnement des bénéficiaires de garantie d'approvisionnement et, dans la mesure du possible, d'en identifier l'importance. Dès les premières rencontres, il s'est avéré difficile, voire impossible, de quantifier adéquatement les impacts sur les coûts d'approvisionnement dans le cadre du mandat confié. D'une part, les BGA n'avaient pas eux-mêmes compilé les coûts de la première année d'opération et n'avaient pas d'obligation de les rendre disponibles. D'autre part, le MFFP a lancé au cours du mois d'août 2014 une enquête sur les coûts d'approvisionnement et de transformation des bois au Québec. Cette enquête couvrira la première année du nouveau régime et permettra de documenter adéquatement, sur la base de données vérifiées, les coûts unitaires des différentes composantes de la chaîne d'approvisionnement en bois sur terres publiques. Dans ce contexte, le présent mandat se concentre sur l'identification et la description des éléments de la chaîne d'approvisionnement qui apparaissent problématiques et font consensus auprès des intervenants consultés.

Les rencontres ont permis de dresser un état de situation de différentes problématiques découlant de l'application de la Loi sur l'aménagement durable du territoire forestier (LATDF), et ce, tant du point de vue du MFFP que de celui de l'industrie forestière (BGA). Le nouveau régime a amené un transfert des responsabilités de planification forestière de l'industrie vers le MFFP. Le ministère devient désormais responsable de la prospection des territoires de coupe, de la réalisation des inventaires d'opération, de l'identification des secteurs d'intervention et de la prescription des traitements sylvicoles. Il a également la charge du rubanage des aires de coupe et du martelage, le cas échéant. De plus, le MFFP se charge de produire annuellement une planification préliminaire du réseau de chemins forestiers à construire. Dans

le cadre d'une entente intervenue avec le Conseil de l'industrie forestière du Québec (CIFQ) à la fin du mois de mars 2013, des responsabilités ont été confiées aux BGA, soit : être le requérant de la certification, planifier les chemins et les autres infrastructures, participer aux consultations, réaliser l'harmonisation opérationnelle et produire la programmation annuelle (PRAN) des activités de récolte. Dans ce contexte, le MFFP conserve la responsabilité de la planification, celle d'autoriser la récolte, de même que celles concernant la consultation des communautés autochtones et l'harmonisation des usages par le biais des tables de gestion intégrée des ressources et du territoire (GIRT). Toujours selon cette entente, la planification déposée par le MFFP doit couvrir 200 % des besoins annuels en volume de bois des BGA du territoire. Les BGA doivent composer, à partir des secteurs d'intervention proposés par le MFFP, une programmation annuelle de secteurs à récolter (PRAN) en fonction de leurs besoins et respectant la stratégie s'appliquant à l'unité d'aménagement. Les secteurs non retenus par les BGA dans la PRAN se trouvent automatiquement reconduits dans la proposition de secteurs harmonisés (200 %) faite par le MFFP l'année suivante.

La prise en charge par le MFFP de la responsabilité des principales composantes de la planification forestière et plus particulièrement de la planification opérationnelle (PAFIO) en fait désormais un intervenant de premier plan de la chaîne d'approvisionnement en bois pour l'industrie. Selon les consultations auprès des intervenants, la première année de mise en œuvre du nouveau régime a traversé de nombreuses difficultés imputables à cette prise en charge. Les principales problématiques soulevées faisant consensus auprès de la grande majorité des intervenants rencontrés touchent :

- La planification forestière;
- Les structures en place;
- L'imputabilité;
- La voirie forestière.

1.1 Planification forestière

1.1.1 Planification opérationnelle

Selon les BGA, la planification opérationnelle a rencontré de nombreux délais et retards durant la première année du nouveau régime bien que dans plusieurs régions, le MFFP a pu bénéficier d'un résiduel de travaux de planification réalisés par les BGA à la fin de l'ancien régime. Cette récupération par le MFFP a facilité le passage au nouveau régime en diminuant la charge de travail des équipes de planification du MFFP. Pour la deuxième année de planification (2014-2015), des retards dans le dépôt des données de planification (secteurs d'intervention, prescriptions, réseau routier) dans plusieurs régions sont notés. Cependant, certaines régions, comme celle de l'Abitibi, ont traversé plus efficacement cette transition. Pour les bénéficiaires, les travaux de planification déposés par le MFFP se comparaient avantageusement à ceux qu'ils produisaient eux-mêmes dans les mêmes délais.

À l'époque des CAAF, plusieurs entreprises détentrices, dans un esprit de se conformer aux délais prévus par règlement, préparaient des planifications plus sommaires et demandaient constamment des modifications et des ajustements. Pour certains BGA, le MFFP n'est pas arrivé pas à se conformer aux mêmes exigences d'échéancier qu'il imposait à l'industrie dans l'ancien régime, ce qui a engendré des retards importants dans le dépôt et l'acceptation de la planification. À notre avis, l'État ne peut se permettre de déposer des planifications approximatives et doit se montrer exemplaire dans la qualité de son travail. Cette condition fait en sorte que les travaux de planification peuvent prendre plus de temps,

surtout en début de régime. Cependant, il arrive souvent que les prescriptions et les données d'inventaires deviennent disponibles qu'au dernier moment. À ce titre, les BGA doivent prendre des décisions rapides avec peu d'informations. Il est arrivé que des industriels construisent des chemins d'accès vers des secteurs d'opération sans nécessairement connaître avec précision les volumes à récolter. Ce désarrimage de la planification et des opérations a pu accroître les risques des entreprises. En ce moment, l'impact sur les coûts est réel, mais demeure difficile à quantifier.

Le MFFP reconnaît que la mise en œuvre du régime a été confrontée à plusieurs difficultés au cours de la première année d'implantation et que cela a généré des retards et, parfois, des erreurs de planification. Tout d'abord, au cours de l'année 2012-2013, le personnel du MFFP a dû travailler à la planification et la préparation des activités de l'année 2013-2014 tout en assumant les tâches liées à l'ancien régime, alors toujours en vigueur. L'entente conclue à la fin du mois de mars 2013 avec le CIFQ a accru la charge de travail des équipes du MFFP; celles-ci devaient produire, contre toute attente, une planification forestière couvrant 200 % des besoins annuels des BGA. Cette entente de dernière minute, jumelée au manque de rodage des équipes du MFFP, explique une partie des retards et des situations problématiques vécues au cours de la première année. Au MFFP, on affirme que, de façon générale, les retards dans la production la planification ont grandement diminué en cours d'année et que les données de planification (200 %) pour la production des PRAN 2015-2016 seront disponibles à temps.

Les retards dans la planification s'avèrent plus importants dans les zones de la forêt feuillue ou mixte. La diversité des strates forestières et l'éventail des traitements sylvicoles complexifient le processus de planification. Il y a un plus grand morcellement des secteurs d'intervention et plus de travaux techniques à faire sur le terrain avant de rendre les secteurs disponibles pour la récolte : prospection, inventaire d'opérations, rubanage des secteurs d'intervention, martelage, etc. Ces travaux, réalisés autrefois par les bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestier (BCAAF), relèvent maintenant principalement de Rexforêt. À ce titre, Rexforêt gère désormais la réalisation de ces travaux techniques par des appels d'offres sur invitation à des firmes externes spécialisées.

Sur le plan du processus, le MFFP identifie les secteurs à inventorier, Rexforêt octroie les travaux d'inventaire, les vérifie et les approuve. Par la suite, le MFFP prépare les prescriptions sylvicoles et définit les directives de martelage. Rexforêt, par appel d'offres, fait réaliser le travail de martelage qu'il vérifie et approuve. Le processus de vérification des travaux et d'acceptation des travaux demeure long compte tenu de nombreuses reprises du travail d'inventaire et de martelage, ce qui accentue les retards. Comparativement à l'ancien régime, tout le cycle de planification s'est allongé et beaucoup de secteurs reçoivent leur approbation plus tard en saison. Par le passé, les BCAA se constituaient une banque de secteurs inventoriés correspondant à une année d'opération, ainsi qu'une banque de secteurs martelés et approuvés couvrant au moins 6 mois d'opération. Depuis le démarrage du nouveau régime, les BGA consultés signalent que moins de la moitié des secteurs d'intervention sont disponibles pour les opérations de début de saison et les autres ne le deviennent que progressivement en cours de saison. Cependant, certains BGA mentionnent que des améliorations importantes en début 2014 ont permis d'atténuer les effets.

Il faut également mentionner que les relations avec les communautés autochtones n'ont jamais été aussi difficiles, particulièrement dans l'Outaouais. Maintenant, le gouvernement doit s'entendre de nation à nation avec les communautés autochtones; ces relations engendrent des délais importants. Les communautés y trouvent une nouvelle voie pour revendiquer toutes sortes d'accommodements, quand ce n'est pas carrément des freins aux opérations. L'État se retrouve mal placé pour négocier des allègements, ce que les bénéficiaires réussissaient à faire dans l'ancien régime.

Outre le manque de flexibilité du nouveau processus de planification opérationnelle, d'autres facteurs liés aux nouveaux rôles qu'assume désormais le MFFP ont perturbé la bonne marche des opérations au cours de la première année. On signale notamment que, maintenant que le MFFP assume la responsabilité de l'harmonisation des usages, d'autres usagers et plus particulièrement les communautés autochtones en profitent pour revendiquer toutes sortes d'accommodements, ce qui ralentit considérablement le processus de planification quand ça ne le freine pas complètement. Dans l'ancien régime, les industriels éprouvaient également des difficultés à harmoniser leur planification avec les autres usagers. Toutefois, la conclusion d'ententes était généralement plus facile en raison de l'absence ou de la plus faible prépondérance des enjeux politiques.

On mentionne également que les retards dans le lancement des projets de martelage et la politique du plus bas soumissionnaire ont fait en sorte de précariser l'emploi des marteleurs expérimentés, ce qui a eu pour conséquence un exode de plusieurs techniciens vers d'autres secteurs d'emploi. Un déficit important d'effectif qualifié et expérimenté pour le martelage est rapporté, ce qui engendre pour Rexforêt de nombreux refus et reprises de travaux de martelage, allongeant d'autant les délais de préparation des secteurs d'intervention.

Dans quelques régions, les retards d'approbation des secteurs d'intervention ont entraîné des arrêts de travaux, ce qui a forcé des entrepreneurs forestiers à partir vers d'autres régions présentant des contrats plus stables et de plus longue durée. Dans un contexte où la main-d'œuvre forestière se fait vieillissante et se raréfie, cette situation inquiète les industriels qui voient leur pouvoir de rétention de la main-d'œuvre diminuer.

Constats : La capacité de planification du MFFP se montre actuellement insuffisante pour répondre aux besoins de l'industrie, ce qui compromet l'efficacité des opérations même si quelques régions semblent être en mesure d'atteindre les exigences.

La situation devrait s'améliorer au cours des prochaines années. Toutefois, des problématiques majeures pourraient persister si certaines procédures ne sont pas révisées.

1.1.2 Considérations économiques dans la planification

Le processus de planification mis en place par le MFFP a changé par rapport à celui que suivaient les BCAA. La planification se réalise à l'aide de nouvelles méthodes et outils que le MFFP a retenus et auxquels les industriels n'ont pas accès. Pour les BGA qui opèrent eux-mêmes leurs bois, les secteurs planifiés par le MFFP ne semblent pas toujours pleinement optimisés.

Ce nouveau cycle de planification des travaux induit, selon les BGA, des coûts supplémentaires. Pour le moment, les coûts additionnels restent difficiles à quantifier, mais apparaissent significatifs pour les BGA. Les principales observations soulevées sont :

- Peu d'évaluation des coûts des infrastructures en regard des volumes qui seront récoltés.
- Plus grande dispersion des chantiers de coupe, ce qui entraîne une augmentation des coûts de transport du personnel, de la matière ligneuse, de la machinerie et de son déplacement, etc.
- Peu de préoccupation pour le développement de l'accès au territoire de façon à stabiliser le coût moyen d'approvisionnement d'une année à l'autre (équilibre des chantiers proximaux et éloignés des usines).

- Zones d'intégration plus grandes entraînant une surcharge de travail pour l'harmonisation.
- La planification ne semble pas tenir compte de la proximité des camps existants, de la distance de transport, etc.
- La planification ne semble pas tenir compte de la flexibilité requise pour gérer les équipes de travail, notamment la répartition des chantiers d'hiver et d'été et la proximité entre eux.
- Les PRAN ne contiennent pas toujours le 200 % prévus, ce qui enlève de la flexibilité.
- En forêt feuillue et mixte, beaucoup de secteurs d'intervention composant les plans annuels préparés par le MFFP demeurent beaucoup trop détaillés, certains possédant moins de 2 ha. Ceci complexifie la réalisation des travaux par les opérateurs et augmente les coûts. Selon les intervenants, une planification moins complexe et moins coûteuse à mettre en œuvre s'avère possible et aussi valable.
- Il existe une perte d'efficacité dans la chaîne de planification des secteurs de coupe. La planification se réalise en cabinet avec peu ou pas de vérification terrain (photo fine). Le rubanage et le martelage se donnent à forfait sur la base des contours théoriques planifiés en cabinet. Le contractant ne peut pas ajuster les contours ou la prescription dans le cas d'incohérence flagrante sur le terrain, contrairement à ce qui prévalait dans l'ancien régime.

Selon les BGA, ces problématiques risquent de s'accroître à court terme, car, pour la première année du régime, le MFFP a pu bénéficier d'arrangements de planification réalisés par l'industrie. Les prochaines PRAN contiendront des secteurs planifiés entièrement par le MFFP et les BGA anticipent plus de difficultés avec le MFFP si la planification ne tient pas davantage compte des facteurs de coûts (dispersion des coupes, construction de chemins, volume par kilomètre de chemin, distance de transport, etc.).

Pour certains BGA, la reprise de la planification forestière par le MFFP limite l'implantation de stratégies visant à optimiser les coûts d'opérations, notamment en ce qui a trait au développement du réseau routier, du transport et de la destination des bois. À titre d'exemple, une entreprise avait développé une stratégie de transport avec trains routiers hors routes et avait fait l'acquisition des terrains privés pour pouvoir transporter le bois directement à l'usine sans emprunter de chemins publics. Dans ce cas, la dispersion des chantiers telle que planifiée par le MFFP oblige l'entreprise à utiliser d'autres types de transport, dont les chemins publics, haussant ainsi ses coûts de transport.

Certains BGA pratiquaient une planification qui optimisait la destination des bois aux usines selon leurs caractéristiques : bon bois - bonne usine - bon usage. Même si cette pratique était loin d'être généralisée, elle permettait une forme d'optimisation qui dégagait des bénéfices pour l'ensemble de la chaîne de valorisation. La planification des coupes se basait sur les besoins à court terme de l'usine de façon à répondre efficacement aux marchés. Cette approche impliquait une relation étroite entre la planification et les opérations afin de permettre l'optimisation. Puisque le bénéficiaire n'agit pas pleinement en planification, cet avantage lui semble quelque peu perdu, entraînant ainsi des coûts supplémentaires.

Selon tous les BGA consultés, la reprise de la planification par le MFFP a provoqué une diminution de flexibilité opérationnelle ayant une incidence directe sur les coûts d'approvisionnement. L'impact monétaire est variable selon la situation spécifique de chacun d'eux, mais dans certains cas, la flexibilité perdue, aux dires des BGA, a entraîné des arrêts de production.

Le MFFP est conscient que la reprise en main a pu générer des pertes opérationnelles à court terme. Dans le but de pallier ces inefficacités, le MFFP mise sur une collaboration plus étroite avec les BGA aux tables opérationnelles. De plus en plus, le MFFP cherche à intégrer les considérations économiques dans sa planification et mise sur un meilleur dialogue opérationnel avec les BGA.

Constats : La considération secondaire d'aspects opérationnels contribue à augmenter les coûts d'approvisionnement.

La reprise de la planification par le MFFP limite les stratégies visant à optimiser les coûts d'exploitation en forêt.

Une collaboration plus étroite avec les BGA aux tables opérationnelles permet d'atténuer les impacts négatifs.

1.1.3 Qualité des bois et essences récoltés

Différentes problématiques ont été soulevées relativement à la qualité des bois et aux essences récoltées, surtout dans les régions de forêts feuillues et mélangées où il y a des essences compagnes qui ne sont pas attribuées (ex. : pruche). Selon les BGA, le MFFP ne semble pas tenir compte de l'absence de débouchés pour ces essences lors de la planification des secteurs d'opération. De sorte que, dans certaines régions, la planification génère de volumes de bois d'essences compagnes non attribuées et pour lesquelles il sera difficile de trouver preneurs. Par conséquent, les BGA se voient forcés d'écouler eux-mêmes ces bois à défaut de quoi ils ne pourront récolter l'entièreté des volumes qui leur sont attribués. Les BGA concernés par ces problématiques souhaitent plus de souplesse et de collaboration de la part du MFFP pour trouver des marchés aux essences non attribuées. Selon eux, il ne revient pas aux BGA, qui sont des acheteurs de bois, de développer des marchés pour les bois publics non attribués et d'être pénalisés si aucun preneur ne manifeste d'intérêt pour ces bois. Des efforts sont faits par le MFFP, notamment par l'entremise de FPInnovations, pour développer de nouveaux débouchés. Ces efforts devront être maintenus et d'autres voies devront être explorées pour résoudre cette problématique en impliquant tous les acteurs du milieu. On nous rapporte qu'en Outaouais, la solution retenue pour écouler le bois de pruche a été d'exporter les grumes vers l'état de New York.

La proportion de bois de feuillus de qualité réellement récoltée par rapport au volume attribué constitue une autre problématique soulevée par les BGA. Il appert que dans les forêts feuillues et mixtes soumises à un régime de coupes partielles, les prescriptions sylvicoles semblent cibler une forte proportion de bois de faible qualité. Ainsi, les utilisateurs de bois feuillu de qualité sciage n'obtiennent que rarement la totalité des volumes qu'ils ont en garantie d'approvisionnement, même lorsque les superficies planifiées et les volumes de bois feuillus sont entièrement récoltés. Dans les faits, les utilisateurs de bois feuillu de qualité sciage obtiennent environ 65 à 75 % des volumes qui leur sont attribués en garantie même lorsque tous les volumes feuillus prévus à la PRAN sont récoltés. Cette situation fait en sorte que les entreprises de sciage feuillu paient une redevance annuelle pour un volume de bois en garantie qu'elles n'obtiendront jamais.

Selon les différents intervenants consultés, les écarts entre les volumes de bois de qualité sciage prévus et ceux réellement récoltés sont attribuables à l'utilisation de matrices de répartition par produit non représentatives de la réalité. Pourtant, ces matrices peuvent être révisées à l'aide des données de classification des bois issues du mesurage des bois.

D'autre part, les modalités de paiement de la redevance (rente sur la garantie d'approvisionnement) ne semblent pas adaptées à la réalité des entreprises de transformation. Bien que cette rente trouve une justification économique solide dans la littérature, la volonté de l'État de facturer les entreprises de première transformation pour le montant global oblige ces dernières à trouver des liquidités importantes à un moment inopportun de l'année. Le 1^{er} avril de chaque année se situe en effet dans la période où les entreprises ont dû utiliser une grande partie de leurs liquidités ou leurs lignes de crédit afin de se doter d'un inventaire de bois rond leur permettant de poursuivre leurs opérations en usine jusqu'au mois de juin.

La valeur de la redevance pourrait vraisemblablement se payer au même moment que la valeur marchande des bois sur pied, éliminant par la même occasion une structure administrative supplémentaire et répondant à une des principales doléances de l'industrie au chapitre des liquidités. Cette initiative pourrait servir de base à l'analyse de certains irritants reliés à l'utilisation des GA et réussirait vraisemblablement à diminuer la pression sur les stratégies d'aménagement en région afin d'identifier à tout prix un volume de bois qui, selon certains témoignages, n'existe tout simplement pas. Il conviendra évidemment de faire une nette distinction entre une entreprise ne se prévalant pas de tout son volume garanti et une entreprise ne pouvant pas s'approvisionner faute de ressource.

Constats : Les essences compagnes non attribuées considérées dans la planification limite les volumes réellement disponibles et entraîne des coûts supplémentaires significatifs.

Dans certains cas, la redevance annuelle exigée n'est pas arrimée avec les bois réellement récoltables. De plus, les modalités de paiement actuelles exercent une pression importante sur les finances de l'entreprise à un moment inopportun.

1.2 Structures de planification

1.2.1 Tables opérationnelles et harmonisation

Le mode de fonctionnement du processus d'harmonisation (table GIRT et table opérationnelle) semble varier d'une région à l'autre en fonction de la diversité des enjeux et de la mise en place tardive des tables opérationnelles. Selon les bénéficiaires, le processus d'harmonisation n'est pas clair à plusieurs égards, ce qui affecte son efficacité.

Dans l'ancien régime, les industriels allaient au-devant des autres usagers de la forêt sous aménagement. Ils tentaient d'anticiper les difficultés et de conclure des ententes avec les tiers afin que les opérations s'entreprennent le plus rapidement possible. L'intervention du MFFP était alors sollicitée par les opposants pour qu'il arbitre les conflits lorsqu'ils survenaient. Ces situations n'étaient pas nécessairement bien différentes des situations qui sont vécues dans le régime actuel.

Aujourd'hui, le MFFP fait des consultations publiques en publiant des avis de consultation dans les journaux sans garantie que tous les tiers se manifesteront. Il arrive que certains conflits d'usage surgissent après que les consultations sont terminées (ex. : Mont Kaikop) parce que les principaux intéressés n'étaient pas présents aux consultations. Dans ce nouveau contexte, les BGA doivent anticiper les difficultés potentielles, mais leur possibilité d'action est limitée dans le nouveau régime, car ils n'ont pas la responsabilité de la planification et de l'échéancier. On souligne également qu'il devient difficile pour les BGA de parvenir à une harmonisation puisqu'ils ne peuvent pas prendre d'engagement à long terme avec les tiers et ne sont pas assurés d'intervenir dans les mêmes secteurs dans le futur

(élimination du concept de secteurs historiques). À cet effet, le MFFP travaille actuellement sur des procédés qui permettraient de réintégrer des approches par territoires dits historiques. À ce titre, par le passé, les BGA avaient une meilleure connaissance de leurs interventions futures sur le territoire (planification quinquennale), de sorte qu'il leur était plus facile de négocier et de prendre des ententes portant sur plusieurs années.

Le rôle du MFFP comme représentant du gouvernement le place dans des situations délicates pour négocier des ententes particulières (négociation autochtone de nation à nation). Il doit planifier la récolte de bois, mais doit également agir comme intégrateur des autres usages. Les BGA déplorent que le MFFP ne se fixe aucune échéance ni obligation de respect des délais et de prise de décisions. En se basant sur les cas vécus au cours de la première année du régime, les BGA concernés soulignent que la résolution des problèmes peut être remise indéfiniment. Par ailleurs, les représentants du MFFP délégués aux tables opérationnelles n'ont souvent pas autorité pour prendre les décisions et doivent souvent référer à leurs supérieurs, ce qui allonge les délais. On souligne également que la capacité du MFFP à conclure des ententes d'harmonisation est limitée puisqu'il ne dispose pas de tous les leviers financiers et opérationnels qui s'imposent.

Pour plusieurs BGA, l'absence de règles claires définissant le processus d'harmonisation opérationnelle entraîne des retards à la réalisation des opérations. À titre d'exemple, il n'y a pas de règle qui précise le nombre de relances que doit faire un mandataire d'opération auprès d'un tiers avant que le processus soit considéré comme complet. Il n'y a pas non plus de règle d'arbitrage des différends; par conséquent, les BGA se sentent laissés à eux-mêmes dans le processus.

Pour les BGA, tout le processus d'harmonisation s'est alourdi avec le nouveau régime se traduisant par une augmentation des efforts, un allongement des délais et des retards dans la planification.

Constats : Le peu de règles claires et la difficulté d'exercer le pouvoir décisionnel entraînent des retards dans la réalisation des opérations.

1.2.2 Personnel forestier des BGA

Concernant le personnel forestier, les BGA sont unanimes : il n'y a pas eu de véritable diminution de leur charge de travail. Pour certains, il y aurait même eu augmentation. Si la somme de travail consacré à la planification des inventaires et des suivis a effectivement diminué et se voit maintenant assumée par le MFFP, les BGA soulignent que beaucoup de ces travaux étaient confiés à des entreprises spécialisées par le biais de contrats de service. Plusieurs BGA soutiennent qu'il y a eu augmentation des interventions du personnel forestier à la table GIRT et aux tables opérationnelles et que celui-ci doit consacrer beaucoup plus de temps au suivi et au contrôle de la planification faite par le MFFP. Dans certains cas, l'imposition de la norme ISO-14000 a également augmenté la charge de travail. Les retards observés dans le dépôt des informations de planification depuis le 1^{er} avril 2013 imposent inévitablement plus de travail au personnel forestier des BGA qui doit multiplier ses interventions auprès du MFFP, des entrepreneurs et des autres intervenants.

Constats : La reprise de la planification par le MFFP n'a pas permis de réduire les coûts liés à la planification. Il existe pour le moment un certain dédoublement des efforts qui alourdit le système.

1.2.3 Gestion des contrats techniques

Le transfert des responsabilités de réalisation des contrats techniques (inventaires, martelage et rubanage, notamment) au MFFP a eu pour effet de générer des retards dans la production des données de planification. Selon les informations recueillies, des retards ont eu lieu dans l'attribution des contrats techniques par REXFORET et le MFFP. On souligne notamment que les règles d'octroi du MFFP (attribution au moins-disant) ont eu pour effet d'attribuer des projets à des entreprises peu expérimentées dont le travail est souvent refusé. Dans plusieurs cas, une reprise des travaux a eu lieu, ce qui a allongé les délais pour la disponibilité des données de planification.

On note d'autre part que le MFFP applique une règle de séparation des tâches : les entreprises exécutant l'inventaire ne peuvent faire ni le martelage ni les travaux de récolte. Pour certaines entreprises qui offrent l'ensemble des services, cela implique des déplacements d'effectifs techniques expérimentés dans d'autres régions dans le but de conserver leurs activités de récolte dans une région donnée. Le MFFP se prive ainsi d'une main-d'œuvre régionale expérimentée.

L'ensemble de ces nouvelles conditions d'octroi crée beaucoup d'incertitude pour les entreprises de travaux techniques, surtout au niveau de leur personnel. Il est difficile de pouvoir leur assurer du travail sur une période de temps suffisamment longue avec une rémunération intéressante. On signale que plusieurs techniciens expérimentés auraient quitté le domaine en raison de la précarité des emplois, notamment dans le domaine du martelage. Pour les BGA, cette situation est préoccupante, car elle signifie une perte d'effectifs expérimentés, une diminution de la qualité des travaux, plus de travaux de reprise et donc plus de retard dans le dépôt des données de planification. Selon eux, les économies faites par le MFFP avec sa politique de plus bas soumissionnaire se transforment en coûts additionnels pour l'industrie, conséquents aux retards dans le dépôt des données de planification.

Constats : Les règles d'octroi privent le MFFP d'une main-d'œuvre expérimentée. La diminution de la qualité des travaux entraîne des délais importants qui se répercutent sur les coûts d'approvisionnement.

1.3 Imputabilité

1.3.1 Imputabilité des planificateurs

Les responsabilités de planification récupérées par le MFFP dans le cadre du nouveau régime en font un intervenant de premier plan de la chaîne d'approvisionnement. D'un rôle de contrôleur et de vérificateur, le MFFP occupe désormais le rôle de responsable de la planification forestière. Pour les BGA, il s'agit d'un changement majeur, puisque dans l'ancien régime les bénéficiaires, responsables des opérations forestières, avaient également la charge de la planification forestière. À cette époque, les planificateurs étaient imputables autant auprès du MFFP, et des autres BCAAF que des opérateurs en forêt. L'imputabilité dans le nouveau régime, surtout en ce qui a trait à la qualité et à l'efficacité de la planification, s'exerce difficilement. En fait, on ne bonifie ni pénalise la qualité et l'efficacité de la planification. Par le passé, une mauvaise planification du BCAAF avait pour effet de réduire l'efficacité de ses opérations de récolte ou de construction de chemins, et par le fait même, il en subissait les conséquences.

En prévision du passage au nouveau régime, le MFFP a procédé à l'embauche de plusieurs ingénieurs et techniciens forestiers afin de constituer les équipes de travail affectées à la planification forestière. Dans la grande majorité des cas, ce personnel provenait des équipes de planification des anciens BCAA. Aussi, le MFFP a pu, dans bien des cas, récupérer un personnel compétent et expérimenté qui est venu renforcer les équipes déjà existantes et ainsi être en mesure de relever les importants défis qu'impose le nouveau régime. À ce titre, les équipes du MFFP gagnent de plus en plus en efficacité. Toutefois, les processus administratifs en place, les structures internes et le cadre de travail du personnel du MFFP semblent moins propices à des actions rapides et efficaces dans un contexte opérationnel critique comme celui des opérations forestières. Puisque les activités de récolte dépendent de plusieurs contraintes opérationnelles majeures (main-d'œuvre, climat, saisonnalité, etc.), les BGA désignés doivent disposer de l'ensemble des informations de planification forestière suffisamment tôt dans la saison afin d'être en mesure d'entamer la planification de leurs opérations et notamment conclure les engagements contractuels avec les entrepreneurs forestiers. Des contraintes de toute nature peuvent survenir en cours de saison d'opération et les équipes de planification sont appelées à intervenir en situation d'urgence. Le cycle annuel des opérations forestières suit un cheminement critique dont le respect des dates butoirs s'avère de première importance, permettant les marges de manœuvre suffisantes pour réaliser les travaux de récolte avec souplesse et efficacité.

Selon plusieurs intervenants consultés, la culture organisationnelle du MFFP demeure difficilement conciliable avec les besoins d'efficacité de l'industrie. De leur point de vue, la planification tactique et opérationnelle doit être réalisée par un organisme imputable. Les contraintes et directives administratives limitent la capacité décisionnelle des équipes de planification. Des objectifs ou des cibles d'efficacité devraient gouverner le travail du MFFP. Les entreprises consultées soulignent la bureaucratisation du MFFP comme contrainte plus que la volonté du personnel à performer. Pour l'ensemble des BGA, le nouveau régime devrait assujettir le MFFP à une forme d'imputabilité à livrer un volume de bois en fonction de critères de qualité et de coûts. Les tâches du personnel du MFFP restent très cloisonnées et lors d'absences, les travaux de planification peuvent être suspendus ce qui est difficilement conciliable avec les impératifs opérationnels de l'industrie. Selon les BGA, le MFFP a sous-estimé les impacts de la planification sur les coûts d'approvisionnement en bois et les efforts à consacrer à l'harmonisation des usages.

Constats : L'imputabilité des travaux de planification apparaît de première importance pour garantir l'efficacité des opérations. Les délais de production et la qualité de la planification ont un impact direct sur le coût des opérations forestières.

