

# Chapitre 6

## Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

### Gestion des terres de la Couronne

## Contenu

Contexte .....	131
Étendue .....	133
Résumé des résultats .....	134
Définition des responsabilités .....	134
Buts et objectifs mesurables .....	137
Présentation d'information sur le rendement .....	146

# Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie

## Gestion des terres de la Couronne

### Contexte

**6.1** Comme il est déclaré dans le discours du trône du 30 novembre 1999, « Les ressources naturelles du Nouveau-Brunswick sont un pilier traditionnel pour nos emplois ». À cet égard, on pourrait dire que l'industrie forestière, longtemps considérée comme le pivot de l'économie de la province, en est l'élément le plus important. L'industrie forestière emploie une personne sur huit parmi la population active du Nouveau-Brunswick. La production annuelle provenant des forêts du Nouveau-Brunswick est évaluée à quelque 3 milliards de dollars. De plus, l'importance des terres à bois pour des utilisations autres que la production de pâte et les scieries ne cesse de croître. Des produits forestiers non ligneux comme le sirop d'érable et les services offerts par les pourvoiries de chasse et de pêche représentent 100 millions de dollars par année et continuent d'augmenter.

**6.2** Outre les répercussions économiques et les répercussions sociales connexes qu'elle entraîne, la forêt a une valeur environnementale indéniable. La forêt protège la qualité de notre air et de nos eaux. Elle fournit un habitat aux populations de poissons et de gibier. Elle offre aussi de nombreuses possibilités de loisirs. Dans ce contexte, les appels en faveur de la mise de côté de terres pour la conservation de la nature et de l'environnement semblent de plus en plus fréquents.

**6.3** Trois grands groupes de propriétaires gèrent actuellement les forêts du Nouveau-Brunswick. La Couronne est le propriétaire le plus important, avec environ 50 % des terres à bois productives du Nouveau-Brunswick. La majeure partie des terres forestières de la Couronne sont gérées par le gouvernement provincial au moyen de dix ententes d'aménagement forestier conclues avec des entreprises forestières. Ces ententes d'aménagement forestier sont des baux de 25 ans pouvant être renouvelés aux cinq ans, pourvu que le titulaire de permis réalise de

manière satisfaisante les objectifs d'un plan d'aménagement. Le plan d'aménagement définit les objectifs des terres de la Couronne pour chaque période de cinq ans. Au moment de notre vérification, le plan de 2002-2007 était presque achevé.

**6.4** Viennent ensuite les propriétaires de boisés privés, qui possèdent 30 % des terres. Il s'agit d'un groupe varié formé de propriétaires fonciers dont les objectifs et les compétences en matière d'aménagement de terres varient. Bon nombre des propriétaires de boisés privés sont représentés par les sept offices de commercialisation du bois et la Fédération des propriétaires de lots boisés du Nouveau-Brunswick.

**6.5** Le troisième grand groupe de terres appartient aux usines et aux transformateurs importants de produits du bois. Ces « tenures industrielles » constituent environ 18 % des terres. Ces propriétaires poursuivent des objectifs essentiellement économiques dans la gestion de leurs terres, qui sont une importante source de fibre pour leurs établissements de transformation du bois.

**6.6** La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* (la loi) attribue au ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie des responsabilités visant les terres de la Couronne et les terres à bois privées. À l'automne 1999, nous avons entrepris une vérification d'une durée de deux ans pour examiner les responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne et des terres à bois privées. Ces responsabilités sont résumées à l'article 3 de la loi :

*3(1) Le Ministre est chargé, conformément à la présente loi et aux règlements, de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne y compris*

*a) l'accès aux terres de la Couronne et la circulation sur celles-ci,*

*b) la récolte et le renouvellement des ressources en bois des terres de la Couronne,*

*c) le milieu naturel afin de protéger les populations de poissons et de gibier,*

*d) les loisirs en forêt sur les terres de la Couronne,*

*e) la remise en état des terres de la Couronne, et*

*f) toutes autres tâches que peuvent lui attribuer la présente loi ou les règlements.*

*3(2) 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.*

**6.7** Dans notre rapport de l'année dernière, nous avons examiné les responsabilités du ministre à l'égard des terres à bois privées, telles qu'elles sont décrites au paragraphe 3(2) de la loi. Nous avons décidé de nous pencher sur les terres à bois privées en premier parce que la loi désigne ces terres comme la « source principale d'approvisionnement en bois des établissements de transformation du bois de la province ».

