

Chapitre 6

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

Terres à bois privées

Contenu

Contexte	109
Étendue	110
Résumé des résultats	111
Mandat et responsabilités	112
Efficacité des programmes visant les terres à bois privées	137

Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

Terres à bois privées

Contexte

6.1 Le Nouveau-Brunswick est la province la plus boisée du Canada, 85 % de son territoire étant recouvert de forêt. Cette forêt est un legs important. À notre avis, le gouvernement a le devoir de veiller à ce que les ressources forestières soient aménagées de façon à assurer une ressource durable pour l'ensemble de ses citoyens.

6.2 Trois grands groupes de propriétaires gèrent actuellement les forêts du Nouveau-Brunswick. La Couronne est le propriétaire le plus important, avec 47 % des terres à bois productives du Nouveau-Brunswick. Viennent ensuite les propriétaires de boisés privés, avec 30 %, suivis des usines et des transformateurs de produits du bois, avec 21 %. En plus de représenter 98 % des forêts productives, ces groupes ont aussi leur importance en raison des différences dans leurs buts à l'égard de la ressource¹.

6.3 La majorité des terres forestières de la Couronne sont gérées par le gouvernement provincial par l'entremise de dix ententes d'aménagement forestier conclues avec des entreprises forestières. Les objectifs visés pour les terres de la Couronne sont énoncés au paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Cette disposition de la loi énumère plusieurs objectifs pour les terres de la Couronne, y compris le maintien des habitats du poisson et du gibier ainsi que la récolte et le renouvellement des ressources en bois.

6.4 On appelle communément *tenures libres industrielles* les terres qui appartiennent aux usines et aux transformateurs de produits du bois. L'objectif principal visé pour ces terres est l'optimisation de leur valeur pour les installations de transformation du bois.

6.5 Les boisés privés sont généralement des étendues de terres plus petites que les tenures libres industrielles. Les propriétaires de boisés entretiennent leurs terres à diverses fins, par exemple pour la pratique

1. Les pourcentages ont légèrement changé à la suite de l'achat de terres boisées par la Couronne. Les nouveaux pourcentages ne sont pas encore connus.

de loisirs, le tourisme ou, possiblement, la récolte du bois. Ces boisés appartiennent à un large éventail de Néo-Brunswickois dont les objectifs, les ressources et les capacités d'aménagement diffèrent.

6.6 L'objectif ultime de tous les intervenants dans l'industrie forestière est l'augmentation ou le maintien des avantages qui sont tirés de la ressource, quels qu'ils soient. Au cours de la dernière décennie, on a assisté à une hausse considérable de la demande de produits forestiers et de leur valeur. Cette situation a exercé beaucoup de pression sur la ressource et mis en évidence la nécessité d'une planification soignée pour assurer le maintien de ces avantages. La capacité des installations de transformation actuelles, un approvisionnement durable en bois d'œuvre et la demande future prévue sont des aspects cruciaux.

Étendue

6.7 Étant donné l'importance de l'industrie dans le bien-être social et économique de la province, nous avons décidé d'entreprendre un projet dans le domaine. Le paragraphe 3(2) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* précise que « Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Nous avons donc décidé de commencer par l'examen de la source principale d'approvisionnement.

6.8 Dans le cours de notre vérification, nous avons examiné les mesures législatives du Nouveau-Brunswick ainsi que celles de la Nouvelle-Écosse et du Maine. Nous avons aussi interviewé des représentants des sept offices locaux de commercialisation des produits forestiers, des représentants de deux importants transformateurs du bois, la New Brunswick Forest Products Association, la Fédération des Propriétaires de Lots Boisés du Nouveau-Brunswick et le ministère de la Conservation du Maine. Nous avons été en étroite communication avec des employés du ministère s'occupant d'aménagement forestier et avec la Commission des produits forestiers et pris la parole à une réunion du conseil de la Commission des produits forestiers. Notre vérificateur principal sur place a aussi assisté à un congrès sur la certification des forêts, qui a eu lieu à Fredericton en février 2000.

6.9 Notre objectif était de déterminer si des mécanismes et des méthodes appropriés sont en place pour « encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale [durable] d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Dans le cadre de nos responsabilités en matière de rapport sur l'« efficacité », nous avons également voulu savoir si des mesures adéquates sont en vigueur pour déterminer l'atteinte des buts et des objectifs du programme.

6.10 Pour nous aider dans la réalisation de notre travail, nous avons élaboré les cinq critères de vérification suivants :

- *La Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements doivent clairement définir les responsabilités du ministère à l'égard des terres à bois privées.*
- *Le ministère doit avoir des buts et des objectifs pertinents pour assumer les responsabilités que lui confèrent la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements à l'égard des terres à bois privées.*
- *Les programmes, les directives et les procédures doivent être compatibles avec la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements en ce qui concerne les terres à bois privées.*
- *Le ministère doit surveiller les résultats des programmes qui visent les terres à bois privées et prendre des mesures correctrices lorsqu'il y a lieu.*
- *Le ministère doit avoir en place des méthodes de rapport sur l'efficacité des programmes visant les terres à bois privées.*

Résumé des résultats

6.11 La Loi sur les terres et forêts de la Couronne a besoin d'attention. Certaines définitions et dispositions sont vagues et confuses. Il s'ensuit que le ministère n'a pas réussi à articuler un mandat clair pour les terres à bois privées de la province.

6.12 D'autres lois ont des répercussions sur les terres à bois privées. Le ministère devrait voir s'il y aurait lieu de regrouper en une seule loi toutes les mesures législatives visant les terres à bois privées.

6.13 Le ministère n'a pas établi de buts et d'objectifs ayant trait à ses responsabilités à l'égard des terres à bois privées.

6.14 Les programmes du ministère sont compatibles avec les mesures législatives qui les régissent. Nous avons toutefois noté que les propriétaires fonciers ne rendent pas compte des fonds qu'ils reçoivent du ministère pour des activités sylvicoles. De plus, l'abolition prévue du service de consultation forestière du ministère pourrait avoir des conséquences néfastes sur l'aménagement des terres à bois privées.

6.15 Le ministère n'obtient pas les informations opportunes et exactes qui lui permettraient de surveiller les activités de récolte sur les terres à bois privées. Il n'a aucun mécanisme de suivi pour le bois qui n'est pas vendu par l'entremise d'un office de commercialisation, et il ne surveille pas les ventes hors province de bois provenant des terres à bois privées.

6.16 Les informations présentées dans le rapport annuel du ministère ne sont pas suffisantes pour permettre au lecteur d'évaluer l'efficacité des programmes du ministère visant les terres à bois privées.

Mandat et responsabilités

6.17 Notre premier critère était le suivant :

La Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements doivent clairement définir les responsabilités du ministère à l'égard des terres à bois privées.

6.18 Avec le premier critère, nous cherchions à savoir si la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* fournit au ministère une indication ou un mandat clairs sur son rôle à l'égard des terres à bois privées. La première étape dans la détermination des buts à réaliser et de la manière dont ils doivent être réalisés est d'avoir une idée exacte du mandat établi par loi.

6.19 En plus de déterminer les responsabilités du ministère, nous voulions aussi savoir si la loi comporte des dispositions dans lesquelles l'orientation donnée au ministère n'est pas claire. Un mandat qui n'est pas clair peut mener des ministères à consacrer un temps et des ressources considérables à des aspects vers lesquels les mesures législatives ne les orientent pas. Des mesures législatives qui manquent de clarté peuvent également faire qu'une organisation néglige ou traite incorrectement des domaines dans lesquels elle est censée intervenir.

6.20 Nous avons aussi voulu déterminer si d'autres mesures législatives ont des conséquences importantes sur les responsabilités du ministère à l'égard des terres à bois privées. Le critère porte sur la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et précise que la loi doit « clairement définir » les responsabilités du ministère. À notre avis, l'une des composantes d'une définition claire est son aspect complet. En d'autres termes, si d'autres mesures législatives ont un rôle important dans la définition du mandat du ministère, on peut alors dire que la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* ne définit pas clairement les responsabilités du ministère, car il faut consulter d'autres mesures législatives.

Notre conclusion sur le critère

6.21 À notre avis, il est partiellement satisfait au critère.

6.22 En vertu du paragraphe 3(2) de la loi, le ministre a effectivement le mandat d'« encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Pour s'acquitter de son mandat, le ministre peut, « avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, instaurer des programmes à ces fins ».

6.23 La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* confère des responsabilités très précises au ministre, dont la surveillance des plans d'exploitation et, en particulier dans le cas des boisés privés et des tenures libres, la surveillance de la récolte prévue et réelle. Le ministre doit également examiner le prix demandé pour le bois de la Couronne pour s'assurer qu'il correspond à la juste valeur marchande, ce qui a des

conséquences évidentes sur le fait d'« encourager l'aménagement des terres à bois privées ».

6.24 Malgré tout, plusieurs facteurs nous empêchent d'en arriver à une conclusion positive. D'abord, la loi est plutôt vague dans l'énoncé de certaines définitions, en particulier en ce qui concerne les termes « terres à bois privées », « terres privées » et « partage historique du marché ». De plus, la loi n'utilise pas très clairement le terme « source principale ». Par ailleurs, elle ne dit pas grand-chose sur les responsabilités relatives aux terres privées de 5 000 hectares. Il y a également une possibilité de conflit intrinsèque entre les termes « approvisionnement proportionnel » et « rendement continu ».

6.25 Ensuite, trois autres mesures législatives importantes confèrent au ministre la responsabilité des terres à bois privées. Enfin, malgré ce qui semble être un mandat clair et déterminant assorti de plusieurs responsabilités précises, le personnel qui met la loi en application semble incertain du mandat du ministère en rapport avec les terres à bois privées. Il semble largement limiter ses efforts aux boisés privés.

Définition du terme « terres à bois privées »

6.26 Le terme « terres à bois privées », bien qu'employé dans la loi, n'y est pas défini explicitement. Et bien qu'il ne soit pas défini, le terme semble différencier les terres à bois privées des terres publiques, c'est-à-dire les terres de la Couronne.

