

Mémoire déposé dans le cadre de la consultation publique tenue par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) sur le

Plan directeur ministériel pour le développement de l'acériculture en forêt publique

26 juillet 2022

© Institut de recherche en économie contemporaine
ISBN: 978-2-924927-82-3

Dépôt légal – Bibliothèque nationale du Québec, 2022

IRÉC - 10555, avenue de Bois-de-Boulogne, CP 2006, Montréal
(Québec) H4N 1L4

Auteurs

François L'Italien, directeur adjoint de l'IREC
Robert Laplante, directeur général de l'IREC

Table des matières

À propos de l'IREC.....	4
Introduction	5
1. Le rôle de l'acériculture dans le développement d'une économie forestière diversifiée et à valeur ajoutée.....	7
2. Le caractère structurant du secteur acéricole à l'égard des communautés rurales situées en bordure des terres forestières du domaine de l'État	13

À propos de l'IREC

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) est un organisme à caractère scientifique. Son objectif est d'appuyer et d'encourager la recherche en économie tant générale que politique ou sociale afin de chercher, avec d'autres, les meilleures voies de réalisation du bien commun et une meilleure définition du rôle que doivent jouer les différents acteurs sur les scènes économiques locales et mondiales.

L'IREC souhaite d'abord et avant tout promouvoir une réflexion sur les grands enjeux économiques de notre époque et élargir l'espace de délibération entre les divers acteurs socio-économiques et politiques.

Introduction

Le Plan directeur ministériel pour le développement de l'acériculture en forêt publique (ci-après le « Plan directeur ») le reconnaît d'entrée de jeu : la production acéricole au Québec est une activité économique de premier plan. Ce succès ne doit rien à la création spontanée. Grâce aux efforts concertés de producteurs qui ont cru, il y a plus de trente ans, au potentiel d'un modèle unique au monde, la production acéricole agit aujourd'hui comme un véritable catalyseur économique. Les chiffres évoqués dans le Plan directeur sont éloquentes, mais ne font qu'effleurer la contribution économique globale de l'activité. L'acériculture est non seulement devenue un secteur générant des investissements, des revenus et des effets économiques structurants pour le Québec dans son ensemble, mais elle assume une fonction de locomotive dans plusieurs localités où la forêt est présente sur le territoire.

Il convient aussi de rappeler que ce modèle a bénéficié du concours de l'État à point nommé, lequel a fourni le cadre institutionnel et les soutiens nécessaires pour faire passer l'acériculture d'une activité d'appoint à celle d'une industrie maîtrisée et prospère. Alors que les producteurs s'engagent dans une nouvelle étape du développement du modèle en visant l'élargissement de leurs capacités de production en terres publiques, ils attendent du ministère de la Forêt, de la Faune et des Parcs (MFFP) le même niveau d'engagement et de prévisibilité pour réaliser le potentiel acéricole et entrepreneurial. Pour des entrepreneurs qui ont fait leurs preuves, agi avec cohérence, discipline et efficacité au cours des dernières décennies, il serait difficilement justifiable pour le ministère de ne pas répondre présent à cet appel.

L'Institut de recherche en économie contemporaine (IREC) étudie depuis au moins vingt ans et intervient de manière régulière au sujet de l'évolution des dynamiques économiques qui traversent le Québec forestier. L'Institut suit aussi de près les développements du modèle économique acéricole, dans ses composantes sectorielle et territoriale. Enfin, les réalités économiques vécues par les ensembles régionaux au Québec sont au cœur des préoccupations des chercheurs de l'IREC depuis sa fondation. À cet effet, la démarche enclenchée par le MFFP afin de favoriser le développement de l'acériculture sur les terres du domaine de l'État est au confluent de ces intérêts de recherche et motive les remarques et propositions présentées ici.

Nous soulevons plus spécifiquement deux éléments économiques généraux relatifs à la définition de cette politique, soit :

- 1) le rôle de l'acériculture dans le développement d'une économie forestière diversifiée et à valeur ajoutée, et

- 2) le caractère structurant du secteur acéricole pour l'économie et le tissu social des communautés rurales situées en bordure des terres forestières du domaine de l'État.