**6.8** L'attention dont notre travail a fait l'objet nous a grandement satisfaits. Les médias en ont parlé à plusieurs reprises. De plus, depuis la parution du rapport, plusieurs parties concernées nous ont rencontrés pour discuter de différents points de vue. Nous poursuivons cette année avec la deuxième étape de notre travail, soit l'examen des responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne.

## Étendue

**6.9** Notre objectif de vérification était le suivant :

*Déterminer s'il y a en place un mécanisme adéquat pour veiller à ce que le ministre s'acquitte des responsabilités que lui confie le paragraphe 3(1) de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne.*

**6.10** Notre démarche a consisté à examiner les processus redditionnels de haut niveau ayant trait à ces responsabilités. En conséquence, nous avons surtout porté notre attention sur les documents publics publiés par le ministre et sur l'information acquise au moyen d'entrevues avec des employés du ministre et des intervenants clés de l'industrie et de groupes communautaires. Nous avons rencontré notamment des représentants de la New Brunswick Forest Products Association, de la Fédération des propriétaires de lots boisés du Nouveau-Brunswick, du Wood Products Group, du Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick et du Forest Stewardship Council.

**6.11** Notre chapitre s'articule autour des trois critères de vérification que nous avons établis pour notre travail. Ces critères sont les suivants :

- La *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et ses règlements devraient clairement définir les responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne.
- Le ministre devrait préparer des buts et des objectifs mesurables visant la gestion de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne, et ces objectifs devraient être communiqués de façon suffisamment détaillée aux députés de l'Assemblée législative et au grand public.

- Le ministère devrait avoir en place des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de ses programmes et en faire rapport pour ce qui est de l'exécution de ses responsabilités et de l'atteinte de ses objectifs à l'égard des terres de la Couronne.

**6.12** Notre vérification n'a pas compris d'examen détaillé des plans d'aménagement forestier et des plans d'exploitation exigés en vertu des dispositions de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Bien que nous ayons étudié certains de ces documents dans le but de mieux connaître les activités du ministère, nous n'exprimons aucune opinion sur les processus détaillés de gestion forestière appliqués par le ministère.

## Résumé des résultats

**6.13** En ce qui concerne les terres de la Couronne, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* est claire. Elle attribue au ministre quatre responsabilités clés. Le personnel du ministère semble bien comprendre ces responsabilités.

**6.14** La plupart des buts et objectifs ministériels énoncés publiquement ne sont pas mesurables. Le lien entre les buts et objectifs énoncés publiquement et les quatre responsabilités attribuées au ministre par la loi n'est pas clair.

**6.15** Le ministère devrait examiner les coûts et les avantages du processus de certification pour les terres de la Couronne. Le processus de certification devrait comprendre un système plus officiel de sollicitation et de réception de l'apport du public dans l'établissement des objectifs visant à aider le ministre à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne.

**6.16** Certains éléments de la directive du gouvernement sur les rapports annuels sont observés, alors que d'autres aspects nécessitent des améliorations. L'établissement de buts mesurables est la première étape de l'amélioration du rapport annuel. Les informations présentées dans le rapport annuel actuel ne suffisent pas pour montrer comment le ministre s'acquitte de ses quatre responsabilités que sont l'aménagement, l'utilisation, la protection et la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick.