6.27 L'article 3, qui se trouve à la section « Application générale de la loi », semble énoncer un « objet » ou un « mandat », comme on en trouve couramment dans d'autres lois. L'article comporte deux paragraphes distincts. Le premier, le paragraphe 3(1), décrit six responsabilités générales du ministre à l'égard des terres de la Couronne. Le second, le paragraphe 3(2), expose le mandat général du ministre à l'égard des terres à bois privées – c'est-à-dire les terres autres que celles de la Couronne. En d'autres termes, les « terres à bois privées » sont à peu près toutes les terres qui ne sont pas publiques et qui n'appartiennent pas à la Couronne.¹

6.28 La loi renvoie à trois catégories distinctes ou trois genres de terres autres que les terres de la Couronne, catégories qui semblent former ce qu'on pourrait raisonnablement appeler les terres à bois privées. Ces trois catégories sont :

- les boisés privés,
- les tenures libres,
- les terres privées formant un total de 5 000 hectares qui appartiennent à une personne.

1. Nous savons que le gouvernement fédéral est propriétaire d'environ 1 % des terres boisées de la province. Mais, à des fins de simplicité, ces terres sont ici exclues de la discussion.

6.29 À notre avis, toutefois, il y aurait peut-être lieu pour le ministère de modifier la loi pour clarifier les définitions. Premièrement, il faut noter que les mots « plus de » ou « au moins » semblent avoir été omis par inadvertance de la définition du troisième volet des terres à bois privées, à savoir des terres privées formant un total de 5 000 hectares qui appartiennent à une personne. Il est peu probable que les propriétaires fonciers de la province qui possèdent des terres forestières ayant une superficie exacte de 5 000 hectares soient très nombreux.

6.30 Deuxièmement, la définition renvoie à « une personne ». Les terres pourraient être sous le contrôle d'un groupe de personnes, tel qu'une compagnie ou une organisation à but non lucratif, et avoir les mêmes conséquences sur la forêt et son écosystème. Le terme « une personne » devrait être remplacé par « une personne ou détenues en commun par un groupe de personnes ou une compagnie ».

6.31 Le terme « terres privées » semble utilisé de différentes manières dans la loi. Dans un cas, « terres privées » est un terme combiné qui représente les boisés privés et les terres de 5 000 hectares appartenant à une seule personne. Ailleurs dans la loi, le terme « terres privées » serait utilisé comme un synonyme du terme « terres à bois privées ». L'article 5, qui porte sur les fonctions des agents du service forestier, note que l'agent peut « pénétrer sur des terres privées chaque fois que l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi l'exige ». Comme l'article ne mentionne pas séparément les tenures libres, nous avons supposé que l'intention de l'article est de permettre à l'agent du service forestier de pénétrer sur n'importe laquelle des catégories de terres à bois privées. Il ne semblerait pas logique de restreindre l'accès de l'agent du service forestier à une catégorie de terres à bois privées.

6.32 De même, dans un article de la loi qui traite de la protection de la forêt, il est précisé que « Le Ministre peut protéger des incendies, des insectes et des maladies des forêts se trouvant sur les terres de la Couronne, sur d'autres terres dévolues à la Couronne ou sur des terres privées ». La disposition prévoit que le ministre peut protéger toutes les forêts de la province. Les incendies ne s'arrêtent pas à la limite séparant une terre de la Couronne d'une tenure libre.

Généralités et élaboration du mandat

6.33 La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* a été sanctionnée en 1980 après de vastes consultations. Un élément clé du consensus qui en a découlé est que la Couronne devrait être le fournisseur « résiduel » de bois pour les installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick.

6.34 Le principe est implicite au paragraphe 3(2) de la loi, qui se lisait à l'époque comme suit :

Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale

d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province et peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, instaurer des programmes à ces fins.

6.35 Il s'agit de l'article de la loi qui a défini le mandat global du ministère à l'égard des terres à bois privées de 1980 à 1992. L'expression « compatible avec le paragraphe 29(7.1) », qui figure dans le paragraphe aujourd'hui, a été ajoutée en 1992; nous faisons des observations à ce sujet plus loin dans le chapitre.

Sens du terme « principal »

6.36 Ce qu'on entend par « principal » au paragraphe 3(2) n'est pas défini dans la loi. Le *Petit Robert* définit « principal » comme « le premier parmi plusieurs » et « le plus important ». Si l'on retient « le plus important » comme définition de « principal », on comprend alors que l'approvisionnement en provenance des trois catégories de terres à bois privées constitue la source de bois la plus abondante pour les installations de transformation du bois de la province. Voilà qui est compatible avec le concept de « terres de la Couronne comme source résiduelle » à la base de l'élaboration de la loi. Ce sens est également compatible avec les observations que nous présentions dans le *Rapport du vérificateur général* de 1988. Dans notre section sur l'aménagement des forêts, nous discutons des diverses hypothèses dont s'était servi le ministère pour déterminer le niveau des activités sylvicoles sur les terres de la Couronne. L'utilisation des terres de Couronne comme source résiduelle d'approvisionnement était l'une des hypothèses clés du modèle du ministère.

6.37 Les rôles respectifs des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement et des terres de la Couronne comme source résiduelle prennent leur sens si l'on considère les multiples utilisations des terres de la Couronne qui sont prescrites dans la loi. Le ministre est chargé de « de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne ». Le paragraphe 3(1) énumère six utilisations différentes pour les terres de la Couronne, dont une seule renvoie à la récolte et au renouvellement des ressources en bois sur ces terres. Les autres utilisations ont trait au maintien des habitats du poisson et du gibier, à l'accès du public et aux loisirs en forêt. La Couronne doit donc trouver un équilibre parmi les différents objectifs en matière de forêts.

6.38 De 1980 à 1992, les terres à bois privées ont effectivement été la source majeure ou principale d'approvisionnement, sauf durant deux exercices. En 1988-1989 et en 1991-1992, les terres à bois privées ont assuré la moitié de l'approvisionnement en bois aux installations de transformation du bois de la province, et les terres de la Couronne (ou publiques), l'autre moitié. Nous avons aussi examiné les statistiques sur l'utilisation du bois de 1960 à 1980. Durant cette période de 20 ans, l'approvisionnement venant des terres de la Couronne a dépassé celui

des terres à bois privées à trois reprises seulement. En d'autres termes, avant 1992, il était clair que, prises ensemble, les terres à bois privées constituaient la source principale d'approvisionnement des installations de transformation du bois de la province, et ce tant selon la loi que dans les faits.¹

6.39 Avant 1992, le ministère exigeait la signature de contrats avec les propriétaires de boisés privés (par l'entremise de leurs représentants, les sept offices de commercialisation et les associations de producteurs) avant de permettre la récolte du bois sur les terres de la Couronne. Ou encore, les parties devaient à tout le moins participer à un processus d'arbitrage avant que la Couronne ne leur accorde l'accès à son bois.

6.40 Jusqu'en 1992, le concept de « boisés privés en premier » était expressément prévu au paragraphe 29(5) de la loi. À l'époque, le paragraphe se lisait comme suit :

29(5) Un plan de fonctionnement doit, pour une période de cinq ans,

a) déterminer dans l'ordre de priorité suivant, le volume d'approvisionnement en bois qui doit être utilisé dans tout établissement de transformation du bois du titulaire d'un permis ou d'un sous-permis et devant provenir

- (i) d'associations de producteurs de la province,*
- (ii) des tenures libres que possède ou contrôle le titulaire du permis,*
- (iii) d'autres sources à l'intérieur ou à l'extérieur de la province,*
- (iv) au moyen d'échange de bois ou de produits dérivés du bois,*
- (v) des terres de la Couronne*

6.41 En 1992, les mots « dans l'ordre de priorité suivant » ont été retirés de la sous-section 29(5). Dans les faits, le libellé d'avant 1992 précisait un ordre de priorité pour l'approvisionnement, les boisés privés (représentés par les associations de producteurs) étant les premiers sur la liste, suivis des tenures libres, puis des autres sources. On peut présumer que les autres sources comprenaient les terres privées de 5 000 hectares. Le bois des terres de la Couronne venait en dernier. Jusqu'en 1992, les terres à bois privées étaient non seulement « les plus importantes », mais aussi « les premières ». Elles étaient la source principale dans les deux sens du terme.

1. Depuis 1992, la tendance s'est maintenue. Durant toutes les années sauf une, les terres à bois privées ont assuré plus de 50 % de l'approvisionnement.

Complications découlant des modifications apportées à la loi en 1992

6.42 Le concept des « boisés privés en premier » a fourni aux propriétaires de boisés privés et aux sept offices de commercialisation qui les représentaient un certain pouvoir de négociation dans l'établissement des prix du bois. Nous croyons comprendre que, dans certains cas, les installations de transformation du bois percevaient la négociation et l'arbitrage comme un mécanisme trop lourd. Au cours du débat de 1992 à la Chambre sur les modifications proposées à la loi, le ministre de l'époque avait affirmé qu'il s'était produit deux ou trois cas où des différends étaient survenus en regard de l'ancienne loi.

6.43 D'après ce que nous comprenons, les installations de transformation du bois affirmaient que la menace de restreindre leur accès au bois des terres de la Couronne favorisait injustement les offices de commercialisation. Étant donné que les terres de la Couronne sont le plus large fournisseur unique – la récolte y étant clairement plus abondante que sur chaque tenure libre ou boisé privé pris séparément et l'approvisionnement y étant presque égal au total des deux catégories regroupées –, bon nombre d'usines ne peuvent fonctionner sans le bois des terres de la Couronne. Dans les faits, en bloquant l'accès au bois jusqu'à la mise en vigueur de contrats ou de modalités d'arbitrage avec les boisés privés, la Couronne avait remis aux offices de commercialisation un outil de négociation important.

6.44 On peut, bien sûr, avancer que c'est exactement ainsi que la loi est censée fonctionner dans son application. La Couronne ne devrait pas dominer le marché, puisqu'il est tenu d'encourager les terres à bois privées en tant que source principale d'approvisionnement en bois. Étant donné l'ampleur de ses avoirs, qui en fait le fournisseur le plus important, la Couronne pourrait essentiellement fixer le prix du marché si elle y était en premier. Elle pourrait facilement devenir le fournisseur dominant, le fournisseur de premier choix. En conséquence, en retenant l'accès au bois des terres de la Couronne jusqu'à l'achèvement des négociations des contrats entre les offices de commercialisation et les usines, la Couronne permettait à d'autres forces du marché d'établir un prix. Cela aurait quelque peu compensé sa position de fournisseur dominant.

