



21.463

Initiative parlementaire
Faire des recommandations de prix également pour le bois
de forêts suisses

Rapport de la commission de l'environnement, de l'aménagement du
territoire et de l'énergie (CEATE-E)

du 22 mars 2024

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi fédérale sur les forêts, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

22 mars 2024

Pour la commission,

Le président : Beat Rieder

Condensé

La Suisse compte environ 250 000 propriétaires forestiers contre près de 300 entreprises de transformation du bois. Parmi ces propriétaires, seuls 660 environ sont regroupés en exploitations forestières professionnelles et possèdent les connaissances et le savoir-faire nécessaires pour évaluer le marché du bois brut et planifier en conséquence les interventions effectuées dans les forêts. Pour la grande majorité des propriétaires forestiers, il reste cependant très difficile d'estimer la demande de bois brut et la situation des prix sur le marché.

La modification de la loi sur les forêts proposée dans le présent projet établit les bases légales qui permettront aux branches concernées de définir des prix indicatifs pour le marché du bois brut. Elles offrent une assise en vue de la négociation des prix et garantissent la transparence ; elles permettent en outre de planifier une récolte de bois qui réponde aux besoins et des coupes qui soient couvertes au niveau des coûts.

1 Genèse du projet

La présente initiative parlementaire demande que la loi sur les forêts (loi sur les forêts, LFo)¹ soit modifiée de sorte que les organisations ou les branches concernées puissent convenir de prix indicatifs pour le bois brut (grumes, bois d'industrie, bois d'énergie) récolté dans les forêts suisses.

Par le passé, la Commission du marché du bois (CMB) fixait des prix indicatifs pour le marché suisse du bois rond. En 2019, soupçonnant un accord horizontal sur les prix entre les acteurs de la branche, la Commission de la concurrence (COMCO) a observé la pratique de la CMB. Les organisations regroupées au sein de la CMB, ForêtSuisse et Industrie du bois Suisse ont décidé de renoncer à publier des prix indicatifs après avoir échangé avec la COMCO. Cette dernière a donc mis fin à son observation du marché sans prendre d'autres mesures d'enquête.

Depuis, seules des analyses de prix sont régulièrement publiées a posteriori. Néanmoins, les acteurs de la branche – notamment des propriétaires forestiers qui ne font pas partie d'organisations professionnelles – ont toujours besoin d'informations sur l'évolution du marché et sur les prix pratiqués au sein de la branche. La modification de loi proposée doit permettre aux organisations de la branche actives sur le marché du bois de négocier ensemble, au niveau national ou régional, des prix indicatifs pour le bois brut récolté dans les forêts suisses et de les publier à titre de recommandation, sans risquer l'ouverture d'une procédure en droit des cartels, comme le prévoit, depuis 2004, l'art 8a de la loi fédérale sur l'agriculture (loi sur l'agriculture, LAgr)² pour ce qui est des produits agricoles.

Le 27 janvier 2022, la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie du Conseil des États (CEATE-E) a donné suite à l'initiative parlementaire, à l'unanimité. Son homologue du Conseil national (CEATE-N) s'est ralliée à cette décision, le 25 avril 2022, elle aussi à l'unanimité. Les deux commissions considèrent que la CMB et la publication de recommandations non contraignantes concernant les prix du bois ont fait leurs preuves. Elles sont favorables à l'établissement de bases légales qui permettront, grâce à une organisation analogue, de mieux informer les propriétaires concernés sur la situation du marché du bois et des prix.

La CEATE-E a ensuite élaboré un avant-projet d'acte, en collaboration avec l'Office fédéral de l'environnement (OFEN). Après avoir approuvé l'avant-projet – à l'unanimité – le 28 septembre 2023, la commission l'a envoyé en consultation.

À sa séance du 22 mars 2024, la commission a pris acte des résultats de la consultation : la grande majorité des avis est favorable au projet, ce qui conforte la commission dans ses travaux préparatoires. Celle-ci a adopté le projet sans le modifier et l'a soumis à son conseil.

¹ RS 921.0

² RS 910.1

2 Contexte

2.1 Genèse du projet

La vente de bois est la plus importante source de revenus des propriétaires forestiers et demeure donc une base essentielle pour le financement de la gestion des forêts en vue de garantir toutes les fonctions que celles-ci remplissent. En conséquence, le prix du bois est une valeur décisive quand il s'agit de décider si, et à quel point, des mesures d'entretien et de récolte du bois doivent être réalisées dans une forêt.