## Définition des responsabilités

**6.17** Notre premier critère est 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 de la Couronne.*

**6.18** La définition des responsabilités est la première étape à franchir pour déterminer si le ministère a en place un système adéquat. En d'autres termes, si les mesures législatives définissent clairement les responsabilités, alors on peut s'attendre à ce que les systèmes de buts, d'objectifs, de programmes et de présentation de l'information du ministère soient reliés de manière assez directe à ces mesures législatives.

Il revient alors au ministre, et par extension, au ministère, de tenter de s'acquitter de ces responsabilités et de faire rapport à l'Assemblée législative sur les résultats.

**6.19** En revanche, si les responsabilités ne sont pas claires ou sont mal définies, il sera alors beaucoup plus difficile pour le ministre d'établir des systèmes qui lui permettent de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la loi.

**6.20** Comme nous l'avons signalé dans notre vérification des terres à bois privées de l'année dernière, l'article 3 de la loi pourrait être qualifié « d'objectif ou de mandat de haut niveau ». À notre avis, cette disposition est l'une des forces de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Il y est clairement énoncé que : « Le Ministre est chargé [...] de ».

**6.21** Le paragraphe 3(1), qui a trait aux terres de la Couronne, se lit comme suit :

*Le Ministre est **chargé**, conformément à la présente loi et aux règlements, de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne y compris*

*a) l'accès aux terres de la couronne et la circulation sur celles-ci,*

*b) la récolte et le renouvellement des ressources en bois des terres de la Couronne,*

*c) le milieu naturel afin de protéger les populations de poissons et de gibier,*

*d) les loisirs en forêt sur les terres de la Couronne,*

*e) la remise en état des terres de la Couronne, et*

*f) toutes autres tâches que peuvent lui attribuer la présente loi ou les règlements. (c'est nous qui soulignons)*

**6.22** Donc, le ministre et, par extension le ministère, est chargé de quatre fonctions ayant trait aux ressources des terres de la Couronne :

- aménagement;
- utilisation;
- protection;
- gestion intégrée.

**6.23** La liste des points a) à f) semble fournir des exemples pratiques de la signification des quatre responsabilités en question. Ainsi, prenons le

point c), *le milieu naturel afin de protéger les populations de poissons et de gibier*. Ce point renvoie de toute évidence à la « protection » d'une ressource, à savoir l'habitat et les populations associées de poissons et de gibier. Mais on peut voir que la « protection » de la ressource fait que le ministre doit aussi s'acquitter de sa responsabilité en matière de « gestion intégrée ».

**6.24** La « gestion intégrée » devient rapidement un enjeu lorsque les différents utilisateurs qui pénètrent sur les terres de la Couronne ont des objectifs non reliés à la protection de l'habitat faunique. L'objectif d'un utilisateur peut être la récolte du bois. Un autre peut vouloir un accès à des terres de la Couronne uniquement à des fins de déplacement, ou encore avoir en vue un objectif récréatif. En permettant à des Néo-Brunswickois dont les objectifs varient d'une personne à l'autre de pénétrer sur les terres de la Couronne, il semble que le ministre doit appliquer une « gestion intégrée » pour satisfaire à ces utilisateurs tout en s'assurant que sa responsabilité de « protéger » l'habitat est remplie.

**6.25** Envisageons un deuxième exemple, soit b), *la récolte et le renouvellement des ressources en bois des terres de la Couronne*. Bien sûr, il s'agit d'un exemple direct d'« utilisation ». Mais cette utilisation fait aussi appel à la « protection ». Une « protection » directe est exercée par l'entremise des éléments des programmes de lutte contre les incendies et les insectes. Mais il pourrait aussi s'agir de la protection de la ressource pour l'avenir par des activités telles que la modélisation, la planification ou la réalisation d'inventaires forestiers, activités qui rejoignent une troisième responsabilité, l'« aménagement ». L'une des principales dépenses du ministère est la sylviculture, qui contribue clairement à l'aménagement et au renouvellement de la ressource pour l'avenir. Enfin, toute activité de récolte et de renouvellement des ressources doit avoir lieu en tenant compte de ce que le ministère appelle les contraintes de durabilité et d'intendance de l'environnement. En d'autres termes, les contraintes rendent le ministre responsable de la gestion intégrée de la ressource en bois.