1.3.2 Certification forestière

En ce qui concerne la certification environnementale, certains bénéficiaires déplorent que le choix de ISO-14000 impose à ceux déjà certifiés selon la norme FSC, l'obligation d'entretenir 2 systèmes de certification qui se recoupent. Par contre, pour arriver à FSC, une majorité d'entreprises ont également mis en place ISO-14000. Comme FSC sera de moins en moins accessible, compte tenu de ses exigences pratiquement impossibles à atteindre (c.-à-d. respect des droits autochtones, notamment), il apparaît avantageux pour les entreprises de disposer d'un autre système de certification. Pour ces BGA, il s'agit de coûts additionnels de mise en place et d'entretien de système sans évidence d'avantage tangible. Il faut toutefois souligner que plusieurs BGA certifiés selon la norme FSC le sont également selon la norme ISO-14000 et ce, avant l'application du nouveau régime. L'impact réel de la certification additionnelle

(ISO-14000) sur les entreprises déjà certifiées selon une autre norme n'a pas été mesuré dans le cadre du mandat.

En prenant la responsabilité de la planification forestière, le MFFP devient maintenant partie prenante du processus de certification FSC auquel souscrivent plusieurs industriels. Certains aspects de la certification FSC relèvent directement du MFFP en raison de son nouveau rôle. Les BGA soulignent notamment le cas des suivis à moyen et long termes des interventions forestières où les BGA certifiés doivent faire des suivis après interventions pour démontrer notamment la remise en production forestière des secteurs exploités. Dans l'ancien régime, un suivi obligatoire, communément appelé « suivi du manuel d'aménagement » et imposé par le MFFP, permettait d'atteindre cette exigence de la certification FSC. Depuis la mise en œuvre du nouveau régime, ce type de suivi n'a pas été repris par le MFFP. En l'absence de ces suivis, les BGA sont exposés à une suspension de leur certification. Au cours de la dernière année, des BGA ont reçu des demandes d'action corrective (DAC) exigeant la réalisation de ces suivis. Selon les BGA, le MFFP tarde à intervenir dans ce dossier en raison des coûts de réalisation. Si ces suivis ne se réalisent pas, les BGA certifiés risquent une suspension de leur certification FSC qui leur ferait perdre des parts de marché pour leurs produits.

Constats : En prenant la responsabilité de la planification forestière, le MFFP s'oblige à des suivis qui conduisent au maintien de la certification. La non-réalisation de ces travaux de suivis a des effets de marché sur les entreprises forestières et une augmentation des coûts.

1.4 Voirie forestière

Compte tenu des coûts importants liés au développement du réseau routier forestier et du transport du bois, les sujets concernant la voirie forestière sont très sensibles pour les industriels. Plusieurs problématiques ont été soulevées lors des consultations auprès des BGA.

Tout d'abord, précisons que dans le nouveau régime, la planification du réseau routier et autres infrastructures a été retournée à l'industrie à la suite de l'entente conclue à la fin du mois de mars 2013. Le niveau de « liberté » laissée aux BGA dans la planification des chemins forestiers semble varier d'une région à l'autre. Dans certaines régions, on signale que le MFFP s'ingère dans le processus en exigeant fréquemment des modifications à la planification de voirie déposée par les BGA. Dans d'autres régions, le processus est plus fluide et semble poser moins de difficultés.

Dans les régions plus nordiques, les BGA indiquent que le MFFP exige la construction d'une plus grande proportion de chemins d'été que l'industrie réalisait annuellement dans l'ancien régime. Cette exigence du MFFP viserait à s'assurer un meilleur accès aux travaux de remise en production des secteurs récoltés. Les BGA soulignent qu'il n'était pas dans leurs pratiques de faire des chemins d'été uniquement pour faciliter l'accès pour la réalisation des travaux sylvicoles non commerciaux. Lorsqu'elle avait la responsabilité de remise en production des secteurs de coupe, l'industrie exécutait divers aménagements routiers pour faciliter les accès aux secteurs de travaux à faible coût. Pour l'industrie, c'est au MFFP à améliorer les accès visant la réalisation de ces travaux.

1.4.1 Rôle du BMMB

Parmi les problématiques soulevées par les industriels en regard du nouveau régime, la sélection de chantiers du BMMB à même la PRAN pour la mise aux enchères pose problème. La planification des

travaux produite par le MFFP tient compte des volumes garantis aux BGA, mais également des volumes que le BMMB doit mettre aux enchères annuellement dans une région donnée. Les BGA doivent sélectionner les secteurs d'intervention et planifier la voirie forestière sans nécessairement connaître la localisation des secteurs réservés à la mise aux enchères. Il devient difficile pour eux de déterminer précisément les volumes de bois qu'ils auront à récolter sur un territoire donné et pour lesquels des investissements pour le développement du réseau routier se feront, avec la possibilité que le BMMB vienne s'y réserver des secteurs pour la mise aux enchères. Les industriels construisent un minimum de chemins à l'avance, faute d'assurance qu'ils bénéficieront pleinement de leur utilisation. En effet, pour les industriels, le justificatif du développement des infrastructures (ponts, routes) repose sur le volume prévisible de bois à récolter.

Le problème majeur lié à la voirie demeure l'imprévisibilité dans la planification forestière apportée par le nouveau régime. L'horizon de planification trop court, les retards dans le dépôt des données de planification, l'incertitude sur l'adjudication des chantiers au BMMB, le peu de vision de développement territorial du réseau routier sont tous des facteurs invoqués par les BGA rencontrés comme étant des freins à leur efficacité. Il en résulte des décisions à court terme et une perte de flexibilité qui a une incidence réelle sur les coûts d'approvisionnement. La construction de chemins à l'avance est de première importance pour l'industrie lui permettant de diminuer significativement les coûts de construction (assèchement, moins de gravelage) et d'accéder à plusieurs chantiers en fonction de différents facteurs (conditions climatiques, besoin en essences, grosseur de bois, etc.).

Le BMMB souligne l'existence d'une prise en compte des coûts de construction de chemin imputables aux chantiers mis aux enchères à même le calcul des redevances par une augmentation moyenne de 33 % du facteur coût de chemin dans le modèle de calcul de la tarification. Pour les BGA, cette forme de compensation reste inadéquate et ne tient pas compte des situations spécifiques et de la perte de flexibilité qu'induit la réservation de lots aux enchères dans les secteurs où le réseau routier a déjà été développé. Pour les BGA, une banque de chemins construits à l'avance s'avère indispensable en raison de la flexibilité dans l'ouverture des chantiers et la mobilisation des équipes de travail en fonction des contraintes opérationnelles.

L'incertitude quant à l'assignation finale des chantiers semble freiner l'initiative des BGA et limite la planification et l'investissement à long terme du réseau routier forestier. Lors des discussions, les industriels ont fait émerger des solutions à la présence de chantiers destinés au BMMB, soit :

- Que des territoires exclusifs (ex : portion d'unité d'aménagement) soient réservés pour les enchères de bois par le BMMB.
- Que le BMMB soit partie prenante au processus de planification et participe au financement du réseau routier comme tous les autres BGA.
- Que l'État prenne en charge les coûts de construction de chemins.

Les BGA rencontrés ne sont pas unanimes sur la solution à privilégier, mais tous conviennent que la façon de faire actuelle crée beaucoup d'incertitude, freine l'initiative et nuit au bon déroulement des opérations.

Il est clair que toute la question de la voirie forestière est un sujet sensible à l'heure actuelle en raison de son importance dans les coûts d'approvisionnement pour l'industrie. Aussi, le MFFP devra accorder un traitement prioritaire à la recherche de solutions aux problématiques touchant la voirie forestière apportées par le nouveau régime forestier.

Constats : La perte de flexibilité et l'incertitude entourant la voirie forestière contribuent à faire augmenter les coûts associés aux chemins.

La compensation offerte par le BMMB pour un secteur mis aux enchères apparaît inadéquate aux yeux de l'industrie. Elle ne tient pas compte des volumes connexes aux chemins et du déficit de planification que la ponction occasionne.

Nouvelles normes

L'application de nouvelles normes relatives à l'évaluation de la capacité portante des ponts acier-bois par le MTQ est souvent confondue par les BGA avec l'arrivée du nouveau régime forestier. L'application de ces normes a entraîné le déclassement ou la fermeture de plusieurs ponts qui avaient pourtant été construits récemment et respectant les normes de construction en vigueur. Plusieurs de ces ponts ont par ailleurs été construits à l'aide du programme de *Crédit d'impôt remboursable temporaire pour la construction de chemins d'accès et de ponts d'intérêt public en milieu forestier*. Les modifications à apporter pour requalifier les ponts imputent des coûts imprévus et injustifiés à l'industrie puisqu'il n'y a pas de hausse connue d'incidents ou de défaillances dus aux ponts forestiers construits selon les anciens standards. L'industrie demande que les nouvelles normes s'appliquent uniquement aux nouveaux ponts construits depuis le 1^{er} avril 2013 et qu'elles ne soient pas rétroactives aux ponts construits avant cette date.

1.5 Bilan de la situation

La planification forestière est devenue de plus en plus complexe au fil des ans dans toutes les régions du Québec. Sa portée et sa précision ont des conséquences directes sur les utilisateurs du milieu, l'industrie, les communautés autochtones et les travailleurs qui en dépendent. Les difficultés qu'engendrent l'harmonisation des usages, la récolte de bois dans des régions où il n'y a pas de preneur, la recherche de peuplements comportant les proportions idéales d'essences ne sont pas des problèmes nouveaux. Dans l'ancien régime, ces problématiques existaient et devaient être résolues avant de permettre des opérations. Même si le passage au nouveau régime n'affecte pas les régions de la même façon, des difficultés importantes sont manifestes.

La première année du nouveau régime a généré des difficultés aux niveaux :

- De la planification forestière et opérationnelle incluant la voirie, réalisée par l'État avec peu d'imputabilité et sans nécessairement être motivée par l'efficacité requise par les opérateurs de marché;
- Des chantiers au BMMB à même les aires d'intervention des BGA avec des problématiques de planification de la voirie et du partage des coûts;
- De la disposition des essences sans preneurs par les BGA;
- Des tables opérationnelles et d'harmonisation sans pouvoir décisionnel avec des efficacités variables;
- Des risques de perte de certification par l'abandon par le MFFP des activités de suivi (ex. : certification).

Comme par le passé, à chaque changement majeur de régime, une période de deux à trois ans est nécessaire afin d'aplanir, adapter ou bonifier la gestion de la forêt publique. Il s'avère nécessaire de

recommander de revoir les modes de planification et de les simplifier. En 2009, au moment de l'analyse et du développement d'un nouveau mode d'allocation des bois provenant de la forêt publique¹, il a été proposé de créer des sociétés d'aménagement ou de confier à des tiers, dans chacune des régions du Québec, la planification, l'harmonisation et même la récolte des bois au bénéfice de tous les détenteurs de garantie. Ces sociétés d'aménagement ou organismes indépendants (tiers) avaient la responsabilité et l'imputabilité de la planification et de l'harmonisation du réseau de chemins forestiers. Les structures de gouvernance de ces sociétés incluaient l'État, le BMMB et les BGA qui constituaient le noyau de base de ces organisations ou les structures vers lesquelles les organismes indépendants devaient se soumettre. L'État a choisi de reprendre en main la planification et l'harmonisation à travers des structures gouvernementales régionales compte tenu du contexte post-Coulombe qui prévalait à ce moment.

1.5.1 Recommandations

- **Réexaminer la possibilité de confier à des sociétés d'aménagement ou autres la planification forestière et l'harmonisation, de même que, selon les cas, la récolte, avec toute l'imputabilité et la diligence requises pour ces types d'opération.**

Cette mesure permettrait à l'État d'alléger son fonctionnement et de lui redonner son rôle de contrôle et de planification stratégique du développement des forêts du domaine public. Des modèles similaires se développent ailleurs au Canada.

- **Examiner les conditions qui ont contribué à rendre la planification efficiente dans certaines régions et en faire un modèle reproductible pour les régions présentant des difficultés.**
- **Accroître les capacités de planification en augmentant les ressources humaines et financières requises aux fins des fonctions du MFFP.**

Il semble évident que l'on ait à accroître les capacités d'analyse et de planification du MFFP et de renforcer les tables opérationnelles et d'harmonisation et de les rendre davantage décisionnelles et imputables. Cette proposition requiert d'accroître la capacité de production du MFFP en augmentant les ressources impliquées dans les opérations de planification ou en recentrant les efforts et en les concentrant sur les activités de planification. De plus, une réévaluation de la gestion de contrats techniques s'impose.

- **Accroître le niveau de considérations économiques dans la planification.**

Plusieurs éléments ont une incidence sur les frais d'exploitation (dispersion des chantiers, proximité des camps existants, essences compagnes non attribuées, complexité de la prescription, etc.). La prise en compte de ces considérations économiques se trouve à la base d'une planification efficiente. D'ailleurs, selon l'industrie, les meilleurs plans réalisés par le ministère sont ceux où les intervenants avaient une bonne compréhension sur le plan opérationnel. La création d'un lien permanent entre le planificateur et l'opérateur apparaît incontournable.

¹ DDM, 2008. Étude sur les modalités et les impacts du nouveau mode de mise en marché des bois, MRNF. 136 pages et annexes.

▪ **Arrimer la redevance annuelle avec les récoltes réelles**

Pour diverses raisons, les volumes de bois sous garantie d’approvisionnement ne sont pas toujours récoltés dans leur totalité. Étant donné que les BGA paient désormais une redevance annuelle pour se garantir des volumes de bois en quantité et qualité pour leur besoin de transformation, il apparaît important que la redevance soit arrimée aux volumes réellement récoltables. Par conséquent, il est souhaitable que les méthodes menant aux calculs des redevances soient révisées pour mieux refléter la réalité au terrain, et ce, sans préjudice pour l’État. D’autre part, les modalités de paiement de la redevance devraient être revues et assouplies et mieux arrimées aux périodes de récolte plutôt qu’en début d’année d’opération.

▪ **Assurer, dans la mesure du possible, que l’ensemble des obligations nécessaires à la certification sont rencontrées.**

Compte tenu de l’importance de la certification forestière pour le maintien des marchés pour plusieurs industriels, il est important que le MFFP mette en œuvre les moyens nécessaires afin de satisfaire aux exigences normatives de certification comme cela prévalait dans l’ancien régime. Plus spécifiquement, les suivis forestiers qui étaient produits par les industriels devraient être maintenus par le MFFP.

▪ **Examiner la possibilité de séparer les territoires de GA des territoires offerts à l’enchère.**

La sélection des chantiers par le BMMB dans la PRAN à des fins d’enchères affecte le comportement des bénéficiaires de garanties malgré les compensations pour les coûts de voirie. Des stratégies de développement de chemin propres à chacun des BGA à court et à long terme deviennent plus difficiles à mettre en œuvre.

La séparation des territoires, même si cela apparaît difficile à première vue, permettrait au BGA de mettre en œuvre le développement du réseau routier selon leur propre efficacité opérationnelle. De plus, le BMMB pourrait formellement déterminer les coûts distincts à toutes les étapes conduisant à l’approvisionnement d’une usine de façon indépendante et surtout exempte de contamination des coûts provenant des opérations des BGA. La transposition des coûts dans les équations de calcul de la valeur marchande des bois sur pied gagnerait en précision.

2. EFFETS DES ENCHÈRES SUR LA VMBSP²

À la suite de la parution du rapport de la Commission Coulombe, le gouvernement a pris plusieurs mesures permettant d’ajuster le régime forestier de l’époque aux réalités forestières. Le dépôt du Livre vert à l’hiver 2008 s’insérait dans cette série de mesures. Celui-ci proposait des objectifs et des orientations visant une réforme en profondeur du régime forestier québécois. Parmi les solutions retenues, l’établissement d’un marché concurrentiel des bois provenant de la forêt publique constituait celle permettant la détermination de la vraie valeur marchande des bois sur pied (VMBSP).

La mise en place du libre marché des bois provenant de la forêt publique, faisant suite à l’entrée en vigueur en avril 2013 de la « Loi sur l’aménagement durable du territoire forestier », vise à répondre à

² VMBSP : Valeur marchande des bois sur pied

divers objectifs. Tout en assurant une certaine sécurité d'approvisionnement, le nouveau régime doit permettre de dégager des marges de manœuvre pour répondre aux besoins émergents en matière de bois. En assurant l'accès à la ressource aux entreprises déjà dans l'industrie, mais également à de nouvelles entreprises innovantes et à de nouveaux projets de développement, le marché concurrentiel offre l'opportunité à la vraie valeur du bois de se révéler. Ce faisant, le Québec répond à l'une des principales critiques au cœur du litige sur le bois d'œuvre avec les États-Unis.

L'un des plus grands changements qu'entraîne la mise en place d'un libre marché des bois touche le mécanisme de transposition des prix vers les bois sous garantie. Plutôt que de se baser sur des enquêtes de ventes de bois sur forêt privée, la VMBSB repose désormais sur les résultats des enchères. À cet effet, la représentativité des secteurs mis aux enchères ainsi que l'équation de transposition s'avèrent au cœur des inquiétudes des bénéficiaires de garantie d'approvisionnement (BGA). Une défaillance dans l'un ou l'autre de ces éléments se répercutera inévitablement sur le coût d'acquisition de la matière ligneuse.

Les sections suivantes visent à répondre aux différentes questions entourant l'effet de la mise en place d'un libre marché des bois sur la VMBSB. Dans un premier temps, le rapport propose un bref rappel du cadre théorique entourant les enchères et offre également l'occasion d'énoncer quelques observations faites sur des marchés comparables. La deuxième partie s'avère le cœur de l'analyse et présente une étude approfondie des données issues des premières enchères. Enfin, la dernière section vise à faire le bilan de la situation et à émettre certaines recommandations.

2.1 Cadre entourant le marché concurrentiel du bois

La mise en place au Québec d'un marché concurrentiel des bois du domaine public basé sur des enchères a pour but de déterminer la vraie valeur de la matière ligneuse et de permettre par la suite, la transposition sur tous les bois ayant été offerts en garantie d'approvisionnement. De plus, ce marché concurrentiel permet à tous les acheteurs, même ceux qui ne détiennent pas de garantie d'approvisionnement, de se procurer les bois offerts. Un an après sa mise en place, il convient de vérifier si les paramètres d'établissement du marché demeurent satisfaisants ou si des anomalies ont pu empêcher la vraie valeur marchande des bois de se révéler. On comprendra que des biais de marché pourraient avoir de graves conséquences sur la transposition des prix obtenus vers les bois garantis.

Pour ce faire, il apparaît important de bien comprendre les comportements de marché, les enchères et les facteurs qui influencent les prix soumis et, enfin, le mécanisme de transposition des prix.

2.1.1 Observations provenant de marchés comparables

L'étude de marchés comparables à celui du Québec, en place depuis de nombreuses années et s'appuyant sur des paramètres similaires, permet de donner un point de référence à partir duquel il est possible de se comparer. Il s'avère intéressant d'observer dans ces marchés, dans un premier temps, la variance des prix durant les premières années de mise en place, quels comportements ont les acteurs du marché à l'entrée en vigueur et si cela crée un biais en ce qui a trait au prix du bois. Dans un deuxième temps, les niveaux d'adjudication des lots offerts donnent une indication des performances des systèmes d'enchères. Finalement, l'effet des prix de départ sur les enchères permet de comprendre leur importance et leur sensibilité.

Premières années de mise en place d'un système d'enchère

Il existe peu de cas documentés traitant de l'effet sur les prix du bois lors du passage d'un système administré à un système d'enchères. En Australie, il a été constaté qu'à la suite des deux premières vagues d'enchères, où un volume marginal a été vendu, le prix des billes livrées aux usines a fait un bond temporaire à la hausse. Différents facteurs conjoncturels expliquent ce comportement d'acheteurs, dont la diminution, annoncée par l'État, de 50 % de la possibilité forestière et une conjoncture de marché haussier du bois d'œuvre. L'effet de rareté annoncé de la matière ligneuse, l'entrée en vigueur d'un nouveau système d'allocation des ressources, l'inexpérience des acteurs, un marché du bois d'œuvre en forte hausse avaient conduit à une poussée temporaire des prix.

La Colombie-Britannique a mis aux enchères, en quantité significative, des bois sur la Côte à compter de 2003-2004 et en 2005-2006 pour les régions intérieures. Afin d'évaluer si l'instauration de ce nouveau système se répercute en un effet haussier, il convient de se comparer à la situation des États-Unis où les bois des forêts publiques passent depuis plus de 50 ans par un processus de mise aux enchères. La comparaison de la valeur marchande des bois sur pied de la Colombie-Britannique (région intérieure) et de celle des régions de l'État de Washington (voir figure 1) montre que l'entrée en vigueur des enchères n'a pas apporté un effet haussier permanent sur la valeur du droit de coupe. Il s'agit d'un constat également observé dans le cadre d'une étude précédente³ qui indiquait que les marchés de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington étaient intimement liés et que l'entrée en vigueur d'un système d'enchère du côté canadien n'a pas généré de comportement particulier des acheteurs sur la révélation de la valeur des bois sur pied.

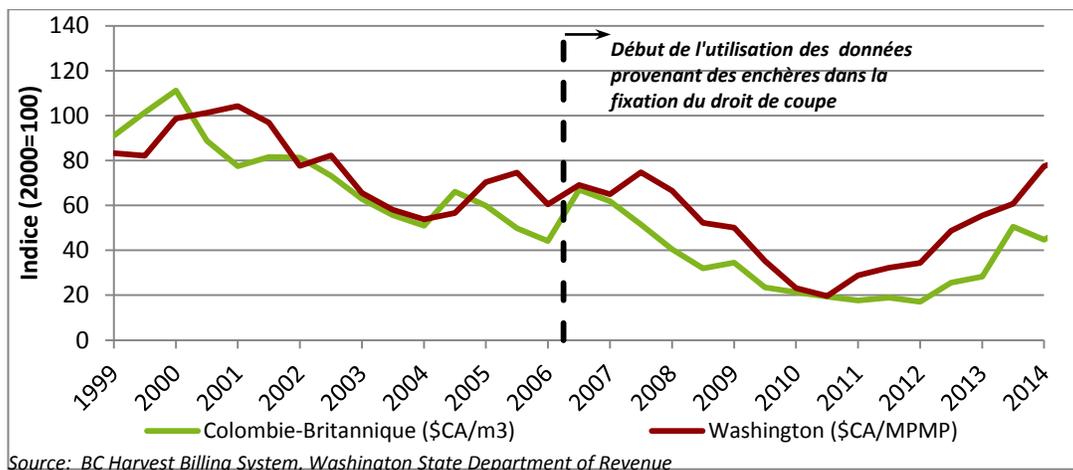


Figure 1 Valeurs marchandes des bois sur pied de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington des années 1999 à 2014 (Région intérieure, Lodge Pine - qualité sciage⁴)

³ DDM, 2008. Étude sur les modalités et les impacts du nouveau mode de mise en marché des bois, MRNF. 136 pages et annexes.

⁴ Correspond au regroupement « Utility and Better ». Le bois affecté par le dendroctone du pin (grade 4) est exclu de ce groupe.

Constat : En Colombie-Britannique, la fixation de la VMBSB à partir des résultats obtenus sur le libre marché des bois ne semble pas avoir créé de hausse significative du coût du bois par rapport à l'ancien système.

Niveau d'adjudication observé

La valeur marchande du bois s'obtient à partir des transactions conclues, c'est-à-dire à partir des volumes de bois adjugés. Pour que la véritable valeur du bois se révèle, il faut qu'une proportion significative des volumes offerts soit adjugée. Un niveau d'adjudication trop faible indique une difficulté à écouler les lots et risque fortement de biaiser l'estimation de la vraie valeur du bois à la hausse⁵. À l'opposé, un taux d'adjudication de 100 % signifie clairement que le prix exigé par le vendeur s'avère insuffisant. Ainsi, l'analyse des niveaux d'adjudication constitue un paramètre clé de l'efficacité des enchères.

La Colombie-Britannique et l'État de Washington possèdent une longue expérience et documentent abondamment leurs enchères. Ceci permet, entre autres, d'apprécier le niveau d'adjudication observé au cours des dernières années sur ces marchés. La figure 2 présente les taux d'adjudication depuis 2003 pour la Colombie-Britannique et 2005 pour l'État de Washington. Les courbes représentent la proportion annuelle des volumes vendus via le processus d'enchère au cours d'une même année fiscale, par rapport à l'ensemble des volumes offerts⁶.

En moyenne, de 2003 à 2013, les niveaux d'adjudication de la Colombie-Britannique et de l'état de Washington⁷ ont été respectivement de 82 % et 93 %. Dans le cas de la Colombie-Britannique, on observe que la seule année où le niveau d'adjudication a touché la barre des 70 % coïncide avec la dernière récession. Depuis, le ratio a convergé vers un niveau plus conventionnel, soit entre 80 et 90 %⁸.

Par ailleurs, une étude menée en 1991 par le service forestier de la USDA⁹ révèle que pour les régions du nord des États-Unis, le taux d'adjudication moyen sur une période de 30 ans s'établissait à 93 % lorsque les lots sont mis aux enchères une première fois. La même étude révèle également qu'après une période

⁵ Du moment où la demande se montre au rendez-vous, la non-adjudication d'un nombre important de lots résulte inévitablement d'un mauvais ajustement du prix (le vendeur exige une valeur trop élevée par rapport au niveau des marchés). Dès lors, la valeur moyenne des lots adjugés se veut plus élevée que la valeur moyenne de tous les lots offerts. Dans une optique où les résultats des enchères servent à établir la valeur des bois non soumis aux enchères (comme pour la Colombie-Britannique et le Québec), cela crée un biais à la hausse significatif.

⁶ Un lot peut se retrouver aux enchères à plus d'une reprise au cours d'une même année s'il ne trouve pas preneur au premier tour. Toutefois, son volume ne sera comptabilisé qu'une seule fois dans le total des volumes offerts.

⁷ Les données sur l'État de Washington correspondent aux ventes de bois sur la forêt publique de l'État et équivalent à un volume annuel d'environ 2,5 Mm³.

⁸ Pour comparer les valeurs de la Colombie-Britannique et de l'État de Washington, il convient d'utiliser la même mesure du niveau d'adjudication soit les volumes adjugés divisés par ceux offerts au cours d'une même année fiscale (n'inclut pas de double comptage si un volume se retrouve aux enchères à plus d'une reprise au cours de l'année fiscale). Voir « taux d'adjudication distinct annuel » dans la section 2.2.2

⁹ SCHUSTER and NICCOLUCCI, 1991. Unsold timber offerings in the northern region: Trends, Causes and Disposition, USDA Forest Service, 4 p.

de 15 mois, 60 % des lots non adjugés lors de la première mise aux enchères ont finalement fait l'objet d'une transaction.

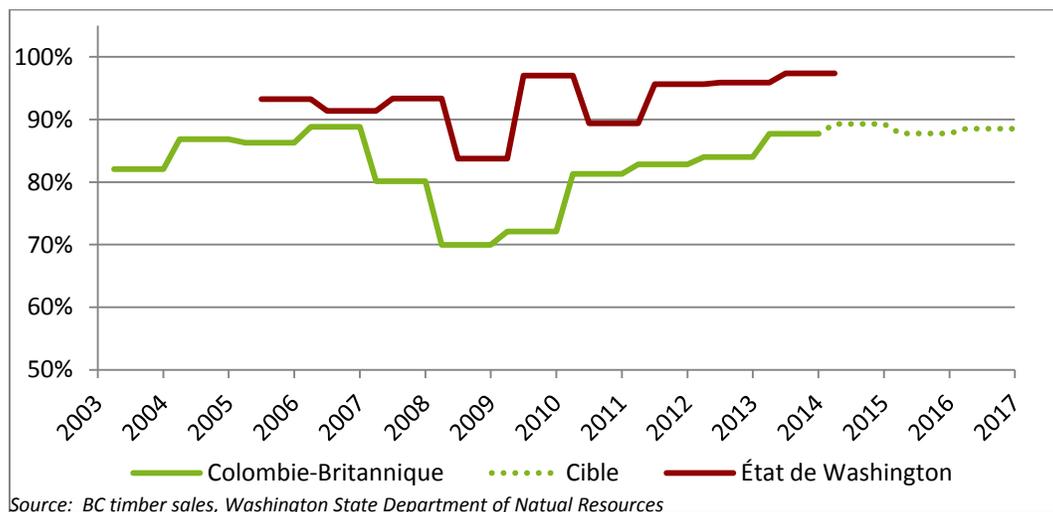


Figure 2 Niveau d'adjudication en Colombie-Britannique¹⁰ et dans l'état de Washington¹¹

Constat : L'efficacité des marchés comparables semble se situer au-dessus de 70 % dans les années de conjoncture adverse et à près de 95 % lors d'années de conjoncture favorable.

Prix de départ

Le prix de départ et le prix de réserve constituent des éléments ayant une incidence directe non seulement sur le taux d'adjudication et sur le comportement des acheteurs, mais également sur la valeur estimée du bois. Un prix de départ trop faible cause un taux d'adjudication de 100 % alors qu'un prix trop élevé tend vers un taux d'adjudication de 0 %. Dans un cas comme dans l'autre, l'estimation de la véritable valeur du bois apparaît compromise. Le Québec n'utilise pas de prix de départ, mais propose plutôt un prix estimé comme valeur de référence aux acheteurs potentiels (voir section 2.1.2). Il demeure toutefois intéressant d'éclaircir quels sont les principes de base qui orientent la fixation du prix de départ dans les autres juridictions.

Le prix de départ — ou la mise à prix — constitue le point de départ de l'enchère. Afin de susciter un maximum d'intérêt auprès d'éventuels acheteurs, le prix de départ s'avère généralement inférieur à la valeur estimée par le vendeur. Dépendamment du type d'enchère et des juridictions, la valeur retenue représente souvent un pourcentage pouvant varier de 70 à 90 % de la véritable valeur estimée.

En Colombie-Britannique, le prix de départ associé à un lot correspond à environ 70 % du prix de vente estimé. Ce prix de départ a trois objectifs fondamentaux :

- Garantir un certain revenu dans des enchères où la compétition semble faible;
- Limiter les risques de collusion;
- Fournir de l'information capitale aux acheteurs intéressés.

¹⁰ BC Timber Sales Business Plan 2014/15-2016/17

¹¹ Timber sale auction results statewide for timber sales from DNR-managed state trust forest

Dans un rapport commandé par le ministère des forêts de la Colombie-Britannique¹², les auteurs concluent qu'un prix de départ trop élevé tend à augmenter les volumes invendus et peut créer un biais à la hausse sur le mécanisme de transposition. À l'opposé, un prix de départ trop bas diminue les revenus tirés de la vente du bois et risque de créer un biais à la baisse.

Il faut spécifier que dans le cas de la Colombie-Britannique, le prix de départ constitue également le prix de réserve¹³. Cela signifie que toute mise supérieure au prix de départ entraîne assurément l'adjudication du lot (à condition qu'il s'agisse de la meilleure offre) et ce, même si la prime offerte s'avère infime. Révéler ainsi le prix de réserve apporte plusieurs désavantages, notamment une augmentation des risques de collusion. Plus important encore, cela ne force pas l'acheteur à révéler la vraie valeur du bois.