6.45 Le principe se trouve dans un document de travail de 1990 préparé par l'ancien ministre Morris Green et intitulé *Les boisés privés : éléments d'action pour l'avenir*. Le document discute de l'orientation prise par le ministère sur la question de l'approvisionnement principal. Il note que l'approche du ministère visait à assurer des marchés stables aux propriétaires de boisés privés et à faire en sorte que le bois de la Couronne n'entre pas en concurrence déloyale avec la ressource des boisés. En d'autres termes, le document incitait les propriétaires de boisés privés à faire leur part pour s'assurer que les terres à bois privées sont la source principale d'approvisionnement.

6.46 Quoiqu'il en soit, la situation avait atteint un point tel que la loi a été modifiée. D'après ce que nous comprenons, la pression des usines et de certains propriétaires de boisés privés qui souhaitaient éviter les offices et vendre leur bois directement a mené aux modifications. La menace des offices de commercialisation de restreindre en fin de compte l'accès au bois de la Couronne était perçue comme contraire au principe d'ouverture du gouvernement de l'époque.

6.47 Un ajout au paragraphe 3(2) de la loi a modifié l'influence que les offices de commercialisation et les propriétaires de boisés privés avaient sur le bois de la Couronne. La modification comprend un renvoi à un nouveau paragraphe 29(7.1), ajouté à la définition du mandat du ministre à l'égard des terres à bois privées. Le paragraphe 3(2) se lit maintenant comme suit :

*Le Ministre doit encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province **compatible avec le paragraphe 29(7.1)** et peut, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, instaurer des programmes à ces fins. (c'est nous qui soulignons pour illustrer la modification à la loi)*

6.48 Plus loin, le paragraphe 29(7.1) précise ceci :

Le Ministre, au cours du processus d'approbation d'un plan d'exploitation en vertu du paragraphe (7), doit s'assurer que les terrains boisés privés constituent une source d'approvisionnement en bois compatible avec les principes a) d'approvisionnement proportionnel, et b) de rendement continu.

6.49 Ce court énoncé – **compatible avec le paragraphe 29(7.1)** – ajoute un tout autre élément au mandat. Cependant, le paragraphe 29(7.1) mentionne uniquement les « boisés privés ». Il exclut les « tenures libres » et « les terres forestières formant un total de cinq mille hectares qui appartiennent à une personne » des « terres à bois privées ».

6.50 Le ministère nous a informés que l'expression « approvisionnement proportionnel » a été à la base du changement dans la position de négociation des offices de commercialisation. Aux yeux du ministère, il n'était plus nécessaire que les propriétaires de boisés privés soient la première (ou principale) source d'approvisionnement des usines. Il suffisait que la proportion de boisés privés soit respectée pour que le ministère s'acquitte de sa responsabilité. Les contrats n'étaient plus nécessaires. Les usines pouvaient accéder au bois de la Couronne.

Interprétation actuelle par le ministère de son mandat

6.51 Au début de notre vérification, les représentants du ministère ont déclaré ne pas avoir un mandat clair pour les trois catégories de terres à bois privées.

6.52 Il est arrivé dans nos discussions que le ministère exprime le point de vue selon lequel l'expression « approvisionnement proportionnel » supprime le renvoi à la « source principale » dans le paragraphe 3(2), bien que l'approvisionnement proportionnel ait trait à seulement l'une des trois catégories de terres à bois privées nommées dans la loi. D'après le ministère, son rôle est maintenant de faire en sorte que les boisés privés trouvent des marchés pour leur bois. On pourrait dire qu'il s'agit d'un objectif strictement économique. Ce n'est pas une approche qui cherche à encourager « l'aménagement des terres à bois privées ». On suppose que, si les boisés privés peuvent vendre leurs produits, aucune mesure n'est nécessaire.

Notre opinion sur le mandat global

6.53 À notre avis, le mandat global tel qu'énoncé dans le paragraphe 3(2) est d'« encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». De plus, le ministre peut, pour réaliser ce mandat, avec l'approbation du lieutenant-gouverneur en conseil, « instaurer des programmes à ces fins ». Le renvoi de 1992 au paragraphe 29(7.1) ne fait que confier une responsabilité supplémentaire au ministre relativement à une catégorie en particulier de terres à bois privées, à savoir les boisés privés. Nous constatons que cette responsabilité supplémentaire est très précise et n'est pas fidèle au thème général du paragraphe 3(2), qui est d'« encourager l'aménagement des terres à bois privées » en instaurant des programmes à ces fins.

6.54 Dans nos discussions avec le ministère, nous avons eu l'impression que les changements de 1992 ont été apportés rapidement. Les conditions étaient telles qu'on a cherché une solution rapide pour réagir à l'influence des offices de commercialisation sur l'accès au bois de la Couronne. A posteriori, il aurait probablement été préférable de trouver un autre moyen de traiter la question, au lieu d'ajouter cette responsabilité supplémentaire visant seulement l'une des catégories de terres à bois privées au mandat général du ministère visant toutes terres à bois privées. La modification est clairement déplacée. Elle ajoute à un objectif ou mandat de haut niveau de la loi un renvoi à une responsabilité administrative détaillée portant sur une seule catégorie de terres à bois privées.

Responsabilités particulières à l'égard des boisés privés

6.55 Nous avons noté que le paragraphe 29(7.1) de la loi mentionne une responsabilité particulière que le ministre doit assumer à l'égard des boisés privés en encourageant l'aménagement. Le paragraphe renvoie au plan d'exploitation que les installations de transformation du bois titulaires d'un permis de la Couronne doit déposer chaque année. Le plan d'exploitation est l'une des exigences auxquelles doivent se

conformer les titulaires de permis pour avoir une entente d'aménagement forestier visant des terres de la Couronne. Le plan décrit les projets du titulaire de permis en ce qui concerne le volume de bois qu'il transformera dans ses installations ainsi que les sources d'approvisionnement de ce bois.

6.56 Pour ce qui est des responsabilités du ministre à l'égard des boisés privés, les deux termes clés du paragraphe 29(7.1) sont « approvisionnement proportionnel » et « rendement continu ». La loi définit ainsi l'approvisionnement proportionnel :

le partage équitable entre les sources d'approvisionnement en bois [...] basé sur un partage historique du marché d'approvisionnement d'un établissement de transformation du bois;

6.57 Ni la loi ni les règlements ne définissent ce qu'est un partage historique du marché. Voilà qui semble un oubli assez important. Le ministère a établi un partage historique du marché pour la dernière fois en 1992, en fonction de la part moyenne du marché par usine sur une période de cinq ans (1986-1990). Ces chiffres de 1990 n'ont peut-être plus aucune pertinence par rapport au partage actuel du marché ou aux conditions actuelles du marché.

6.58 La loi ne définit pas ce qu'est le rendement continu ou durable. En anglais, l'expression « *sustained yield* », rendue en français par « rendement continu » dans la loi, est consignée dans les dictionnaires généraux. Selon le *Gage Dictionary of Canadian English*, le rendement continu ou durable est :

dans l'aménagement des forêts, des pêches, etc., le principe du maintien d'un rendement stable par l'assurance d'une croissance ou d'une augmentation annuelle qui correspond au moins à la production annuelle. [Traduction.]

6.59 Nous pouvons donc constater que le ministre a maintenant le devoir de surveiller deux aspects de la récolte prévue sur les boisés privés. Premièrement, la proportion de l'approvisionnement en bois en provenance des boisés privés par rapport aux autres sources néo-brunswickoises pour chaque « établissement de transformation du bois » doit respecter le « partage historique du marché d'approvisionnement ». Deuxièmement, pour être durables, les boisés privés doivent prévoir un taux de croissance annuel qui est au minimum l'équivalent de la récolte prévue. De plus, l'examen par le ministre des plans d'exploitation de chaque titulaire de permis est un moyen qui permet d'évaluer ces exigences chaque année.

6.60 On pourrait avancer que l'approvisionnement proportionnel et le rendement continu sont deux objectifs contradictoires. Ainsi, si

l'approvisionnement en bois en provenance des terres de la Couronne, des tenures libres ou des terres privées d'un « établissement de transformation du bois » augmente, l'approvisionnement en provenance des boisés privés devra aussi augmenter pour demeurer « proportionnel », ce qui pourrait porter l'approvisionnement en provenance des boisés privés à un niveau qui n'est pas durable. Il n'est pas clair comment un tel conflit serait résolu.

Responsabilités relatives à la surveillance du rendement réel

6.61 Le paragraphe 29(7.2) fournit également des instructions claires au ministre au sujet des boisés privés. Le paragraphe se lit comme suit :

Si, au cours du processus d'approbation d'un plan d'exploitation d'un titulaire de permis en vertu du paragraphe 29(7), le Ministre détermine qu'un titulaire de permis ou de l'un quelconque des sous-permis a, relativement au bois utilisé dans un établissement de transformation du bois au cours de l'année précédente, fait défaut d'acheter quatre-vingt-dix-huit pour cent ou plus de la proportion à être utilisée dans tout établissement de transformation du bois en provenance de terrains boisés privés spécifiée par le plan d'exploitation pour cette année, le Ministre peut modifier le plan d'exploitation de ce titulaire de permis pour l'année subséquente, en réduisant le volume en bois qui peut être pris par le titulaire de permis ou les titulaires de sous-permis ou les deux, des terres de la Couronne dans l'année subséquente par un volume égal à la proportion qui manque pour atteindre le volume en bois qui aurait dû être acheté en provenance des terrains boisés privés l'année précédente.

6.62 Le paragraphe exige du ministre qu'il compare la quantité de bois achetée des boisés privés au plan d'exploitation des usines qui récoltent également du bois sur les terres de la Couronne. Si l'utilisation de bois provenant des boisés privés est inférieure à 98 % de la consommation prévue, le ministre peut réduire l'allocation de la Couronne. Cette responsabilité de surveillance accentue l'importance des boisés privés à titre de source d'approvisionnement. Le paragraphe 29(7.1) confie au ministre la responsabilité de veiller à ce que les plans d'exploitation incluent les boisés privés en tenant compte de l'approvisionnement proportionnel et du rendement continu. De plus, le paragraphe 29(7.2) exige du ministre qu'il s'assure que les achats de bois correspondent au minimum à 98 % de la quantité établie dans le plan.