### **Quelles sont les responsabilités du ministre?**

**6.26** Les quatre responsabilités énoncées au paragraphe 3(1) donnent au ministre un mandat clair mais général à l'égard des ressources des terres de la Couronne. Les employés du ministère comprennent l'ampleur de ces responsabilités.

**6.27** Puis, pour s'acquitter des quatre responsabilités, y compris la gestion intégrée, le ministre doit satisfaire aux besoins de nombreux utilisateurs. Ce faisant, il ne peut faire autrement que ne pas répondre à tous les besoins et désirs de tous les utilisateurs en tout temps. Cela mène alors à une situation où les utilisateurs ne sont pas entièrement satisfaits.

**6.28** La position du ministère est d'atteindre un équilibre au mieux des intérêts de la population du Nouveau-Brunswick, ce qu'on retrouve dans

le texte du document de 1999 du ministère intitulé *Vision pour les forêts du Nouveau-Brunswick*.

**6.29** Le document *Vision*, comme on l'appelle couramment, établit « la philosophie, les principes et l'orientation à suivre dans l'aménagement des forêts de la Couronne au Nouveau-Brunswick ». Le ministère adresse le document à deux principaux utilisateurs. Dans un cas, il « vise à guider les titulaires de permis dans la préparation de leurs plans d'aménagement ». Dans le second, il veut « renseigner le public au sujet de l'aménagement des forêts de la Couronne du Nouveau-Brunswick ».

**6.30** Le document *Vision* déclare ce qui suit :

*Le ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie doit gérer les ressources naturelles de la province **au mieux des intérêts de ses citoyens** (c'est nous qui soulignons). Il faut à cette fin établir des buts et des objectifs qu'on devra atteindre avec le temps.*

*Le défi à relever consiste à définir l'équilibre le plus avantageux pour l'ensemble des Néo-Brunswickois entre des objectifs souvent opposés. Il faut, pour ce faire, comprendre les effets positifs et négatifs associés aux décisions visant l'établissement des objectifs. Il est également essentiel de reconnaître que les besoins changent avec le temps. On réévalue par conséquent au Nouveau-Brunswick les objectifs des terres de la Couronne tous les cinq ans afin qu'ils correspondent aux besoins changeants de la société.*

## Conclusion

**6.31** À notre avis, il est satisfait au critère. La loi est claire. Elle attribue au ministre quatre responsabilités clés. Le personnel du ministère semble bien comprendre ces responsabilités.

## Buts et objectifs mesurables

**6.32** Notre deuxième critère est le suivant : *Le ministère devrait préparer des buts et des objectifs mesurables visant la gestion de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne, et ces objectifs devraient être communiqués de manière suffisamment détaillée aux députés de l'Assemblée législative et au grand public.*

**6.33** Le deuxième critère porte sur l'étape suivante du cycle de gestion. Il couvre l'étape de la planification, au cours de laquelle un plan d'action général mais mesurable est élaboré afin que le ministère puisse s'acquitter de ses responsabilités prescrites par la loi. Des buts et des objectifs spécifiques sont requis pour cibler les efforts du ministère et faire connaître son orientation. De plus, le ministère devrait présenter de l'information stratégique suffisamment détaillée aux députés de l'Assemblée législative et au grand public.

**6.34** Les terres de la Couronne appartiennent aux citoyens du Nouveau-Brunswick. Elles sont probablement les biens matériels les plus



valables de la province. Elles couvrent des millions d'hectares de terres boisées et de terres submergées. La valeur du bois sur pied a été estimée à 3 milliards de dollars. La forêt possède aussi une valeur, beaucoup plus difficile à mesurer mais d'une importance extrême, sur le plan de l'environnement, de la culture et de l'esthétique. Elle contribue à purifier l'eau. Elle fournit un habitat aux populations de poissons et de gibier. L'importance de ces terres est sans doute le mieux résumée dans une phrase que le personnel du ministère a souvent prononcée durant cette vérification : les terres de la Couronne sont un patrimoine. Il est donc tout à fait pertinent de s'attendre à ce que les objectifs, les plans et les mesures du rendement clés soient présentés à la population à un niveau approprié.