En Suisse, les propriétaires forestiers qui sont regroupés en quelque 660 exploitations forestières professionnelles (env. 1 % de tous les propriétaires forestiers) et possèdent généralement de solides connaissances du marché du bois. Les spécialistes de la forêt compétents sont généralement au fait de la demande de bois brut, connaissent les prix qu'ils peuvent demander sur le marché et planifient les interventions dans la forêt en conséquence. Pour le reste des propriétaires forestiers, et en particulier pour les personnes privées, il est en revanche très difficile d'estimer si la demande de bois brut existe réellement sur le marché, quels sont les prix possibles et si les coûts de la coupe de bois peuvent ainsi être couverts.

La Suisse compte environ 250 000 propriétaires forestiers contre près de 300 entreprises de transformation du bois (dont env. 60 grandes et moyennes entreprises). En raison de la structure du marché du bois brut (un grand nombre de vendeurs et peu d'acheteurs), il est essentiel pour les quelque 250 000 propriétaires forestiers suisses, en leur qualité de maillon le plus faible de la chaîne, de disposer d'une information transparente sur les prix pratiqués dans la branche. Ces informations sont toutefois aussi très importantes pour les entreprises qui transforment le bois afin de garantir l'approvisionnement. Les prix indicatifs constituent ainsi des points de repère pour les négociations tarifaires entre les acteurs du marché.

L'échange entre les organisations de la branche doit permettre d'obtenir une vue d'ensemble du marché du bois afin de pouvoir publier les informations sur le développement attendu de l'offre et de la demande. Les informations sur la quantité demandée sont cruciales, car elles évitent des récoltes de bois trop importantes, qui auraient des conséquences négatives sur le marché du bois et sur la gestion des forêts, le bois étant un produit industriel périssable.

L'objectif visé par la présente initiative parlementaire montre certaines similitudes avec ceux de la politique forestière et de la politique de la ressource bois de la Confédération (Politique forestière 2020 ; Politique forestière : visions, objectifs et mesures 2021-2024 ; Politique de la ressource bois 2030). Dans ce contexte, le Conseil fédéral entend principalement garantir une gestion durable des forêts et créer des conditions avantageuses pour une économie forestière et une industrie du bois efficaces et innovantes.

2.2 Résultats de la consultation

Dans le cadre de la procédure de consultation, qui s'est tenue du 28 septembre 2023 au 11 janvier 2024, 60 avis ont été reçus³ : 49 participants, dont 18 cantons et la Conférence pour la forêt, la faune et le paysage (CFP), approuvent le projet. Les

³ https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/66/cons_1

financières (p. ex. forêt de protection, biodiversité forestière et soins aux jeunes peuplements). Ces contributions financières se basent sur une couverture moyenne des coûts, la Confédération et les cantons assumant environ 40 % des coûts chacun. Il existe donc un lien direct entre les prix du bois et les moyens financiers nécessaires du côté de la Confédération et des cantons.

4.2 Conséquences pour le personnel de la Confédération et des cantons

Le nouvel art. 41b LFo habilite les propriétaires forestiers et les acquéreurs de leurs produits au sein d'une branche à négocier des prix indicatifs et à les publier. Ce complément n'entraîne pas de tâche supplémentaire pour la Confédération et les cantons ni de répercussions en matière de personnel.

4.3 Conséquences pour l'économie

Les prix indicatifs représentent un moyen d'améliorer la transparence du marché. Comme le regroupement d'informations relatives au marché et la fixation de prix indicatifs non contraignants ont pour effet de rendre l'entretien des forêts et la récolte de bois plus sûrs, on peut en principe s'attendre à voir l'offre et la demande se stabiliser. La fixation de prix indicatifs pour le bois brut peut accroître la disposition à davantage entretenir les forêts et récolter le bois, ce qui exercerait une influence positive sur la sécurité de l'approvisionnement des entreprises qui transforment le bois et sur le produit intérieur brut du secteur de la forêt et du bois. D'un point de vue économique et concurrentiel, une transparence accrue du marché et des prix pourrait cependant aussi être perçue comme ambivalente. Les gains d'efficacité réalisés grâce à une meilleure information pourraient en effet avoir un impact négatif sur la prospérité en raison de la collaboration étroite entre les acteurs du marché. Il convient ici de souligner que la possibilité de convenir de prix indicatifs prévue à l'art. 41b LFo ne constitue pas un passe-droit général pour des comportements anticoncurrentiels.