Du côté des États-Unis, le service forestier du département de l'agriculture des États-Unis (USDA Forest service) indique, dans son manuel de préparation de vente des bois¹⁴, que le prix de départ annoncé doit être réduit par rapport au prix estimé. Cet ajustement à la baisse vise à :

- Assurer un niveau de compétition suffisant pour établir la juste valeur marchande du bois;
- Compenser pour les variations possibles du marché entre la période de fixation du prix et la date de dépôt officielle de la soumission;
- Tenir compte des conditions spécifiques non captées par la méthode d'estimation du prix.

Le manuel spécifie également que le facteur de réduction devrait être plus important dans les marchés compétitifs (10 à 20 %) comparativement aux marchés non compétitifs (0 à 5 %). L'utilisation répétée d'un facteur de réduction trop important dans un marché non compétitif aurait pour effet de réduire progressivement le prix estimé période après période. Ce faisant, cela entraînerait une estimation irréaliste de la valeur de marché en plus de ne pas protéger les intérêts du gouvernement.

Enfin, lors de période de fluctuation à la baisse importante, le USDA suggère que le facteur d'ajustement devrait être élargi pour assurer un écoulement continu des volumes de bois.

Constat : Lorsque le processus d'enchère utilise le concept de « prix de départ », il semble commun d'utiliser une valeur inférieure à celle du prix estimé afin de maximiser la participation des enchérisseurs.

2.1.2 Facteurs influençant le prix soumis dans le cadre d'une enchère

Plusieurs facteurs influencent les prix obtenus lors d'une enchère. Avant de tenter d'identifier l'impact de chacun sur les enchères actuelles, il convient de les définir correctement et d'identifier leurs effets attendus.

¹² ATHEY S., CRAMTON P., INGRAHAM A., 2002, *Setting the Upset Price in British Columbia Timber Auctions*, septembre 2002, 31 p.

¹³ Prix le plus bas qu'un vendeur accepte.

¹⁴ USDA FOREST SERVICE, 2005, FSH 2409.18 – Timber Sale preparation handbook, Chapter 40 : Sale plan implementation (Gate 3) and appraisal, section 45.32 et 45.33, Washington, novembre 2005, 45 p.

Effet du prix estimé, prix de réserve et prix minimum

Un des premiers éléments qui influence le prix de vente d'un lot est son prix de départ. Selon le manuel de mise en marché des bois du BMMB, il n'existe pas de prix de départ au sens strict dans les enchères québécoises. En Colombie-Britannique, où le concept de prix de départ s'applique, il s'avère impossible de soumettre un prix inférieur au prix annoncé (*upset price*¹⁵). Au Québec, un soumissionnaire peut remporter une enchère même si le prix soumis se trouve en dessous du prix annoncé. Pour cette raison, le BMMB préfère utiliser le terme « prix estimé » plutôt que prix de départ. Il s'agit de la meilleure estimation du prix qu'il s'attend à obtenir pour un lot. L'objectif premier consiste à fournir aux enchérisseurs un point de référence quant à la valeur du secteur à l'enchère¹⁶.

Le rôle du « prix estimé » apparaît non négligeable puisqu'il agit comme point d'ancrage à partir duquel l'enchérisseur façonne son prix. De plus, il s'agit également de la meilleure estimation du prix d'un compétiteur. Par conséquent, deux lots parfaitement identiques ayant des prix estimés différents donneront, dans la plupart des cas, des prix soumis différents de la part d'un même enchérisseur.

Enfin, il faut rappeler que le calcul du prix estimé inclut inévitablement une certaine marge d'erreur puisqu'il s'avère impossible d'évaluer parfaitement la valeur qu'accorde un acheteur aux différentes caractéristiques d'un lot. Pour cette raison, il convient généralement d'annoncer l'estimation la plus conservatrice, ce que le BMMB fait dans la majorité des cas.

De son côté, le prix de réserve correspond au prix le plus bas qu'un vendeur peut accepter, compte tenu des conditions qui prévalent au moment de la vente. Ce dernier se situe entre le prix estimé et le prix minimum (coûts variables moyens directement reliés à la mise en marché de la ressource). Le prix de réserve permet au vendeur d'éviter d'octroyer le bien à un prix jugé insuffisant.

Remarque importante, l'adjudication d'un lot en deçà du prix estimé nécessite le respect d'au moins deux conditions : le prix soumis doit excéder le prix de réserve, mais surtout, le BMMB doit recevoir un nombre minimum de trois soumissions conformes. Dans le cas contraire, la vente se matérialise uniquement si le prix soumis correspond ou excède le prix estimé. Pour le BMMB, la règle des trois soumissions conformes a pour objectif de limiter les risques de collusion.

Compte tenu de cette dernière règle, un prix estimé trop élevé risque davantage de provoquer une enchère non vendue. En effet, un prix plus élevé réduit inévitablement le nombre d'enchérisseurs prêts à soumettre une offre et par conséquent annule l'adjudication d'un lot pour un enchérisseur avec un prix soumis compris entre le prix de réserve et le prix estimé. Ce faisant, cela contribue à limiter le nombre de transactions conclues et donc le nombre d'observations utilisables pour fixer la VMBSF.

La fixation du prix estimé et du prix de réserve s'avère primordiale dans le contexte québécois étant donné que les résultats des enchères servent à la transposition aux volumes consentis par les garanties d'approvisionnement. Pour fixer le prix estimé, le BMMB reprend essentiellement le mécanisme utilisé

¹⁵ Prix de réserve ou une enchère minimum acceptable. Seules les offres égales ou supérieures à ce prix de départ sont acceptées.

¹⁶ Pour le moment, le prix estimé provient de l'application du modèle de tarification basé sur le principe de parité. La valeur marchande des bois sur pied en forêt privée a toutefois été remplacée par les données des enchères. Le BMMB abandonnera ce système, au profit d'une équation de transposition, quand il disposera d'un nombre suffisant d'enchères pour alimenter le modèle.

pour la fixation de la VMBSP. Un nombre important de caractéristiques font partie intégrante du calcul : données dendrométriques, composition des essences, distance par rapport aux usines les plus près, indice de coût moyen de récolte, etc. À cela s'ajoute l'évaluation des coûts de construction des chemins faisant partie d'une analyse spécifique au secteur telle que rapportée dans le devis de l'appel d'offres. Enfin, l'expertise des directions des opérations territoriales de mise en marché (DOTMM) contribue également à capter certaines spécificités régionales. Toutefois, l'approbation de ce dernier type d'ajustement exige une analyse rigoureusement documentée.

Plus simplement, le prix de réserve représente pour sa part une fraction du prix estimé. Cette proportion varie selon les différents cycles économiques.

Si la méthode d'estimation du « prix estimé » n'a pas réellement changé depuis les premières enchères (juin 2011), l'expertise du BMMB, elle, s'améliore significativement au fil du temps à la suite de discussions avec l'industrie à propos de certaines enchères non adjudgées et avec l'apport des antennes régionales, l'estimation du « prix estimé » s'avère donc plus efficace actuellement que lors des premières enchères.

Effets des facteurs conjoncturels et d'anticipation

Les marchés sur lesquels les produits finaux s'écoulent influencent directement l'évaluation de la valeur du bois sur pied. Plus les prix en aval s'apprécient, plus la valeur soumise pour un lot risque d'augmenter et vice versa. Il existe plusieurs études traitant de la forte corrélation entre les marchés des produits finaux et la VMBSP. Toutefois, la mise en place d'un libre marché des bois ouvre la porte à une nouvelle dimension : celle des anticipations. Plus encore que les prix actuels, les prix futurs estimés peuvent conditionner la valeur soumise à l'enchère. Dans le régime précédent, la fixation de la VMBSP reposait sur la combinaison d'observations ponctuelles et passées en provenance de la forêt privée ainsi que de l'évolution d'un indice des prix des produits industriels. La nouvelle dynamique qu'apportent les enchères se veut beaucoup plus flexible et plus proche des marchés.

Actuellement, les prix du bois d'œuvre suivent une tendance à la hausse. Par conséquent, les prix anticipés risquent d'excéder les prix actuels. De ce fait, l'augmentation de la VMBSP, par le mécanisme de transposition, devrait s'accroître davantage que sous le régime précédent. Toutefois, lors de tendance à la baisse, le phénomène inverse devrait se produire. Bref, avant de conclure que le régime en vigueur contribue à augmenter la VMBSP par rapport au précédent, il faudra évaluer son effet sur un cycle complet¹⁷.

Le régime en vigueur vient tout juste de débuter et les acteurs appelés à soumissionner demeurent pour l'instant en mode « apprentissage ». L'anticipation des marchés s'avère donc une nouvelle compétence à développer. Les prévisions de la valeur des produits finaux présenteront toujours une marge d'erreur qui augmentera selon la durée anticipée. Si celle-ci risque de se montrer plus importante au cours des premières années, elle devrait se stabiliser avec les années. Une surestimation des enchérisseurs entraînera une VMBSP plus élevée que la réelle valeur du bois alors qu'une sous-estimation aura l'effet inverse.

¹⁷ Un « cycle économique » consiste en une période hypothétique où différentes phases se succèdent (expansion, contraction, creux, reprise). Un cycle se veut complet lorsque l'on revient à la phase de départ.

Somme toute, l'effet attendu des anticipations se veut surtout théorique et ne devrait pas avoir un impact majeur puisque l'analyse des marchés des bois comparables (États-Unis et Colombie-Britannique) montre que les prix offerts demeurent essentiellement collés sur les prix actuels. Dans la théorie économique, ce type de comportement se nomme « *anticipations naïves* ou *myopes* » où les prix anticipés correspondent aux derniers prix observés.

Effet de la rareté de la ressource

Au cours des dernières années, la possibilité forestière a diminué considérablement. Cette baisse n'a eu pratiquement aucun effet en raison de l'affaissement de la demande pour le bois d'œuvre qu'a occasionné la crise dans le marché de l'habitation américaine. Avec la reprise déjà bien amorcée, la rareté de la ressource se fera de plus en plus sentir. Considérant que la capacité de transformation (figure 3) excède actuellement ce que la forêt québécoise peut produire, la compétition pour la ressource devrait être perceptible dans certaines régions du Québec. Cela se traduira inévitablement par une VMBSP plus élevée, qui n'a rien à voir avec le mécanisme, à proprement dit, de mise en marché des bois.

Comparativement à la situation de la Colombie-Britannique lors de la mise en place de son système d'enchères (augmentation de la possibilité liée au dendroctone du pin), le contexte québécois se prête davantage à une augmentation de sa VMBSP. Seules les entreprises plus performantes, en mesure de soumettre un prix plus élevé, pourront maintenir leur position suite à ce réajustement de l'offre et de la demande.

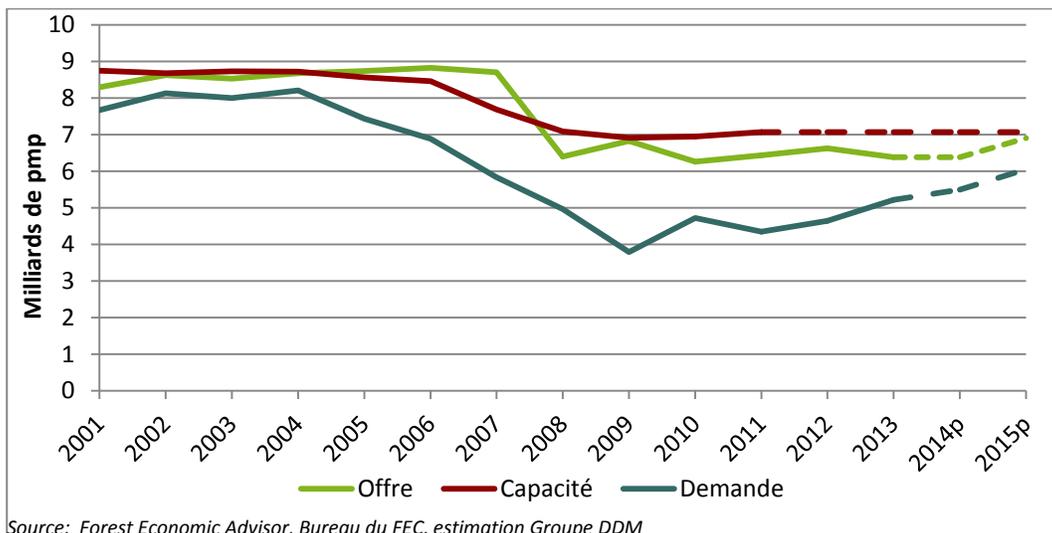


Figure 3 Capacité de transformation, possibilité forestière et demande (estimée) pour le bois d'œuvre résineux du Québec

Effet des coûts additionnels liés au nouveau régime

Plus les coûts d'opération souche-usine augmentent, plus la rente économique pour un prix fixe de marché diminue. Inversement, plus les coûts de production diminuent, plus la rente économique augmente. Avec la mise en place du nouveau marché des bois, l'effet de l'augmentation des coûts se

traduira directement dans le prix que l'enchérisseur sera prêt à payer pour les bois offerts. Chaque fois que ces coûts s'accroîtront, l'enchérisseur aura tendance à diminuer son offre d'un montant égal.

Pour établir la valeur de l'offre qu'un acheteur déposera, l'industriel effectue une appréciation complète de ses coûts d'opération souche-usine de même que du prix qu'il peut obtenir. Le différentiel entre ces deux montants correspondra au prix de sa mise. Ainsi, une hausse des coûts d'opération souche-usine aura un effet direct et linéaire sur le prix offert à l'enchère.

La figure 4 illustre l'effet d'une augmentation des frais d'exploitation souche-usine sur la redevance forestière dans le cas des enchères, pour un enchérisseur.

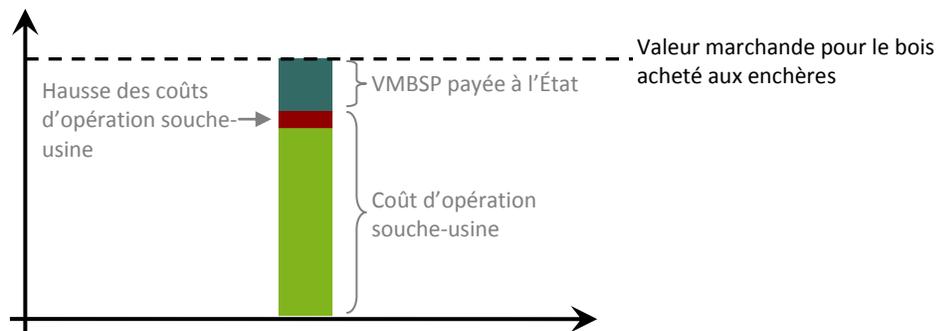


Figure 4 Effet d'une augmentation des coûts d'opération souche-usine sur la VMBS

En résumé, toute augmentation du coût d'approvisionnement liée à la mise en place du régime actuel devrait avoir un effet à la baisse sur le prix offert et donc sur la VMBS payée à l'État. Il convient de noter qu'une augmentation des coûts d'approvisionnement lié à une application inefficace du nouveau régime s'avère ultimement assumée par l'État qui récolte une VMBS en dessous du niveau optimal.

Effet de la redevance et des coûts évités

Au Québec, les bénéficiaires de garantie d'approvisionnement (BGA) doivent payer une redevance annuelle qui leur permet de conserver et d'exercer un droit d'achat sur un certain volume annuel. Pour tous les volumes garantis par la GA, le coût pour le BGA correspond donc à l'addition de la VMBS et de la valeur de la redevance (coût de la garantie) pour chacun des mètres cubes. Pour les volumes à l'enchère, le coût associé à la redevance n'existe pas. Par conséquent, peut-on conclure que ce coût évité se transposera inévitablement sur le prix de vente au moment de l'enchère? Par exemple, en supposant que la redevance pour la garantie s'élève à 2 \$, est-ce que les prix soumis incluront automatiquement ce 2 \$?

Il paraît peu probable qu'un tel scénario se produise. Tout d'abord, il faut rappeler que la GA constitue un bien différent du bois lui-même. La redevance exigée correspond à un « coût irrécupérable¹⁸ » qui vise à assurer un minimum d'approvisionnement. En aucun temps, il ne représente la valeur accordée au bois, même s'il se mesure en \$/m³. D'ailleurs, la redevance s'applique à l'ensemble des volumes couverts par la garantie, qu'ils soient récoltés ou non.

¹⁸ Dépense ponctuelle non récupérable. Il s'avère irrationnel de le considérer lors d'une prise de décision ou d'une analyse de rentabilité puisqu'il se trouve indépendant de tout événement qui peut se produire à l'avenir.

De plus, puisque les résultats des enchères influencent la VMBSB exigée sur une GA, un bénéficiaire de GA n'a pas intérêt à inclure dans sa soumission le coût de la garantie, puisque ce dernier devra de toute façon la payer pour conserver ses droits. Les volumes soumis aux enchères sont ponctuels et ne garantissent aucun approvisionnement futur, un BGA n'a donc pas intérêt à inclure le coût de la redevance dans sa soumission.

Dans le cas d'un nouveau joueur qui ne possède pas de GA, le prix soumis reflète sa propre valorisation du bois. Comme il n'a pas de coût évité, il ne dégage aucune somme additionnelle susceptible de modifier son prix.

Enfin, il existe un coût lié à la préparation d'une soumission. Celui-ci s'avère corrélé négativement avec la probabilité de remporter l'enchère. Ce coût additionnel s'ajoute aux coûts souche-usine normaux et vient donc réduire la valeur que l'enchérisseur consent à payer pour le bois en vente.

Effets de la compétition et des comportements erratiques

La rareté de la ressource amène inévitablement plus de compétition qui se traduit par une pression à la hausse sur le prix de vente. Toutefois, l'inadéquation entre l'offre et la demande n'explique pas entièrement cette pression à la hausse. Certaines entreprises pourraient stratégiquement décider de supporter un prix plus élevé dans l'optique d'éliminer un concurrent et ensuite de profiter de la diminution de concurrence pour obtenir le bois à moindre coût. Cependant, le dispositif de transmission des prix entre les résultats des enchères et la garantie d'approvisionnement limite la possibilité de telles stratégies. L'effet attendu sur le prix de vente se veut pratiquement nul.

Enfin, la possibilité qu'un acheteur soumissionne à un prix beaucoup trop élevé par manque de connaissance constitue un scénario bien plus plausible. En effet, il n'y a rien de plus facile que de remporter une enchère, il suffit de mettre le prix le plus élevé. Rentabiliser cette opération s'avère toutefois beaucoup plus difficile si aucun revenu additionnel ne justifie cette surenchère. À court terme, il pourrait donc y avoir une certaine hausse de la VMBSB liée au manque d'expérience des enchérisseurs ou à des comportements erratiques. Toutefois, ce problème devrait rapidement se régler par lui-même puisque le coût de tels comportements ne peut être soutenu à long terme.

Le tableau 1 résume les différents facteurs qui, en théorie, peuvent influencer les prix soumis lors d'une enchère. La section 2.2.2 tentera d'établir si les effets attendus se matérialisent ou non dans les résultats des premières enchères.

Tableau 1 Synthèse des facteurs influençant le prix soumis dans le cadre d'une enchère

Facteur	Effet attendu
Prix estimé	<i>Peut réduire le niveau d'adjudication si mal estimé</i>
Conjoncture et anticipation	<i>Nul sur la durée d'un cycle</i>
Rareté de la ressource	<i>À la hausse jusqu'à l'ajustement entre la capacité et l'offre</i>
Coûts additionnels liés au nouveau régime	<i>À la baisse (↑ coûts = ↓ de la rente disponible)</i>
Coût évité	<i>Nul, la garantie et la valeur du bois sont 2 choses différentes</i>
Compétition et comportements erratiques	<i>À la hausse, à court terme seulement</i>

2.1.3 Mécanisme de transposition des prix vers les GA

Le mécanisme de transposition des prix obtenus des enchères vers les bois garantis aux bénéficiaires occupe une place centrale au Québec. Il doit se montrer précis, capable de déterminer la valeur de bois comparables récoltés dans toutes sortes de conditions et équitable envers tous les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement. Dans cette optique, il faut porter un regard critique à la méthodologie de transposition.

Le modèle de parité (ou de transposition) du régime précédent reste encore utilisé pour établir la VMBS des différentes zones de tarification et pour transposer cette valeur aux bois garantis. Cependant, au lieu d'utiliser les données provenant des enquêtes de la VMBS sur forêt privée du régime précédent, le BMMB emploie, depuis 2012, les résultats des premières enchères comme intrants. Il s'agit d'une amélioration considérable puisque le volume de bois transigé s'avère 10 fois plus important qu'en forêt privée et surtout parce qu'il provient de peuplements comparables.

À terme, le modèle de parité viendra à disparaître et laissera place à une équation économétrique basée sur l'ensemble des transactions conclues sur le libre marché des bois. Bien qu'une telle équation demeure complexe, il s'agit d'une évaluation simplifiée par rapport au modèle de parité qui comporte un très grand nombre de variables et de particularités. À terme, l'équation de transposition se montrera beaucoup plus transparente que le modèle de parité puisqu'elle se base sur l'information divulguée dans les documents d'appel d'offres qui par définition se veut publique.

La figure 5 rappelle l'ordre des événements en ce qui a trait au mécanisme de transposition.

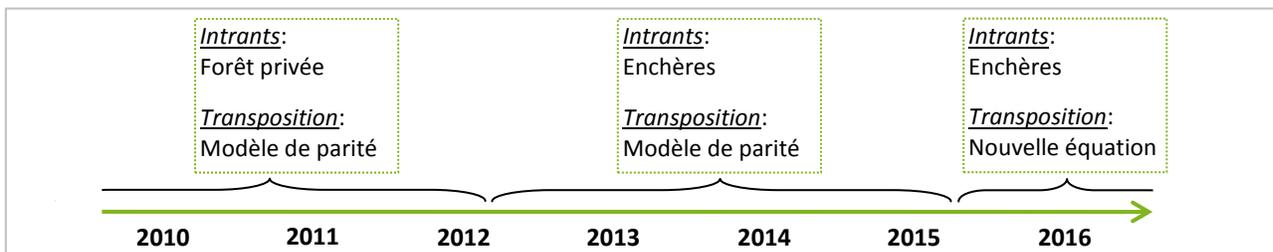


Figure 5 Évolution du mécanisme de transposition

Principe du mécanisme de transposition

L'équation de transposition peut se représenter comme une courbe estimée à partir d'un nuage de points provenant des transactions de bois observés¹⁹. De façon simplifiée, on peut représenter le tout sur une figure à deux dimensions où le prix évolue selon la qualité du lot (voir figure 6). En réalité, la qualité d'un lot se veut un concept complexe qui compte plusieurs dimensions.

¹⁹ Ancien régime = transactions sur forêt privée, Nouveau régime = enchères adjudgées

À l'heure actuelle, la détermination de la VMBSB s'appuie sur les résultats de vente de lots de bois, mais la transposition se fait encore selon le modèle de parité. Ainsi, la forme²⁰ de la courbe ne change pas. Toutefois, il y a déplacement vers le haut ou le bas dépendamment des résultats des enchères qui eux, reflètent les fluctuations des marchés (figure 6, impact de nouvelles données).

Lorsque le BMMB jugera qu'il possède un nombre suffisant de transactions (sur une base statistique), il pourra constituer une équation de transposition pour remplacer le modèle de parité. Ce type de changement s'avère beaucoup plus complexe que l'ajustement en fonction des résultats des enchères et consiste à revoir la forme même de l'équation (variables à inclure, valeur des coefficients, etc.). Ce type de modification influence particulièrement les valeurs aux extrêmes (figure 6, nouvelle équation). Pour cette raison, le BMMB doit obtenir des transactions sur des lots qui diffèrent substantiellement de la moyenne afin de bien calibrer sa nouvelle équation de transposition.

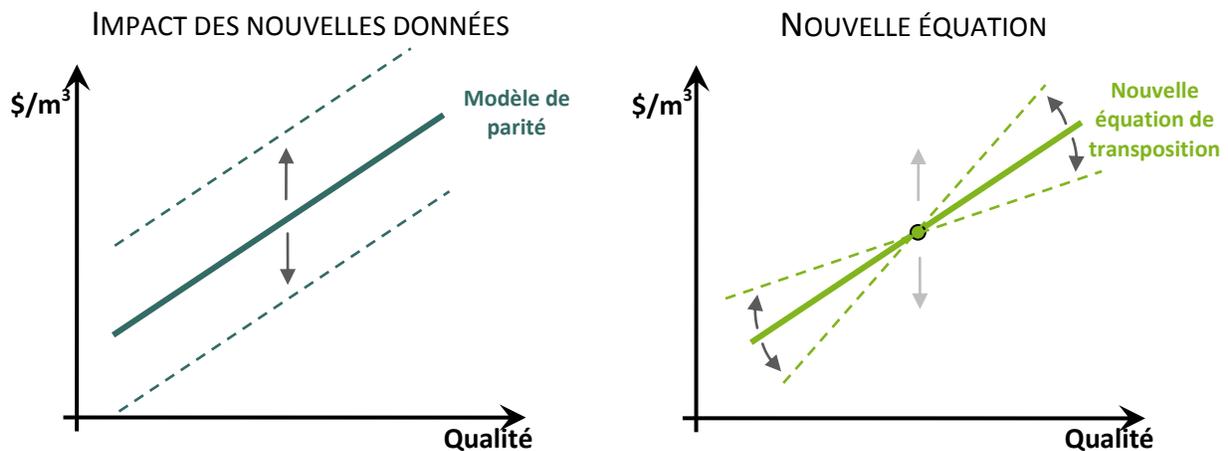


Figure 6 Types de modifications possibles au niveau de l'équation de transposition

Si un type de lots se retrouve systématiquement invendu, l'estimation de sa VMBSB risque d'être biaisée. Toutefois, il faut préciser que ce biais se manifeste uniquement sur la récolte qui s'effectue dans ces peuplements « extra-échantillon ». Dans la mesure où les volumes récoltés dans ces zones demeurent minimes, voire nuls, le biais réel se veut pratiquement nul.

Constat : Pour que la nouvelle équation transpose efficacement les prix, elle doit inclure des transactions (en nombre suffisant) de tous les types de lots.

Importance de la représentativité des lots

La grande difficulté du modèle de parité alimenté par les transactions de bois en provenance de la forêt privée concernait la représentativité de ces lots avec ceux de la forêt publique. En effet, plusieurs paramètres fondamentaux (qualité, précision de la donnée, nombre de transactions analysées) rendaient la détermination de la VMBSB à partir de la forêt privée imprécise. En ce sens, l'utilisation des données

²⁰ La forme de la courbe de transposition, de façon simplifiée, revient à faire varier la pente de la courbe ou encore de changer la droite en courbe. En réalité, l'équation de transposition s'avère multidimensionnelle, la forme de la courbe se traduit donc plutôt dans la valeur des coefficients associée à chacune des variables de l'équation.

provenant des enchères sur terres publiques constitue une nette amélioration en termes de représentativité.

Le principal rôle de la représentativité des lots consiste à assurer la meilleure calibration possible de la nouvelle équation de transposition. En couvrant l'ensemble du territoire, mais également l'ensemble des cas possibles (faible vol/ha, distance de transport élevé, etc.), le BMMB limite le biais potentiel d'une mauvaise calibration de l'équation.

En Colombie-Britannique, la représentativité des enchères s'évalue sur la base de la distribution spatiale des secteurs aux enchères. Au Québec, plusieurs autres critères de représentativité s'ajoutent, soit : le volume/ha, le volume/tige, la composition par essence, la distance et les frais d'exploitation. En ce sens, l'effort de représentativité semble conséquent.

Lots invendus

Pour certains acteurs du marché des bois sur pied, les lots invendus devraient faire partie de l'estimation de la VMBS. Ceux-ci prétendent que le fait de ne pas octroyer un lot sous le prix estimé sur la base d'insuffisance d'offres déposées biaise la VMBS et en surestime ainsi la valeur. Actuellement, seules les transactions complétées (lots vendus) alimentent l'équation de transposition. La question fondamentale consiste à savoir si les lots invendus devraient oui ou non faire partie de l'estimation de la VMBS.

Dans le marché de l'immobilier, la valeur marchande d'une propriété se juge sur la base d'un ensemble de transactions réalisées. Les maisons invendues ne font pas partie des éléments inclus lors de la détermination de la valeur marchande d'une propriété. Le refus d'une offre par un vendeur ne signifie pas que cette offre estimait correctement la valeur de la maison. Néanmoins, les vendeurs de maisons, voyant que leurs propriétés ne se vendent pas, peuvent réviser leur prix à la baisse jusqu'à ce qu'une vente se concrétise. Dans un marché d'acheteurs, il s'avère plutôt commun de voir les maisons se déprécier à quelques reprises avant de trouver preneur, alors qu'un marché de vendeur verra des ventes se réaliser au-delà des prix exigés. Dans certains cas, les propriétaires vont réaliser des travaux sur leurs propriétés afin d'en faciliter la vente ou d'en hausser la valeur. Ainsi, il semble d'usage dans le secteur de l'immobilier de faire varier un prix ou de refaçonner un lot pour le rendre plus attrayant.

Le BMMB adopte le même comportement pour ses lots de bois que dans un marché immobilier, c'est-à-dire qu'il retire un lot invendu de l'offre, le reconfigure, réajuste son évaluation et le remet en marché selon les nouveaux paramètres, jusqu'à ce qu'une transaction se concrétise. Il faut comprendre que les deux parties (l'État vendeur et l'industrie acheteuse) se retrouvent au tout début de leur courbe d'apprentissage d'une activité nouvelle pour le secteur. La détermination d'un prix estimé ainsi que la valeur d'une soumission découlent d'un processus complexe. Il ne semble donc pas surprenant que certaines mises à l'enchère se terminent sans transaction. La proportion de transactions non conclues lors d'une première enchère va diminuer à mesure que l'expérience des deux parties prenantes s'améliorera.

D'autre part, le fait de considérer uniquement les transactions complétées ne s'avère pas une nouveauté en soi. Dans le régime précédent basé sur des enquêtes de ventes de bois sur pied sur forêts privées, seules les informations provenant des transactions réalisées se voyaient utilisées.

Bref, il paraît justifié d'utiliser uniquement les transactions complétées. Néanmoins, il convient d'énoncer quelques principes fondamentaux qui doivent encadrer la gestion des lots invendus afin

d'éviter un biais significatif lors de l'évaluation de la VMBS. Assurément, un lot invendu qui n'a reçu aucune offre ne peut faire partie de l'équation puisqu'aucun signal de prix ne s'exprime. En effet, le prix ne constitue pas le seul élément pour lequel un enchérisseur peut s'abstenir (besoin de l'usine, disponibilité d'autres sources d'approvisionnement, etc.). Par contre, lorsque le BMMB reçoit des offres, mais que les prix exprimés n'entraînent pas l'adjudication du lot, ce dernier doit rapidement réévaluer²¹ les paramètres de l'enchère pour permettre à la vraie valeur du bois de s'exprimer. En fait, cela permet de maximiser le taux d'adjudication et donc d'obtenir une évaluation plus précise reposant sur davantage de transactions.