Responsabilités du ministre à l'égard des tenures libres

6.63 Comme nous l'avons noté, le paragraphe 3(2) de la loi confère clairement au ministre la responsabilité d'encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois. En vertu de ce mandat, le ministre a effectivement des responsabilités directes à assumer à l'égard des tenures libres. Ces

responsabilités sont précisées dans divers articles de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

Surveillance de la coupe prévue et de la coupe réelle

6.64 Dans nos observations susmentionnées concernant les boisés privés, nous avons discuté des plans d'exploitation préparés par les titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne. L'alinéa 29(5)b(ii) de la loi note que le titulaire de permis doit informer le ministre de l'approvisionnement en bois prévu pour ses usines provenant des tenures libres qui lui appartiennent ou qui sont placées sous son contrôle. L'article 39 de la loi ajoute ceci :

Chaque année, le trente juin au plus tard, le titulaire d'un permis doit fournir au Ministre un rapport indiquant [...] b) le volume de bois par espèce et catégorie, récolté sur les tenures libres appartenant au titulaire d'un permis et ses titulaires de sous-permis ou placées sous leur contrôle

6.65 Pris ensemble, ces articles permettent au ministre de surveiller la coupe réelle par rapport à la coupe prévue sur les tenures libres.

Surveillance des objectifs non reliés au bois

6.66 Le paragraphe 40(1) semble dire que le ministre a, à l'égard des tenures libres qui appartiennent à une compagnie qui fait la coupe du bois sur des terres de la Couronne, la responsabilité de s'assurer que d'autres objectifs non reliés au bois sont poursuivis. Le paragraphe se lit comme suit :

À la demande du Ministre, le titulaire d'un permis doit, à ses frais, préparer, si nécessaire, un plan courant d'aménagement et un plan courant d'exploitation relativement aux tenures libres qu'il possède ou contrôle et lui en fournir une copie; ces plans doivent être préparés sous la même forme que les plans d'aménagement et d'exploitation préparés pour les terres de la Couronne et contenir les mêmes renseignements que ceux-ci.

6.67 L'article 45 de la loi prévoit une disposition presque identique visant les tenures libres qui appartiennent aux titulaires de sous-permis.

6.68 Il semblerait que, si le ministre trouve que les résultats de la surveillance qu'il exerce en vertu du paragraphe 40(1) ne sont pas satisfaisants, le ministère pourrait se servir de l'accès au bois de la Couronne comme un important incitatif en faveur de l'apport d'améliorations. Cependant, on nous a informés que le ministre ne demande pas de plans d'aménagement et d'exploitation pour les tenures libres. Il est clair qu'une partie du mandat du ministre ne semble pas réalisé.

Responsabilités particulières à l'égard des biens-fonds de 5 000 hectares appartenant à une personne

6.69 La troisième catégorie de terres à bois privées est ce que la loi définit comme « des terres forestières formant un total de cinq mille hectares qui appartiennent à une personne ». La loi contient très peu de directives visant ces étendues de terre, ce qui semble être une lacune importante. Une catégorie de terres à bois privées est définie, puis pratiquement négligée.

6.70 Il pourrait arriver que le propriétaire d'une étendue de terre d'une superficie de 5 000 hectares ne soit pas détenteur d'un bail pour des terres de la Couronne. Le gouvernement provincial ne pourrait pas menacer d'annuler l'accès au bois de la Couronne de ce propriétaire pour l'influencer. Il n'a pas d'établissement de transformation du bois. Il n'est pas tenu de déposer un plan d'aménagement comme ceux que le ministre peut exiger des propriétaires de tenures libres visées par le paragraphe 40(1). Il se pourrait que le gouvernement provincial ne puisse empêcher que l'habitat soit détruit ou que la durabilité soit compromise si le propriétaire décide de couper tous les arbres qui se trouvent sur le bien-fonds.

6.71 Il y a lieu de noter que le Maine a, en vertu de sa *Forest Practices Act*, des règlements qui protègent toutes les terres boisées de l'État. La loi en question établit des normes strictes qui s'appliquent aux pratiques forestières telles que la coupe à blanc. Elle exige du propriétaire foncier qu'il informe le gouvernement au préalable de toute activité de récolte. Il semblerait avisé pour le ministre d'envisager la nécessité d'établir des responsabilités mieux définies pour les terres à bois privées de 5 000 hectares.

Influence d'autres mesures législatives sur les terres à bois privées

6.72 Nous tenons à faire des observations au sujet de trois autres lois en raison de leurs conséquences sur les terres à bois privées. La première est une mesure législative importante qui n'a pas encore été proclamée. Les deux autres lois ont trait uniquement à la catégorie des boisés privés.

Loi sur le transport des produits forestiers de base

6.73 La *Loi sur le transport des produits forestiers de base* a été sanctionnée le 12 mars 1999. La responsabilité de la mise en application de la loi a été affectée au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie.

6.74 La loi exige la possession et la remise d'un bordereau de chargement sur lequel sont consignés divers renseignements prescrits par règlement. La loi s'applique à tous les produits forestiers de base, qu'ils proviennent de l'une des trois catégories de terres à bois privées ou des terres de la Couronne. D'après ce que nous comprenons, la loi vise à contrer le problème grandissant du bois volé et à aider les offices de commercialisation à percevoir des droits sur le bois en provenance des boisés privés.

6.75 La loi n'est pas encore proclamée; il s'agit d'une mesure législative d'importance, puisqu'elle définit dans une loi tout à fait distincte des responsabilités ministérielles clés à l'égard des terres à bois privées.

Loi sur les produits naturels

6.76 La *Loi sur les produits naturels* est une loi mise en application conjointement par le ministre de l'Agriculture¹ et le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie. L'objet de cette loi semble compléter les responsabilités du ministre à l'égard des boisés privés que lui confère la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Le paragraphe 3g) de la *Loi sur les produits naturels* se lit comme suit :

3 L'objet de la présente loi est [...]

g) d'aménager, de préserver et de gérer les ressources forestières sur les terrains boisés privés de la province.

6.77 Le paragraphe 39(1) autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à faire des règlements qui confèrent aux offices de commercialisation le droit de percevoir des redevances sur les produits forestiers de base en provenance des boisés privés. Ces redevances peuvent ensuite servir « à la mise en œuvre et à la gestion des programmes de gestion forestière sur les terrains boisés privés ». Les objectifs sont tous directement liés aux thèmes de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* visant à encourager l'aménagement et à assurer une récolte durable. Il s'agit également d'une mesure législative importante qui traite des terres à bois privées dans une loi distincte.

Loi sur les produits forestiers

6.78 Le ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie met également en application la *Loi sur les produits forestiers*. La loi établit l'importante organisation qu'est la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick.

6.79 L'objet et les fonctions de la commission sont, à bien des points de vue, complémentaires au rôle du ministre décrit dans la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. D'autre part, le ministre a une forte influence auprès de l'organisation.

6.80 Tout d'abord, le ministre recommande une personne à la présidence de la commission. Les six autres membres de la commission viennent de divers groupes, dont un représentant du ministre, et sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil. De plus, le ministre nomme et rémunère le secrétaire de la commission. Le rôle du secrétaire ressemble beaucoup à celui de directeur général.

1. Durant la majeure partie de notre travail sur place, il existait encore un ministère de l'Agriculture distinct. Nous employons ce nom tout au long du chapitre.

6.81 La loi constitue un autre exemple de mesure législative qui traite des terres à bois privées dans une loi distincte.

6.82 Partant des observations que nous faisons dans la présente section sur le mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées, nous avons formulé les recommandations suivantes.

Recommandations

6.83 Nous avons recommandé que le ministère revoie la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et toute autre mesure législative pertinente qui traite des terres à bois privées. Nous avons recommandé que l'examen comporte plusieurs volets clés, à savoir :

- La clarification du mandat et de la responsabilité globale à l'égard des terres à bois privées, et la communication de ceux-ci de façon claire au personnel du ministère et aux représentants des trois groupes de terres à bois privées.
- La clarification des différentes définitions de la loi. Par exemple, nous avons recommandé que la loi soit modifiée pour qu'elle définisse plus clairement les termes « terres à bois privées » et chaque catégorie ou genre de terres comprises dans la définition. Nous avons aussi recommandé que la loi définisse plus clairement des termes tels qu'« approvisionnement proportionnel » et « partage historique du marché ». De plus, le ministère doit trouver une façon de concilier l'approvisionnement proportionnel avec le concept de « rendement continu » présenté au paragraphe 29(7.1) de la loi.
- Une définition plus claire de ce que signifie « encourager l'aménagement » pour l'heure actuelle et pour l'avenir. Par exemple, dans quelle mesure le gouvernement provincial devrait-il appuyer et définir des objectifs non reliés au bois et les efforts en vue de la certification de terres à bois privées?
- Une décision sur l'intégration dans une seule loi de toutes les dispositions législatives concernant les terres à bois privées.
- Une décision sur le maintien des dispositions législatives concernant les terres à bois privées dans des mesures législatives visant les terres de la Couronne; cette intégration s'impose peut-être, du fait de l'important outil de motivation qu'est l'accès au bois de la Couronne et la nécessité d'adopter une approche globale des forêts de la province sur des questions comme les maladies et la protection contre les incendies.

6.84 Notre deuxième critère était le suivant :

Le ministère doit avoir des buts et des objectifs pertinents pour assumer les responsabilités que lui confèrent la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements à l'égard des terres à bois privées.

6.85 Le deuxième critère porte sur l'étape suivante du cycle de gestion. Il s'agit de l'étape de la planification, durant laquelle des buts et des objectifs pertinents sont élaborés en vue de la réalisation du mandat du programme.

6.86 Lorsque nous avons demandé au ministère de nous fournir une liste des buts et des objectifs qu'il s'était fixés pour ses responsabilités à l'égard des terres à bois privées, le personnel a été incapable de nous remettre un tel document. On nous a montré différents documents, mais aucun n'énonçait précisément les résultats visés au cours d'une période donnée, ce qui est notre définition des buts et objectifs.