Dans la mesure où le Plan directeur constitue un cadre global orientant les interventions du MFFP pour l'avenir, nous pensons que des considérations économiques d'ensemble doivent être discutées ici. Nous faisons en outre trois propositions générales en vue de bonifier le Plan directeur.

1. Le rôle de l'acériculture dans le développement d'une économie forestière diversifiée et à valeur ajoutée

Le portrait de l'acériculture au Québec présenté par le Plan directeur fournit les coordonnées de base d'un segment de la filière, soit celui de la production. S'agissant du segment par lequel s'est construite la filière, et étant donné que sa structuration est relativement récente, il va de soi que la production constitue le cœur du portrait statistique. Cela dit, pour ce qui concerne l'élaboration d'un plan de développement de l'acériculture en terres publiques, ce portrait nous semble incomplet, en particulier sur le plan du potentiel de l'économie acéricoforestière associé à ce développement.

Ainsi, si les chiffres portant sur le nombre d'entailles, les superficies exploitées et le potentiel acéricole net, par exemple, constituent des indicateurs de base importants, ils ne représentent qu'une facette de l'économie acéricole. Pour rendre compte de manière réaliste de la portée d'une extension substantielle de l'activité acéricole sur les terres publiques, il importe d'aborder le rôle de l'acériculture dans la diversification de l'économie forestière du Québec. Puisque malheureusement les études manquent sur ce rôle, nous ne ferons ici que circonscrire les contours de cette dynamique. Ce sera néanmoins notre manière d'insister pour qu'un Plan directeur bonifié en fasse une priorité de recherche et un effort soutenu de modélisation. Il en va de la force et de la portée d'une politique cohérente avec les orientations économiques actuelles du Québec, qui vise le développement de nouvelles entreprises innovantes partout sur le territoire.

Disons d'abord que le développement de l'acériculture commerciale a changé la donne pour l'économie des produits forestiers au Québec. En effet, elle est devenue une filière économique complète reposant sur une mise en valeur de la forêt qui tranche substantiellement avec les approches et les pratiques économiques conventionnelles en vigueur dans l'industrie forestière depuis au moins deux siècles. Elle constitue en effet un vecteur de diversification des modèles d'affaires reposant sur la mise en valeur de la forêt publique. L'acériculture et les enjeux de développement de la production acéricole constituent en effet des révélateurs exceptionnels du potentiel de ce secteur pour les économies locales et, de surcroît, pour la mise en place de circuits durables d'exploitation de la ressource.

Diversifier les modèles d'affaires reposant sur la forêt publique

Fait notable d'abord, l'économie acéricoforestière repose sur une formule misant sur le développement et la concertation de petites et moyennes entreprises détenues par des propriétaires-exploitants. Conséquemment, l'ancrage de ces entreprises dans les milieux forestiers est avéré : tous les centres de décision du

secteur sont situés au Québec et les investissements sont directement couplés à la mise en valeur à long terme du patrimoine forestier d'ici. Que l'on pense aux segments de l'aménagement sylvicole, de la production, de la transformation, de la distribution et de la promotion des produits acéricoles, ou encore aux organismes de recherche et de développement, aux entreprises de fabrication et d'innovation technologique ainsi que de fournitures en équipements : la filière acéricoforestière déploie des chaînes de valeur partout au Québec, et au bénéfice de l'économie du Québec. Cette filière est un exemple de réussite entrepreneuriale.

Cette maîtrise endogène du modèle a des incidences déterminantes aussi bien sur les variables stratégiques du développement du secteur, soit l'élargissement du bassin d'entreprises acéricoles québécoises, que pour les variables économiques proprement dites, à commencer par la création et l'appropriation de la rente acéricoforestière. La propriété et les centres de décision des entreprises, mais aussi les hauts lieux d'expertises forment ensemble un tissu économique riche qui se démarque de ce qu'on observe dans le reste de l'économie forestière du Québec. Il s'agit d'une force qu'il importe de cultiver et ce devrait être un objectif stratégique explicite du Plan directeur que de viser le soutien à cette économie à travers l'offre de superficies forestières.