Ultimement, le BMMB finit par remettre le lot invendu sur le marché. S'il le fait à un prix moindre et qu'il trouve preneur, cela signifie qu'il pourrait exister un certain biais à la hausse au cours d'une période provisoire. En effet, l'ajout de cette nouvelle transaction vient compléter l'échantillon sur lequel l'estimation de la VMBS se base. Par définition, cette nouvelle donnée tire le prix moyen du bois à la baisse. Toutefois, un lot invendu au premier tour, mais finalement adjudgé au cours de la même année n'occasionne pas de biais, puisque l'information dégagée par la transaction fait partie intégrante du calcul. Il faut bien comprendre que l'ampleur de ce biais apparaît somme toute négligeable et qu'il devrait s'amenuiser avec les années. En effet, l'utilisation de transactions observées sur forêt publique plutôt que sur forêt privée et le passage à la nouvelle équation permettront d'éliminer toute trace de biais important en intégrant directement les prix de marché. Dans cette optique, le passage à la nouvelle équation s'inscrit comme une amélioration nécessaire. Or pour y arriver, il faut atteindre un nombre suffisant de transactions, ce qui peut prendre un certain temps.

Constats : Il ne fait aucun doute que l'estimation de la VMBS doit reposer uniquement sur des transactions complétées. Néanmoins, la transposition via le modèle de parité présente certaines faiblesses. La remise en marché rapide de lots invendus et le maintien d'un niveau d'adjudication élevé apparaissent nécessaires pour éviter tout biais en attendant le passage à la nouvelle équation de transposition.

Facteur d'ajustement pour les BGA

Lorsqu'un lot se retrouve aux enchères, l'État assume généralement tous les frais associés à la préparation de la vente (planification forestière, chemins, travaux sylvicoles passés et futurs)²². Dans le cas des territoires sur lesquels les BGA prélèvent leurs volumes, ceux-ci assument les coûts de la construction et l'entretien des chemins. Pour cette raison, la VMBS donnée par l'équation de transposition doit s'ajuster afin de tenir compte des coûts supportés par les BGA. La justification de tels ajustements découle d'un principe simple : pour mettre en valeur la ressource forestière, l'État doit en assurer l'accès. En demandant à l'industrie de développer le réseau routier, elle évite une partie des coûts liés à la préparation de lots pour la vente aux enchères. Le facteur d'ajustement vise donc à dédommager les BGA pour une activité à la charge de l'État. À ce titre, le réseau de chemins forestiers constitue un actif public utilisé par plusieurs utilisateurs autres que l'industrie forestière.

²¹ « Réévaluer » et non pas « automatiquement réviser le prix à la baisse »

²² Lorsque le lot nécessite la construction de chemins, ceux-ci sont inclus au devis et le prix de vente s'ajuste en conséquence.

En Colombie-Britannique, les « *tenure obligation adjustments* » jouent essentiellement le même rôle, celui d'assurer une adéquation entre les enchères et les autres types de contrats. Par contre, l'ajustement englobe également la planification forestière et la sylviculture. Au Québec, ces aspects relèvent de l'État qui en assume également les coûts. Par conséquent, l'ajustement se veut de moindre envergure et surtout, plus facile à quantifier.

2.2 Analyse des premiers résultats des enchères²³

L'ensemble des paramètres évoqués dans les sections précédentes permet d'orienter l'évaluation des premiers résultats. Il faut noter que cette analyse, qui a lieu une année seulement après l'entrée en vigueur du régime, ne repose pas nécessairement sur un nombre suffisant de données pour formuler des conclusions incontestables. Néanmoins, il demeure tout de même possible de faire ressortir certaines observations sur des enjeux précis et de déceler de fortes tendances.

La première partie de l'analyse vise d'abord à présenter l'évolution de la VMBSB au cours des derniers trimestres. La deuxième partie se concentre pour sa part sur l'identification des facteurs qui expliquent les variations observées et s'attarde sur le niveau d'adjudication des enchères.

2.2.1 Évolution de la VMBSB

Au Québec comme aux États-Unis, les comportements des marchés du bois d'œuvre et du bois sur pied résineux s'avèrent étroitement liés et résultent des forces compétitives du marché. La figure 7 démontre bien le fort lien entre le prix du bois d'œuvre et la VMBSB. Puisque la VMBSB réagit aux marchés, elle apparaît quelque peu décalée. En ajustant la série pour tenir compte de ce retard, la corrélation entre les deux séries devient encore plus forte.

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau régime, la VMBSB a atteint des niveaux jamais vus depuis 2006. Cette tendance à la hausse coïncide toutefois avec une poussée tout aussi importante des prix sur les marchés. Afin de vérifier si la croissance de la VMBSB du Québec surchauffe depuis la mise en place du libre marché des bois, il convient de comparer la situation québécoise à celle d'autres marchés, notamment celui de la Colombie-Britannique.

²³ À moins d'indication contraire, toutes les données relatives au Québec utilisées dans cette section sont des données publiques disponibles sur le site Internet du BMMB et compilées par le Groupe DDM.

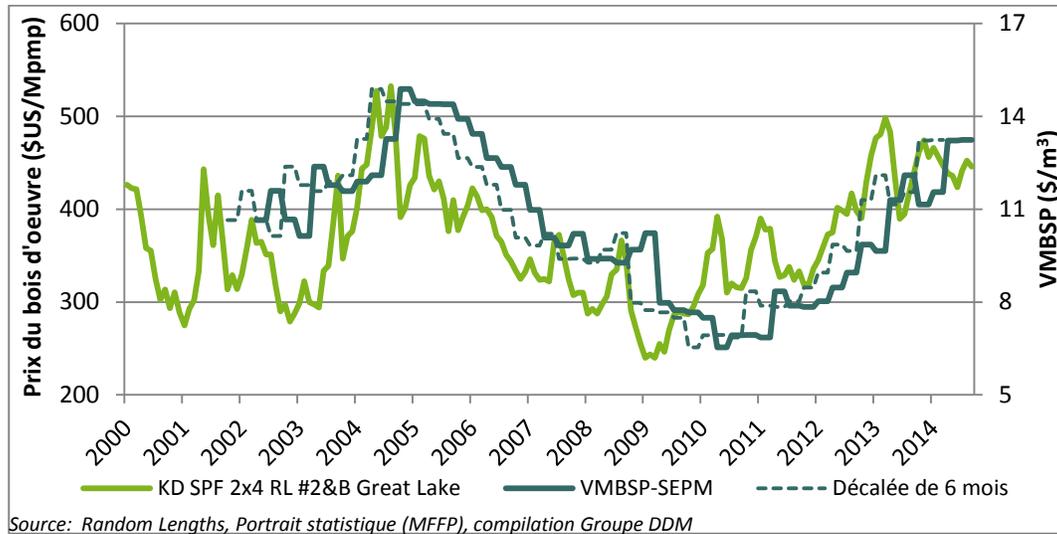


Figure 7 Évolution du prix du bois d'œuvre et de la VMBS du SEPM sur le territoire du Québec de 2000 à 2014²⁴

Selon le BMMB, les données issues des enchères ont commencé à influencer la fixation de la VMBS dès le début de l'année fiscale 2012-13. En comparant les tendances (pentes) à partir de ce moment pour les différentes séries à l'étude (VMBS du Québec, droit de coupe en Colombie-Britannique²⁵ et indice composite des prix²⁶), il en ressort que la hausse québécoise de la VMBS est en continuité avec les indices de marché (figure 8). La transition entre l'ancienne et la nouvelle façon de calculer paraît donc n'avoir occasionné aucun soubresaut notable au cours de la première année d'application.

En résumé, il paraît trop hâtif de conclure que le nouveau marché libre du bois entraîne une VMBS constamment plus élevée. Le peu de temps écoulé depuis le début de l'utilisation des données provenant des enchères dans la fixation de la VMBS fait en sorte qu'il n'existe pas suffisamment de données pour effectuer une analyse statistique robuste. Par contre, rien n'indique que le régime a entraîné un choc temporaire lors de la transition entre l'ancienne façon de calculer la VMBS (qui reposait sur les données de la forêt privée) et la nouvelle (qui repose sur les résultats des enchères). En fait, la hausse observée semble davantage provenir de la hausse des marchés des produits finis.

²⁴ À noter que les valeurs des deux derniers trimestres proviennent d'une estimation basée sur les plus récentes grilles tarifaires

²⁵ Correspond au regroupement « Utility and Better ». Le bois affecté par le dendroctone du pin (grade 4) se trouve exclu de ce groupe.

²⁶ L'indice composite des prix Random Lengths se trouve décalé dans le temps afin de refléter le délai de transmission entre les marchés et la fixation de la VMBS.

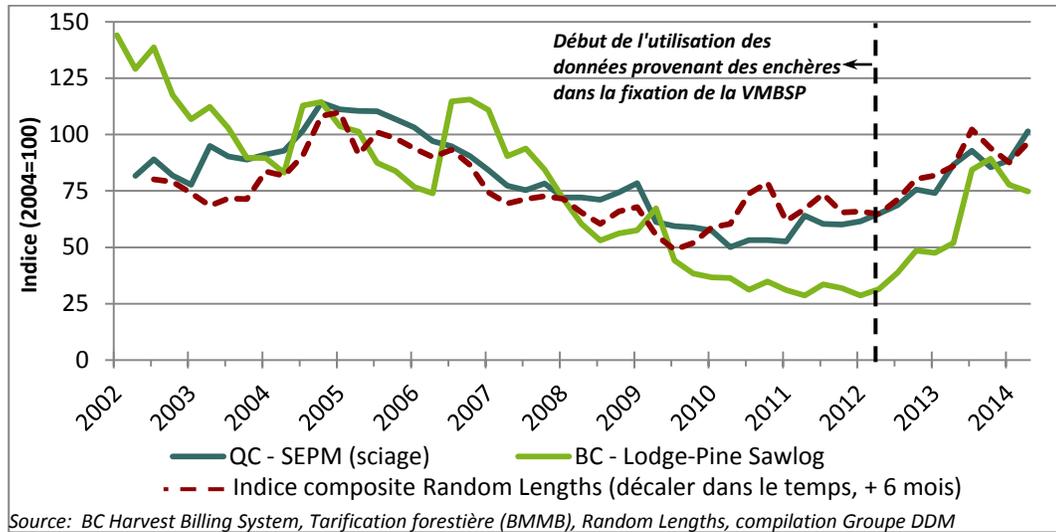


Figure 8 Évolution de la VMBS du SEPM – « Qualité sciage » au Québec par rapport au droit de coupe du Lodge-Pine – « Qualité sciage » en Colombie-Britannique

Constat : La hausse observée de la VMBS provient assurément en grande partie de l'effervescence des marchés du bois d'œuvre et il paraît difficile pour le moment d'imputer un effet significatif à l'entrée en vigueur du nouveau marché libre du bois. Toutefois, le fait que la VMBS ait atteint un sommet jamais vu depuis plusieurs années favorise un suivi rigoureux de la situation.

2.2.2 Analyse des premières enchères

Il existe une multitude de statistiques possibles sur les enchères (voir annexe). Toutefois, cette section met l'accent sur les écarts de prix et le niveau d'adjudication. D'une part, l'écart entre le prix de vente et le prix estimé donne une bonne indication de la qualité de l'estimation faite par le BMMB²⁷. D'autre part, le niveau d'adjudication permet d'établir s'il existe ou non un risque de biais dans l'évaluation de la VMBS²⁸.

Pour les lots vendus, l'écart moyen pondéré entre le prix de vente et le prix estimé se situe à 28,36 %. Seulement 1,6 % des lots vendus s'écoulent en deçà du prix estimé (voir figure 9). Depuis l'entrée en vigueur officielle du nouveau régime (1^{er} avril 2013), une seule enchère a été adjudgée en deçà du prix estimé. À l'autre extrême, 17,2 % des volumes vendus aux enchères excèdent le prix estimé de plus de 50 %. Il faut toutefois noter qu'en 2013, ce genre de situation se veut à la baisse, comparativement à 2011 et 2012.

²⁷ Rappelons qu'un prix estimé trop élevé risque de nuire à l'adjudication d'un lot.

²⁸ Un grand nombre de lots non adjudgés implique que la véritable valeur du bois ne se trouve pas révélée.

Au cours des trois dernières années, le marché du bois d'œuvre a connu une hausse continue des prix. Dans ce contexte haussier, constater que la grande majorité des soumissions se trouve plus élevée que le prix estimé semble tout à fait normal. Dans un contexte à la baisse, un plus grand nombre d'adjudications devrait se faire à des prix en deçà du prix estimé.

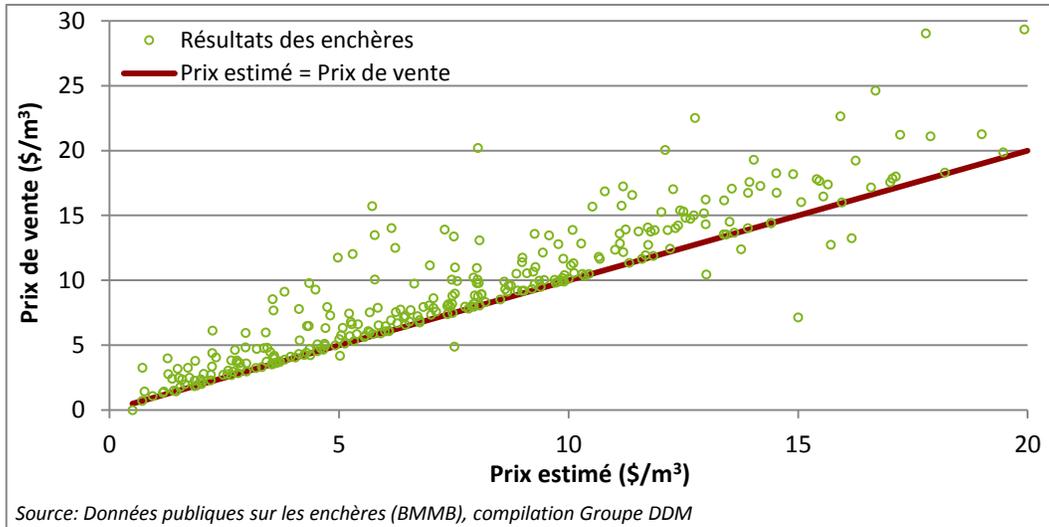


Figure 9 Prix de vente selon le prix estimé pour les lots vendus de bois sur pied

Constat : Pour le moment, pratiquement aucune vente ne se concrétise en dessous du prix estimé. Si cela s'explique essentiellement par le marché haussier, il demeure essentiel de suivre l'évolution de la situation au cours des prochaines années.

Impact des marchés sur la VMBS

Comme l'indique la figure 10, à partir de 2012, il semble exister une certaine corrélation entre les prix sur les marchés et l'écart entre le prix de vente et le prix estimé (la prime de l'enchérisseur gagnant). En effet, au moment même où les prix du bois d'œuvre atteignaient des sommets jamais vus depuis plusieurs années, la prime offerte atteignait elle aussi un sommet. Il paraît trop tôt pour estimer avec précision l'impact des marchés sur le prix de vente (manque d'observations). Néanmoins, à première vue, les enchérisseurs semblent tenir compte de la valeur des marchés pour façonner leur prix.

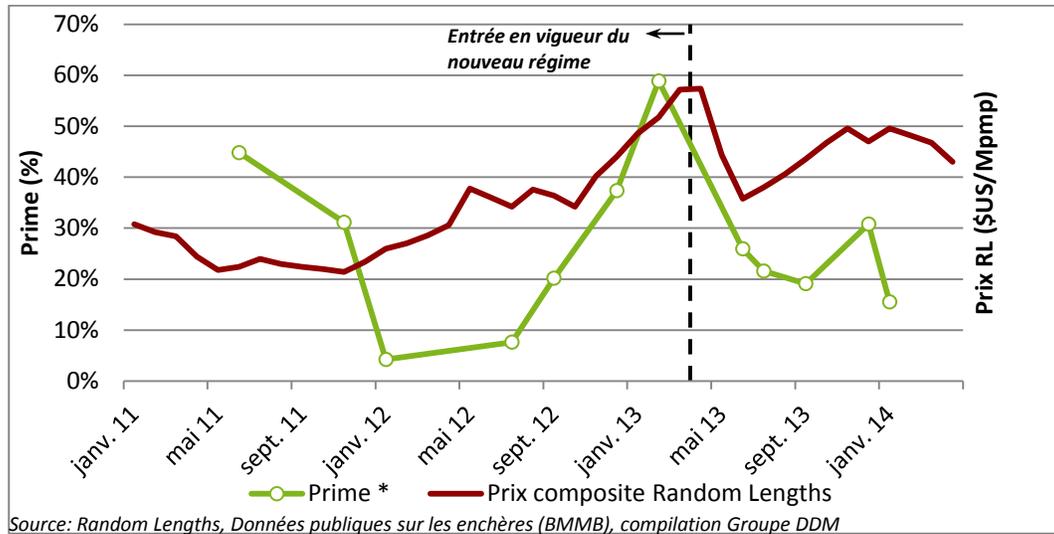


Figure 10 Évolution des prix du marché du bois d'œuvre et de la prime²⁹ en fonction des différentes dates où un nombre significatif d'enchères ont eu lieu³⁰

Par définition, l'ampleur de la prime varie en fonction de l'exactitude du prix estimé. Un prix estimé qui sous-évalue la vraie valeur d'un lot résulte en une prime élevée alors qu'une surévaluation implique une faible prime. Pour éviter un éventuel biais dans l'analyse (ex. hausse artificielle de la prime), il faut que la façon d'estimer les prix demeure relativement constante dans le temps et que la démarche s'appuie sur un grand nombre de transactions. Les résultats présentés à la figure 10 respectent ces deux conditions.

Par définition, l'ampleur de la prime varie en fonction de l'exactitude du prix estimé. Un prix estimé qui sous-évalue la vraie valeur d'un lot résulte en une prime élevée alors qu'une surévaluation implique une faible prime. Pour éviter un éventuel biais dans l'analyse (ex. hausse artificielle de la prime), il faut que la façon d'estimer les prix demeure relativement constante dans le temps et que la démarche s'appuie sur un grand nombre de transactions. Les résultats présentés à la figure 10 respectent ces deux conditions.

Dans une autre optique, il ne semble pas exister de « délai » entre les marchés et les enchères pour l'instant. Les anticipations des enchérisseurs semblent donc reposer sur le niveau actuel des prix, ce qui constitue le type d'anticipation le plus simple. Avec le temps, à mesure que les enchérisseurs accumuleront de l'expérience, un certain délai pourrait s'installer pour tenir compte que les revenus du bois acquis aujourd'hui ne se matérialisent que 18 à 24 mois plus tard. Toutefois, bien que cette possibilité reste théoriquement plausible, elle ne correspond pas à ce qui s'observe empiriquement sur les marchés comparables.

Constat : Les prix perçus sur les marchés des produits finaux semblent directement (sans délai) influencer le montant soumis lors des enchères.

²⁹ La prime se définit comme l'écart moyen pondéré (en %) entre le prix de vente et le prix estimé des enchères adjudgées. Elle correspond à la valeur supplémentaire que l'enchérisseur gagnant accorde à un lot.

³⁰ À noter que le volume de bois adjudgés varie beaucoup d'une date à l'autre; donc, certaines réserves s'imposent quant à l'interprétation de la figure.

Impact de la rareté

La rareté de la ressource, fonction de la capacité de transformation, peut contribuer à expliquer la hausse de la VMBS. L'utilisation pleine et entière des GA combinée à un taux élevé d'adjudication constituerait un signal évident de rareté. Au niveau provincial, la proportion de bois récolté sur l'ensemble des volumes provenant de garantie d'approvisionnement et de ventes ponctuelles se chiffre à 82,3 % pour l'année 2013-14. Si la rareté du bois a augmenté au cours des dernières années (réduction de la possibilité combinée à la reprise de la demande américaine, voir figure 3), il reste tout de même que 17,7 % des volumes consentis (toutes essences confondues) demeurent inutilisés. Pour ces bois consentis, mais non récoltés, il conviendrait d'examiner davantage les raisons de la non-récolte. Différentes raisons telles que la fermeture de l'usine utilisatrice, des essences non convoitées ou captives dans des peuplements peuvent expliquer cet écart.

L'analyse des différents groupes d'essences donne une première indication de l'effet de la rareté. Pour 2013-14, à l'échelle du Québec, la récolte des volumes de SEPM sous GA a atteint 88,8 %, contre 29,6 % pour les autres résineux, 57,7 % dans le cas du peuplier et 64,5 % en ce qui concerne les feuillus durs³¹. L'analyse des données démontre que plus un lot se compose de SEPM, plus l'écart entre le prix de vente et le prix estimé s'accroît. La relation inverse s'applique aux essences feuillues. Bref, il semble que plus le niveau d'utilisation de la GA apparaît élevé, plus le prix de vente subit une pression à la hausse.

La figure 12 indique pour sa part la relation entre le niveau d'utilisation des GA de SEPM et le prix des différentes régions du Québec. En théorie, plus les industriels d'une région donnée convoitent la ressource, plus le niveau d'utilisation des GA devrait se situer à un niveau élevé. Selon la même logique, la prime offerte lors d'enchères devrait également s'accroître. Or, cette relation ne se manifeste pas pour le moment. Effectivement, les régions où le niveau d'utilisation des GA se veut très élevé ne correspondent pas à celles où l'écart entre le prix de vente et le prix estimé s'avère le plus important.

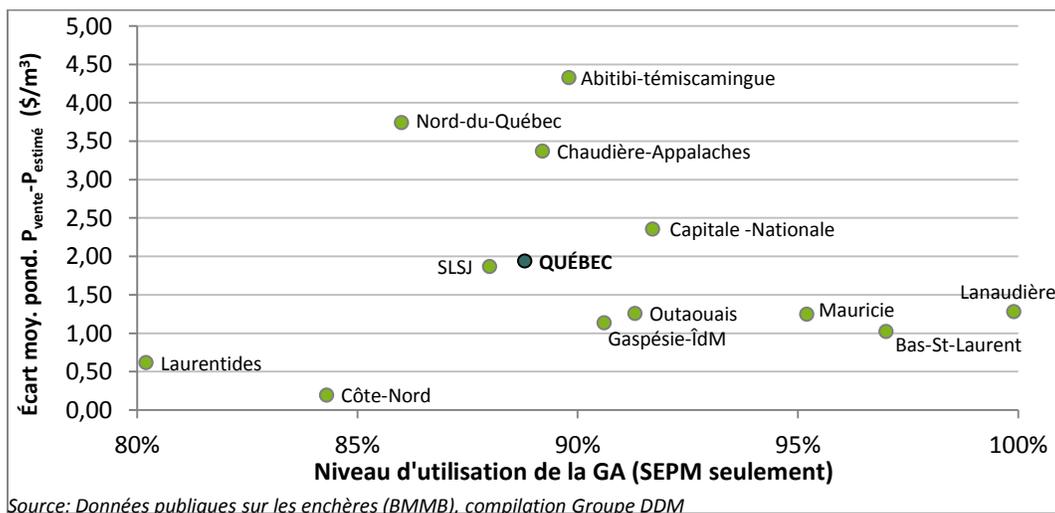


Figure 11 Relation entre l'écart ($P_{vente} - P_{estimé}$) et le niveau d'utilisation des GA de SEPM, pour les différentes régions d'application des GA

³¹ Données compilées par le BMMB, non vérifiées par le Groupe DDM (accès restreint)

Il faut encore une fois rappeler que d'autres considérations peuvent influencer l'analyse. Par exemple, un lien plus important avec la forêt privée, la fermeture temporaire d'une usine et même une mauvaise évaluation du « prix estimé » dans l'une des régions, constituent autant de facteurs qui peuvent expliquer que le lien attendu entre utilisation de la GA et la prime à l'enchère ne se manifestent pas. Ainsi, bien que le concept de rareté demeure relativement simple, la mesure de ce dernier s'avère beaucoup moins évidente.

En résumé, il apparaît assez difficile de jauger l'impact de la rareté sur le prix de vente final. Pour l'instant, les premiers résultats laissent entrevoir un effet assez mitigé. Toutefois, dans le contexte d'une demande en pleine expansion, il semble certain que cet effet devrait s'accroître considérablement.

Constat : Pour le moment, l'impact des variations de la possibilité forestière sur les prix d'adjudication s'avère assez difficile à jauger. Des informations supplémentaires semblent nécessaires pour compléter l'analyse.

Comportements des enchérisseurs

Sur l'ensemble des volumes vendus depuis le début des enchères, les bénéficiaires de garanties d'approvisionnement (BGA) et les non-bénéficiaires (N-BGA) ont acquis une part similaire (50 – 50 %) des bois mis en marché. Si les BGA remportaient la majorité des enchères en 2011 et 2012, ce sont les N-BGA qui ont obtenu le plus de volume en 2013 (voir tableau 2).

Tableau 2 Distribution des volumes vendus aux BGA et aux N-BGA selon le prix estimé et l'écart entre le P_{vente} et le $P_{estimé}$ (bois sur pied seulement)

Prix estimé ($\$/m^3$)			Écart P_{vente} vs $P_{estimé}$ (%)		
Classe	BGA (%)	N-BGA (%)	Classe	BGA (%)	N-BGA (%)
5 $\$/m^3$ et moins	34,5	21,1	Moins de 0 %	1,8	2,7
> 5, <= 10 $\$/m^3$	40,5	43,3	>= 0, <= 5 %	26,8	22,9
> 10, <= 15 $\$/m^3$	17,8	30,2	> 5, <= 10 %	10,2	11,1
> 15, <= 20 $\$/m^3$	6,0	5,5	> 10, <= 20 %	14,1	23,1
> 20, <= 30 $\$/m^3$	1,1	0,0	> 20, <= 50 %	28,3	24,7
			Plus de 50 %	18,8	15,6

En ce qui concerne la valeur des lots acquis, il ne ressort pas de différences majeures entre les BGA et les N-BGA. Les BGA ont remporté davantage d'enchères lorsque la valeur annoncée se chiffrait à 5 $\$/m^3$ et moins, alors que les N-BGA ont remporté plus d'enchères lorsque le prix estimé se situait entre 10 et 15 $\$/m^3$.

Si l'arrivée de nouveaux joueurs pouvait laisser entrevoir des mises plus agressives de leur part, les premiers résultats n'appuient pas cette supposition. En moyenne (pondérée), l'écart entre le prix de vente et le prix estimé des N-BGA correspond à 22,8 %, contre 33,96 % pour les BGA. De plus, les N-BGA ont acquis la majorité des volumes vendus en deçà du prix estimé, alors que les BGA ont acquis la majorité des lots vendus à un prix excédant 50 % du prix initial. Bref, les comportements des nouveaux joueurs ne semblent pas erratiques et surtout n'influencent pas la valeur de la VMBSF à la hausse.

Selon le BMMB, il existe très peu de cas de désistements (retrait d'un enchérisseur gagnant³²). Cela n'a rien d'étonnant, considérant que l'enchérisseur perd alors sa garantie de soumission. Il s'agit d'une autre indication que les comportements erratiques semblent marginaux.

Constat : La participation aux enchères de soumissionnaires non-détenteurs de garanties d'approvisionnement se veut non seulement significative, mais également appropriée dans le processus de détermination de la vraie valeur du bois.

CONSTATS GÉNÉRAUX DE LA SECTION SUR LES FACTEURS INFLUENÇANT LE PRIX DE VENTE :

L'écart significativement positif entre le prix de vente et le prix estimé semble provenir essentiellement de la tendance haussière des marchés des produits finaux. La rareté de la ressource paraît également contribuer à cette situation, mais dans une moindre mesure.

Taux d'adjudication

Au moment de cette étude, un peu plus de 13,5 millions de m³ (Mm³) sont passés par le processus d'enchère. Toutefois, il ne faut pas oublier que dans la plupart des cas, un lot non adjudgé va se retrouver à nouveau aux enchères jusqu'à ce qu'il trouve preneur (plusieurs reprises possibles). Ainsi, un certain double comptage existe, puisque sur les 13,5 Mm³ offerts par le BMMB, un peu plus de 2,3 Mm³ constituent en réalité des reprises de secteurs non adjudgés.

Lorsque vient le temps de faire l'évaluation de la performance du BMMB³³, un des indicateurs les plus importants s'avère le taux d'adjudication. Si le numérateur (volumes vendus) apparaît évident, le choix du dénominateur se veut beaucoup plus complexe.

Le fait de choisir comme dénominateur tous les volumes offerts (incluant les reprises) évalue l'efficacité du BMMB à vendre un lot en tenant compte du nombre de répétitions nécessaires. Dans ce cas, il convient d'utiliser le terme taux d'adjudication global (TAG)³⁴. En date du 30 mars 2014, le TAG se chiffrait à 67,2 %.

En revanche, choisir comme dénominateur uniquement les volumes distincts³⁵ (sans double comptage) évalue l'efficacité du BMMB à vendre un lot, peu importe le nombre de répétitions nécessaires. Dans ce

³² L'enchère s'adjudge alors au deuxième plus haut soumissionnaire.

³³ L'objectif premier du BMMB consiste à déterminer la véritable valeur du bois; pour que celle-ci se révèle, le niveau d'adjudication doit se montrer suffisamment élevé.

³⁴ Si un même volume se retrouve aux enchères à trois reprises avant de trouver preneur, le taux d'adjudication global équivaut à 33,3 %. Mathématiquement, il se calcule à partir de la formule :

$$\frac{\sum \text{volume vendu}}{\sum \text{volume offert (incluant les reprises)}}$$

³⁵ Lorsqu'un secteur mis aux enchères superpose spatialement un ancien secteur non adjudgé, cela indique qu'il s'agit d'une reprise. Le volume distinct correspond alors au volume maximal offert entre les 2 enchères plutôt que la somme des 2 volumes, comme lors du calcul du taux d'adjudication global. Le calcul du volume distinct provient d'une estimation faite par le Groupe DDM, à partir des données publiques disponibles sur le site internet du BMMB.

cas, il convient d'utiliser le terme taux d'adjudication distinct (TAD)³⁶. Entre le début des mises à l'enchère et le 31 mars 2014, le TAD se chiffrait à 79,9 %.

Par définition, le TAG correspond à une borne inférieure, puisqu'il traîne toujours les anciens échecs. À l'opposé, le TAD apparaît comme une borne supérieure et se veut, par définition, toujours égal ou supérieur au taux d'adjudication global. En fait, le TAD tend à la limite vers 100 %, puisqu'après un grand nombre de reprises, la probabilité qu'un lot finisse par trouver preneur tend également vers 100 %.