Conclusion

6.87 En conséquence, nous avons conclu que le ministère n'a pas satisfait au critère. Aucun but ni objectif pertinent n'a été établi en rapport avec la réalisation du mandat global et des responsabilités.

Recommandation

6.88 Nous avons recommandé que le ministère entreprenne une démarche de planification à long terme qui mène à l'établissement de buts et d'objectifs pertinents en rapport avec la réalisation du mandat du ministère à l'égard des terres à bois privées.

6.89 Notre troisième critère était le suivant :

Les programmes, les directives et les procédures doivent être compatibles avec la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et ses règlements en ce qui concerne les terres à bois privées.

6.90 Le critère renvoie aux programmes, ainsi qu'aux directives et aux procédures qui s'ensuivent, que le ministère a mis en œuvre pour encourager l'aménagement des terres à bois privées. Ce que nous cherchons ici, c'est repérer ces programmes et déterminer s'ils sont compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et ses règlements.

6.91 Les programmes que nous avons examinés sous l'angle de ce critère sont les éléments du Programme 60 01 - Aménagement forestier, du *Budget principal 1999-2000*. Ces éléments de programme sont : Sylviculture, Protection contre les incendies, Protection contre les insectes et les maladies, Utilisation du bois, Exploitation des terres privées et Gestion des programmes. Ces éléments regroupent les activités du ministère qui ont trait aux terres de la Couronne et aux terres à bois privées. À notre avis, les six éléments de programme visent, du moins en partie, les terres à bois privées.

6.92 Nous avons toutefois noté qu'il pourrait être indiqué pour le ministère d'ajouter un autre élément de programme à sa description dans le *Budget principal*. Comme le ministère assume un certain nombre de responsabilités imposées par la loi à l'égard des terres à bois privées, nous croyons que l'idée d'avoir un élément de programme officiel pour

des fonctions d'une telle importance a du bon. Aux fins de la discussion, nous appelons cet élément « Utilisation du bois sur les terres à bois privées ».

Recommandation

6.93 Nous avons recommandé que le ministère, lors du processus du budget principal, reconnaisse officiellement les responsabilités que lui impose la loi en matière de surveillance des terres à bois privées en désignant un nouvel élément de programme, qui pourrait s'appeler « Utilisation du bois sur les terres à bois privées ».

6.94 Bien qu'il ne s'agisse pas d'un programme nommé expressément dans le budget principal, ni d'un élément de programme, nous croyons que le ministère a un autre programme qui a trait aux terres à bois privées, soit le travail accompli par la Commission des produits forestiers. Dans l'examen de notre premier critère, nous avons noté que le ministre a certaines responsabilités en vertu de la *Loi sur les produits forestiers* et qu'il a une forte influence sur l'organisation établie par la mesure, à savoir la Commission des produits forestiers. Les fonctions de la commission sont grandement liées aux activités visant à encourager la production et la vente de produits forestiers de base en provenance des boisés privés.

6.95 La commission sert de lien entre le producteur et le consommateur. À la lumière de nos discussions avec la commission, il semble que les activités de celle-ci soient principalement axées sur l'arbitrage de différends relatifs aux ventes entre, premièrement, les offices de commercialisation et l'industrie de la transformation et, deuxièmement, entre les offices de commercialisation et les propriétaires de boisés privés. La commission semble aussi avoir adopté une fonction de quasi-supervision de la qualité de la gouverne dans les offices de commercialisation. Par exemple, la commission reçoit et examine les états financiers annuels vérifiés des offices. Elle examine également les procès-verbaux de ces organismes de commercialisation et reçoit d'autres rapports pertinents. Dans la mesure où elles encouragent l'aménagement des boisés privés appartenant aux « producteurs », ces activités sont compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

6.96 À notre avis, tous les autres éléments du programme que nous avons retenu sont aussi compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Nous tenons toutefois à faire quelques observations particulières sur deux éléments du programme, Sylviculture et Exploitation des terres privées.

Sylviculture

6.97 Le *Budget principal 1999-2000* affecte une somme totale de 23 765 200 \$ à l'élément dans le but de « faciliter la sylviculture sur les terres de la Couronne et les terres privées ».

6.98 Le *Budget principal* ne fournit pas une ventilation précise des sommes dépensées au titre de la catégorie des boisés privés des terres à bois privées. D'après les chiffres que nous a fournis le ministère, en 1998-1999 et en 1999-2000, environ 8 millions de dollars ont été consacrés à des activités sylvicoles sur des terres privées. Cette somme est comprise dans la somme globale de 23 765 200 \$ prévue pour la sylviculture. Au cours des cinq derniers exercices, les gouvernements provincial et fédéral ont dépensé environ 27 millions de dollars en activités sylvicoles sur les boisés privés.

Administration des activités de sylviculture

6.99 Le ministère exécute le programme de sylviculture sur les boisés privés au moyen d'arrangements divers avec les sept offices de commercialisation. D'après ce que nous comprenons, la moitié des fonds du ministère affectés aux activités sylvicoles sur des terres privées est répartie en fonction du pourcentage de boisés privés dans la région de chaque office de commercialisation. L'autre moitié est répartie selon la proportion de propriétaires de boisés représentés par l'office par rapport au nombre total de propriétaires de boisés dans la province.

6.100 Les offices de commercialisation reçoivent des fonds du ministère en présentant des factures. Les employés du ministère effectuent des inspections pour vérifier si les travaux sylvicoles pour lesquels il paie sont réalisés. Le ministère verse aux offices de commercialisation un tarif standard pour chaque hectare de terre faisant l'objet de traitements sylvicoles. L'office à son tour retient une partie du financement pour couvrir les frais d'administration ou les frais généraux, puis remet le reste à la personne ou à l'entreprise qui a effectué le traitement sylvicole. Le ministère ne fixe pas le pourcentage de la subvention totale que les offices peuvent réserver aux frais d'administration. Dans un exemple, nous avons remarqué que l'office conservait 41 % de la subvention du ministère à des fins administratives.

Recommandation

6.101 Nous avons recommandé que le ministère examine la formule de financement des activités sylvicoles et qu'il établisse des lignes directrices qui fixent des limites acceptables pour les frais d'administration. La formule devrait faire en sorte que les offices de commercialisation optimisent la zone traitée grâce aux fonds fournis.

6.102 En ce qui concerne les activités sylvicoles, l'approche du ministère n'est pas la même pour les terres de la Couronne que pour les terres privées. On nous a dit que, pour les terres de la Couronne, le but du ministère est d'appliquer des traitements sylvicoles dont le niveau maximise la coupe annuelle permise. Les activités sylvicoles visent à maximiser un niveau de récolte durable. Le niveau du financement est fondé sur le niveau de sylviculture.

6.103 Pour ce qui est de son financement des activités sylvicoles sur les boisés privés, le ministère n'a toutefois pas le même objectif. En

conséquence, rien n'indique si le financement annuel est inférieur ou supérieur au besoin.

Recommandation

6.104 Nous avons recommandé que le ministère établisse un but ou un objectif mesurable qui l'aiderait à déterminer le niveau de subvention nécessaire pour les activités sylvicoles menées sur les boisés privés. Le financement de toutes les sources devrait être pris en compte dans la détermination du niveau et de l'objectif de la subvention.

Aucun engagement exigé des propriétaires fonciers

6.105 On nous a informés que le ministère n'exige pas des propriétaires fonciers dont les terres bénéficient d'activités sylvicoles qu'ils prennent un engagement soutenu envers le ministère au sujet de ces terres. On s'attendrait à ce que le ministère, en échange du financement d'activités sylvicoles, exige des propriétaires fonciers qu'ils s'engagent à suivre un plan de récolte durable sur leurs terres. Ou encore, que le ministère exige d'eux qu'ils vendent leur bois à un transformateur du Nouveau-Brunswick, ce qui contribuerait à atteindre l'objectif global de faire des boisés privés la source principale en approvisionnement de bois des installations de la province.

Recommandation

6.106 Nous avons recommandé que le ministère conclue un engagement contractuel avec les propriétaires fonciers qui bénéficient de fonds pour des activités sylvicoles. Le ministère devrait percevoir un tel engagement comme un moyen d'encourager les terres à bois privées à être la source principale de bois des installations de transformation du bois de la province.

Sylviculture sur les terres privées de 5 000 hectares

6.107 Durant nos discussions avec les offices de commercialisation et la Commission des produits forestiers, on nous a informés qu'il est arrivé au moins une fois qu'un propriétaire de terres privées d'une superficie de plus de 5 000 hectares demande au ministère des fonds à des fins sylvicoles par l'entremise de son office local. Après discussion, il avait été décidé que cette catégorie de terres à bois privées, c'est-à-dire les terres de 5 000 hectares, ne pouvait recevoir d'aide du ministère en matière de sylviculture. Nous croyons comprendre que la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* a été invoquée pour justifier le refus.

6.108 Nous n'avons rien trouvé dans la loi qui impose de telles limites au financement des activités sylvicoles. En fait, on pourrait avancer que la subvention d'activités sylvicoles sur des terres privées de 5 000 hectares serait un moyen efficace d'« encourager l'aménagement » sur ces terres. Il semble s'agir d'un cas où l'application du programme de sylviculture n'est pas compatible avec la loi.

Recommandation

6.109 Nous avons recommandé que le ministère examine la formule de financement pour l'affectation de fonds de sylviculture aux offices de commercialisation pour faire en sorte que les terres privées de 5 000 hectares reçoivent l'attention nécessaire dans la répartition des fonds.

Exploitation des terres privées

6.110 Dans le *Budget principal*, il est expliqué que l'exploitation des terres privées consiste dans la prestation de « conseils techniques en vue d'encourager la gestion de terrains boisés et la commercialisation de produits ». La dépense de fonds pour des activités sylvicoles sur des terres privées est également surveillée. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2000, une somme d'environ 1,6 million de dollars a été réservée au programme. Au cours des cinq dernières années, le ministère a dépensé environ 7,1 millions de dollars pour de telles activités sylvicoles.