**6.35** Les terres de la Couronne ont aussi une incidence économique profonde sur la province. D'après certaines estimations, une personne sur huit au Nouveau-Brunswick peut lier son emploi à la forêt, dont la moitié est située sur des terres de la Couronne. Les députés et le grand public ont besoin d'information d'un niveau suffisamment détaillé pour leur permettre de déterminer si les terres de la Couronne sont effectivement gérées selon des méthodes qui peuvent optimiser cet engin économique.

**6.36** De plus, il est important de noter que les terres et forêts de la Couronne doivent être gérées dans une optique d'avenir. Les mesures que le ministère prend aujourd'hui auront des répercussions pour les générations à venir. Une erreur importante aujourd'hui à propos d'un aspect comme l'information sur la possibilité de coupe annuelle pourrait « lier les mains » de la population du Nouveau-Brunswick durant les 40 prochaines années. En conséquence, pour s'acquitter de leurs responsabilités pour l'avenir, il est important que les députés reçoivent de l'information de qualité en matière de gouverne au sujet des programmes actuels du ministre visant les terres de la Couronne.

**6.37** C'est la raison pour laquelle nous souhaitons voir des objectifs mesurables qui sont communiqués aux députés et au grand public de façon suffisamment détaillée.

**6.38** Nous croyons que la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial soutient en principe une telle approche. Le paragraphe 5.1(a) de la directive se lit comme suit :

*Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes.*

**6.39** Bien que la directive vise les rapports de clôture d'exercice, on peut constater qu'une bonne planification est tenue pour acquise. Si les

ministères et les organismes sont censés exposer clairement leurs buts et leurs objectifs en fin d'exercice, il est évident que ces buts et objectifs sont déjà établis en début d'année. Ces buts et ces objectifs devraient guider les programmes des ministères tout au long de l'année.

### Quels sont les buts et les objectifs énoncés publiquement?

**6.40** Notre critère porte sur les buts et les objectifs qui sont exposés de manière suffisamment détaillée aux députés de l'Assemblée législative et au grand public. En d'autres termes, nous concentrons notre attention sur les documents publics. En ce qui concerne les buts et les objectifs énoncés publiquement pour les terres de la Couronne, nous croyons que quatre documents (ou genres de documents) principaux sont à prendre en considération, soit :

- *Budget principal*
- *Indicateurs de rendement : Supplément au budget principal*
- *Rapport annuel, ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie*
- *Vision pour les forêts du Nouveau-Brunswick*

**6.41** Nous avons examiné tous ces documents dans le cadre de notre vérification. Dans le cas du *Budget principal*, nous nous sommes attardés aux exercices 1998-1999 à 2001-2002. Pour le *Supplément du budget principal* et le rapport annuel, nous avons étudié les exercices 1998-1999 et 1999-2000. Bien sûr, le rapport annuel de 2001 n'est pas prêt. De plus, le gouvernement n'a pas produit de *Supplément du budget principal* pour l'exercice terminé le 31 mars 2001. En ce qui concerne le document *Vision*, nous avons étudié la version datée de décembre 1999 et révisée le 10 mars 2000.

**6.42** Nous avons envisagé d'inclure le document intitulé *Évaluation de l'activité des titulaires de permis, 1992-1997*. Cet important sommaire est le plus récent d'une série d'évaluations de l'activité d'aménagement forestier des titulaires de permis à intervalles de cinq ans. La prochaine version du document devrait paraître l'année prochaine. Le document examine cinq aspects clés de l'aménagement forestier, soit la planification de l'aménagement, le maintien d'un niveau de récolte durable, l'intégration des activités de récolte et des activités sylvicoles, la gestion de l'habitat faunique et la protection de l'habitat des populations de poisson. Il contient huit mesures du rendement, dont sept sont exprimés en termes numériques.