Pour obtenir un portrait plus précis de la situation et assurer un indicateur de performance comparable année après année, de nombreuses juridictions évaluent le taux d'adjudication sur une base annuelle, généralement selon leur année financière. Cette approche a pour avantage de ne pas comptabiliser les échecs qui datent de plus d'une année et de ne pas surévaluer le niveau de performance dans le temps. L'application d'une période de référence intervient surtout dans le calcul du taux d'adjudication distinct annuel (TAG_A). Ainsi, un même lot mis deux fois aux enchères au cours de la même année se trouve comptabilisé une seule fois. Si le processus d'enchères se déroule au cours de deux années différentes, il se trouve alors comptabilisé à deux reprises, une fois chaque année. Le tableau 3 indique la valeur du TAG_A³⁷ et du TAD_A³⁸ pour les années fiscales 2011-12 à 2013-14.

Tableau 3 Taux d'adjudication annuels

Type de TA	2011-12	2012-13	2013-14	Moyenne pondérée
TAG _A (%)	52,4	66,8	70,0	67,2
TAD _A (%)	52,4	74,9	75,4	72,7

Autant le taux d'adjudication global (TAG) que distinct (TAD) montrent que le BMMB a amélioré sa performance depuis les premières enchères en 2011-12. Si une partie de cette amélioration peut s'expliquer par les efforts de mise en marché, il ne faut pas oublier que les premières enchères portaient sur les volumes des arriérés (*backlog*). Du moment où les enchères ont porté sur des volumes ponctionnés, la demande pour le bois a automatiquement augmenté, entraînant du même coup une hausse du taux d'adjudication.

Afin de simplifier le texte et d'éviter toute confusion, le taux d'adjudication utilisé pour le reste de la section (à moins d'indication contraire) correspond à la moyenne pondérée des TAD_A. Comme indiqué dans le tableau 3, le taux de référence pour l'ensemble du Québec de 2011-12 à 2013-14 se chiffre à 72,7 %. Le choix de se référer au TAD_A repose essentiellement sur le désir d'établir une mesure comparable aux autres juridictions. Pour le moment, le BMMB ne met pas nécessairement en marché les lots en considérant le calendrier de l'année financière, et pourrait donc modifier son comportement dans le futur advenant l'utilisation du TAD_A comme mesure de référence. Bien que le TAD_A reste

³⁶ Si un même volume se retrouve aux enchères à trois reprises avant de trouver preneur, le taux d'adjudication distinct équivaut à 100 %. Mathématiquement, il se calcule à partir de la formule :

³⁷ Taux d'adjudication global annuel = $\frac{\sum \text{volume vendu}_i}{\sum \text{volume offert}_i}$ où, « i » = année fiscale (1 avril - 31 mars)

³⁸ Taux d'adjudication distinct annuel = $\frac{\sum \text{volume vendu}_i}{\sum \text{volume distinct}_i}$ où, « i » = année fiscale (1 avril - 31 mars)

perfectible, il demeure valable et constitue une photographie de la performance du BMMB sur une base annuelle.

Constat : Comparativement à la Colombie-Britannique (82,2 %) et l'État de Washington (93,2 %), le taux d'adjudication du Québec se montre significativement plus faible.

Au plan régional, les régions des Laurentides et de l'Abitibi-Témiscamingue se démarquent par un taux d'adjudication élevé, alors que la Côte-Nord et l'Outaouais obtiennent un taux d'adjudication supérieur à 50 % (voir figure 12).

Dans le cas de la Côte-Nord, on constate que pour 80,9 % des lots adjudgés, l'écart entre le prix de vente et le prix estimé s'avère inférieur ou égal à 5 %. Cette très faible prime de l'enchérisseur liée à un taux d'adjudication de 55 % laisse entrevoir que la véritable valeur des bois ne semble possiblement pas en mesure de se révéler, bien que d'autres explications existent (faible compétition, besoins comblés par d'autres sources d'approvisionnement, etc.).

Du côté de l'Outaouais, les lots offerts dans la région se caractérisent par le type d'essence (feuillue à 70,4 %), et par la plus faible proportion de bois de sciage (32,7 % comparativement à la moyenne provinciale de 50,9 %). Au niveau du prix estimé, 77 % des enchères de l'Outaouais ont un prix égal ou inférieur à 5 \$/m³, alors que cette proportion à l'échelle provinciale se chiffre plutôt à 34,2 %.

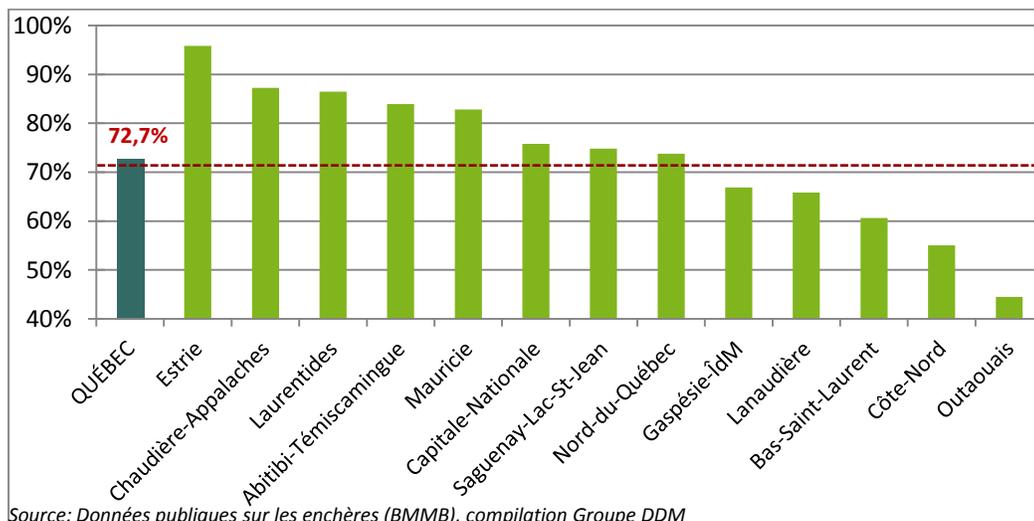


Figure 12 Taux d'adjudication distinct annuel moyen des différentes régions administratives

Globalement, les lots non vendus ont un volume moyen 20 % inférieur aux lots vendus, le dm³/tige moyen se veut plus élevé (266 par rapport à 190); de plus, ils contiennent davantage d'essences feuillues (26,9 % contre 18,5 %).

D'une certaine façon, le prix estimé fixé par le BMMB reflète la qualité du lot offert. Dans la mesure du possible, le taux d'adjudication devrait rester similaire d'un niveau de qualité à l'autre. La figure 13 démontre clairement que les lots de moindre qualité (≤ 5 \$/m³) trouvent plus difficilement preneur.

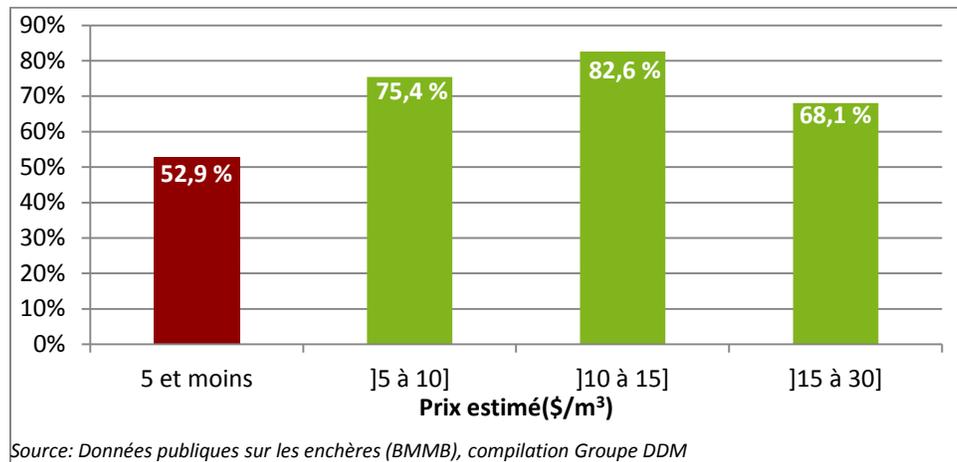


Figure 13 Taux d'adjudication (sur la base du volume) selon le prix estimé³⁹

À la lumière de ce résultat, il convient de se demander si le mécanisme de détermination du prix estimé évalue correctement la valeur des lots de plus faible qualité. Bien qu'il puisse s'agir d'une explication, il ne faut quand même pas négliger l'impact d'autres facteurs (ex. : faible demande, type de coupe, période de l'année où l'enchère a eu lieu, disponibilité d'un approvisionnement alternatif, etc.).

Constat : Certaines régions ont un taux d'adjudication très faible. Il ressort également que les lots de moindre qualité ont un taux d'adjudication significativement plus faible. L'évaluation du prix estimé ne reflète potentiellement pas les spécificités régionales de certains lots de façon adéquate.

Revente des lots non adjugés

Lorsqu'un lot ne trouve pas preneur, il repasse généralement par le processus d'enchères à l'intérieur d'une période de 6,5 mois (moyenne pondérée). Un lot en revente peut s'avérer une copie intégrale du lot original ou une version remodelée (Δ volume, Δ prix, Δ type de vente, Δ type d'enchère, etc.) Dans certains cas, le BMMB prend contact avec l'industrie pour connaître les raisons expliquant le non-intérêt pour un lot. Le taux d'adjudication global se chiffre à 69,7 % au premier tour, 51,1 % au second et 68,4 % au troisième tour. Un taux d'adjudication similaire au tour subséquent se veut une bonne indication que le bois finit par s'écouler.

Parmi toutes les enchères du BMMB, plus d'une centaine constituaient des secteurs revendus⁴⁰ (1 fois ou plus) pour plus de 2,3 millions de m³ en volume. Le tableau 4 décrit les modifications apportées aux lots ainsi que leur taux d'adjudication respectif à la suite de leur remise aux enchères.

³⁹ Les ventes de bois livrés ou récoltés n'apparaissent pas dans la figure puisque ce type de vente se veut plutôt rare (moins de 2 % des volumes offerts aux enchères) et qu'il s'agit d'une dynamique bien différente de celle du bois sur pied.

⁴⁰ Tous les lots non adjugés ne sont pas nécessairement repassés par le processus d'enchères. Un lot se considère comme « repris » uniquement lorsque le secteur qu'il occupe superpose spatialement (en totalité ou en partie) un autre lot offert lors d'une enchère antérieure. Au 31 mars 2014, 513 secteurs avaient été mis aux enchères.

Tableau 4 Type de modification apportée aux lots repris et niveau d'adjudication

Répartition des volumes revendus (%)	Type de modification	Taux d'adjudication suite à la modification
13,5	Variation des fondements de l'enchère (type de vente, type d'enchère)	47,4 %
11,3	Partition ou combinaison de lots	46,0 %
24,1	Variation du volume > 10 %	69,7 %
51,1	Variation du volume ≤ 10 %	57,8 %

Le remodelage en profondeur (Δ du volume >10 %) semble le type de modification le plus efficace pour la revente d'un lot. Il s'agit toutefois probablement du plus coûteux pour le ministère puisqu'il nécessite un redécoupage du territoire et une révision de la planification forestière.

Plus de la moitié des lots revendus (51,1 %) n'ont pratiquement subi aucun changement en matière de volume (Δ du volume ≤ 10 %) ou de variation du type de vente ou d'enchère. Ainsi, la principale variation par rapport à la première mise en vente se situe au niveau du « prix estimé ».

Tableau 5 Niveau d'adjudication selon les différentes variations du « prix estimé » (pour les secteurs repris où la variation du volume ≤ 10 %)

Répartition des volumes repris (%)	Variation du « prix estimé »	Taux d'adjudication suite à la modification
11,2	↑ de plus de 25 %	72,6 %
5,3	↑ de 5,01 % à 25 %	29,6 %
17,4	Δ entre -5 % et 5 %	47,3 %
33,1	↓ de 5,01 % à 25 %	60,8 %
21,7	↓ de 25,01 % à 50 %	60,8 %
11,4	↓ de plus de 50 %	57,5 %

Il convient de constater que certains lots revendus avec un prix estimé plus élevé trouvent preneur. Il s'agit là d'une indication claire que la non-adjudication d'un lot ne constitue pas uniquement le résultat d'une mauvaise calibration du prix estimé, mais bien d'un ensemble de facteurs.

Dans 33,1 % des cas, le prix estimé a été réduit de plus de 25 %. Dans de tels cas, le taux d'adjudication ne s'avère pas supérieur à celui observable lorsque la réduction s'avère plus modeste. En moyenne, un lot revendu dont la variation du volume se trouve égale ou inférieure à 10 % verra son prix estimé se réduire de 10,5 % par rapport au tour précédent.

En résumé, le BMMB ne semble pas ménager les efforts pour qu'un lot non adjudgé finisse par le devenir. S'il faut réduire le prix estimé pour attirer plus d'enchérisseurs, il le fait. Si le prix estimé semble juste et que la non-adjudication semble venir d'autres considérations, le lot se retrouve à nouveau aux enchères avec pratiquement le même prix estimé.

Parmi tous les lots adjugés, le nombre de tours nécessaire pour l'adjudication se situe en moyenne à 1,18. Lorsqu'il a besoin de plus d'un tour, un lot non adjugé prendra en moyenne un peu plus de 9 mois avant de finalement trouver preneur⁴¹.

Constat : Plus de la moitié des lots qui repassent par le processus d'enchère, le font sans avoir subi de modification majeure et trouvent preneur dans une proportion de près de 60 %. En règle générale, la réduction du prix estimé permet d'obtenir un meilleur taux d'adjudication.

Nombre de soumissionnaires

En moyenne, le nombre de soumissions reçues pour un lot adjugé se chiffre à 2,82⁴². Selon le BMMB, ce nombre paraît en constante progression depuis la mise en œuvre du régime. À titre comparatif, la Colombie-Britannique a eu en moyenne 3,3 soumissionnaires par vente au cours des années 2003 à 2008⁴³.

La plus faible participation au libre marché du bois observée au Québec peut en partie s'expliquer par le fait que la moyenne rapportée précédemment (2,82) inclut les premières enchères portant sur les volumes des arriérés (*backlog*). Toutefois, une partie de l'explication vient également du fait que les industriels peuvent avoir développé des stratégies d'affaires axées sur les autres sources d'approvisionnement disponibles (forêt privée, entente avec les autochtones ou les municipalités et volumes ponctuels).

À ce chapitre, le cas des volumes ponctuels se montre particulièrement intéressant. Pour l'année 2013-2014, le gouvernement du Québec a octroyé de gré à gré 1,2 Mm³ à l'échelle provinciale⁴⁴, soit l'équivalent d'un peu moins de 20 % du volume disponible par le processus d'enchère. Une entreprise qui se voit octroyer ce type de volume ponctuel au prix transposé risque fort probablement de se montrer moins active sur le marché libre et réduit ainsi le nombre moyen de soumissionnaires. Bref, en consentant des volumes ponctuels, l'État nuit à l'expression de la compétition sur le marché libre.

Dans le cas des lots non adjugés, le nombre de soumissionnaires se chiffre en moyenne à 0,75⁴⁵. Ce faible résultat provient essentiellement du fait que près de la moitié des lots non adjugés n'ont reçu aucune soumission. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation : par exemple, la piètre qualité du lot, un prix estimé trop élevé, la période de l'année à laquelle l'enchère a eu lieu, la disponibilité d'un approvisionnement alternatif, etc.

Le tableau 6 indique que 14 % des lots non adjugés auraient très bien pu trouver preneur sans le critère exigeant un minimum de 3 soumissionnaires lorsque la plus haute soumission se trouve inférieure au prix estimé. Plus encore, en réduisant le prix de réserve au minimum, ce nombre passe à 37 %. Ainsi, un nombre significatif de lots auraient pu se vendre à un prix inférieur à celui estimé, si les conditions d'adjudication avaient démontré plus de souplesse.

⁴¹ Par définition, ces deux indicateurs de performance peuvent uniquement s'estimer à partir des lots adjugés. Les lots qui prennent actuellement plusieurs tours et qui n'ont toujours pas trouvé preneur pourraient donc venir détériorer les résultats ultérieurement, lorsque ceux-ci finiront par se vendre.

⁴² Données compilées par le BMMB, non vérifiées par le Groupe DDM (accès restreint)

⁴³ Années pour lesquelles la statistique se montre disponible. *Source* : BC Timber Sales

⁴⁴ Données compilées par le BMMB, non vérifiées par le Groupe DDM (accès restreint)

⁴⁵ Ibid

Tableau 6 Raisons de la non-adjudication des lots⁴⁶

Raison de la non-adjudication	Proportion
Aucune soumission	45 %
Plus haute soumission inférieure au prix minimum	18 %
Plus haute soumission inférieure au prix de réserve	23 %
Plus haute soumission supérieure au prix de réserve, mais nombre de soumissions insuffisant	14 %

Il ne s'agit pas là de recommander l'abolition du prix de réserve, mais bien d'une indication de l'effet qu'il joue. Une mauvaise estimation du « prix estimé » et corolairement une mauvaise fixation du prix de réserve entraînent la non-adjudication d'un nombre important de lots. D'une façon encore plus frappante, la règle des 3 soumissionnaires représente un frein évident à l'adjudication des lots. Lorsqu'on considère que depuis le début des enchères, le nombre moyen de soumissions reçues par lot se trouve inférieur à 3, la fixation du « prix estimé » (en dessous duquel la règle des 3 soumissions s'applique) s'avère très déterminante dans la probabilité d'un lot de trouver preneur.

Constats : Au Québec, tout comme en Colombie-Britannique, le nombre moyen de participants à une enchère oscille autour de 3. Dans cette optique, la règle des 3 soumissionnaires semble plutôt contraignante.

L'octroi de volumes ponctuels nuit à la participation des industriels au libre marché du bois. Le recours à cette source d'approvisionnement pour l'année 2013-14 semble contraire à la juste allocation des bois.

Plus de la moitié des lots non adjugés n'ont pas reçu de soumission. Les causes de cette non-participation demeurent pour le moment difficiles à documenter.

La fixation du prix de réserve joue un rôle important dans l'adjudication ou non d'un lot. Une mauvaise estimation du prix estimé auquel il se rattache contribue à réduire le taux d'adjudication.

CONSTATS GÉNÉRAUX DE LA SECTION SUR LE TAUX D'ADJUDICATION :

Le taux d'adjudication du Québec apparaît faible comparativement à celui d'autres juridictions. Cette problématique se veut particulièrement prépondérante dans certaines régions et lorsqu'il s'agit de lots de moindre qualité. La révision de certains paramètres du processus de mise aux enchères pourrait permettre d'améliorer le niveau d'adjudication.

2.3 Bilan de la situation

Les deux sections précédentes visaient à présenter le cadre théorique (2.1) ainsi que les premiers résultats (2.2). À partir de ces constats, il convient maintenant de porter un regard plus critique envers les principaux enjeux liés au fonctionnement du libre marché des bois.

⁴⁶ Ibid

2.3.1 Variation de la VMBS

La VMBS s'affiche clairement à la hausse. Toutefois, cette tendance s'observe également dans d'autres juridictions comparables, comme la Colombie-Britannique. Cela s'explique essentiellement par la conjoncture où les marchés du bois d'œuvre se trouvent en plein essor par rapport aux années précédentes.

Il paraît trop tôt pour évaluer si la hausse que connaît la VMBS au Québec se montre amplifiée par la nouvelle mise en marché des bois. De prime abord, il ne semble pas y avoir de comportements erratiques qui font en sorte de doper les résultats des enchères.

La rareté du bois, qui s'avère un facteur important dans l'évaluation de sa valeur réelle, peut désormais pleinement se refléter dans le coût d'acquisition de la matière ligneuse. Il s'agit d'une amélioration incontournable par rapport à l'ancien régime. L'effet de la rareté à l'échelle provinciale ne semble pas encore trop se manifester pour le moment, mais à court terme certaines régions pourraient devoir ajuster leur soumission à mesure où la ressource se verra plus disputée.

L'évaluation de la VMBS à l'aide du modèle de parité et des résultats des enchères semble valable sur une base transitoire, mais le passage à la nouvelle équation devrait se faire dès que les données le permettront. Pour limiter un biais potentiel dans l'estimation de la VMBS, il semble requis de maintenir un haut niveau d'adjudication et d'effectuer les reprises des invendus dans les plus brefs délais.

2.3.2 Niveau optimal d'adjudication

Déterminer le niveau optimal d'adjudication constitue une tâche complexe, puisqu'il faut considérer plusieurs aspects. Un taux d'adjudication en lien avec le taux d'utilisation des GA est une première avenue à explorer. Plusieurs paramètres devront être considérés, dont l'effet des arrêts temporaires ou permanents d'usines dans les régions, affectant le taux d'utilisation des GA, les proportions des volumes aux enchères et les volumes sous garantie, qui constituent, dans une certaine mesure, des vases communicants qui, par principe, tendent à s'égaliser et enfin, le niveau d'activité des non BGA. Puisque l'objectif principal du BMMB consiste à établir la véritable valeur du bois, il doit s'assurer d'écouler une quantité suffisante et représentative de bois par le processus d'enchères. Le BMMB doit donc maintenir un niveau d'adjudication élevé de façon à ce que la valeur du bois s'ajuste et se transpose ultérieurement sur les volumes garantis.

Toujours dans la recherche du niveau optimal d'adjudication, une seconde avenue consiste à se comparer à d'autres juridictions. De 2011-12 à 2013-14, le taux d'adjudication a passé de 52,4 % à 75,4 %, ce qui témoigne de l'amélioration de la mise en marché des bois faite par le BMMB. Le Québec, avec un niveau moyen de 72,7 %, se situe toutefois en deçà des niveaux moyens observés dans d'autres régions comparables (figure 2). Sur la base de ces observations, le niveau actuel d'adjudication paraît insuffisant, particulièrement compte tenu du fait que les marchés du bois d'œuvre s'avèrent en pleine croissance et que la rareté du bois au Québec s'accroît. Dans son plan d'affaire pour les trois

prochaines années, la Colombie-Britannique vise un niveau d'adjudication de 89 %⁴⁷. Aux États-Unis, le niveau ciblé par le manuel de préparation de vente des bois du USDA Forest service se chiffre à 85 %⁴⁸.

Assurément, on ne peut fixer le niveau optimal d'adjudication du Québec uniquement sur la base du niveau choisi par d'autres juridictions. Néanmoins, le parallèle permet de conclure que le BMMB devrait cibler un niveau d'adjudication plus élevé que l'actuel, potentiellement autour de 85 %. Cette démarche limite les biais possibles associés aux invendus, favorise l'écoulement de la matière ligneuse et surtout, assure la juste valorisation des bois sur pied du Québec.

Le niveau optimal d'adjudication ne constitue pas un objectif absolu. En bas marché, il apparaît fort probable que le taux d'adjudication se situe sous l'objectif poursuivi. La logique derrière cette affirmation vient tout simplement du fait que lorsque les prix des produits finis chutent considérablement, certains lots peuvent ultimement avoir une valeur négative et donc ne seront jamais adjugés. Bref, le niveau optimal d'adjudication doit demeurer un concept flexible qui évolue selon les cycles économiques.

Volume ponctuel

L'objectif derrière le nouveau système de mise en marché des bois consiste d'abord et avant tout à déterminer la juste valeur marchande du bois. Plusieurs facteurs doivent se combiner pour que cette dernière se manifeste. Parmi ceux-ci, il s'avère primordial que le niveau « d'appétit » des différents enchérisseurs potentiels reste essentiellement le même. D'ailleurs, les ponctions d'environ 25 % auxquelles les bénéficiaires de CAAF ont dû se soumettre visaient justement à s'assurer que tous les industriels afficheraient un même niveau d'intérêt pour les bois aux enchères. À cet égard, l'octroi de volumes ponctuels, de gré à gré, vient mettre de la distorsion dans le système. Assurément, une entreprise préférera obtenir ce type de volumes, puisqu'elle évite ainsi les frais liés à la garantie d'approvisionnement, les coûts liés à la préparation d'un appel d'offres et le fait d'être en compétition pour obtenir la ressource.

En évitant à une entreprise de se soumettre aux enchères, l'État réduit artificiellement le niveau de compétition pour la ressource. Une demande plus faible entraîne une diminution des prix et ultérieurement de la VMBSP. Pour cette raison, l'octroi de volumes discrétionnaires devrait se limiter à de rares cas d'exception. De plus, ce type d'approvisionnement ne devrait jamais permettre à une entreprise de combler ses besoins à 100 % puisque cela entraîne une certaine iniquité par rapport aux autres entreprises, en plus de créer un biais dans l'évaluation de la VMBSP. Enfin, si une entreprise peut stratégiquement décider de s'approvisionner davantage sur forêt privée, le recours à des volumes ponctuels envoie le mauvais message à l'industrie et mine les efforts de mise en vente, ce qui se reflète sur le taux d'adjudication.

Il peut exister un avantage artificiel découlant d'une évaluation inégale de l'appétit relatif des entreprises. L'État doit s'assurer que l'appétit relatif de tous ces BGA soit équivalent, dans le but de se garantir de la pleine révélation de valeur marchande des bois sur pied. Il serait utile de vérifier si ce principe est pleinement respecté.

⁴⁷ BC Timber Sales Business Plan 2014/15-2016/17

⁴⁸ USDA FOREST SERVICE, 2004, *FSM – Timber Management, Chapter 2420 : Timber appraisal*, Washington, avril 2004, 6 p.

Contrainte à l'adjudication

Le fait qu'une soumission à un prix inférieur au prix estimé — mais supérieur au prix de réserve — ne trouve pas preneur paraît difficile à justifier. Il s'agit d'un problème structurel qui ne semble pas adapté à certaines régions où la demande pour le bois se veut plus limitée. Cela contribue à réduire le taux d'adjudication en plus d'introduire un biais dans l'estimation de la VMBS. Même si cette situation se montre pour l'instant peu fréquente, elle pourrait prendre des proportions beaucoup plus considérables en marché baissier.

L'utilisation d'un « prix estimé » plutôt qu'un véritable « prix de départ » peut se défendre. Le manuel de mise en marché du BMMB note d'ailleurs que la valeur annoncée sert essentiellement d'indication sur la valeur du lot et que les enchérisseurs peuvent soumissionner en dessous. Toutefois, dans la pratique, le prix estimé agit comme un « pseudo-prix de départ », puisque sous cette valeur les conditions d'adjudication changent. Le nombre quasi inexistant de ventes conclues sous le prix estimé démontre bien le rôle de barrière joué par le prix estimé.

Le BMMB définit lui-même le « prix estimé » comme une évaluation du prix auquel il peut s'attendre. Or, par définition, cette évaluation comprend intrinsèquement une certaine marge d'erreur. La règle des trois soumissionnaires qui s'applique en dessous du prix estimé accentue donc inutilement la pression sur le BMMB à l'estimer correctement. L'élimination de cette règle permettrait non seulement de régler la problématique énoncée, mais se veut une solution simple à adopter sans trop changer le processus actuel d'enchère.

Le risque accru de collusion constitue souvent un argument avancé contre l'élimination de la règle des trois soumissionnaires. D'une part, ce risque peut se réduire considérablement en maintenant le nombre de soumissionnaires confidentiel et en évitant l'utilisation d'une règle fixe dans la détermination du prix de réserve (modulation au cas par cas). D'autre part, la présomption de collusion ne constitue pas un argument valable pour fixer une règle susceptible d'influencer la détermination de la VMBS. Le BMMB devrait se doter d'autres mesures pour éviter les risques de collusion.

Enfin, advenant la modification de la règle des trois soumissionnaires, l'atteinte d'un niveau d'adjudication acceptable reposerait alors essentiellement sur la bonne modulation du prix de réserve.

Introduction du concept de prix de départ

Une autre option à envisager pour l'amélioration du niveau d'adjudication correspond à introduire le concept de prix de départ. En aucun cas cette option ne vise à imiter le système utilisé en Colombie-Britannique où le prix de départ correspond au prix de réserve. Cela constituerait assurément un pas dans la mauvaise direction, puisque le dévoilement du prix de réserve va à l'encontre de l'objectif principal du BMMB qui consiste à déterminer la vraie valeur du bois. L'idée avancée dans cette section propose plutôt un tout autre système qui retourne aux fondements mêmes du processus d'enchère et où le prix de réserve demeure inconnu.

Les principes économiques qui chapeautent le déroulement d'une enchère confèrent plusieurs vertus au prix de départ. Notamment, il permet de :

- Augmenter la probabilité d'adjudication dans des enchères où la compétition semble faible;

- Compenser les variations possibles du marché entre la période de fixation du prix et la date de dépôt officielle de la soumission;
- Tenir compte des conditions spécifiques non captées par la méthode d'estimation du prix.

Fondamentalement, pour qu'un enchérisseur soit motivé à se manifester, il doit avoir l'impression de faire une bonne affaire. En supposant que le prix estimé correspond parfaitement à la réelle valeur d'un lot, il s'avère plus difficile pour un enchérisseur de miser le prix estimé ou plus, puisqu'il semble ne se dégager aucune rente additionnelle. En affichant plutôt un prix résolument inférieur, ce dernier devient tenté de l'acquérir et se trouve davantage incité à révéler sa vraie valeur.

L'introduction dans les enchères d'un véritable prix de départ qui pourrait se moduler selon les conditions locales pourrait faciliter les taux d'adjudication et éliminer les biais d'estimation. Cette avenue pourrait notamment résoudre une partie des lots invendus au premier tour par manque de soumissionnaires, puisqu'elle pousse précisément les enchérisseurs potentiels à participer plus activement.

Pour éviter que le prix de départ n'entraîne une réduction artificielle de la VMBS et pour limiter les risques de collusions, il faut toutefois que le prix de départ se montre souple. Plus précisément, ce dernier ne doit pas représenter une fraction constante du prix estimé, mais plutôt une fraction variable qui s'ajuste aux spécificités de l'enchère. Ainsi, le prix de départ pourrait avoir la même valeur que le prix de réserve dans certains cas, alors qu'il se situerait sous ce dernier à d'autres occasions. Avec cette façon de faire, il serait possible qu'une soumission plus élevée que le prix de départ ne soit pas adjugée si celle-ci se trouve en deçà du prix de réserve. Cela pourrait donc entraîner plus de reprises qu'auparavant, mais maximiserait la probabilité d'obtenir des soumissions.

Enfin, l'instauration d'un véritable prix de départ s'avère une solution plus fondamentale, puisqu'elle nécessite de revoir le processus d'enchères. Celui-ci implique une nouvelle période d'ajustement, aussi bien pour le BMMB que pour les enchérisseurs.

2.3.3 Recommandations

- **Bonifier le processus d'enchères de façon à améliorer le taux d'adjudication**

La détermination de la juste valeur marchande des bois sur pied nécessite un taux d'adjudication élevé. Le BMMB devrait dans un premier temps ajuster les règles actuelles d'octroi pour faciliter la vente de lot à un prix inférieur à son estimation. Ce faisant, les spécificités de certaines régions et des lots de moindre qualité devraient plus librement s'exprimer. Dans la mesure où le niveau d'adjudication demeure significativement sous le seuil visé, le BMMB devrait alors évaluer la possibilité de remplacer le prix estimé par un prix de départ.