Cela contraste fortement avec les formes économiques dominantes dans l'industrie forestière conventionnelle, où les plus gros joueurs sont des sociétés par actions ou des grandes sociétés privées dont les centres de décision (sièges sociaux et identité des détenteurs de capitaux) sont situés ailleurs qu'au Québec. De plus, la rente forestière que capte cette industrie est, pour l'essentiel, peu redirigée vers les économies locales (salaires, approvisionnement et équipements, investissements productifs), puisqu'elle sert davantage la rémunération des détenteurs de capitaux (actions et obligations, principalement), dont la plupart résident ailleurs qu'au Québec¹. Cet état de fait n'est pas récent. Ainsi, dans leurs cas, nous parlons davantage d'une logique de retombées économiques plutôt que de structuration de l'espace entrepreneurial lié à la forêt.

Or, même à ce chapitre, l'économie acéricoforestière se démarque de l'industrie forestière, en particulier dans le cas de l'exploitation des feuillus durs : lorsqu'il est question de comparer la production acéricole à la récolte de bois seulement, il est vraisemblable de penser que la production acéricole génère davantage de retombées économiques à moyen et long terme. Nous sommes perplexes de constater que le portrait de l'industrie forestière présenté dans le Plan directeur, dont les sources d'informations restent au demeurant obscures, ne fait pas état de ce type de considérations, pourtant capitales dans l'arbitrage des usages de la

¹ L'Italien, F., Hanin, F., Duhaime, É. et É. Pineault (2012), « La financiarisation du secteur forestier : le cas de Produits Forestiers Résolu », *Revue Interventions économiques*, 44. En ligne : <http://interventionseconomiques.revues.org/1594>

forêt publique auquel procède le MFFP. Cela soulève plusieurs questions de fond sur les fondements des décisions du ministère en cette matière.

Il importe donc d'évaluer correctement l'ensemble des avantages respectifs de ces modèles pour le développement économique du Québec. Sans les opposer, il convient d'offrir au modèle acéricole un espace entrepreneurial à la hauteur de son potentiel et des avantages économiques qu'il procure et procurera au Québec dans les prochaines décennies. *Ainsi, rien ne justifierait économiquement que le modèle dominant de l'industrie forestière continue d'obtenir une part disproportionnée dans l'octroi de l'usage des terres forestières du domaine de l'État alors qu'un autre modèle aspire à se déployer davantage sur la base de ses réalisations et de son potentiel.*

Il faut dépasser les perspectives de gestion qui ont tendance à les opposer et les mettre en concurrence. C'est le partage de la rente forestière et la distribution équitable des moyens d'en tirer le maximum de valeur ajoutée au service des collectivités qui doit être au cœur de ce que nous appelons la gestion patrimoniale de la forêt². En étendant davantage au domaine public les activités acéricoles et en formalisant des mesures législatives et réglementaires pour encadrer le développement, les effets de cette diversification des modèles d'affaires seront non seulement tangibles et importants, mais également davantage prévisibles. C'est une condition de développement déterminante lorsqu'il s'agit d'intensifier les usages et la mise en valeur des potentiels.

De plus, cela répondrait aux demandes répétées des communautés forestières situées aux limites des forêts du domaine public de voir les entreprises situées sur leur territoire avoir un accès élargi à la rente forestière. Forêt domaniale, forêt habitée, forêt de proximité : autant de formules employées à travers le temps pour désigner cette aspiration à voir une diversification des modèles d'affaires impliquant des entreprises locales, qui trouveront avec un Plan directeur ambitieux une occasion de se concrétiser – du moins partiellement. Un effort de réflexion collective soutenu et éclairé par les ressources scientifiques et gestionnaires s'impose pour qu'une extension substantielle du domaine acéricole en forêt publique soit soumise au débat public en vue de réunir les consensus requis pour un développement mieux concerté. Les milieux municipaux et régionaux doivent impérativement être parties prenantes de cet exercice.