6.111 Le programme est communément appelé le service de consultation forestière. Durant notre vérification, le ministère avait des représentants du service de consultation forestière basés à différents établissements régionaux de la province. Le personnel du service de consultation forestière offre divers cours et du matériel pédagogique aux propriétaires de boisés privés des différentes régions de la province. Le rapport annuel du ministère de 1998-1999 signale que, pour cet exercice, quelque 1 800 des 35 000 propriétaires de boisés privés ont participé à des programmes éducatifs sur les boisés.

6.112 La formation des propriétaires de boisés privés est un moyen direct et visible d'encourager l'aménagement des terres à bois privées.

Avenir de l'exploitation des terres privées

6.113 Au moment où nous avons entamé l'étape de la rédaction du rapport de la présente vérification, on nous informe que le gouvernement avait proposé l'abolition des postes de consultation forestière. Nous nous demandons comment le ministère continuera à assurer l'exécution d'un important volet du programme sans personnel. De plus, il est à noter que ce même personnel du service de consultation forestière s'occupe aussi de la surveillance des dépenses en matière de sylviculture sur les terres privées.

Conclusion

6.114 À notre avis, le ministère a satisfait au critère. Bien que nous ayons souligné deux ou trois points dans les domaines de la sylviculture et de l'exploitation des terres privées, de façon générale, les éléments du programme que nous avons examiné sont compatibles avec la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

6.115 Notre quatrième critère était le suivant :

Le ministère doit surveiller les résultats des programmes qui visent les terres à bois privées et prendre des mesures correctrices lorsqu'il y a lieu.

6.116 En plus de notre observation générale sur l'absence de buts et d'objectifs consignés pour les programmes du ministère visant les terres à bois privées, nous tenons aussi à faire dans la présente section des observations sur la surveillance et la mesure. L'une des raisons pour lesquelles nous y tenons est que certaines activités de surveillance sont

prescrites par la loi. Ainsi, la loi affecte au ministère plusieurs responsabilités particulières, telles que la surveillance de la coupe prévue et de la coupe réelle sur les tenures libres et le fait de voir à ce que les boisés privés soient une source d'approvisionnement en bois compatible avec les principes de l'approvisionnement proportionnel et du rendement continu. À notre avis, des observations sur ces responsabilités imposées par la loi sont ici pertinentes. En fait, on pourrait dire que les dispositions législatives en matière de surveillance établissent certains objectifs.

6.117 De plus, comme il est mentionné précédemment, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* confie au ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie le mandat global « d'encourager l'aménagement des forêts situées sur des terres à bois privées, en tant que source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ». Il faut mesurer les progrès accomplis dans le cadre de ce mandat. Quels que soient les autres objectifs que le ministère peut élaborer, il ne faut pas que soit perdu de vue cet objectif déterminant. En conséquence, à la lumière de notre examen de ce critère, nous proposons des mesures qui pourraient aider le ministère à s'acquitter de son mandat.

Surveillance des boisés privés imposée par la loi

6.118 Nous avons cité le paragraphe 29(7.1) de la loi, qui confie au ministre la responsabilité de surveiller « l'approvisionnement proportionnel » et « le rendement continu ». Il semble que le ministère, pour s'assurer du respect des principes d'approvisionnement proportionnel et de rendement continu, doive avoir en place un mécanisme de surveillance permanent. S'il y a déséquilibre de l'approvisionnement proportionnel ou du rendement continu, des mesures correctrices doivent être prises.

6.119 Le paragraphe 29(7.2) de la loi exige que le ministre compare la quantité de bois achetée des boisés privés au plan d'exploitation d'une usine qui récolte également du bois sur les terres de la Couronne. Si l'utilisation est inférieure à 98 % de la consommation prévue de bois en provenance des boisés privés, le ministre peut réduire l'allocation de bois en provenance des terres de la Couronne. Le paragraphe 29(7.2) confie donc clairement au ministre une responsabilité supplémentaire en matière de surveillance.

6.120 Nous n'avons trouvé aucune preuve selon laquelle le ministère s'acquitte de ses responsabilités en matière de surveillance énoncées aux paragraphes 29(7.1) et (7.2). Le ministère affirme que l'état actuel du marché ne soulève aucune préoccupation dans les domaines en question. En conséquence, il n'y a eu aucun effort de surveillance. En d'autres termes, les propriétaires de boisés privés peuvent essentiellement vendre la quantité de bois qu'ils veulent. Ils n'ont donc pas besoin du ministère à l'heure actuelle pour exécuter la disposition de protection de l'approvisionnement proportionnel et la règle des 98 %.

6.121 Même si c'est effectivement le cas, nous croyons que le ministère néglige une responsabilité qui lui est imposée par la loi. De plus, les pressions exercées sur les propriétaires de boisés privés peuvent les inciter à récolter leur bois trop tôt ou en trop grande quantité. Si la durabilité n'est pas surveillée, le ministère ne peut être certain qu'il encourage l'aménagement approprié des boisés privés.

Recommandation

6.122 Nous avons recommandé que le ministère respecte les dispositions en matière de surveillance énoncées aux paragraphes 29(7.1) et 29(7.2) de la loi.

Responsabilités du ministère à l'égard des tenures libres industrielles

6.123 L'alinéa 29(5)b(ii) de la loi exige que le titulaire de permis fournisse au ministre, par l'entremise de son plan d'exploitation, l'approvisionnement en bois qui est censé provenir des tenures libres qui lui appartiennent ou qui sont placées sous son contrôle. L'approvisionnement en bois ainsi prévu doit alimenter les usines qui appartiennent au titulaire de permis ainsi qu'à ses titulaires de sous-permis. La vaste majorité des tenures libres appartient aux titulaires de permis et de sous-permis ou est placée sous leur contrôle. L'article 39 de la loi ajoute ceci :

Chaque année, le trente juin au plus tard, le titulaire d'un permis doit fournir au Ministre un rapport indiquant [...] b) le volume de bois par espèce et catégorie, récolté sur les tenures libres appartenant au titulaire d'un permis et ses titulaires de sous-permis ou placées sous leur contrôle,

6.124 Les articles semblent exiger du ministre qu'il surveille la coupe prévue et la coupe réelle sur les tenures libres.

6.125 Selon les informations que nous avons étudiées, il semble en effet que le ministère reçoit les plans d'exploitation, comme il se doit. Le ministère reçoit également des chiffres relatifs à la coupe réelle sur les tenures libres.

6.126 Il semble toutefois qu'une autre responsabilité liée à la surveillance n'est pas assumée. Nous avons déjà cité le paragraphe 40(1) de la loi, qui permet au ministre de demander les plans d'aménagement et d'exploitation visant les tenures libres qui appartiennent aux titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne. L'article 45 de la loi comporte une disposition presque identique visant les tenures libres qui appartiennent aux titulaires de sous-permis.

6.127 On nous a dit que le ministre n'a jamais demandé de rapport en vertu du paragraphe 40(1). Les plans d'aménagement visant les terres de la Couronne comprennent des dispositions sur la protection du poisson et du gibier et d'autres objectifs non reliés au bois. Il s'ensuit que le ministre peut, de manière légitime, exercer une surveillance pour

s'assurer que ces grandes étendues de terre ont les « bonnes » conséquences sur les objectifs autres que ceux reliés au bois.

Recommandation

6.128 Nous avons recommandé que le ministère mette en vigueur les dispositions de surveillance prévues au paragraphe 40(1) et à l'article 45 de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

Surveillance des exportations de bois en provenance des terres à bois privées

6.129 Pour que le ministre encourage l'aménagement des terres à bois privées comme source principale des installations de la province, il faut savoir dans quelle mesure les terres à bois privées approvisionnent des installations de transformation du bois situées à l'extérieur de la province. Il serait nécessaire de connaître l'ampleur des pressions dues aux exportations afin de mieux « encourager l'aménagement des terres à bois privées » de façon à approvisionner les installations situées dans la province.

6.130 Selon nos discussions, il semble que le ministère ne surveille pas de manière continue l'ampleur des exportations de bois en provenance des terres à bois privées. Nous avons pu obtenir des chiffres sur les exportations en communiquant avec l'État du Maine. Nous avons découvert que les exportations nettes en provenance du Nouveau-Brunswick vers le Maine avaient été en moyenne de 42 000 mètres cubes de bois de résineux¹ pour les cinq dernières années, soit une valeur d'environ 3 millions de dollars par année. De plus, les exportations nettes de bois de feuillus sont d'environ 635 000 mètres cubes par année². Selon le prix du marché, ces exportations auraient une valeur variant entre 25 et 30 millions de dollars. Les exportations vers le Québec et d'autres marchés sont peut-être importantes, mais nous n'avons pu en déterminer l'ampleur.

6.131 Étant donné notre proximité au marché américain et la valeur plus faible du dollar canadien, on s'attend à ce que la demande de produits forestiers du Nouveau-Brunswick demeure forte. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous pensons que le ministère doit adopter des modalités de surveillance des exportations de bois en provenance des terres à bois privées.

6.132 L'un des facteurs qui poussent les propriétaires de terres à bois privées à exporter du bois est le prix. L'obtention d'un meilleur prix sur les marchés du Maine ou du Québec les incite à exporter. Il semblerait donc prudent pour le ministère de surveiller les prix à l'exportation. Si les prix à l'exportation sont sensiblement supérieurs aux prix du Nouveau-Brunswick, il se peut que le ministre doive prendre des mesures pour « encourager » les propriétaires fonciers à garder leur bois dans la province. L'un des moyens d'encourager l'aménagement dans de

1. Les rapports des producteurs de bois, 1990-1998. Maine Forest Services

2. Les rapports des producteurs de bois, 1990-1998. Maine Forest Services

telles circonstances est de revoir le prix du bois en provenant des terres de la Couronne.

6.133 Les mesures correctrices pourraient aussi toucher la redevance prélevée par les offices de commercialisation. Au moment de notre travail sur place, le bois exporté ne faisait l'objet d'aucune redevance, ce qui semble être un facteur incitant à l'exportation de bois non transformé. Lorsque les propriétaires de boisés privés vendent leur bois à une usine de la province, l'office de commercialisation local reçoit un pourcentage des profits à titre de redevance. Par contre, un propriétaire foncier qui exporte son bois conserve la totalité des profits. Il n'y a pas de redevance « sur les produits » pour l'office de commercialisation. Durant notre vérification, on nous a appris que le ministère et la Commission des produits forestiers collaboraient avec le gouvernement du Canada pour tenter de trouver une façon de percevoir la redevance sur les produits exportés, mais aucun mécanisme n'est encore en place. Une redevance sur les produits exportés servirait à « encourager » les propriétaires de terres à bois privées à vendre leur bois aux usines du Nouveau-Brunswick.