- **S'assurer que les lots non adjugés se retrouvent aux enchères le plus rapidement possible**

Développer une procédure de remise en vente rapide des lots non adjugés au premier tour permettrait d'augmenter le taux d'adjudication (sur une base annuelle) et, surtout, éviterait un éventuel biais dans la détermination de la VMBS. D'ailleurs, le BMMB devrait analyser en profondeur les raisons pour lesquelles la moitié des lots non adjugés n'ont pas reçu de soumission. Un suivi rigoureux de la situation, du moins pour les premières années du nouveau régime, permettrait assurément au BMMB d'augmenter son efficacité.

- **Limiter l’octroi de volumes ponctuels sans passer par le processus d’enchères**

Sans pour autant l’éliminer, le gouvernement du Québec devrait dès maintenant restreindre l’octroi de volumes ponctuels. En plus de réduire indirectement le taux d’adjudication, cela introduit de l’iniquité et mine à plus long terme la compétitivité du secteur. Parallèlement, il serait utile d’examiner si le principe de l’appétit relatif se trouve pleinement respecté.

- **Accélérer le passage à la nouvelle équation de transposition**

Les volumes transigés aux enchères s’avèrent dix fois plus importants que lorsque la transposition reposait sur les données de la forêt privée. Il paraît primordial d’utiliser cette source d’information le plus rapidement possible pour actualiser le mécanisme de transposition en définissant une nouvelle équation qui viendra remplacer le modèle de parité actuellement utilisé.

- **Assurer un suivi continu de la VMBS**

Les sommets atteints récemment par la VMBS favorisent un suivi continu de cette dernière et l’analyse plus approfondie à mesure que de nouvelles données seront rendues disponibles. Notamment, l’impact des variations de la possibilité forestière subies au cours des dernières années demeure plutôt difficile à démontrer. Une étude spécifique pourrait permettre de mieux comprendre la dynamique des différentes régions et surtout mesurer la pression induite par la rareté sur le prix de vente d’un lot.

3. PERSPECTIVES ÉVOLUTIVES DU SECTEUR FORESTIER

Rompant avec l’analyse *a posteriori* des deux premiers chapitres, celui-ci propose une projection vers le futur des retombées à long terme du régime forestier d’avril 2013, principalement sur le plan de la structure industrielle forestière du Québec. Tout comme le régime des « concessions » qui a duré plusieurs décennies ou celui des CAAF qui l’a suivi et qui a été en vigueur pendant environ 25 ans, le nouveau régime aura des impacts permanents sur les industries de première, deuxième et troisième transformation.

La Loi sur l’Aménagement durable du territoire forestier ne se veut pas immuable et les réflexions apparaissant dans la présente section pourraient servir à guider son évolution vers les objectifs fixés par l’État en matière de politique industrielle forestière et de développement régional. La présence active d’intervenants ne possédant pas de garanties d’approvisionnement (GA) et le contexte particulier de la planification faisant une place plus grande aux différentes utilisations des ressources forestières ont déjà commencé à se manifester. Conjugué à l’arrivée d’un système de libre marché des bois et de nouveaux calculs de possibilité forestière sur l’ensemble du territoire, la structure industrielle forestière du Québec apparaît au début d’une période de transition et devrait se traduire par une plus grande stabilité, un retour à la croissance et, surtout, par des entreprises rentables et compétitives⁴⁹.

⁴⁹ L’analyse se base sur le modèle de l’analyse structurelle et celui des avantages comparatifs mis de l’avant par le professeur Michael Porter. Il s’agit d’un cadre d’analyse rigoureux, largement reconnu et se prêtant particulièrement bien à un secteur industriel soumis à la compétition internationale.

Ce chapitre se divise en trois sections. La première démontre comment l'arrivée du nouveau régime modifie la structure industrielle forestière. La seconde partie propose des réflexions portant sur la pertinence d'introduire un certain niveau de compétition pour l'acquisition de la ressource. Le libre marché d'une partie des bois, procédé peu ou pas connu pour la grande majorité des entreprises québécoises avant l'arrivée du présent régime, les oblige désormais à se distinguer par des avantages concurrentiels différents de ceux qu'elles utilisent sur les marchés internationaux. La décision de l'État d'introduire ce type de compétition intérieure s'inscrit dans une optique d'amélioration de la compétitivité à long terme des entreprises.

La troisième section tente d'établir l'évolution du secteur forestier au cours des prochaines années. Plusieurs réflexions, notamment en ce qui concerne la relation État/Industrie, le rôle de la forêt privée et l'industrie des travaux sylvicoles, viennent s'ajouter au texte.

3.1 Nouvelle structure industrielle forestière du Québec

Toute entreprise doit générer un certain niveau de profit pour demeurer en affaires. Cette affirmation s'applique à tous les secteurs industriels et dans tous les pays. Cette capacité de générer des profits varie grandement entre les industries. Par exemple, les industries bancaire, pharmaceutique ou informatique déclarent des profits sur une base récurrente, alors que celles de l'automobile ou de l'énergie traversent régulièrement des périodes de faible profitabilité. Le faible nombre de producteurs leur permet de gérer assez efficacement leur production afin de la maintenir en équilibre avec la demande. De leur côté, les industries des produits de base (*commodity*) comme le bois fluctuent aussi au rythme des cycles économiques, mais le très grand nombre de producteurs et de vendeurs fait qu'aucun ne possède la capacité d'influencer les prix. Seules la demande et l'offre globales dictent la direction de la valeur des transactions. Il s'agit d'un modèle qui s'approche du concept de compétition parfaite⁵⁰. Dans un tel contexte, la capacité des entreprises à réaliser des profits économiques de manière récurrente tend vers zéro⁵¹. Néanmoins, elles peuvent se montrer profitables au sens comptable.

La capacité dont jouit une industrie à générer des profits économiques découle de la combinaison de cinq forces représentées à la figure 14 par chacune des boîtes⁵². Ces cinq forces se déclinent de la manière suivante :

- Pouvoir de négociation des fournisseurs (coût des intrants);
- Pouvoir de négociation des clients (prix de vente des produits);
- Entrée potentielle de nouvelles entreprises (répartition des profits économiques);

⁵⁰ Les pâtes et papiers, notamment le papier journal, s'éloignent du modèle de compétition parfaite. Certaines de ses entreprises les plus grosses possèdent un certain pouvoir d'équilibre entre l'offre et la demande du fait de l'importance de leur production.

⁵¹ Attention, des profits économiques nuls n'impliquent pas l'absence de profits comptables. Il est possible d'afficher à la fois des profits comptables positifs (revenus - dépenses) et un profit économique négatif. Dans ce cas précis, la rémunération du capitale se veut inférieure à ce qu'elle devrait être et les sommes investies rapporteraient davantage dans un autre projet. Les profits économiques négatifs poussent certains acteurs à quitter le marché alors que des profits économiques positifs attirent d'autres joueurs à y entrer. À long terme, on atteint l'équilibre lorsque les profits économiques sont nuls, c'est-à-dire lorsque le capital investi se trouve rémunéré à sa juste valeur.

⁵² Source : Porter, 1990.

- Type de rivalité entre entreprises existantes (par les prix ou par la différenciation);
- Présence de produits substitués (par exemple l'acier pour le bois de sciage, internet pour le papier journal).

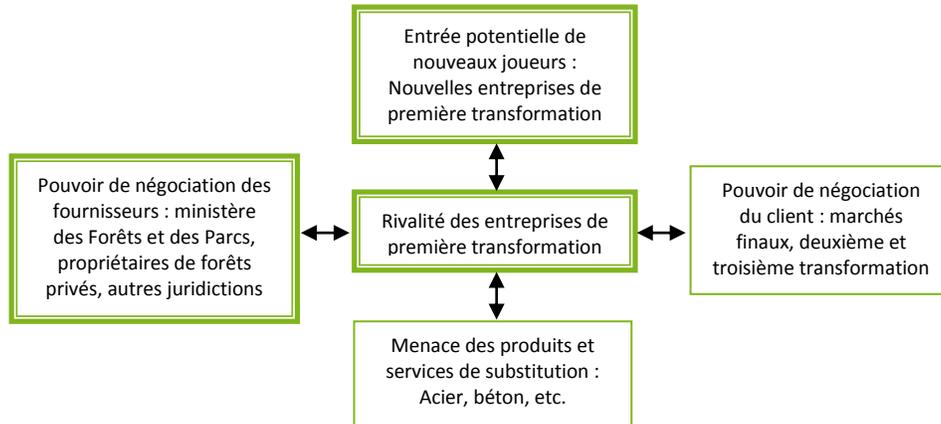


Figure 14 Modèle d'analyse structurelle traditionnel du secteur forestier

Une industrie dont quatre ou cinq des forces jouent en faveur de ses entreprises aura tendance à engranger des profits économiques et attirera inévitablement de nouveaux joueurs. Dès qu'une ou plusieurs des cinq forces jouent en leur défaveur, la profitabilité économique de ses entreprises s'affaiblit. Plusieurs études ont démontré que les difficultés financières chroniques du secteur forestier proviennent d'une combinaison défavorable des cinq forces du modèle d'analyse. Par exemple, dans l'industrie du sciage (à l'échelle Nord-américaine), les entreprises compétitionnent essentiellement par les coûts, font face à des produits substitués grugeant, selon les cycles économiques, des parts de marché et doivent composer avec l'arrivée de nouveaux joueurs provenant de partout dans le monde. Sans posséder de pouvoir de négociation supérieur à celui des clients dans la détermination des prix, la compétition parfaite à laquelle elles se soumettent n'offre que peu de marge de manœuvre en raison du très grand nombre de scieries en activité. Du côté des fournisseurs, les scieries bénéficient généralement d'un léger avantage relativement à l'emploi puisqu'elles représentent souvent le seul employeur dans un rayon de plusieurs kilomètres. Pour la fibre, la relation entre les propriétaires de la ressource et les industriels varie d'une juridiction à l'autre en fonction du type de tenure, du nombre relatif de vendeurs et d'acheteurs et des conditions des marchés du bois d'œuvre.

La mise en place d'un nouveau mode d'allocation des bois depuis 2013 modifie sensiblement trois des cinq forces du modèle d'analyse. Dans les trois cas, les changements anticipés confrontent les entreprises à de nouveaux défis et les incitent résolument à trouver des façons de se démarquer.

3.1.1 Pouvoir de négociation des fournisseurs

Le libre marché des bois des forêts publiques permet maintenant à différentes parties de s'approprier, via des enchères, d'une portion substantielle des volumes disponibles. Les entreprises non détentrices de garanties d'approvisionnement viennent s'approprier un espace jadis réservé aux bénéficiaires de contrats d'approvisionnement et d'aménagement forestiers (CAAF).

Les entreprises du secteur forestier québécois se présentent comme une clientèle plutôt captive en ce qui concerne leur approvisionnement. En effet, à l'exception des régions frontalières, dont les usines possèdent déjà un historique d'importation de bois rond obtenu généralement en compétition en provenance de juridictions limitrophes, la grande majorité des volumes proviennent des forêts publiques québécoises. En ce sens, la dépendance quasi absolue envers un seul fournisseur de matière ligneuse diminue radicalement le pouvoir de négociation de tout acheteur. Plusieurs transformateurs pourraient se tourner avantageusement vers la forêt privée pour assurer une partie de leurs besoins en fibres. De toute évidence, on peut s'attendre à une rapide évolution de la relation industrie/forêt privée au cours des prochaines années. Le nouveau lien d'affaires découlera directement de la mise en place du régime de 2013 en basant le calcul de la valeur marchande des bois sur pied (VMBSP) sur les enchères de bois publics plutôt que d'utiliser les transactions provenant de la forêt privée.

De façon générale, la ponction de 25 % du volume des CAAF a diminué, à court terme, le pouvoir de négociation des anciens BCAA et peut se répercuter sur leur marge bénéficiaire dépendamment de leur niveau de performance à l'enchère. D'autre part, l'État offre maintenant des garanties d'approvisionnement en contrepartie d'une redevance annuelle. Cela vient réimposer un frais qui prévalait sous une autre forme dans l'ancien régime (fonds forestier, etc.) et influence à nouveau les finances des compagnies.

3.1.2 Entrée de nouvelles entreprises de première transformation

Le libre marché de près de 25 % du volume de bois public lance un signal clair à la communauté des affaires voulant que de nouvelles opportunités d'investissements puissent désormais être envisagées, du moins techniquement. Bien qu'il puisse s'agir d'une nouvelle positive pour la collectivité, ce nouvel environnement s'affiche de manière adverse pour les entreprises existantes qui pourraient ainsi devoir partager le bassin d'approvisionnement avec des usines ayant des visées sur les mêmes volumes de bois qu'elles. Toutefois, avant que de nouvelles entreprises de transformation n'entrent sur le marché, il faut qu'elles perçoivent des profits économiques. Avec les difficultés que le secteur a connues au cours des dernières années et surtout, dans un contexte où il semble y avoir une certaine rareté de la ressource (baisse de possibilité forestière de 2008), l'entrée de nouveau joueur ne constitue pas une grande menace pour le moment. Reste que le nouveau régime a significativement abaissé les barrières à l'entrée.

3.1.3 Rivalité des firmes du secteur

Jusqu'à l'arrivée du régime de 2013, les firmes québécoises ne se concurrençaient pas plus entre elles qu'avec les entreprises des autres pays manifestant leur intérêt pour le marché américain. Ainsi, une scierie de la Mauricie désirant vendre du bois aux États-Unis entrait autant en compétition avec une scierie de l'Orégon, du sud des É.-U. ou de la Suède qu'avec une scierie du Lac-Saint-Jean. Les entreprises de première transformation québécoise doivent maintenant composer avec un environnement compétitif intérieur. Or, ce type de compétition fait appel à des outils et des expertises totalement différents de ceux de la concurrence internationale. On parle généralement de compétition « égal à égal », puisque les avantages concurrentiels internationaux, comme le taux de change, la position géographique et les coûts de la main-d'œuvre, demeurent les mêmes pour les entreprises d'une même juridiction.

La compétition intérieure constituera, à terme, l'élément le plus important du nouveau régime forestier puisqu'elle modifiera assurément les manières de faire des secteurs de première transformation. L'introduction de ce type de concurrence laisse peu d'espace aux entreprises non efficaces et favorise les plus performantes, qui maximisent la valeur issue de la ressource. La baisse de possibilité forestière de 2008, dont les effets commencent tout juste à se manifester (voir figure 16), contribuera également à augmenter la rivalité des entreprises du secteur. Cette réalité ne découle pas du nouveau régime, mais coïncide toutefois avec celui-ci. Seules les entreprises les plus efficaces et celles cherchant à s'améliorer réussiront à se développer dans ce nouvel environnement. L'amélioration de la compétitivité de l'industrie, cible recherchée par l'État dans la mise en place du nouveau régime forestier, sera traitée en profondeur dans la section « compétitivité ».

À court terme, la compétition pour les ressources ligneuses dans un contexte de rareté relative devrait se manifester par une augmentation de la valeur marchande des bois sur pied. Les entreprises forestières doivent participer aux enchères et en remporter un certain nombre pour approvisionner leurs usines de manière équivalant à la période des CAAF. Cette compétition intérieure exerce une pression sur les résultats financiers des compagnies, du moins à court terme, tant que la capacité de transformation du parc industriel n'aura pas atteint l'équilibre avec la possibilité forestière globale du Québec. Notons néanmoins que l'accès au libre marché des bois permet à certaines entreprises d'accroître les volumes transigeant par leur usine (en récupérant davantage que leur ponction) et du même coup leurs chiffres d'affaires et leur profitabilité.

3.1.4 Nouvelle structure industrielle forestière

La figure 15 présente une structure d'analyse mieux adaptée à la situation du secteur forestier après avril 2013. En effet, l'arrivée d'enchérisseurs non détenteurs de garanties d'approvisionnement introduit à la fois un intermédiaire entre l'État et l'industrie, un nouveau compétiteur pour la ressource et un nouveau fournisseur pour l'industrie de première transformation. Ces non-BGA doivent aussi se soumettre aux cinq forces de la concurrence, dont la combinaison déterminera leur propre capacité à générer des profits. Le nouveau régime crée ainsi une nouvelle industrie, celle de la récolte forestière, tout à fait distincte de celle de la première transformation⁵³ ou de celle qui prévalait sous l'ancien régime. Sa présence amène une nouvelle dynamique par rapport à l'ancien régime et mérite d'être mieux analysée.

La partie gauche de la figure 15 constitue simplement un éclatement de la boîte « Pouvoir de négociation des fournisseurs ». Les boîtes rouges représentent les forces modifiées par le nouveau régime et les vertes celles qui demeureront les mêmes. On peut donc envisager que la mise en place du nouveau régime se répercutera sur la structure industrielle forestière du Québec de façon non négligeable au cours des prochaines années. Cet effet se manifestera par la fermeture de certaines entreprises, incapables de générer des profits, et par l'essor de celles qui réussiront à se développer dans ce nouvel environnement. Il est à noter que le nouveau régime forestier ne devrait pas entraîner une baisse du volume récolté, mais plutôt une nouvelle répartition de ces volumes vers des entreprises en mesure d'en tirer un meilleur profit. Les compagnies qui traverseront la période de restructuration se présenteront sur les marchés internationaux, mieux armées pour faire face à la compétition étrangère.

⁵³ Il convient de noter que les entreprises de première transformation s'impliquent aussi dans l'industrie de la récolte de deux façons : en soumissionnant pour le bois du libre marché et en utilisant leur propres GA. Elles se retrouvent donc dans les deux boîtes.

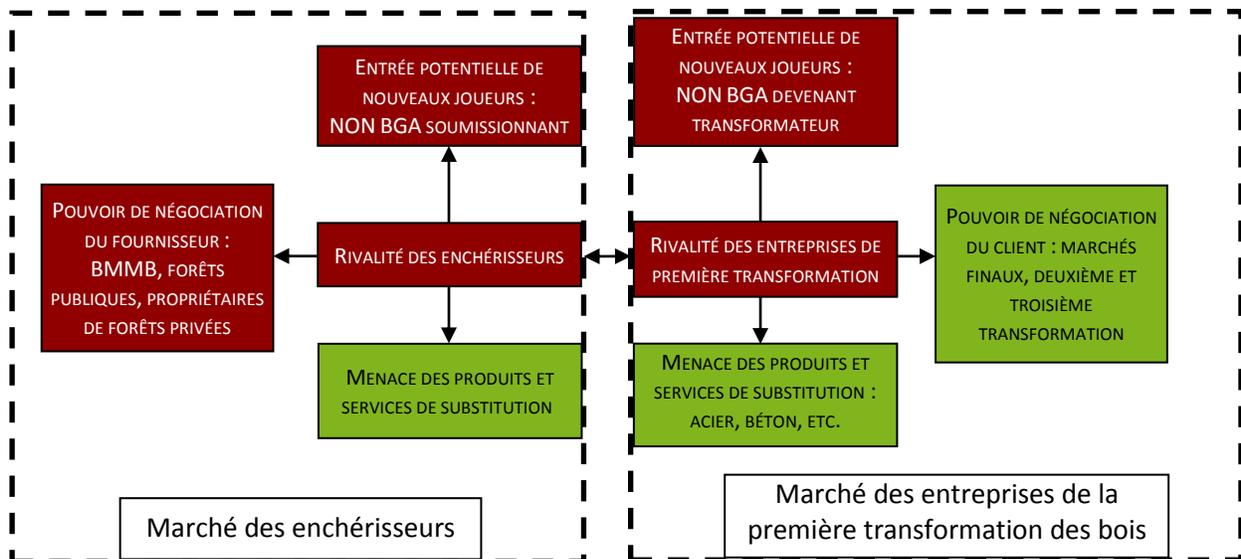


Figure 15 Structure industrielle forestière avec système d'enchères intégré

Ces quelques observations mènent naturellement vers une réflexion plus approfondie quant aux objectifs du nouveau régime forestier et du rôle de l'État au chapitre de la rentabilité de l'industrie et de son développement à long terme. En créant le BMMB, le gouvernement québécois occupe maintenant une nouvelle position en amont du système de la chaîne de valeur du secteur forestier, différente de celle prévalant pendant la période des CAAF. Le rôle du BMMB dépasse maintenant celui de « ... **mettre en place un marché libre des bois des forêts de l'État, en vue non seulement d'encourager l'innovation, l'efficacité et la compétitivité des entreprises, mais aussi de favoriser la récolte de même que la transformation optimale des ressources**⁵⁴ » comme il se définit lui-même. Le BMMB devient *de facto* un acteur commercial de la chaîne de valeur forestière, qui a tout intérêt à ce que tous les participants soient en bonne santé financière.

La période de transition dans laquelle se retrouve l'industrie forestière de première transformation du Québec servira à rétablir l'équilibre entre la possibilité forestière du Québec, la capacité de transformation du parc d'équipement et la demande pour les produits du bois reliés à la construction résidentielle aux États-Unis. Comme le démontre la figure 16, l'adéquation entre l'offre (la possibilité forestière), la demande en provenance des marchés et la capacité de transformation des usines québécoises assurait une stabilité de production pour la plupart des usines de bois d'œuvre jusqu'au milieu de la décennie 2000-2010⁵⁵. Les baisses importantes de la possibilité forestière de 2008 n'ont toutefois pas frappé le secteur de manière importante, puisque la demande pour ses produits a suivi une baisse beaucoup plus marquée à la suite de la grande récession de 2007-2009. Bien que le ralentissement économique ait laissé des traces sur la capacité industrielle (la ligne rouge passait de 8,8 milliards de pmp à environ 7 milliards de pmp), elle se retrouve maintenant nettement au-dessus de la possibilité forestière. Pendant ce temps, la demande affiche une nette progression depuis 2009 et se rapproche rapidement de la possibilité forestière.

⁵⁴ Source : site internet du BMMB. <https://bmmب.gov.qc.ca/>

⁵⁵ La capacité de transformation, la possibilité forestière ainsi que la demande s'expriment en pmp.

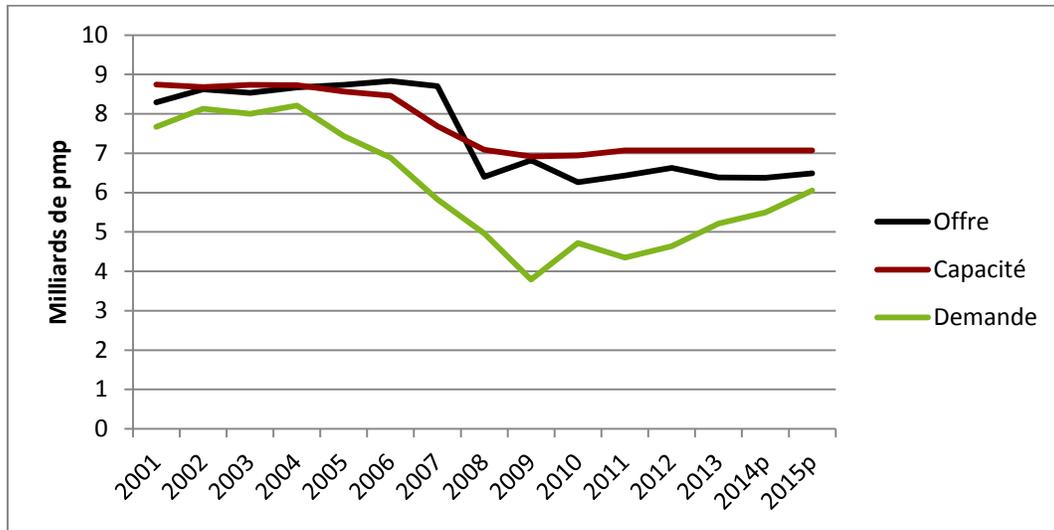


Figure 16 Capacité de transformation des usines du Québec, offre et demande de bois

Si le constat apparaît dur, il s'avère tout de même nécessaire que certaines usines mettent fin à leurs opérations. Il faut souligner que ce constat n'est pas attribuable au nouveau régime, mais bien à la baisse de la possibilité forestière de 2008. Les usines ou les entreprises qui se verront forcées d'abandonner doivent provenir de celles qui ne pourront pas se développer dans le contexte de la nouvelle compétition pour le bois rond. En ce sens, la mise en marché des bois agit comme un filtre où les entreprises plus efficaces peuvent se démarquer. L'État doit demeurer pleinement conscient de cette situation et devrait évaluer toutes les avenues possibles pour réduire les effets négatifs de cette période de restructuration. Par exemple, la vente de gré à gré d'un volume important de matière ligneuse (1,2 Mm³ en 2013-2014) ralentit considérablement le processus de restructuration du secteur de la première transformation. Les entreprises qui obtiennent des volumes supplémentaires en raison de leurs échecs répétés sur le marché libre ne devraient pas bénéficier de volumes ponctuels puisque cela contribue à alimenter l'inefficacité.

Recommandation : Volumes ponctuels disponibles

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs devrait s'assurer de remettre la plus grande partie des volumes de bois disponibles au Bureau de mise en marché des bois (BMMB) afin de favoriser leur transformation par des entreprises efficaces et performantes par le processus d'enchères. Le MFFP doit éviter de les distribuer à des entreprises non performantes ou à les vendre sous forme de Garanties d'approvisionnement. Cette dernière option pourrait faire diminuer, à terme, le niveau de compétition.

Cette recommandation ne signifie pas que le MFFP doive proscrire les contrats de gré à gré de manière absolue. Le ministre ne peut se départir de cet outil d'intervention pour des situations ou des projets particuliers. Ces volumes ponctuels doivent toutefois prioriser les entreprises performantes qui sauront créer des emplois et générer de la richesse plutôt que de se diriger vers des usines qui ne peuvent pas

assurer leur développement dans ce nouvel environnement, où la disponibilité de matière ligneuse est limitée.

L'industrie doit profiter de l'embellie sur les marchés du bois pour accélérer la transition de sa structure industrielle. Une fois cette période passée, les entreprises en place pourront beaucoup plus facilement se mesurer à leurs concurrents internationaux que par le passé. Ces derniers expérimentent depuis longtemps l'épreuve de la compétition intérieure et se présentent sur les marchés mondiaux en meilleure position. La restructuration diminuera nécessairement le nombre d'entreprises et les plus performantes bénéficieront à leur tour de conditions plus favorables.

À défaut d'améliorer immédiatement la rentabilité des compagnies forestières, le nouveau régime forestier, par le libre marché des bois, vise plutôt à rehausser leur compétitivité à moyen et à long terme⁵⁶. Ces deux notions (rentabilité et compétitivité) méritent quelques explications pour la compréhension de l'évolution du secteur forestier à la suite de la mise en place du régime de 2013.

3.2 Rentabilité des entreprises et compétitivité de l'industrie

La rentabilité demeure essentiellement un concept mettant en relation les revenus et les dépenses. Provenant des sciences comptables, elle sert principalement à l'analyse des états financiers des entreprises et souvent à des fins de comparaison entre les compagnies d'une même industrie. La rentabilité s'applique généralement au court terme et se décline en plusieurs variantes (BAIIA, bénéfice net, bénéfice d'exploitation, etc.).

Par sa nature, la rentabilité se veut fortement corrélée aux marchés, surtout dans les industries, comme celles des produits du bois, caractérisées par une structure fortement compétitive, des produits non différenciés et une forte dépendance aux fluctuations économiques. La capacité de l'État à influencer la rentabilité des entreprises apparaît très faible et, au mieux, de courte durée. L'intervention d'un gouvernement au niveau de la rentabilité d'une entreprise (ou d'une industrie) se présente comme une tentative de se substituer aux forces du marché.

La compétitivité, souvent confondue avec la rentabilité, constitue un concept moins rigoureusement défini que cette dernière. On peut l'apparenter à la capacité d'une industrie (ou d'une entreprise) à maintenir ses parts de marché. Émanant des sciences économiques, on l'utilise généralement à des fins de comparaisons entre les industries de différents pays ou régions. La compétitivité, contrairement à la rentabilité, demeure essentiellement un concept de long terme. Par ailleurs, on ne lui connaît aucune unité de mesure et elle requiert des données provenant de différentes parties du monde.

La caractéristique principale de la compétitivité réside dans le fait qu'elle présente très peu de corrélation avec les marchés. Cette distinction avec la rentabilité se veut particulièrement importante en période de bas marchés, pendant lesquelles une entreprise peut voir sa rentabilité chuter tout en maintenant ses parts de marché. Une telle entreprise demeure donc active et observe plutôt des fermetures chez ses concurrentes.

Contrairement à la rentabilité, un gouvernement provincial ou national possède un très grand pouvoir d'intervention au chapitre de la compétitivité, en créant des conditions et un environnement politique,

⁵⁶ Notons toutefois que les prix actuels sur les marchés, eux, contribuent à améliorer la rentabilité des entreprises.

économique, financier et social permettant à ses entreprises de se développer adéquatement sur leur territoire avant de se mesurer à la compétition internationale.

Le tableau 7 résume les différences entre les concepts de la rentabilité et celui de la compétitivité.

Tableau 7 Comparaison entre les concepts de rentabilité et de compétitivité

	Rentabilité	Compétitivité
Définition	Écart entre les revenus et les dépenses.	Capacité de maintien des parts de marché.
Source	Comptabilité	Sciences économiques
Utilisation	Analyse des états financiers, comparaison entre entreprises. Peut aussi s'appliquer aux industries.	Élément de comparaison entre industries de différentes régions/pays. Peut aussi s'appliquer aux entreprises de grande taille.
Horizon	Court terme (moins d'une année)	Long terme (plusieurs années)
Unité de mesure	Plusieurs unités de mesure : BAIIA, bénéfice net, bénéfice d'exploitation, etc.	Aucune unité de mesure généralement reconnue. Ne se mesure pas directement. Nécessite des données provenant des autres régions/pays et les données globales de marché.
Lien avec conjoncture	Très liée aux marchés. La rentabilité est cyclique dans les entreprises impliquées dans les produits de base.	Peu ou pas corrélée aux marchés. Non cyclique, même dans les produits de base.

3.2.1 Restructuration de l'industrie de la première transformation

Ces quelques réflexions montrent que le régime forestier de 2013 cadre très bien avec le rôle de l'État. Comme démontré plus haut, il ne vise pas à intervenir au chapitre de la rentabilité des entreprises. En créant un environnement compétitif pour l'acquisition de la ressource ligneuse, le gouvernement du Québec permet aux meilleures entreprises de s'exprimer pleinement et de poursuivre leur développement en profitant de volumes supplémentaires. Toutes les communautés forestières profiteront du fait que la ressource se transforme à l'intérieur d'usines générant davantage de richesse. La restructuration anticipée du secteur de la première transformation ne constitue pas, à elle seule, une amélioration de la compétitivité, mais plutôt un précurseur. On ne saura parler d'amélioration de la compétitivité avant la fin de la période de transition. À cet effet, le gouvernement québécois devrait évaluer de quelles façons il peut contribuer à faciliter la période de restructuration. D'une façon ou d'une autre, les entreprises non adaptées au nouvel environnement économique devront forcément mettre fin à leurs opérations. L'État pourrait envisager d'intervenir afin de faciliter le retrait de certaines entreprises du réseau.