² Laplante, R. et C. Provost (2010), *Le cas de Champneuf et la notion de forêt de proximité*, Rapport de recherche de l'IREC. En ligne : <https://irec.quebec/publications/rapports-de-recherche/le-cas-de-champneuf-et-la-notion-de-foret-de-proximite>

Une économie forestière à valeur ajoutée

D'autre part, en se structurant comme une filière à part entière, l'acériculture a montré que la forêt québécoise peut générer une activité économique d'envergure avec une mise en valeur accrue des lots forestiers. Ainsi, alors que la demande en denrées agroalimentaires est en augmentation continue, de nombreuses occasions de développement sont en voie de s'ouvrir à l'économie acéricoforestière. Ce secteur présente l'un des meilleurs potentiels de croissance agroalimentaire au cours des prochaines années³. Grâce à ses propriétés alimentaires, le sirop d'érable est en voie de se tailler une place enviable sur des créneaux de l'agroalimentaire détenant une valeur ajoutée. Pour faire face à cet engouement, il peut compter sur une organisation de la production qui a donné au marché sa profondeur et lui a ouvert ses perspectives actuelles d'expansion.

Si les producteurs sont en mesure de répondre à la demande en commodités, nous constatons de surcroît que de nouveaux marchés basés sur les produits distinctifs de l'érable sont en voie de s'organiser. Soulignons en effet que la production de sirop d'érable en régie biologique ainsi que les démarches en vue d'obtenir une première appellation distinctive de type « sirop ancestral », menée sous l'égide de la Commanderie de l'érable, constituent deux exemples de développement de produits distinctifs destinés aux grands marchés. Avec l'augmentation de la production de sirop, nous voyons ainsi apparaître une stratification des produits axés sur des procédés à valeur ajoutée dont l'épicentre est et sera au Québec.

Pris comme un tout, le secteur de l'acériculture constitue donc un puissant vecteur de mise en valeur du potentiel forestier qui mise sur le développement de produits à valeur ajoutée. Le MFFP laisse voir, dans les premières pages de son Plan directeur, qu'il a bien saisi cette dynamique de croissance ainsi que le rôle que peuvent jouer les terres publiques dans ce portrait. Nous verrons si l'espace économique qu'il affectera à l'activité acéricoforestière sera cohérent avec cette reconnaissance. Précisons que lorsque nous parlons d'espace économique, nous ne faisons pas seulement référence à des superficies et à des attributions d'entailles ; l'espace économique renvoie plutôt à un cadre institutionnel (soutenu par la loi, les règlements et des programmes de soutien et développement) qui facilite les relations entre les acteurs et rend possible la discussion autour des meilleurs moyens de faire servir la ressource au développement non seulement du secteur, mais aussi du territoire habité par les communautés.

De plus, le fait que l'acériculture se base sur des procédés où la mise en valeur se réalise en continu en « jardinant » la forêt, confère à ce secteur d'activité des qualités économiques indéniables. En fait, c'est toute la nature économique du

³ ÉcoRessources (2017), *L'agriculture au Québec, un potentiel de développement à exploiter. Évaluation du potentiel de croissance 2016-2025 en agriculture et de l'effet de cette croissance sur les retombées économiques du secteur*, Montréal.

patrimoine forestier qui change avec l'acériculture : la forêt devient plus rentable avec des arbres debout qu'avec des arbres couchés. Non seulement cela change-t-il substantiellement les paramètres et horizons économiques de l'activité d'exploitation, mais le « jardinage » de la forêt qu'implique l'acériculture semble davantage en phase avec le caractère multifonctionnel et polyvalent de la forêt. Sans parler des services écosystémiques d'utilité générale qu'une forêt cultivée sur le long terme rendent à la société. Cela s'applique évidemment aussi bien à la forêt privée qu'à la forêt publique.

Encore une fois, sans chercher à opposer l'activité acéricole à l'industrie forestière, il convient de reconnaître le fait que la première est porteuse d'une activité économique susceptible de générer des effets économiques de long terme qui méritent d'obtenir des conditions au moins équivalentes à la seconde. À cet effet, il nous semble essentiel que le Plan directeur prévoie la réalisation d'études sur les effets économiques comparés des différentes filières de produits forestiers, ainsi que leurs impacts respectifs et leur compatibilité avec les autres usages du territoire public (récrétourisme, conservation, production de PFNL, etc.). Cela serait une manière privilégiée, pour le MFFP, de concrétiser sa volonté d'harmoniser les différents usages de la forêt publique.