Recommandation

6.134 Nous avons recommandé que le ministère élabore un programme de surveillance actif des exportations de bois en provenance des terres à bois privées. Des mesures correctrices pertinentes devraient être prises pour encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois des installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick.

Surveillance de la durabilité de la récolte

6.135 À notre avis, le ministère a un rôle à jouer dans la surveillance de la durabilité de la récolte sur les terres à bois privées. Les mesures législatives semblent au minimum conférer au ministère le rôle de s'assurer que l'approvisionnement en bois en provenance des terres de la Couronne est moindre que celui des sources privées. À notre avis, cependant, la responsabilité en matière de surveillance va plus loin. Si la Couronne ne réussit pas à encourager l'aménagement durable des terres à bois privées, il se pourrait que les terres à bois privées cessent d'être la source principale d'approvisionnement. De plus, les terres à bois privées qui ne sont pas aménagées de manière durable pourraient éventuellement, en raison de la pression des consommateurs qui recherchent la certification environnementale, être rejetées par certaines industries de transformation comme source d'approvisionnement. Si le bois ne peut être certifié pour répondre à la demande des consommateurs, alors il ne peut être vendu. Ce bois « rejeté » ne contribuera pas au maintien des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement.

Coupe annuelle permise

6.136 L'une des principales mesures nécessaires dans la surveillance de l'aménagement durable de la ressource est la coupe annuelle permise. Il s'agit de la quantité de bois qui peut être récoltée chaque année sans

réduire l'approvisionnement futur en bois. C'est un chiffre de planification.

6.137 C'est l'industrie elle-même qui détermine la coupe annuelle permise sur les tenures libres industrielles, dont elle informe le ministère. Ce dernier ne fait pas d'efforts systématiques pour vérifier les chiffres. Nous sommes toutefois satisfaits de constater que l'industrie lui fait régulièrement rapport de ces chiffres.

6.138 En ce qui concerne les chiffres relatifs à la coupe annuelle permise sur les boisés privés, le processus n'est pas systématique. Dans quatre des sept régions des offices de commercialisation, les chiffres relatifs à la coupe annuelle permise sur les boisés privés remontent à plus de dix ans. Aucun des chiffres sur la coupe annuelle permise n'a moins de sept ans. Les offices de commercialisation ont également déclaré que ces importants chiffres de planification ne sont pas exacts.

6.139 Le ministre a besoin d'informations plus à jour et plus exactes sur la coupe annuelle permise pour pouvoir encourager l'aménagement des terres à bois privées comme source principale d'approvisionnement en bois des installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick. Les chiffres relatifs aux tenures libres industrielles sont à jour, mais la situation a besoin d'être améliorée pour les chiffres relatifs aux boisés privés.

Recommandation

6.140 Nous avons recommandé que le ministère obtienne et produise des informations objectives et opportunes sur les chiffres relatifs à la récolte durable sur les boisés privés.

Chiffres relatifs à la coupe annuelle incomplets

6.141 Après l'établissement du plan selon la « coupe annuelle permise », l'autre mesure critique dont on a besoin pour surveiller la durabilité de la ressource est la « coupe annuelle ». La coupe annuelle est constituée des statistiques sur la récolte réelle pour les différentes sources et essences de bois.

6.142 Le gouvernement provincial n'a pas de mécanisme unique et coordonné pour mesurer la coupe annuelle. Le ministère a une méthode de mesure pour les terres de la Couronne. De leur côté, les propriétaires de tenures libres industrielles ont des méthodes leur permettant de fournir au ministre les chiffres relatifs à la coupe annuelle sur leurs terres. Mais il n'y a aucun mécanisme en place pour assurer la suffisance des données relatives à la coupe annuelle sur les boisés privés. Il s'agit d'un aspect important, puisque ces boisés représentent environ 30 % du total des terres forestières de la province.

6.143 Des statistiques sur la récolte sont établies pour les boisés privés. L'information vient en grande partie des offices de commercialisation. Bon nombre des offices de commercialisation ont leur propre système de bordereau de chargement pour les ventes qu'ils

traitent et sur lesquelles ils retiennent une redevance, ce qui leur permet d'établir des chiffres sur la récolte. Toutefois, certains offices ont déclaré que jusqu'à 30 % de la « coupe annuelle » sur les boisés privés ne passe pas par un office. En conséquence, jusqu'à 30 % du bois coupé échappe aux statistiques sur la coupe annuelle des offices.

6.144 L'absence d'un mécanisme de suivi complet du bois non transformé en provenance des boisés privés entraîne de nombreux problèmes. Aucun chiffre fiable sur la coupe annuelle ne peut être établi, ce qui signifie que le ministère ne sait pas si la récolte qui a lieu sur les boisés privés est durable. De plus, il est difficile pour les offices de commercialisation de percevoir les redevances. La surveillance de l'approvisionnement proportionnel n'est pas fiable. Il est difficile de déceler les vols de bois et d'intenter des poursuites.

6.145 L'absence d'un mécanisme de suivi pourrait aussi avoir des répercussions plus grandes dans l'avenir. Les groupes écologiques, les consommateurs et de gros détaillants ont de plus en plus d'influence sur la façon dont le bois est cultivé et récolté. Les marchés veulent du bois cultivé et récolté dans le souci de l'environnement. Une « chaîne de possession » doit être établie pour le bois vendu sur de tels marchés, car la source du bois doit pouvoir être établie, ce qui nécessite un mécanisme de suivi.

6.146 L'État du Maine exige maintenant un bordereau de chargement pour toutes les livraisons de bois. La Nouvelle-Écosse s'affaire aussi à mettre en œuvre un système de suivi de toutes les ventes de bois. Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur le transport des produits forestiers* exigera des bordereaux de chargement. La loi n'a toutefois pas encore été proclamée.

Recommandations

6.147 Nous avons recommandé que le ministère mette au point un moyen d'assurer l'exactitude des chiffres sur la coupe annuelle pour toutes les catégories de terres à bois privées.

6.148 Nous avons recommandé que le gouvernement provincial prescrive par loi l'instauration, pour toutes les ventes de bois dans la province, d'un mécanisme de suivi qui permet de déterminer et de surveiller la source, la destination, l'essence et la quantité du bois expédié.

Comparaison entre la coupe annuelle (réelle) et la coupe annuelle permise (prévue)

6.149 Si le bois coupé dépasse la coupe annuelle permise, la durabilité de l'approvisionnement et l'avenir de l'industrie s'en trouvent compromis. L'industrie¹ signale que la coupe annuelle correspond au taux de coupe annuelle permise pour le bois de résineux. Pour le bois de feuillus, la récolte n'a pas encore atteint le taux de coupe annuelle

1. Selon *New Brunswick Forests at a glance*, 1997, une publication de la New Brunswick Forest Products Association.

permise. En conséquence, l'industrie déclare que les tenures libres industrielles sont aménagées de manière durable. Le ministère déclare également qu'il récolte le bois à un niveau durable sur les terres de la Couronne.

6.150 On ne peut dire la même chose des boisés privés. Quatre des sept offices de commercialisation ont signalé que, pour les années 1994 à 1998, la moyenne de bois de résineux récolté avait dépassé la coupe annuelle permise. Durant cette période, le bois de résineux en provenance des boisés privés a été récolté à un taux dépassant la coupe permise d'environ 17 % par année.

6.151 Selon ces chiffres, l'industrie forestière aurait, pour chacune des cinq dernières années, réduit la taille des boisés privés du Nouveau-Brunswick. Malheureusement, la récolte excédentaire est plus importante que ce que les chiffres révèlent. Nous avons mentionné plus tôt que les chiffres relatifs à la coupe annuelle sur les boisés privés ne sont pas complets. Il manque dans les statistiques une partie du bois exporté, les ventes directes aux petites scieries et les marchés résidentiels.

6.152 Si l'une ou l'autre des trois sources internes de bois (terres de la Couronne, tenures libres industrielles et terres privées) n'est pas aménagée de manière durable, les deux autres sources subiront des pressions accrues. Une telle situation, combinée à un marché d'importation incertain, pourrait avoir des répercussions importantes sur l'avenir de l'industrie de la transformation dans la province. De plus, la capacité de la Couronne d'atteindre les objectifs non reliés au bois qui sont énoncés dans les mesures législatives s'en trouverait touchée.

Recommandation

6.153 Nous avons recommandé que le ministère surveille l'écart entre la coupe annuelle permise et la coupe réelle sur les terres à bois privées pour s'assurer que le bois y est récolté à un taux durable.

Conclusion

6.154 Il n'est pas satisfait au critère. Le ministère ne s'acquitte pas de toutes les fonctions de surveillance imposées par la loi. De plus, il n'a pas établi de buts ni de résultats escomptés pour chacun des éléments des programmes, ce qui rend difficile la surveillance des résultats de ses programmes visant les terres à bois privées.

Efficacité des programmes visant les terres à bois privées

6.155 Notre cinquième critère était le suivant :

Le ministère doit avoir en place des méthodes de rapport sur l'efficacité des programmes visant les terres à bois privées.

6.156 Pour la vérification de ce critère, nous avons porté notre attention sur le rapport public que fait le ministère par l'entremise de son rapport annuel. Voilà qui concorde avec le point central de la section

décrivant l'objectif de la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial. L'objectif de la directive est le suivant :

Le rapport annuel vise avant tout à permettre aux ministères et aux organismes gouvernementaux de rendre compte de leurs activités à l'Assemblée législative et à la population en général. Il est l'élément clé qui permet d'évaluer les résultats obtenus par un ministère ou un organisme gouvernemental, par rapport à ses objectifs et à ses plans d'action.

6.157 Nous avons examiné le *Rapport annuel* du ministère de 1998-1999 pour déterminer comment il avait fait rapport sur ses programmes visant les terres à bois privées. C'est le rapport le plus récent dont nous disposions au moment de notre vérification.