Recommandation : Accélération de la période de restructuration

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs pourrait, de manière concertée avec les autres ministères concernés, mettre en place des programmes destinés à accélérer la restructuration de l'industrie.

Un tel programme ne constituerait pas un précédent. En effet, le gouvernement de l'Australie-Occidentale mettait en place, à la fin des années 1990, un régime forestier visant à protéger une grande proportion de terres publiques⁵⁷. Le programme australien s'articulait autour de quatre axes :

1. Aide aux entreprises mettant fin à leurs opérations.
2. Aide aux entreprises restantes pour l'investissement dans les équipements et la technologie.
3. Assistance aux travailleurs licenciés sous forme d'aide financière supplémentaire, formation, etc.
4. Assistance aux communautés affectées par la fermeture de leur usine.

La réforme du régime forestier en Australie visait avant tout une meilleure stabilité de l'industrie forestière et la stimulation de l'innovation et du développement.

Plus près d'ici, en Colombie-Britannique, le gouvernement mettait de l'avant, en 2003, cinq modifications législatives prévues à l'intérieur du « Forest Revitalization Plan »⁵⁸, et destinées à augmenter les bénéfices à la population de la province en provenance des forêts. Parmi ces mesures, notons :

- Ponction de 20 % (environ 8 Mm³) des volumes garantis aux compagnies forestières (avec compensation financière de 200 M\$). Les communautés autochtones reçoivent environ la moitié de ce volume, le reste sert à établir un marché libre;
- Élimination des pénalités en cas de ralentissement de la récolte pour mieux profiter des fluctuations des marchés;
- Élimination du lien forêt-usine. Les entreprises peuvent faire transformer le bois récolté dans l'usine de leur choix;
- Création d'un fonds d'aide (*BC Forestry Revitalization Trust*) de 75 M\$ destiné à aider les entrepreneurs, les travailleurs et les communautés affectés par les effets négatifs du nouveau régime forestier.

L'épidémie de dendroctone du pin (pine beetle) tirant maintenant à sa fin, la Colombie-Britannique se retrouve avec un problème similaire à celui du Québec, à savoir une capacité de transformation industrielle trop grande par rapport à la nouvelle possibilité forestière. Le gouvernement s'emploie actuellement, par l'entremise d'équipes de transition, à trouver des solutions permanentes pour les communautés forestières affectées, notamment à Quesnel et à Houston, les premières régions importantes touchées.⁵⁹

⁵⁷ Social impacts of forest policy changes in Western Australia on members of the natural forest industry: implications for policy goals and decision-making processes. Forestry, Juin 2014.

⁵⁸ <http://www.for.gov.bc.ca/mof/plan/>

⁵⁹ <http://thetyee.ca/News/2014/04/17/More-Mill-Closures/>

3.2.2 Retour à la rentabilité

La période de « retour à la rentabilité » a débuté pour certaines entreprises plus efficaces. Elle se terminera au moment où la possibilité forestière et la capacité de transformation des industries seront en équilibre. Cette stabilité consolidera la confiance des bailleurs de fonds ainsi que des entreprises. Les flux de trésorerie devraient s'afficher positifs au courant des prochaines années et un retour à une santé financière chez les industriels est à anticiper. Déjà des signaux positifs sont palpables. Certains indicateurs financiers, notamment ceux se rapportant à l'endettement, sont encore élevés, ne permettant pas de satisfaire les besoins en nouvelles immobilisations. Cependant, plusieurs industriels réussissent de plus en plus à financer leur projet de modernisation ou de consolidation.

La figure 17 montre que la tendance « lourde » des 15 dernières années se veut négative en matière d'investissements. L'année 2006 indique un regain de croissance dans le domaine des immobilisations. Ceci découle largement du programme de support financier d'Investissement Québec d'octobre 2006⁶⁰ ayant permis à plusieurs entreprises de procéder à des achats d'équipement et à l'entretien de certains secteurs de leurs usines. La tendance des investissements a toutefois repris son cours dès 2008 et affiche maintenant les plus bas niveaux de la période (moins de 200 millions par année pour toutes les entreprises du code SCIAN 321⁶¹ au Québec).

Le retour des investissements en immobilisation se traduira rapidement par des gains de productivité qui, à leur tour, consolideront la situation financière des usines de première transformation. On peut prévoir que les secteurs de la deuxième et troisième transformation bénéficieront directement de la présence d'une industrie de première transformation forte et efficace, et vice versa. Les produits transformés, contrairement aux produits de base, diminuent considérablement l'exposition de l'industrie au protectionnisme américain. Il convient de noter que l'ABR-2006 viendra à échéance en octobre 2015 et que rien ne permet de présager du climat qui prévaudra après cette date. Chaque 1000 pmp de sciage résineux pris en charge par les usines de deuxième et troisième transformation constituent un volume soustrait aux menaces de sanctions commerciales (droit compensateur, anti-dumping), de contingent ou de taxe à l'exportation. L'accélération du développement des industries de deuxième et troisième transformation constituera un élément majeur de consolidation de la rentabilité des usines de première transformation. Les relations « fournisseur-client » s'établissant à l'intérieur d'une même région constituent des synergies importantes pour les parties prenantes et se présentent de manière fort différente de celles devant traverser les frontières.

⁶⁰ Notons que le gouvernement américain a contesté le programme d'IQ via la mécanique d'arbitrage prévue à l'Accord sur le bois d'œuvre résineux de 2006. Les industriels québécois ont dû verser une surtaxe de 2,6 % (dont une partie provenait de ce programme) jusqu'au mois d'octobre 2013.

⁶¹ Le code SCIAN 321 inclut le sciage les bardeaux, le placage, le contreplaqué, les charpentes en bois, les panneaux de particules et de fibre, les panneaux de copeaux, les menuiseries préfabriquées, les contenants, les palettes, et les maisons préfabriquées.

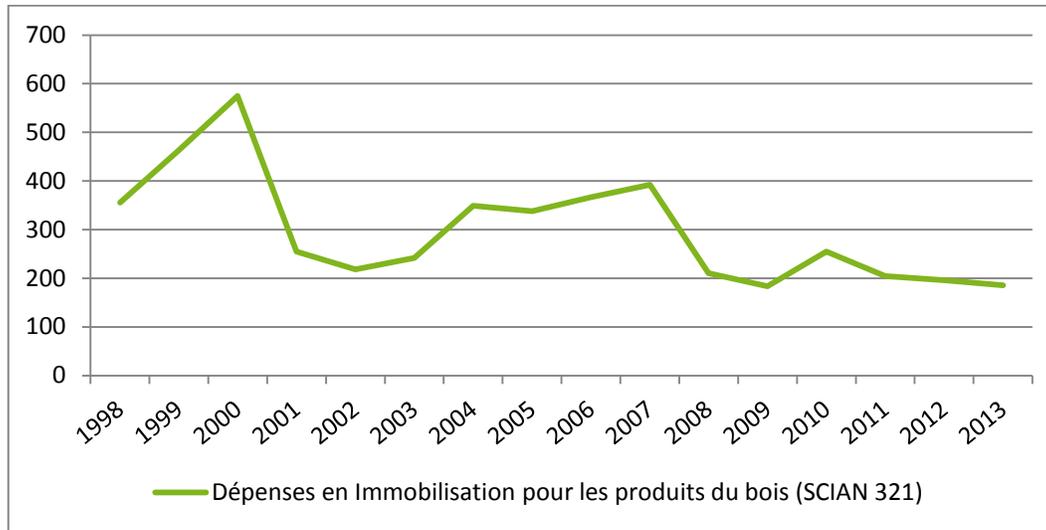


Figure 17 Dépenses en immobilisation pour les produits du bois au Québec⁶² (SCIAN 321)

Recommandation : Développement de la deuxième et troisième transformation

Le gouvernement du Québec devrait s'assurer que le déploiement de la deuxième et de la troisième transformation s'effectue de manière optimale, en parallèle avec la consolidation de la rentabilité des industries de première transformation. La diminution de la proportion de produits de base (2x3, 2x4, etc.) exportés par rapport aux produits de deuxième transformation se traduit par des emplois et de la valeur demeurant en sol québécois en plus de proposer une option valable au protectionnisme américain.

La relation « fournisseur-client » décrite plus haut ne se veut pas à sens unique. Les entreprises de deuxième et troisième transformation bénéficieront aussi d'une saine structure industrielle de première transformation. En ce sens, le secteur de la deuxième et troisième transformation accompagnera la première transformation à travers la période de consolidation enclenchée par la mise en place des enchères. L'établissement de liens d'affaires solides et durables entre les scieries et les usines de valeur ajoutée se fera progressivement, à mesure que les entreprises de première transformation maîtriseront les nouveaux paramètres de leur environnement.

3.2.3 Premiers pas vers une plus grande compétitivité industrielle

Une plus grande compétitivité des industries forestières du Québec commencera progressivement à s'observer avec la stabilisation de la rentabilité des entreprises. Cette rentabilité « récurrente », découlera d'investissements massifs en immobilisation, permettant aux secteurs de réaliser des gains de productivité importants. Pour y parvenir, un meilleur accès au crédit commercial s'avérera indispensable en raison de l'importance des besoins financiers en jeu. Les bailleurs de fonds demeureront de moins en moins à l'écart durant la période de restructuration. Lors de l'atteinte de la stabilité de la structure de

⁶² Source : Statcan 2014.

l'industrie, les risques associés à un investissement diminueront et permettront l'accès à des taux de marché.

La figure 18 montre que le chemin vers un retour à la compétitivité peut être plus ou moins long. Le Québec tout entier, et les entreprises forestières en particulier, auraient tout intérêt à franchir la première étape le plus rapidement possible. La conjoncture prévalant sur les marchés du bois d'œuvre et des autres produits de construction en bois au moment d'écrire ces lignes apparaît très favorable en termes de prix et, surtout, de tendance à long terme. Les mises en chantier ont refranchi à la hausse la barre du million aux États-Unis et une reprise stable semble enfin être observée. Les entreprises québécoises ne peuvent toutefois profiter pleinement de cette période de manière optimale à cause de la trop grande capacité de production, résultat de l'importante baisse de possibilité de 2008. En plus de maintenir les prix plus élevés, l'incertitude liée aux fermetures rend les dépenses en nouveaux équipements peu attrayants pour les entreprises moins efficaces.

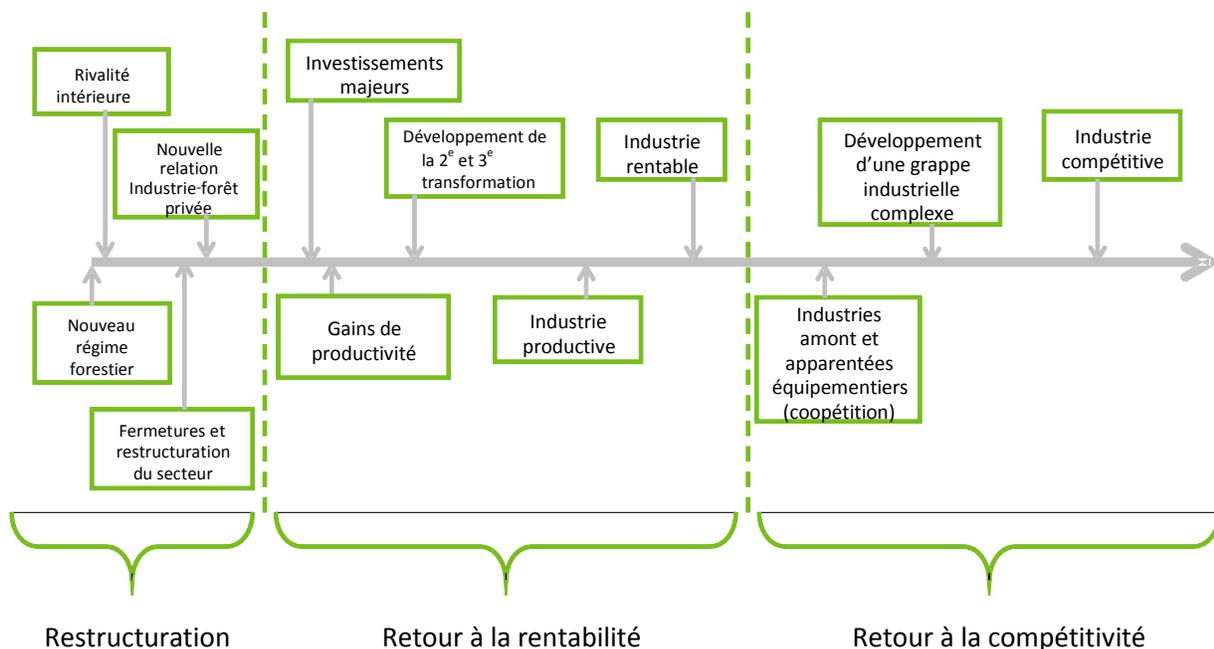


Figure 18 Évolution de la situation de l'industrie forestière⁶³

L'étirement de la période de restructuration ralentira les périodes subséquentes de retour à la rentabilité et à la compétitivité. Il convient donc ici de réitérer la nécessité de procéder le plus rapidement possible afin de faire correspondre la période de retour à la rentabilité avec la conjoncture favorable actuelle. À cet égard, les volumes ponctuels accordés à des entreprises non efficaces ne font que retarder l'accession à la rentabilité et à la compétitivité des firmes plus performantes.

⁶³ La durée de la période de transition reste difficile à déterminer, mais les premières étapes ont le potentiel d'être franchies rapidement, notamment par les entreprises plus performantes. Déjà, certaines ont démontré leur capacité à renouer avec la rentabilité et ont fait les investissements significatifs visant à améliorer leur productivité. Les dernières étapes du schéma se feront plus graduellement et constituent davantage un modèle à atteindre.

3.2.4 Accession à la compétitivité

Bien que la compétitivité constitue un concept moins bien défini que celui de la rentabilité, il demeure synonyme de résilience. En période de bas marchés, la théorie veut qu'une industrie résiliente ou compétitive diminue sa production pour l'adapter à la plus faible demande, mais maintienne néanmoins ses parts de marchés⁶⁴. Concrètement, on observe plutôt, de la part des industries compétitives, une augmentation de leurs parts de marché du fait qu'elles accaparent celles de leurs concurrentes moins compétitives devant mettre fin à leurs opérations plutôt que les ralentir.

Le fait que les entreprises mondialement compétitives se retrouvent généralement dans la même juridiction (tout comme les non compétitives d'ailleurs) démontre l'importance de la composante nationale à l'intérieur de laquelle fonctionnent ces compagnies. L'environnement économique des industries résilientes se caractérise le plus souvent par un fort niveau de compétition à l'intérieur même de la juridiction qui les abrite. Les entreprises se présentant sur la scène internationale ont donc toutes passé le test de la compétition intérieure⁶⁵. En quoi cette compétition sur le plan national diffère-t-elle de la compétition internationale?

La compétition intérieure et la compétition internationale se jouent sur des tableaux totalement différents et font appel à des habiletés distinctes de la part des entreprises. Sur la scène nationale, les caractéristiques macroéconomiques (taux de change, fiscalité, position géographique, coût de la fibre, salaires, taux d'intérêt) demeurent essentiellement les mêmes pour toutes les entreprises. Ces dernières ne peuvent compétitionner que par la qualité des équipes de management, de la productivité des usines, de la qualité de la main-d'œuvre, des relations avec les fournisseurs et les clients (chaîne de valeur). Bref, la compétition intérieure se présente davantage de manière « égal à égal » que la compétition internationale.

Les entreprises sortant gagnantes de la compétition intérieure auront nécessairement dû déployer une plus grande ingéniosité et faire preuve de compétence et d'efficacité supérieures pour s'accaparer d'une plus grande part des ressources. Elles profiteront donc à la fois de cette supériorité et de nouvelles économies d'échelle reliées au volume supplémentaire et se présenteront mieux armées pour faire face à la concurrence internationale. Ce dernier type de compétition avec les entreprises des autres pays mettra alors en évidence les caractéristiques macroéconomiques énumérées plus haut.

On observe que la compétition intérieure fait appel à des variables sur lesquelles les entreprises possèdent un certain pouvoir de décision, alors qu'elles demeurent pratiquement impuissantes en matière de compétition internationale. En effet, si les entreprises peuvent statuer sur le type d'équipement ou la composition des dirigeants par rapport à leurs concurrentes intérieures, elles n'ont en revanche aucun pouvoir quant au taux de change et à la fiscalité par rapport aux concurrentes internationales.

La mise en place d'un libre marché pour les bois au Québec jette les bases d'une compétition intérieure, permettant une saine concurrence entre les entreprises, avec des avantages autres que le taux de

⁶⁴ Comme mentionné plus haut, les parts de marché se définissent comme les ventes d'une entreprise ou d'une industrie par rapport à la demande globale. Dans les différentes industries forestières, cette demande se mesure à l'échelle mondiale.

⁶⁵ On entend par compétition intérieure le terme en anglais « domestic competition »

change et la fiscalité. Conséquemment, ce volet majeur découlant du régime forestier de 2013 possède le potentiel d'amener les entreprises performantes à un niveau encore supérieur de compétitivité.

La présence d'industriels de première transformation compétitifs à l'intérieur d'une juridiction comme le Québec incitera d'autres entreprises, autant en amont qu'en aval de la chaîne de valeur, de venir s'implanter à proximité pour profiter de clients ou de fournisseurs solides et fiables. En effet, un nombre plus restreint d'entreprises fortes envoie un signal plus fort qu'un nombre plus élevé d'entreprises précaires. Un noyau de compagnies compétitives continuant de compétitionner sur la scène intérieure se veut un catalyseur efficace du développement d'une grappe industrielle complexe. Plus une grappe se complexifie et se ramifie, plus grande devient la compétitivité des entreprises qui en font partie.

Une industrie composée d'entreprises compétitives et concurrentes pourra soutenir la présence d'équipementiers, de centres de recherche, de fournisseurs de services, etc. Il s'agit du principe de la « coopétition ». L'accession à la compétitivité de l'industrie de la première transformation se manifestera par ces nouveaux liens stratégiques avec les industries en amont. Les alliances réalisées entre deux entreprises de la même juridiction augmentent considérablement la résilience d'une industrie et procurent aux entreprises des bénéfices supérieurs aux liens d'affaires séparés par des frontières. Les relations entre un équipementier et un transformateur du même territoire débouchent généralement sur des innovations adaptées aux conditions régionales et deviennent ainsi porteuses de plus de richesse que des relations fournisseurs/clients internationaux.

L'industrie forestière québécoise peut légitimement aspirer à l'atteinte d'un plus haut niveau de compétitivité sur la scène mondiale. Pour y parvenir, la mise en place du libre marché des bois se présente comme un outil qui fera émerger les meilleures entreprises en les incitant à se maintenir constamment en position de tête. Plusieurs – sinon la plupart – des entreprises québécoises impliquées en première transformation possèdent déjà ce souci de dépassement et d'amélioration. Le rôle de l'État en général, et celui du nouveau régime forestier en particulier, doit se centrer sur la mise en place d'un environnement économique, financier et social propice au déploiement et à la manifestation des compétences des gens d'affaires du secteur.

Les effets réels et mesurables du nouveau régime s'observeront davantage à mesure que le temps progressera. Les effets du prochain ralentissement économique sur les parts de marché des différentes industries du Québec constitueront le vrai test du régime de 2013 et de l'atteinte de ses objectifs. En effet, la conception même du marché libre des bois devrait permettre à la VMBSP de s'ajuster rapidement à des ralentissements économiques affectant les prix des ressources.

3.2.5 Paradoxe du nouveau régime

Les entreprises québécoises de première transformation doivent se concurrencer davantage à l'intérieur des frontières provinciales. Les baisses de la possibilité forestière conjuguées à la forte capacité de transformation et au nouveau contexte de compétition à l'interne pour la ressource ligneuse affecteront inévitablement des entreprises et les contraindront à cesser totalement ou en partie leurs opérations. À l'inverse, certaines entreprises profiteront des opportunités d'affaires que leur offre la mise en place d'un marché libre des bois pour soutenir leur développement, prendre de l'expansion et augmenter leur chiffre d'affaires.

Quels outils possèdent les industriels pour se faire concurrence? Les activités d'une usine de sciage peuvent se scinder en trois secteurs : en aval de l'usine (les marchés), dans l'usine (la transformation) et en amont de l'usine (l'approvisionnement).

Comme le bois de sciage constitue un produit non différencié et standardisé, les produits similaires (c.-à-d. même estampe) sortant des différentes usines commandent un prix semblable⁶⁶. Le marché nord-américain peut absorber l'ensemble de la production et des produits manufacturés par les industriels québécois. Si certains marchés régionaux affichent un différentiel de prix inhabituel, les forces du marché auront tôt fait de rediriger les mouvements de bois afin de revenir à l'équilibre. Les marchés du bois d'œuvre offrent donc une faible capacité de concurrence entre les entreprises.

Au chapitre de la transformation, les sections précédentes ont démontré que le parc d'équipement dans les usines de sciage québécoises requiert des investissements importants pour le ramener à son niveau concurrentiel des années 1990. Par ailleurs, les usines ayant réussi à maintenir leurs activités depuis les débuts de la dernière récession possèdent des équipements assez similaires et affichent une productivité semblable. À cet égard, les équipementiers canadiens spécialisés dans l'industrie du sciage se démarquent de leurs concurrents internationaux par la qualité de leurs produits et leur adaptation aux tiges de petite taille de l'est du pays. Outre la façon d'utiliser le parc d'équipements, les frais d'exploitation des différentes unités de production demeurent sensiblement semblables et ne procurent que peu ou pas d'élément de concurrence aux entreprises.

Si les activités sur les marchés et en usine n'ont que peu ou pas subi d'influence de la part du nouveau régime, il en va autrement des activités en amont, celles se déroulant de la forêt à l'usine. L'approvisionnement constitue un élément majeur par lequel les entreprises se démarquent les unes des autres. La compétence supérieure d'une équipe de forestiers pouvait engendrer des économies de plus de 5 \$/m³ entre deux entreprises, parfois davantage. En utilisant un rendement-matière de 4,5 m³ par Mpmp, on constate qu'une telle marge représente plus de 20 \$/Mpmp.

Le paradoxe du nouveau régime réside dans l'élimination du plus important paramètre de compétition entre les usines : les coûts d'approvisionnement. En effet, avec le rapatriement de la responsabilité de la planification, les entreprises voient un de leurs éléments fondamentaux de compétition pour l'obtention de la ressource modifié. Avec la planification des opérations maintenant assumée par l'État, les usines qui réussiront le test de la compétition intérieure diffèrent substantiellement de celles qui auraient prévalu auparavant, favorisant les entreprises les plus innovantes.

Les entreprises forestières de première transformation se retrouvent ainsi dans un environnement plus compétitif sur la scène provinciale, tout en ayant moins de contrôle sur un des principaux moyens avec lesquels elles peuvent entrer en compétition. En plus d'avoir à se familiariser avec un nouveau contexte, elles devront se doter de nouvelles armes. Les industriels sauront vraisemblablement s'adapter à cette situation, puisqu'il en va de l'avenir de leur entreprise. Celles qui y parviendront pourront alors renouer avec la rentabilité de manière plus soutenue, ce que l'on commence à observer.

⁶⁶ On peut évidemment faire état de différences mineures dans le prix d'un même produit entre les usines en fonction de la quantité vendue, d'ententes à long terme entre les usines et leurs acheteurs, de l'urgence de certaines commandes, du marché *spot*, de la relation vendeur-acheteur, etc.

3.3 Évolution du secteur forestier

3.3.1 Rôle du Bureau de mise en marché des bois (BMMB)

La rationalisation de l'industrie deviendra l'occasion pour le Bureau de mise en marché des bois (BMMB) de consolider son positionnement au sein de la chaîne de valeur des produits issus de la forêt. Cet exercice apparaît crucial pour augmenter la compétitivité de l'industrie à moyen et long terme. Le rôle du BMMB consiste à mettre en place et à roder un système que les diverses parties prenantes du secteur forestier devront maîtriser. Il profite de la période de restructuration pour améliorer sa mécanique de vente de volumes de bois afin, notamment, de perfectionner ses mécanismes de vente, notamment pour la juste révélation de la VMBSP.

L'industrie forestière de première transformation du Québec demeurera toujours dépendante de l'approvisionnement public, à l'exception des usines situées près de l'Ontario, des États-Unis et, dans une moindre mesure du Nouveau-Brunswick, qui possèdent plus d'options d'acquisition compétitive moins accessibles aux autres entreprises. En général, les industriels forestiers québécois dépendent d'une réglementation gouvernementale. À cet égard, le gouvernement québécois possède un pouvoir de quasi-monopole⁶⁷. Un comportement monopolistique classique consiste à diminuer le volume de production d'un bien afin d'en faire augmenter le prix dans le but de maximiser les profits. On ne peut d'aucune façon prêter au BMMB des intentions d'attitude monopolistique pour deux raisons : les calculs de possibilité forestière ne sont pas de son ressort et l'offre de bois aux enchères correspond toujours à la même proportion du volume total public. De plus, le Forestier en chef du Québec, à qui incombe la détermination de cette possibilité de la forêt publique, n'a pas, de toute évidence, fait varier la possibilité forestière pour des raisons pécuniaires, mais bien biologiques. D'ailleurs, les derniers calculs du Forestier en chef montrent des augmentations de possibilité dans plusieurs régions du Québec. Enfin, le Forestier en chef du Québec ne s'immisce aucunement dans les activités de vente des bois.

Si les Bureaux de mise en marché et du Forestier en chef demeurent des entités distinctes et, surtout, indépendantes l'une de l'autre, ils s'intègrent néanmoins à l'intérieur de l'appareil gouvernemental qui, aux yeux du monde industriel, pourrait créer un environnement propre à un monopole. En effet, la conjugaison de la baisse des volumes disponibles et de la mise en marché avec prix estimé s'apparente, pour les entreprises assujetties à ces deux constats, à un effort de maximisation des profits. De plus, l'unique vendeur de matière ligneuse possède le pouvoir législatif et réglementaire lui permettant d'imposer des règles de marché qui se veulent toutefois transparentes et équitables pour l'ensemble des acteurs intéressés.

Cette relation entre le BMMB et l'industrie peut paraître unidirectionnelle. Elle s'avère néanmoins nécessaire, permettant indirectement une restructuration rapide de l'industrie. Tout comme l'industrie, le BMMB se retrouve en phase d'apprentissage en tant que vendeur. Il doit de plus roder un système nouveau ne lui permettant aucune fausse manœuvre. D'une certaine façon, le BMMB se retrouve dans une période d'ajustement à l'intérieur de laquelle il doit démontrer sa capacité à livrer un service nouveau et unique. Le BMMB contrôle pleinement la situation, tout en reconnaissant la nécessité d'améliorer constamment le système d'enchères.

⁶⁷ Un monopole consiste en une structure industrielle composée d'un seul vendeur.

Le BMMB devrait atteindre sa « vitesse de croisière » avant la fin de la période de restructuration de l'industrie. Dès le moment où la capacité de transformation aura atteint l'équilibre avec la possibilité forestière, le BMMB pourra se positionner au sein de la chaîne de valeur des produits forestiers. Pour ce faire, une évaluation de la qualité de la ressource ligneuse du Québec pourrait servir de point de départ. La forêt publique québécoise demeurera, pour une bonne partie du volume produit, une ressource « marginale » en termes de qualité et de capacité à générer des profits. Elle se situe à l'extrême nord du continent nord-américain, pousse lentement, présente un faible volume par tige et par hectare et se situera toujours loin des principaux marchés (lire : les États-Unis). De plus, les distances de transport primaire (forêt-usine) témoignent de l'immensité du territoire québécois et imposent une contrainte supplémentaire par rapport aux compétiteurs.

Le BMMB prend en considération ces paramètres à travers le système de tarification en vigueur. Cependant, le caractère marginal de la forêt québécoise décrit plus haut ne justifie pas qu'à un moment particulier du cycle économique, tous ses hectares rapportent un revenu positif à l'État. De plus, ce même caractère marginal ne justifie pas non plus qu'un hectare particulier rapporte toujours un revenu positif sur toute la durée d'un cycle économique. L'application de la notion du taux minimum mérite une révision en profondeur afin d'éviter d'opter pour une approche « cas par cas » plutôt que globale. L'adoption d'une approche globale, qui tient compte de paramètres objectifs (taux minimum), permettrait entre autres une augmentation du taux d'adjudication au niveau d'enchères au premier tour (ou dans la même année).

Plus précisément, un petit propriétaire privé peut se retirer du marché lorsque les prix passent sous un niveau critique. Un grand propriétaire s'inscrit cependant en amont de la chaîne de valeur et ses décisions se répercutent directement sur la situation financière de ses clients, les compagnies forestières. La théorie de la chaîne de valeur sous-entend que la création de richesse à travers les différentes relations fournisseurs/clients doit se répartir équitablement pour renforcer chaque élément qui la compose. Les protocoles d'octroi du BMMB consistant à retirer ses offres dès que la plus haute soumission n'atteint pas un certain niveau (prix estimé) peuvent se comparer au comportement de marché du petit propriétaire.

La rationalisation de l'industrie deviendra l'occasion pour le BMMB de se repositionner au sein de la chaîne de valeur. Pour ce faire, l'organisation devra migrer vers une entité administrative indépendante de l'État. Si la structure actuelle peut se justifier par la complexité inhérente à la mise en œuvre d'un libre marché du bois, les différents acteurs de la chaîne de valeur manifesteront rapidement leur désir d'entretenir un dialogue d'affaires avec le BMMB. La structure administrative qui correspondra le mieux au contexte qui prévaudra et qui permettra d'optimiser la création de richesse pour l'ensemble des intervenants forestiers (y compris l'État) reste à définir.

Finalement, dans un souci de s'intégrer pleinement à la chaîne de valeur des produits forestiers comme partenaire économique, le BMMB devrait évaluer la possibilité de participer activement à la planification des travaux de récolte en siégeant directement sur les tables opérationnelles. Ce faisant, il contribuerait à éliminer certains irritants en établissant clairement ses objectifs de représentativité quant aux secteurs destinés aux enchères dans chaque unité d'aménagement. Le déploiement du réseau routier pourrait ainsi se réaliser de manière plus harmonieuse.

Ces dernières réflexions sur le repositionnement du BMMB à l'intérieur de la chaîne de valeur peuvent paraître prématurées. Tant que la période de transition demeure inachevée, la structure administrative du BMMB a tout avantage à rester intacte et dans sa forme actuelle. Cependant, elle devra

éventuellement évoluer vers une entité, complètement indépendante, s'enchâssant mieux dans la chaîne de valeur (ex. : territoires particuliers réservés aux enchères), tout en respectant sa fonction première qui est de déterminer la juste valeur marchande du bois sur pied⁶⁸.

3.3.2 Industries en aval

La présence d'une structure industrielle de deuxième et troisième transformation demeurera toujours un des meilleurs outils pour lutter contre le protectionnisme américain, d'autant plus que plusieurs des moyens que l'État peut utiliser pour son développement non seulement restent à l'abri des clauses anti-contournement de l'Accord sur le bois d'œuvre de 2006, mais s'inscrivent même de manière avantageuse pour les parties en cause.