Proposition n° 1

Le Plan directeur devrait, dans les éléments du portrait et dans les orientations qu'il propose, insister davantage sur le rôle que joue l'acériculture pour la diversification des modèles d'affaires (structures institutionnelles et mode de captation de la rente forestière) dans l'économie de la forêt publique.

À cet égard, les perspectives à élaborer doivent aller au-delà des seules considérations sectorielles et favoriser la réflexion sur la place de l'acériculture dans le développement local et rural à adapter pour tirer le plus grand bénéfice du potentiel de la ressource.

Proposition n° 2

Le Plan directeur devrait prévoir la réalisation et la publication d'études sur les effets économiques comparés des différentes filières de produits forestiers en terres publiques, en particulier celles de l'acériculture et de l'industrie forestière. Ces études devraient inclure une analyse de leurs impacts respectifs et de leur compatibilité avec les autres usages du territoire public.

Ces études devraient servir de soutien à la tenue de débats publics dans des forums qui restent à déterminer, mais qui devraient mobiliser l'ensemble des parties prenantes au développement du secteur et du territoire.

2. Le caractère structurant du secteur acéricole à l'égard des communautés rurales situées en bordure des terres forestières du domaine de l'État

Selon l'IREC, une dimension essentielle est absente des analyses et orientations du Plan directeur : celle qui concerne les effets de l'activité acéricole sur la vitalité des localités forestières, en particulier celles qui sont en bordure des terres publiques.

Il est avéré que l'une des principales composantes de la vitalité économique d'un milieu est son dynamisme entrepreneurial. Or, il faut relever qu'au cours des dernières décennies, le modèle acéricole québécois a généré la création et le maintien de plusieurs centaines d'entreprises, dont la majorité est située dans des localités où les activités liées à la forêt constituent une composante majeure de l'économie. Grâce à des mécanismes facilitant l'entrée de la relève acéricole dans le métier, ce modèle permet de maintenir, voire d'établir de jeunes entrepreneurs dans des régions forestières. Alors que plusieurs MRC situées dans ces régions font face à une dévitalisation de leurs communautés, le développement d'entreprises détenues par des propriétaires-exploitants en acériculture est susceptible de faire une différence socioéconomique importante. Il contribue à l'habitation du territoire et à la revitalisation des milieux ruraux⁴.

De plus, pour des producteurs de bois et leurs entreprises, le développement de l'acériculture commerciale a permis de mettre en place un volet supplémentaire à leur modèle d'affaires, lorsque cela était possible. Cet ajout a notamment joué un rôle contracyclique lorsque les prix du bois étaient défavorables aux producteurs. Sans pouvoir chiffrer le nombre exact, il est vraisemblable de penser qu'une certaine proportion d'entreprises spécialisées dans la production de bois ont éventuellement fait migrer leurs modèles d'affaires vers l'acériculture, offrant davantage de stabilité et de rentabilité à moyen terme que les marchés du bois. Élargir substantiellement l'offre de superficies consacrées à l'acériculture sur les terres publiques contribuerait manifestement à pérenniser cette dynamique, qui favorise l'établissement de la relève entrepreneuriale et le développement des milieux forestiers.

Aussi bien avec l'installation de nouvelles fermes acéricoles qu'avec la consolidation des entreprises forestières indépendantes, il semble évident que plusieurs MRC bénéficieraient d'une extension substantielle de l'activité acéricole dans les terres publiques qui les bordent. Pour plusieurs d'entre elles, cela pourrait même faire une différence déterminante dans le maintien d'une base entrepreneuriale minimale là où des localités forestières présentent des difficultés

⁴ L'Italien, F. (2019), *Le sirop d'érable au Québec : une contribution économique à l'essor des localités*, Fiche technique no 26, IREC. En ligne : <https://irec.quebec/publications/fiches-techniques/le-sirop-derable-au-quebec-une-contribution-economique-a-lessor-des-localites>

sociodémographiques évidentes. Le MFFP ne peut être étranger à ces réalités et il en va de sa responsabilité institutionnelle de les prendre en compte en amont de ses décisions.