4.4 Conséquences pour la société

La disposition accrue à davantage entretenir les forêts et récolter le bois mentionnée au point 4.3 déploierait également des effets positifs en matière de stabilité des forêts et de garantie des fonctions que celles-ci remplissent (art. 1 LFo). Une meilleure conservation des fonctions forestières profite aussi à la société.

4.5 Conséquences pour l'environnement

Comme précisé au point 4.4, des prix indicatifs auraient indirectement une influence bénéfique sur la stabilité des forêts. Une augmentation de la récolte et de la transformation du bois (cf. point 4.3) permettrait aussi d'améliorer l'effet de protection du climat qu'exercent les forêts et le bois et d'accroître la capacité d'adaptation de celles-ci aux changements climatiques.

5 Aspects juridiques

5.1 Conformité à la Constitution et à la loi

Il convient de noter que l'opinion défendue dans la littérature et par la Commission de la concurrence est la suivante : les accords sur des prix indicatifs verticaux peuvent représenter, dans certaines circonstances, des accords illicites au sens de l'art. 5 de loi sur les cartels⁴ (LCart) et d'autres restrictions à la concurrence, des recommandations de prix étant susceptibles d'influencer la fixation des prix par les commerçants et la disposition à payer des consommateurs.

La commission est toutefois d'avis que si les conditions de la réglementation proposée sont respectées, il n'y aura pas de suppression de la concurrence, illicite aux termes de la LCart. Le nouvel art. 41b LFO ne permet pas de déterminer des prix minimaux ou fixes pour le bois brut. Les prix indicatifs sont par ailleurs expressément définis comme étant non contraignants ; par ailleurs, toute pression visant à obtenir le respect des prix recommandés ou toute incitation à observer les prix indicatifs est interdite. Les accords correspondants entre les partenaires de la branche du bois ne peuvent en conséquence pas être poursuivis à titre d'abus relevant du droit de la concurrence en vertu de la LCart (et en particulier sur la base de l'art. 5 LCart).

Même si les recommandations de prix pour le bois brut devaient être perçues comme un accord illicite en matière de concurrence et, partant, comme une dérogation au principe de la liberté économique, la réglementation proposée pourrait être admissible en vertu du droit constitutionnel : il conviendrait alors, dans ce cas, de tenir compte du fait que, selon l'art. 94, al. 4, de la Constitution⁵ (Cst.), les dérogations au principe de la liberté économique, et en particulier aussi les mesures visant à supprimer la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Cst. Il ressort du développement de l'initiative parlementaire que l'art. 8a LAgr sert de modèle à la réglementation proposée pour la LFO. Concernant le domaine agricole, l'art. 104, al. 2, Cst. prévoit expressément la possibilité de déroger au principe de la liberté économique. Il n'existe certes pas de réglementation expresse à ce sujet dans le domaine de l'économie forestière (art. 77 Cst.) ; toutefois, l'art. 103 Cst. dispose que la Confédération peut promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence et peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique. Ainsi, même s'il fallait partir du principe que les recommandations de prix dont il est question ici contreviennent au principe de la liberté économique, l'intervention pourrait, dans certaines circonstances, être justifiée par l'art. 103 Cst.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Aucune obligation internationale n'incombe à la Suisse dans ce domaine.

⁴ RS 251

⁵ RS 101

5.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., ces dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. La compétence de l'Assemblée fédérale découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Le projet est sujet au référendum facultatif (art. 141, al. 1, let. a, Cst.).

5.4 Frein aux dépenses

Le projet ne contient pas de dispositions relatives aux subventions et ne prévoit ni crédits d'engagement ni plafonds de dépenses. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

5.5 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne comporte pas de dispositions légales relatives à des subventions ni ne prévoit de demandes de crédits d'engagement ou de plafond de dépenses. Les principes établis dans la loi sur les subventions ne s'appliquent donc pas dans le cas présent.

5.6 Délégation de compétences législatives

Le projet ne prévoit pas de nouvelle norme de délégation qui admettrait l'édiction de réglementations indépendantes au niveau de l'ordonnance.

5.7 Protection des données

Le projet n'a aucune pertinence du point de vue de la protection des données.