Croire qu'une industrie de deuxième transformation règlera tous les problèmes des entreprises de première transformation peut sembler alléchant, mais constitue une erreur. La deuxième transformation des produits du bois atteindra son plein potentiel si elle peut se baser sur des entreprises de première transformation saines et fiables. L'amélioration de la rentabilité du secteur de la première transformation ne peut que s'avérer bénéfique pour le développement d'une industrie à plus grande valeur ajoutée.

L'État ne doit pas sous-estimer l'importance de la rentabilité et de la compétitivité de la première transformation pour stimuler le développement de la deuxième et de la troisième transformation. Les signaux des marchés pointant vers des occasions d'affaires en deuxième transformation ne s'obtiendront pas autrement. De plus, les synergies et les alliances stratégiques ne se réalisent qu'en présence d'acteurs solides pouvant se faire confiance mutuellement.

Les entreprises de transformation du bois, qu'elles se situent au niveau de la première, deuxième ou troisième transformation, demeurent assujetties aux mêmes cycles économiques. Les fluctuations à la baisse dans la construction influencent négativement les fabricants de 2x4 ou ceux de fermes de toit. Par contre, même en période de plus faible activité économique, la présence d'une industrie de deuxième transformation permet de maintenir une plus grande proportion des bénéfices de la chaîne de valeur à l'intérieur du Québec. Si ses entreprises subissent une pression à la baisse au chapitre du prix de vente de ses produits, elles bénéficient toutefois de plus bas prix pour ses intrants en provenance de la première transformation. De toute façon, le secteur de la première transformation écoperait toujours du ralentissement de l'activité économique provinciale, nationale et nord-américaine. Aussi bien en faire profiter les entreprises de deuxième transformation d'ici plutôt que d'ailleurs.

En revanche, en période de reprise, un secteur de deuxième transformation en santé permettra généralement aux entreprises de première transformation de se réactiver et de revenir à une vitesse de croisière plus rapidement en profitant d'un marché intérieur⁶⁹ plus dynamique.

Si le but premier du nouveau régime forestier demeure l'accès à la compétitivité, l'État doit veiller au développement soutenu de la deuxième transformation. En plus de fournir un indice de santé financière du secteur, ces efforts se réalisent en harmonie et en toute transparence avec les règles du commerce

⁶⁸ À titre d'exemple, la structure pourrait s'inspirer en partie du « BC Timber Sales ».

⁶⁹ On entend par marché intérieur ce que l'on nomme en anglais « domestic market ».

international. Finalement, ils contribuent de manière significative à l'augmentation de la richesse collective en se voulant générateurs d'emplois et d'activités économiques en régions.

3.3.3 Nouveau visage de la forêt privée

La période de restructuration devrait aussi devenir la toile de fond d'un renouvellement majeur entre les industriels forestiers et la propriété forestière privée du Québec. Les plus faibles volumes disponibles en forêt publique conjugués à leurs accès sur une base compétitive constituent autant d'incitatifs pour les industriels forestiers de première transformation à se tourner vers les volumes privés. Par ailleurs, les compagnies forestières modifieront leur comportement à l'égard de la forêt privée compte tenu des liens d'affaires renouvelés qu'ils pourront établir. L'instauration du régime forestier de 2013 se répercutera directement sur la relation d'affaires entre les vendeurs et les acheteurs de cette importante ressource. La forêt privée offre à la fois une compensation pour les volumes diminués en forêt publique et une police d'assurance en cas d'échec sur le libre marché.

Une augmentation du prix du bois de la forêt privée aura un impact différent sur le bois public constituant maintenant un plus large marché. Le système de parité entre la forêt privée et la forêt publique en vigueur jusqu'en avril 2013 se voulait direct et de plus en plus imparfait compte tenu de la diminution des transactions sur le marché des bois privés. Ce lien maintenant disparu, l'industrie peut plus facilement s'approvisionner en bois privé sans craindre une fixation non représentative du prix sur forêt publique.

À mesure que les prix s'établiront sur les marchés selon les règles d'une saine concurrence, les industriels accepteront d'acquiescer davantage les bois de la forêt privée sur la base de leur juste valeur. De leur côté, les propriétaires réagiront positivement à toute variation de prix pour leur bois. Un plus grand volume de bois émanant ainsi du secteur privé pourrait inciter certains industriels à moins recourir aux enchères ou de s'en prémunir. Ceci pourrait alors se traduire par une meilleure intégration de la forêt privée dans le juste prix du bois public recherché par le Bureau de mise en marché des bois (BMMB) et exprimé par l'ensemble du marché libre.

Dans le régime en vigueur, le gouvernement du Québec monnaie la garantie d'approvisionnement qu'il offre aux entreprises, ce qu'il ne faisait pas dans le régime précédent. Ce concept de garantie trouvera graduellement son chemin au sein des négociations entre les syndicats de producteurs de bois et l'industrie. Une garantie d'approvisionnement privée permettrait, d'une part, une meilleure planification des travaux d'aménagement sur forêt privée. D'autre part, une entente portant sur une certaine période de temps amènerait l'industrie à modifier son comportement aux enchères, voire à reconsidérer sa participation dans certains cas.

À long terme, le nouveau régime forestier devrait renforcer le lien entre l'industrie et la forêt privée. Le concept même de résidualité devrait se définir plus clairement au bénéfice mutuel des acteurs du marché. Pour parvenir à un tel niveau d'entente, les propriétaires de la forêt privée — par l'entremise des Syndicats des producteurs de bois et de leur Fédération — autant que les industriels devront développer de nouveaux liens d'affaires qui prendront toute leur importance en périodes de hausse ou de baisse des marchés pour les produits forestiers. Ces ententes ne pourront se réaliser qu'au niveau régional en fonction de la structure industrielle en place, de l'importance relative des propriétés privées et des individus en poste. Pour relever ce défi, les structures actuelles (Syndicats de producteurs de bois, CRÉ/CRRNT, MFFP, OGC, industriels forestiers) demeurent tout à fait adéquates.

Les ententes à long terme entre la forêt privée et les industriels se réaliseront au fur et à mesure que de l'amélioration de la santé financière des entreprises. Ceci constitue donc un exemple supplémentaire militant en faveur d'une accélération de la restructuration de l'industrie. La rentabilité des industriels, qui est actuellement encouragée par de meilleurs prix obtenus pour le bois d'œuvre, un taux de change favorable, l'absence de taxe à l'exportation, la baisse des prix du carburant, demeure une condition nécessaire pour établir un climat serein d'entente avec les propriétaires privés et leurs représentants. Une nouvelle ère de relation « gagnant-gagnant » entre la forêt privée et l'industrie pourrait constituer un point saillant du nouveau régime forestier.

La forêt privée possède le potentiel de faire traverser la période de restructuration de plusieurs usines, et ce, dans plus d'une région. On estime généralement que le volume de bois récolté en forêt privée ne représente que de 25 à 30 % de sa possibilité. Un simple calcul nous montre qu'elle pourrait donc vraisemblablement livrer aux usines de première transformation un volume au moins équivalent à celui qu'elle leur produit actuellement, soit environ 5 Mm³. On peut même se surprendre devant la timidité des initiatives de rapprochement observées jusqu'à présent par les représentants socio-économiques régionaux ainsi que par les deux principales parties prenantes. Le temps presse aussi bien pour les acheteurs que les vendeurs, mais pourrait jouer en faveur de ces derniers. En effet, fermer une usine s'avèrera toujours plus lourd pour un industriel que laisser son bois pousser pour un producteur privé.

Le rapprochement entre l'industrie de première transformation et la forêt privée se fera progressivement. Une industrie rentable et compétitive donnera à ses entreprises plus de marge de manœuvre, augmentant ainsi les possibilités d'entente avec les acteurs de la forêt privée.

3.3.4 Industrie des travaux sylvicoles

À quelques différences près, les industriels sylvicoles traversent une période ressemblant à celle des industriels de la transformation. Toutefois, contrairement à ces derniers, ils ne subissent pas les effets de la compétition internationale puisque leur marché demeure à l'intérieur des limites québécoises et que ce marché reste pratiquement inaccessible aux entreprises étrangères.

Certaines réflexions méritent toutefois une attention particulière, puisque le rapatriement des responsabilités d'aménagement vers l'État contenu dans le régime de 2013 a modifié davantage l'environnement d'affaires de l'industrie sylvicole que celui de la première transformation.

D'entrée de jeu, et contrairement au statut d'acheteurs des entreprises de première transformation, les sylviculteurs se présentent sur le marché des enchères en tant que pourvoyeurs de services. À cet égard, ils tenteront alors de gagner les enchères comme plus bas soumissionnaires plutôt que comme ceux ayant soumis la plus haute mise, comme dans le cas du bois sur pied. De plus, ces entreprises doivent composer avec la présence d'un seul acheteur (monopsonne) alors que celles de la première transformation font plutôt affaire avec un vendeur principal et tentent préférablement de se positionner en tant que soumissionnaire le plus élevé.

Une autre différence importante entre les deux industries réside dans leur volume potentiel de travail respectif. Si la possibilité forestière découle d'un calcul mathématique prenant en considération un grand nombre de variables, la quantité de travaux sylvicoles provient plutôt de décisions ministérielles quant à l'enveloppe financière prévue à cet effet. On peut donc difficilement comparer le volume de travail disponible avec la capacité de réalisation de l'industrie.

En dépit des différences fondamentales entre les deux secteurs, la compétition pour l'obtention d'hectares à traiter fait traverser le secteur sylvicole à travers les mêmes étapes que celui de la première transformation. Ainsi, certaines entreprises réussiront mieux que d'autres à se développer dans un environnement compétitif. Rapidement, le nombre d'entreprises existantes ne pouvant survivre avec des ententes de réalisation de travaux sylvicoles (ERTS) diminuera, et celles qui réussiront le test de la compétition régionale verront leur volume d'affaires augmenter. La période de transition pourrait se manifester par des baisses de prix, ce qui peut représenter un risque au plan des conditions de travail de certains travailleurs sylvicoles. L'État doit démontrer sa préoccupation à cet égard en prenant des mesures qui, sans diminuer le niveau de concurrence entre les entreprises, maintiendront un niveau de conditions de travail acceptables pour les travailleurs sylvicoles, bien que l'actuelle rareté de la main-d'œuvre la protège contre une détérioration de ses conditions.

Jusqu'à présent, le MFFP n'a pas réussi à mettre sur le libre marché un nombre suffisant d'hectares pour pouvoir utiliser les informations des enchères en ajustant la grille de taux des travaux sylvicoles. Il s'agit d'une décision judicieuse de la part du MFFP puisque la trop faible proportion de travaux octroyés par les enchères amène forcément les entreprises à adopter un comportement marginal. Ce type d'action s'observe lorsqu'une entreprise désire augmenter son volume de travail⁷⁰ en soumissionnant à un prix très bas dans un contexte de prix moyen acceptable. Le montant qu'elle inscrit à l'enchère ne reflète pas du tout la structure de coût d'une entreprise sylvicole et cette dernière ne pourrait d'ailleurs procéder à la réalisation de tous ses hectares au prix de cette soumission. Il ne s'agit pas d'un comportement erratique, mais plutôt de la manifestation d'un grand contrôle des coûts de la part de l'entreprise.

Recommandation : Travaux sylvicoles et enchères

Tant que le MFFP ne pourra mettre aux enchères un volume de travaux sylvicoles équivalent à au moins 25 % de l'enveloppe totale, il ne devra pas utiliser les informations des soumissionnaires pour ajuster la grille de taux.

La mise en place du régime forestier de 2013 constitue un changement différent chez les industriels sylvicoles que chez les entreprises de transformation. En effet, en plus de devoir se soumettre à une concurrence régionale, les entreprises sylvicoles doivent maintenant se familiariser avec un nouveau donneur d'ouvrage. La relation de longue date qu'elles entretenaient avec les détenteurs de CAAF a soudainement pris fin avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi. Elles doivent donc connaître parfaitement les règles du jeu, notamment en ce qui concerne le volume de travail prévu pour l'année à venir, la transposition des informations sur la grille de taux, l'impact des enchères sur l'historique de réalisation, etc.

Néanmoins, pour plusieurs entreprises, le nouveau lien d'affaires avec l'État s'avère plus structurant que les ententes avec les bénéficiaires de CAAF de l'ancien régime. En effet, les ERTS garantissent aux entreprises sylvicoles au moins 75 % des volumes d'affaires, permettant ainsi de préserver l'industrie et de s'assurer de maintenir et même d'améliorer les conditions de travail de la main-d'œuvre.

⁷⁰ L'augmentation du volume de travail à plus faible taux peut se justifier notamment par la volonté d'améliorer son historique de travail ou de garder des employés en poste jusqu'à la fin de la saison.

Enfin, l'État doit persister à mettre des hectares à l'enchère afin d'accroître son expertise de cet important volet du nouveau régime dans le domaine des travaux sylvicoles. S'il parvient à augmenter le plus rapidement possible le nombre d'hectares à un niveau d'au moins 25 % du total de l'enveloppe budgétaire, il pourra procéder à des ajustements de taux et permettre aux entreprises les plus performantes de se distinguer. À terme, cette situation améliorera la rentabilité des entreprises sylvicoles, qui pourront, à leur tour, continuer à améliorer les conditions des travailleurs impliqués.

3.4 Bilan de la situation

La mise en place du régime forestier de 2013 constitue vraisemblablement la plus grande innovation qu'ont connu les intervenants industriels, sociaux et gouvernementaux du Québec. En plus de prendre la responsabilité de l'aménagement, le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs a instauré un système d'enchère qui permettra une restructuration des différents secteurs industriels reliés à la forêt.

Le régime de 2013 se présente toujours comme un défi de taille à relever. L'État et l'industrie doivent maintenir un canal de communication simple et efficace, car le régime devra forcément s'adapter à l'évolution du secteur qu'il engendre lui-même. L'État devra reconnaître que certains points de la nouvelle Loi méritent des ajustements et l'industrie devra s'adapter aux nouvelles règles fondamentales qui influent sur l'allocation des ressources.

L'objectif ultime du nouveau régime forestier consiste à doter le Québec d'une industrie forestière plus compétitive. Aussi justifiable qu'il puisse paraître, ce but sera atteint au prix d'une évolution progressive qui laissera des usines avec des ressources insuffisantes pour poursuivre leurs opérations tant que les capacités de production de la forêt et de l'industrie ne reviendront pas en équilibre. L'État doit ainsi s'assurer que la période de restructuration ne s'étire pas indûment en prenant les décisions qui s'imposent, notamment au chapitre des volumes ponctuels. Déjà, des signes positifs de condition de marché permettent de croire que l'industrie est en voie de rétablir ses niveaux de rentabilité.

La période de rentabilité se manifestera par des ajustements importants afin de faire de l'État, et plus particulièrement du BMMB, un partenaire de la chaîne de valeur des produits forestiers. De plus, une attention particulière devra se porter vers le développement des entreprises de deuxième et troisième transformation. Le protectionnisme américain apparaîtra toujours en filigrane de l'activité forestière de première transformation et la menace d'un conflit commercial ne saurait se prendre à la légère, tant du côté industriel que gouvernemental. Un secteur de deuxième transformation demeure une des armes les plus efficaces pour diminuer les risques d'un litige avec les concurrents américains.

Le secteur de la première transformation stable et en santé financière devra réaliser des alliances stratégiques avec les industries en amont, en aval et d'autres entreprises apparentées afin d'atteindre la pleine compétitivité. Ces alliances ne pourront se produire qu'avec un secteur de première transformation renforcé.

Finalement, la compétitivité de l'industrie québécoise se manifestera pleinement par la reprise et le maintien des parts de marché des industries forestières, plus particulièrement au moment du prochain ralentissement économique. Le régime forestier de 2013 aura réalisé tous ses objectifs lorsque les entreprises de son territoire feront meilleure figure que leurs concurrentes étrangères.

4. SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

Après une année de mise en œuvre, le nouveau régime en vigueur au Québec atteint les objectifs pour lesquels il a été mis en place. Premièrement, le marché libre des bois sur pied provenant des forêts du domaine de l'État administré par le BMMB livre, comme prévu, des conditions permettant la révélation de la vraie valeur des bois. Malgré un démarrage plutôt chaotique des activités de planification opérationnelle occasionnant des effets importants sur plusieurs éléments de coûts d'approvisionnement pressentis par les BGA, des améliorations significatives s'observent; des mesures d'atténuation et de bonification doivent être déployées. Enfin, les perspectives industrielles conduiront le secteur vers une restructuration permettant la consolidation de la chaîne de valeur, mais surtout une compétitivité à l'échelle internationale. Le tableau 8 présente la synthèse des recommandations les plus susceptibles d'améliorer et de bonifier l'ensemble du régime au bénéfice de l'État, de l'industrie, des utilisateurs de la forêt et de l'ensemble des Québécois. Pour ce faire, aucune recommandation ne prône un retour en arrière. Cependant, une période d'adaptation s'avère inévitable. Les recommandations visent à bonifier les mécanismes qui soutiennent le nouveau régime de même qu'à en assurer sa mise en œuvre le plus harmonieusement possible.

Tableau 8 Synthèse des recommandations

Section	Enjeu	Recommandation(s)
Effets du régime sur les coûts d'approvisionnement	Planification forestière	<ul style="list-style-type: none"> • Déterminer les conditions de succès d'une planification efficiente et constituer un modèle reproductible sur l'ensemble des régions • Réexaminer la possibilité de confier à des tiers la planification • Accroître le niveau de considérations économiques
	Structures en place	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître les capacités de planification du MFFP • Renforcer le cadre des tables d'harmonisation et leur pouvoir décisionnel • Arrimer la redevance annuelle avec les bois réellement récoltables et revoir les modalités qui l'entourent
	Imputabilité	<ul style="list-style-type: none"> • Accroître le niveau d'imputabilité des responsables de la planification • Assurer que l'ensemble des obligations nécessaires à la certification soit respecté
	BMMB	<ul style="list-style-type: none"> • Examiner la possibilité de séparer les territoires de GA des territoires offerts à l'enchère
Effets des enchères sur la VMBSB	Niveau d'adjudication	<ul style="list-style-type: none"> • Bonifier le processus d'enchères de façon à améliorer le taux d'adjudication • S'assurer que les lots non adjugés se retrouvent aux enchères le plus rapidement possible
	Évolution de la VMBSB	<ul style="list-style-type: none"> • Accélérer le passage à la nouvelle équation de transposition des prix • Assurer un suivi continu de la VMBSB
	Volume ponctuel	<ul style="list-style-type: none"> • Limiter l'octroi de volumes ponctuels sans passer par le processus d'enchères • Examiner si le principe de l'appétit relatif des entreprises se montre pleinement respecté
Perspectives évolutives du secteur forestier	Restructuration de l'industrie de la première transformation	<ul style="list-style-type: none"> • Mettre en place des programmes facilitant la restructuration de l'industrie québécoise • Évaluer les façons de stimuler/supporter les investissements dans la modernisation des usines • Assurer un environnement économique, financier et social propice au déploiement et à la manifestation des compétences des entreprises
	2 ^e et 3 ^e transformation	<ul style="list-style-type: none"> • Assurer que le déploiement de la deuxième et de la troisième transformation s'effectuent de manière optimale
	Rôle du BMMB	<ul style="list-style-type: none"> • Préciser le rôle du BMMB au sein de la chaîne de valeur des produits issus de la forêt
	Travaux sylvicoles	<ul style="list-style-type: none"> • Ne pas utiliser les informations tirées des enchères pour ajuster la grille de taux tant que le MFFP ne mettra pas aux enchères un volume suffisant de travaux sylvicoles • Clarifier le mode de transposition et la détermination des volumes de travaux à confier par le biais des ERTS

CONCLUSION

Le régime forestier québécois mis en place en avril 2013 changera de façon majeure l'environnement de travail de tous les individus, entreprises, organismes ou ministères présentant quelque intérêt ou activité reliés à la forêt.

Ayant à peine franchi la première année d'existence des nouvelles règles, il est prématuré de porter un jugement définitif sur les effets réels du régime de 2013. Certes, une proportion encore indéterminée des impacts soulevés au chapitre des effets financiers peut provenir d'un manque d'expérience, tant du côté gouvernemental qu'industriel. On peut toutefois entrevoir que la séparation des décisions de planification de celles des opérations continuera à créer des difficultés entre l'État et les principaux utilisateurs de la ressource. Les opérations de récolte ne se déroulent pas aujourd'hui de manière pleinement optimale d'un point de vue financier. L'État et l'industrie devront forcément trouver des solutions à cet égard puisqu'il en va de l'avenir même de certaines entreprises qui auraient pu, par ailleurs, profiter du nouveau régime pour se développer et atteindre des niveaux plus élevés de rentabilité et, à plus long terme, de compétitivité.

Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs réussira-t-il à évoluer suffisamment le long de sa courbe d'apprentissage de manière à permettre à l'industrie d'atteindre le niveau de performance d'antan? Nul ne doute que le MFFP peut encore accomplir beaucoup de progrès à cet égard. Par contre, un meilleur arrimage entre la planification et les opérations constituera toujours une condition nécessaire à l'acquisition efficiente de la matière ligneuse.

L'industrie, dans sa quête d'efficacité, devra aussi accepter que les règles du jeu ont beaucoup évolué depuis la mise en place du régime des CAAF dans le milieu des années 1980. Le regard sévère porté par la population québécoise en ce qui concerne les activités industrielles forestières, les nouvelles connaissances scientifiques reliées à la forêt et menant vers un aménagement plus écosystémique auraient, de toute façon, fait partie du contexte de récolte avec ou sans scission entre la planification et les opérations. Une partie des coûts supplémentaires provient donc davantage de la nouvelle donne que du régime à proprement parler, ce dernier n'en constituant que l'outil d'application. L'internalisation de l'acceptabilité sociale et des nouvelles stratégies d'aménagement se manifeste inévitablement sur la rentabilité des opérations. Le nouveau régime leur a toutefois réservé une place prépondérante avec une préoccupation moins sentie des conséquences financières sur les entreprises de première transformation. L'adoption, par le MFFP, d'outils d'analyse financière dans le choix des secteurs destinés à la récolte constitue une bonne nouvelle. En plus du potentiel de réduction des coûts de la fibre, cette démarche constitue une reconnaissance, par l'État, d'une préoccupation à cet effet.

Au-delà même des contraintes supplémentaires, la diminution importante de l'horizon de planification limite la capacité de l'industrie à faire face au risque inhérent à une opération de récolte. L'État partage cette préoccupation et tout indique que des mesures d'atténuation se prendront rapidement en ce sens. À ce chapitre, la vitesse avec laquelle les autorités du MFFP acquièrent de l'expérience se traduira en une plus grande latitude opérationnelle pour les premiers transformateurs.

Le libre marché des bois constituera, à terme, l'élément du régime de 2013 contribuant le plus à la restructuration du secteur forestier québécois. L'introduction d'une forme saine de compétition intérieure favorisera les entreprises les plus performantes. Dans un contexte de baisse de la possibilité forestière sur forêt publique, les enchères apparaissent contraignantes pour les entreprises moins

efficaces, qui devront opérer seulement à partir des volumes de bois qui leur sont consentis sous garantie d'approvisionnement et intégrer les prix transposés de la VMBS. Par ailleurs, bien qu'elle ne semble pas visée par le nouveau régime forestier, la forêt privée devrait en sortir gagnante, principalement en raison du volume supplémentaire qu'elle offre aux industriels en déficit ligneux. De plus, le système de tarification basé uniquement sur les informations provenant des enchères rend la forêt privée plus attrayante puisque toute augmentation du coût du bois privé ne se traduira plus nécessairement par une hausse proportionnelle et automatique de la valeur marchande des bois sur forêt publique. La mise en place du régime de 2013 crée des conditions favorables à l'établissement de liens plus étroits entre les industriels de première transformation et la forêt privée.

Le niveau d'adjudication des enchères paraît encore faible en comparaison à celui d'autres juridictions. Bien qu'il tende constamment à s'améliorer, le BMMB doit déployer tous les efforts afin de le ramener à un niveau d'équilibre pour l'industrie et l'État. Une amélioration du niveau d'adjudication par l'adoption de nouvelles directives et le passage à une équation de transposition bénéficiera à l'ensemble des intervenants forestiers, y compris le MFFP/BMMB.

Le régime forestier mis en place en 2013 entraîne le secteur forestier québécois vers une période de transition importante pour les industriels. À preuve, certains d'entre eux ne réussiront pas à la traverser. La situation se veut toutefois difficile pour l'ensemble des entreprises, même les plus performantes. Il convient de rappeler que le secteur forestier québécois vient de traverser une période de 13 ans, constituée d'un litige commercial unique par son ampleur dans l'histoire des relations internationales, de la plus importante récession des 80 dernières années où les mises en chantier ont chuté de 75 % aux États-Unis pour entrer, affaiblies, dans un environnement de compétition intérieure et de rareté relative de la matière première. Si la conjoncture semble en voie de se rétablir, les entreprises font maintenant face à un défi structurel qu'elles doivent maîtriser sans quoi elles ne profiteront pas pleinement de l'effervescence des marchés. Actuellement, des signes positifs convergents (prix du bois d'œuvre, taux de change, aucune taxe à l'exportation et baisse du prix des carburants) annoncent le début d'une période fort intéressante pour l'industrie.

Le retour à la rentabilité des entreprises devrait inciter le MFFP, et plus particulièrement le BMMB, à réévaluer sa position au sein de la chaîne de valeur du secteur forestier. Son statut de propriétaire quasi unique et le pouvoir de législation de l'État ne devraient pas faire perdre de vue qu'il s'inscrit en amont d'une longue chaîne de valeur à l'intérieur de laquelle toutes les compagnies peuvent et doivent générer un niveau normal de profitabilité. Le BMMB doit se considérer comme un acteur commercial de l'ensemble de la filière. Pour ce faire, une migration de sa structure actuelle pourrait s'avérer nécessaire.

Le régime de 2013 aura fait ses preuves si, au moment du prochain ralentissement économique, les entreprises québécoises parviennent à maintenir, voire à augmenter leurs parts du marché international. Elles ne pourront y arriver seules. Les entreprises compétitives (celles qui maintiennent leurs parts de marché) bénéficient du soutien d'entreprises en amont (les fournisseurs de biens et services) compétentes et d'envergure. Or, ces dernières ne s'installeront pas dans un secteur envoyant des signaux de faiblesse. Un secteur de la première transformation fort et financièrement sain constitue une condition essentielle au déploiement d'une grappe industrielle complexe et diversifiée. Seules les entreprises membres d'une telle grappe peuvent aspirer à la compétitivité internationale.

La mise en place du régime forestier de 2013, en situation de reprise économique, trouve donc sa pleine justification. Il possède ainsi amplement le temps pour atteindre ses objectifs et, surtout, laisse à l'État, de concert avec l'industrie, la marge de manœuvre pour apporter les ajustements nécessaires. Il faut agir promptement, car le prochain ralentissement économique deviendra le véritable test du nouveau régime.



Bruno Del Degan, ing.f., M. Sc.



Michel Vincent, ing.f., économiste, M. Sc.



Bernard Massé, ing. f.



Alexandre Larouche, économiste, M. Sc.

ANNEXE

Statistiques descriptives pondérées des enchères de 2011-12 à 2013-14

Statistiques descriptives pondérées					
Variable	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	TOTAL
Général					
Nombre d'enchères	66	203	264		533
Nombre de secteur mis aux enchères*	66	192	255		513
Volume mis aux enchères*	1 370 270	4 641 850	7 572 650		13 584 770
Volume distinct estimé*	1 370 270	4 143 450	7 037 500		11 422 620
Type de vente*					
Bois livré à destination - Mesurage	2,2%	1,1%	0,0%		0,6%
Bois récolté - Mesurage	0,8%	0,4%	1,0%		0,8%
Bois sur pied - Inventaire	2,3%	2,5%	2,5%		2,5%
Bois sur pied - Mesurage	94,8%	96,1%	96,5%		96,2%
Type d'enchère*					
Enchère de base	83,7%	82,4%	86,8%		85,0%
Enchère combinatoire	16,3%	17,6%	13,2%		15,0%
Région administrative*					
Bas-Saint-Laurent	4,9%	5,3%	4,0%		4,5%
Saguenay-Lac-Saint-Jean	16,4%	34,5%	29,3%		29,8%
Capitale-Nationale	7,8%	4,5%	1,4%		3,1%
Mauricie	15,1%	6,8%	24,2%		17,3%
Estrie	0,6%	0,5%	0,1%		0,3%
Outaouais	8,4%	6,5%	5,3%		6,0%
Abitibi-Témiscamingue	7,4%	13,3%	10,1%		10,9%
Côte-Nord	14,6%	15,7%	9,3%		12,0%
Nord-du-Québec	14,1%	3,7%	10,4%		8,5%
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	3,9%	6,3%	1,9%		3,6%
Chaudière-Appalaches	0,2%	0,5%	0,4%		0,4%
Lanaudière	2,5%	0,8%	0,7%		0,9%
Laurentides	4,1%	1,5%	2,9%		2,5%
Caractéristiques*					
Superficie moyenne (ha)	463,1	598,1	576,8		572,6
Volume moyen (m3)	20 762	24 176	29 697		26 481
dm3/tige moyen	273,5	206,7	209,5		215,0
% Résineux	73,6%	82,7%	77,2%		78,7%
% Sciage	50,8%	53,2%	49,5%		50,9%
Prix estimé \$/m3*					
5 \$/m3 et moins	30,0%	37,6%	32,9%		34,2%
> 5, <= 10 \$/m3	54,9%	39,2%	34,8%		38,4%
> 10, <= 15 \$/m3	9,5%	15,7%	22,3%		18,8%
> 15, <= 20 \$/m3	2,7%	5,2%	7,6%		6,3%
> 20, <= 30 \$/m3	0,0%	0,8%	0,1%		0,3%
Plus de 30 \$/m3	2,9%	1,4%	1,0%		1,3%
Non-divulgué	0,0%	0,0%	1,3%		0,7%
Adjudication*					
% du nombre d'enchères	53,0%	57,6%	68,2%		62,3%
% de nombre de secteur mis aux enchères	53,0%	56,8%	68,2%		62,0%
% du volume mis aux enchères (TAG)	52,4%	66,8%	70,0%		67,2%
% du volume distinct (TAD)	52,4%	74,9%	75,4%		79,9%
Écart entre Pvente & Pestimé					
< 0%	9,2%	1,6%	0,6%		1,6%
>= 0, <=5%	14,9%	29,3%	23,7%		24,9%
>5, <=10%	17,2%	12,6%	9,2%		11,0%
>10, <=20%	15,6%	11,4%	21,9%		17,9%
>20, <=50%	26,9%	18,0%	33,0%		27,4%
> 50%	16,2%	27,1%	11,5%		17,2%

* Indique que les enchères combinatoires principales sont exclus afin d'éviter le double comptage