Ainsi, nous pensons que le caractère structurant de l'acériculture pour les localités en bordure des terres forestières du domaine de l'État devrait être pris en considération dans le portrait et les orientations du Plan directeur. Alors que l'industrie forestière conventionnelle a eu un effet mitigé, voire déstabilisant ces dernières années sur le développement des communautés forestières (fermetures d'usines de pâtes et papiers dans plusieurs régions forestières, restructurations des activités, diminution des investissements productifs dans les établissements), il en va tout autrement de l'économie acéricoforestière, qui multiplie les réalisations dans ces milieux.

En fait, à sa face même, l'industrie forestière d'aujourd'hui bénéficie d'un accès disproportionné au territoire forestier public lorsque l'on met dans la balance ses effets durables sur l'économie et les communautés locales d'ici. Plus le temps avance, plus il devient clair que les grands joueurs de l'industrie forestière ont davantage un intérêt financier privé (grâce à la capitalisation financière exercée sur les garanties d'approvisionnement) qu'un intérêt productif susceptible de soutenir les bases des économies locales. *L'essor du modèle acéricole québécois permet aujourd'hui d'envisager l'usage du patrimoine forestier public au service des communautés et de l'économie du Québec : le statu quo n'est plus justifiable.*

Ainsi, dans la définition des critères utilisés dans l'arbitrage des superficies consacrées à l'industrie forestière et à l'acériculture, il est essentiel de considérer des indices d'impacts socioéconomiques des activités. Nous pensons ainsi, notamment, mais non exclusivement, à la prise en compte de l'Indice de vitalité économique⁵ des différentes régions. Rappelons que l'indice a été conçu par l'Institut de la statistique du Québec (ISQ) à partir d'indicateurs qui représentent une dimension essentielle de la vitalité économique des territoires, soit :

- le marché du travail (taux de travailleurs de 25 à 64 ans);
- le niveau de vie (revenu médian de la population de 18 ans et plus);
- le dynamisme démographique (taux d'accroissement annuel moyen de la population sur une période de 5 ans).

L'utilisation de cet Indice pourrait ainsi guider les travaux menés sous l'égide du Plan directeur visant l'offre de superficies aux entreprises acéricoles dans le cadre

⁵ Pour en savoir plus, voir : <https://www.mamh.gouv.qc.ca/developpement-territorial/indices-connaissances-et-outils/indices/indice-de-vitalite-economique/>

d'une augmentation de contingent. Il est vraisemblable de penser que toute mesure se traduisant par une augmentation du nombre d'entreprises acéricoles opérant en terres publiques aurait un effet tangible sur les localités où elles sont situées. Une fois un tel modèle et une méthodologie rigoureuse bien élaborés, il deviendrait possible de fixer des objectifs opérationnels mesurables pour définir des objectifs d'accroissement et de distribution sur le territoire d'unités de production viables.

Précisons enfin que cette proposition *ne doit en aucun cas être interprétée par le MFFP comme une invitation à offrir des superficies en régions dévitalisées seulement et maintenir de faibles potentiels acéricoles dans les autres régions : il doit y avoir des opportunités dans toutes les régions pour le lancement de nouvelles entreprises acéricoles*. En réalité, l'objectif d'une prise en considération de l'impact socioéconomique de l'activité vise à appuyer les décisions du MFFP quant à l'accroissement significatif des superficies consacrées à l'acériculture en forêt publique, puisque cette activité a montré qu'elle génère le maximum d'effets structurants sur tout le territoire.

Proposition n° 3

Dans les critères généraux impliqués dans l'arbitrage de l'octroi de superficies entre l'industrie forestière et l'acériculture, le Plan directeur devrait considérer l'impact socioéconomique et le caractère structurant de chacune de ces filières pour les localités en bordure des terres forestières du domaine de l'État susceptibles d'être visées.