**6.43** Même si nous estimons que *Évaluation du rendement des titulaires de permis, 1992-1997* fournit des renseignements valables, nous l'avons exclu pour deux raisons. Premièrement, le document semble plus orienté vers l'évaluation de l'activité que vers la communication des buts et des objectifs. Il s'agit d'un document relatif au rendement, et nous en traitons plus en détail dans le cadre de notre troisième critère. Deuxièmement, il ne semble pas faire l'objet d'une distribution aussi large que les quatre autres documents que nous avons mentionnés, bien qu'il

soit déposé à la bibliothèque de l'Assemblée législative, où il est à la disposition des députés et du public.

**6.44** Nous présentons dans la pièce 6.1 un sommaire de tous les buts et objectifs énoncés publiquement qui semblent reliés aux terres de la Couronne.

## Observations sur la pièce 6.1

*La plupart des buts et des objectifs énoncés publiquement ne sont pas mesurables*

**6.45** L'une de nos principales étapes de vérification consistait à déterminer si les buts énumérés à la pièce 6.1 sont mesurables. À notre avis, la plupart ne le sont pas.

**6.46** Notre examen des 12 buts et objectifs cités dans la pièce 6.1 nous mène aux conclusions suivantes :

- Les trois objectifs de programme énoncés dans le *Budget principal* et dans le rapport annuel ne sont pas mesurables.
- Les trois buts énoncés dans le *Supplément du budget principal* et dans le rapport annuel présentent un élément de mesure. La mesure n'est pas toujours établie dans le libellé des buts, mais dans les objectifs visés et les indicateurs qui accompagnent le but. Il est à se demander s'il s'agit des bonnes mesures et si elles sont liées aux quatre responsabilités, mais la question est le sujet d'une autre discussion. Les buts semblent se prêter à la mesure.
- Quatre des six buts stratégiques du document *Vision* ne sont pas mesurables : valeurs publiques, écosystèmes forestiers, eaux et loisirs et esthétique.
- Deux des six buts stratégiques du document *Vision*, bien qu'ils ne soient pas énoncés dans des termes directement mesurables, sont rédigés de telle sorte que des mesures pourraient être élaborées. Nous parlons ici des objectifs visant l'habitat faunique et la récolte du bois. Dans le cas de l'habitat faunique, le libellé « soutenir les populations d'espèces fauniques indigènes aux niveaux souhaités » laisse entendre la possibilité de mesures exactes. De même, le libellé « Maximiser les avantages économiques à long terme d'un approvisionnement durable en bois » suggère quelque chose qui peut être quantifié (soit les avantages économiques).

*Pas de lien direct avec les quatre responsabilités*

**6.47** Notons que notre critère précise ce qui suit : *Le ministère devrait préparer des buts et des objectifs mesurables visant la gestion de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne.* La prochaine étape de notre vérification porte sur le concept de *la gestion des responsabilités*.

## Pièce 6.1

## Buts et objectifs reliés aux terres de la Couronne

**Budget principal et rapport annuel****Gestion des forêts :**

*Aménager les ressources en bois de la Couronne conformément aux politiques du gouvernement.*

**Pêche sportive et chasse :**

*Gérer les ressources en matière de pêche sportive et de chasse de la province.*

**Parcs et aires naturelles :**

*Planifier, aménager, entretenir et gérer les aires naturelles, les sentiers, les rivières, les aires de conservation et les réserves écologiques.*

**Supplément du budget principal et rapport annuel****Gestion des forêts :**

*Maximiser l'approvisionnement durable en bois des terres de la Couronne provinciales, tout en réalisant les objectifs du gouvernement ce qui concerne la biodiversité, l'habitat faunique et les autres valeurs forestières.*

*Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'engage à utiliser de façon optimale les ressources forestières de la province par la mise en œuvre de sa politique à valeur ajoutée.*

**Pêche sportive et chasse :**

*Maintenir des populations stables ou accroître les populations d'espèces témoins particulières.*

**Vision pour les forêts du Nouveau-Brunswick****Valeurs publiques :**

*Tenir compte des valeurs publiques que présentent les terres de la Couronne.*

**Écosystèmes forestiers :**

*Maintenir la diversité des écosystèmes forestiers et leurs valeurs écologiques connexes.*

**Habitat faunique :**

*Fournir l'habitat nécessaire pour soutenir les populations d'espèces fauniques indigènes aux niveaux souhaités partout dans leurs territoires naturels.*

**Coupe du bois :**

*Maximiser les avantages économiques à long terme d'un approvisionnement durable en bois tout en réalisant les objectifs non ligneux définis.*

**Eaux :**

*Protéger la qualité des eaux et maintenir l'habitat aquatique des poissons et des espèces fauniques.*

**Loisirs et esthétique :**

*Fournir des possibilités de loisirs sur les terres de la Couronne.*

**6.48** Dans la vérification de ce critère, nous cherchions une approche plutôt méthodique. Nous avons voulu savoir s'il y a un lien direct pour montrer comment les buts et les objectifs énoncés publiquement aident le ministre à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne. Par exemple, on pourrait s'attendre à trouver des énoncés explicites qui lient les objectifs à l'une ou plusieurs des quatre responsabilités. Ou encore, on pourrait imaginer un document articulé autour de quatre rubriques principales :

- aménagement;
- utilisation;
- protection;
- gestion intégrée.

**6.49** Sous chaque rubrique, on trouverait différents énoncés particuliers sur les résultats à atteindre au cours d'une période donnée. Ou bien, le ministère pourrait établir une grille comprenant les quatre responsabilités. Chaque responsabilité serait un en-tête de colonne, et chaque ligne serait l'un des buts énoncés publiquement. À l'aide de symboles ou d'un système de notation apposés dans chaque cellule, le ministère pourrait montrer comment la responsabilité est assumée.

**6.50** Nous n'avons pas trouvé d'approche méthodique de la sorte dans les documents que nous avons examinés. Les buts et les objectifs des quatre documents ne sont pas liés aux quatre responsabilités.

***Deux objectifs dépassent nettement le cadre des terres de la Couronne***

**6.51** Nous avons découvert un autre cas où il est clair que l'objectif énoncé renvoie uniquement aux terres de la Couronne, mais où les détails fournis après l'objectif du programme font qu'on peut se demander si c'est effectivement le cas. L'objectif énoncé pour la gestion des forêts dans le *Budget principal* et dans le rapport annuel pourrait porter à confusion. L'objectif est d'« Aménager les ressources en bois de la **Couronne** conformément aux politiques du gouvernement » (c'est nous qui soulignons). Cela est très clairement dit au début de la section sur la gestion des forêts dans les deux documents. En conséquence, c'est l'un des premiers éléments que rencontre le lecteur.

**6.52** Après la lecture de l'objectif, les députés de l'Assemblée législative et le grand public ne s'attendraient pas nécessairement à ce que le programme traite aussi des terres à bois privées, ce qui est pourtant le cas. Un certain nombre des éléments de programme qui suivent dans le *Budget principal* comme dans le rapport annuel sont nettement liés, en partie, aux terres à bois privées. Un élément en particulier, Aménagement des terres privées, n'a rien à voir du tout avec les terres de la Couronne.

**6.53** Cet état de fait soulève un autre point de discussion. Certains domaines ne se prêtent pas à une division nette entre les terres de la Couronne et les terres à bois privées. Par exemple, le but énoncé pour les poissons et la faune dans le *Supplément du budget principal* est de « Maintenir des populations stables ou accroître les populations d'espèces témoins particulières ». Ce but s'applique à la province en entier. Il vise toutes les terres, pas seulement les terres de la Couronne. Nous savons que la mobilité des populations fauniques sur les terres de la Couronne et les terres à bois privées peut poser des défis inhabituels à l'établissement d'un objectif qui vise uniquement les terres de la Couronne. Nous soulignons cet exemple pour montrer comment certains des buts et objectifs actuels dépassent les terres de la Couronne.