6.158 Le rapport annuel ne comporte pas de section séparée sur les activités du ministère qui visent les terres à bois privées. Le rapport du ministère sur les terres à bois privées est intégré à la section intitulée *Aménagement des forêts*, qui débute à la page 8 du rapport. La section regroupe les activités du ministère sur les terres de la Couronne et sur les terres privées.

6.159 L'un des points à noter est que l'objectif du programme énoncé dans le rapport annuel pourrait porter à confusion. En effet, l'objectif est de « gérer les ressources en bois de la Couronne conformément aux politiques du gouvernement ». Cet énoncé est imprimé en caractères gras au tout début de la section sur l'aménagement des forêts, de sorte que c'est l'une des premières phrases qui est lue.

6.160 Après la lecture de l'objectif, les députés de l'Assemblée législative et le grand public ne s'attendraient pas nécessairement à une section qui traite aussi des terres à bois privées, ce qui est pourtant le cas. À notre avis, cela n'est pas conforme à la directive sur les rapports annuels, selon laquelle « les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ».

Recommandation

6.161 Nous avons recommandé que le ministère communique dans son rapport annuel ses buts et ses objectifs clés à l'égard des terres à bois privées.

Observations sur des éléments particuliers du programme

6.162 La section du rapport annuel intitulé *Aménagement des forêts* est divisée en six éléments de programme. Les six éléments (Sylviculture, Protection contre les incendies, Protection contre les insectes et les maladies, Utilisation des forêts, Aménagement des terres privées et Gestion du programme) ont tous trait, du moins en partie, aux terres à bois privées.

6.163 La rubrique Sylviculture traite presque exclusivement des activités du ministère sur les terres de la Couronne. Bien qu'il n'en soit

pas fait mention de façon explicite dans la section sur la sylviculture, le rapport annuel contient un tableau qui résume les activités sylvicoles sur les boisés privés. Il n'y a toutefois pas de discussion sur les conséquences de ces activités. Il serait utile que le ministère fasse rapport sur les travaux sylvicoles visant les boisés privés d'une manière semblable à ce qu'il fait pour les travaux sylvicoles visant les terres de la Couronne. Pour ces dernières, le rapport annuel montre l'amélioration de la récolte attribuable aux activités sylvicoles.

6.164 Il serait également utile que le ministère envisage de présenter de l'information sur l'étendue de l'élément de programme Sylviculture. Plus loin dans le rapport, sous le titre « Aménagement des terres privées », le ministère mentionne que les gouvernements fédéral et provincial versent un financement commun d'environ 8 millions de dollars par année pour la sylviculture. Il précise que les fonds sont versés en vertu d'un accord de partage des coûts avec les propriétaires de boisés privés et que 13 370 hectares ont été traités. Toutefois, les députés de l'Assemblée législative et le grand public veulent peut-être savoir quel est le pourcentage de propriétaires de boisés privés qui bénéficient de ce financement. L'information satisferait à l'un des importants éléments de contenu de la directive sur les rapports annuels en rendant compte « de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes ».

6.165 Les comptes rendus sur la protection contre les incendies et sur la protection contre les insectes et les maladies ne font pas la distinction entre les terres à bois privées et les terres de la Couronne. Par contre, il est clairement dit dans le rapport que « Ressources naturelles et Énergie a la responsabilité d'assurer la protection de toutes les terres forestières contre les incendies ». Il ajoute que le ministère « protège également les terres de la Couronne et les boisés privés des insectes et des maladies ». Plus loin, on lit que : « La forêt du Nouveau-Brunswick n'a nécessité aucune protection contre les insectes en 1998 ». Cette observation s'applique vraisemblablement aux terres de la Couronne et aux terres à bois privées. Ces deux aspects pourraient être améliorés en montrant comment le travail du ministère favorise l'aménagement des terres à bois privées.

6.166 La discussion sur l'utilisation du bois ne fait aucune mention directe du lien entre la politique de « la valeur ajoutée » et les terres à bois privées. Le ministère pourrait voir s'il y a lieu de discuter d'un tel lien dans le rapport annuel.

6.167 Bien entendu, la section sur l'aménagement des terres privées traite uniquement des terres à bois privées. En particulier, elle rend compte des différentes activités du ministère visant les boisés privés. Le rapport comporte des observations distinctes sur les activités relatives à l'aménagement des boisés, à la formation sur les boisés, à l'acériculture et aux arbres de Noël. Fait intéressant, le rapport signale que le ministre

a joint 1 800 propriétaires de boisés grâce à « des cours, des colloques et des journées champêtres » en 1998-1999. Voilà qui pourrait être une mesure importante dont pourrait se servir le ministère pour discuter de l'accueil du programme par le groupe cible.

6.168 La section Gestion du programme comprend une discussion sur le programme d'inventaire forestier décennal continu du ministère et sur un réseau coopératif qui sert à surveiller la croissance actuelle et à établir des prévisions de développement sur différentes placettes d'échantillonnage. Ces placettes sont situées sur des terres de la Couronne et sur des terres privées. Cela aussi semble être une information importante, car elle a trait aux responsabilités du ministère en vertu de toutes les dispositions de l'article 3 de la loi, tant pour les terres de la Couronne que pour les terres à bois privées.

6.169 Le paragraphe serait plus utile si le ministère y fournissait plus de détails. L'importance de la planification en matière d'aménagement forestier ne peut être sous-estimée, étant donné son rôle dans l'économie de la province. À notre avis, le rapport annuel devrait fournir de l'information sur la pertinence de ces placettes et du programme d'inventaire forestier décennal. La directive sur les rapports annuels note que le rapport annuel doit indiquer « dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents ». Voici l'occasion pour le ministère de montrer au lecteur à quel point la planification en matière d'aménagement forestier est pertinente. Les répercussions sur l'avenir de la province sont énormes, que ce soit sur le plan de l'économie, de la société ou de l'environnement.

Réalisations de la Commission des produits forestiers

6.170 Le rapport annuel de 1998-1999 ne fournit aucun détail sur le travail de la Commission des produits forestiers. La commission nous a informés qu'elle ne prépare pas de rapport annuel séparé à déposer à l'Assemblée législative. Toutefois, il lui est demandé à l'occasion de comparaître devant le Comité des corporations de la Couronne de l'Assemblée législative. À notre avis, malgré des comparaisons occasionnelles devant le comité, le rapport de la commission à l'Assemblée législative en ce qui concerne ses résultats est insuffisant.

6.171 Un aspect de l'efficacité est l'atteinte des résultats escomptés. Nous croyons qu'il serait utile d'examiner l'objet et les fonctions de la commission pour déterminer si le rôle envisagé dans la *Loi sur les produits forestiers* est rempli. En d'autres termes, la commission atteint-elle les résultats pour lesquels elle a été formée?

Recommandation

6.172 Nous avons recommandé que le ministère effectue une évaluation de la Commission des produits forestiers pour déterminer si cette dernière a satisfait à l'objet et aux fonctions décrites dans la *Loi sur les produits forestiers*. Les résultats devraient être déposés à l'Assemblée législative.

Mesure du rendement

6.173 Le dernier aspect dont nous voulons discuter est l'annexe du rapport annuel intitulé *Indicateurs de rendement*. La directive gouvernementale exige clairement l'établissement d'indicateurs de rendement. Nous sommes déçus de constater que l'annexe ne contient aucun indicateur de rendement touchant les responsabilités du gouvernement à l'égard des terres à bois privées.

6.174 Bien qu'il revienne au ministère d'énoncer ces éventuels indicateurs, nous sommes d'avis que certaines des suggestions que nous faisons en début de chapitre pourraient être pertinentes. Il est sûr que, comme nous l'avons déjà dit, le ministère doit montrer si, effectivement, les terres à bois privées sont la source principale d'approvisionnement des installations de transformation du bois de la province.

6.175 De plus, le rapport annuel pourrait fournir de l'information sur la coupe annuelle permise, chiffre qui pourrait être comparé chaque année aux statistiques relatives à la récolte réelle pour donner un portrait rapide de la durabilité des forêts de la province. Le ministère pourrait ensuite évoquer ses différents efforts de planification en matière d'aménagement forestier visant à atteindre la durabilité.

6.176 Ainsi, le ministère pourrait mentionner les résultats des efforts déployés pour encourager l'industrie à obtenir une certification de durabilité. Les grands joueurs de l'industrie forestière s'y sont déjà mis de façon active. En faisant rapport sur ce point en particulier, le ministère montrerait dans quelle mesure il encourage l'aménagement des terres à bois privées.

Conclusion

6.177 Le ministère ne satisfait pas au critère. Bien que le rapport annuel mentionne les terres à bois privées à quelques reprises, nous sommes d'avis que cela est insuffisant. Nous avons souligné qu'il n'existe pas d'énoncé clair des buts et objectifs des programmes visant les terres à bois privées ni d'indicateurs de rendement. Les résultats atteints grâce à ces programmes ne sont pas clairement consignés dans le rapport annuel. De plus, la discussion sur la satisfaction du groupe cible et la pertinence du programme est insuffisante.

Recommandation

6.178 Nous avons recommandé que, dans le cadre d'une démarche de planification visant à examiner ses buts et ses objectifs à l'égard des terres à bois privées, le ministère élabore des indicateurs du rendement appropriés pour ses programmes visant les terres à bois privées. Le ministère devrait ensuite revoir son rapport annuel pour déterminer quelle serait la meilleure façon de faire rapport sur ses programmes visant les terres à bois privées, conformément aux exigences de la directive gouvernementale sur les rapports annuels.

Réponse du ministère

6.179 Le ministère a formulé les commentaires préliminaires suivants au sujet de nos observations et recommandations :

Le document préparé par votre bureau soulève un certain nombre de problèmes concernant les responsabilités et le mandat du ministre à l'égard de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne et des terres à bois privées.

Il a été noté que plusieurs des recommandations nécessitent une orientation stratégique du gouvernement, et nous prévoyons demander quelle est cette orientation par les voies habituelles. Quoi qu'il en soit, nous examinerons le reste des recommandations pour déterminer si certaines peuvent être mises en œuvre sans demander au gouvernement de fournir une orientation stratégique. De plus, le ministère demandera au ministère de la Justice des éclaircissements sur certains aspects du libellé de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne. [Traduction.]

6.180 Le ministère s'est également engagé à fournir des réponses plus détaillées à nos recommandations.