**6.54** Il se peut que, dans de tels cas, le ministère ait besoin de pouvoir faire la distinction entre les buts plus généraux du ministère et les objectifs particuliers mesurables reliés aux terres de la Couronne.

## Conclusion

**6.55** Étant donné les observations que nous formulons dans la présente section, nous avons déterminé qu'il n'est pas satisfait au critère. La plupart des buts et objectifs énoncés publiquement ne sont pas mesurables. Le lien entre les buts et objectifs énoncés publiquement et les quatre responsabilités attribuées au ministre par la loi n'est pas clair.

**6.56** À notre avis, le fait qu'il ne soit pas satisfait au critère est une faiblesse importante. À certains égards, nous croyons que ce critère est la clé de l'exécution des quatre responsabilités du ministre. Plus tôt, nous observions que, étant donné que les terres de la Couronne sont un patrimoine dont les incidences environnementales, financières et sociales sont considérables, il est d'une importance extrême qu'il soit communiqué aux députés et à la population des buts et des objectifs appropriés et mesurables concernant les quatre responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne.

**6.57** Il ne fait aucun doute que le ministère fait beaucoup de planification détaillée, surtout au moyen des ententes d'aménagement. D'ailleurs, le document *Vision*, que nous avons inclus dans notre analyse, établit des objectifs visant la planification de l'aménagement du ministère avec les titulaires de permis. Bien que nous ayons examiné certains de ces documents plus en détail pour mieux comprendre les activités du ministère, nous n'exprimons pas une opinion sur les processus détaillés d'aménagement forestier en vigueur au ministère.

**6.58** À notre avis, l'information sommaire sur la planification fournie aux législateurs et au grand public est insuffisante au niveau public. Pour cette raison, les législateurs et le grand public ne sont pas en mesure de déterminer facilement si le ministre s'acquitte de ses quatre responsabilités générales à l'égard des terres de la Couronne. On ne pourrait facilement savoir si la planification du ministre assurera des forêts durables ou même ce que signifie le terme « durable ». En d'autres termes, un député ou une députée ne pourrait pas dire à quel genre de forêts les gens de sa circonscription pourront s'attendre dans vingt ou quarante ans d'ici. Il pourrait être difficile de répondre à une question portant sur la quantité de travail qu'il y aura dans nos collectivités rurales de l'avenir ou comment un transformateur secondaire de bois peut continuer à s'assurer une source d'approvisionnement. Il pourrait être ardu pour un citoyen de voir quels efforts sont prévus au sujet de l'accès aux terres de la Couronne en vue de possibilités futures de chasse, de pêche ou de loisirs. Les personnes ayant un intérêt marqué pour la pêche sportive et la chasse ou pour des écosystèmes forestiers particuliers pourraient trouver difficile de savoir comment le ministre s'occupe du « milieu naturel afin de protéger les populations de poissons et de gibier ». Et on pourrait se demander quelle fraction du budget public est consacrée à un objectif en particulier.

Les contribuables peuvent-ils savoir comment leur argent sert à assurer l'aménagement, l'utilisation, la protection et la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne? À l'heure actuelle, la réponse serait sans nul doute « non ». Au mieux, on pourrait dire que, pour répondre à de telles questions, il faudrait y mettre des efforts considérables et obtenir beaucoup d'aide.

### *Recommandation*

**6.59** Nous avons recommandé que le ministre établisse des buts et des objectifs mesurables pertinents en rapport avec les quatre responsabilités du ministre que lui confie le paragraphe 3(1) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Ces buts et objectifs devraient être communiqués dans les documents publics importants du ministre.

### **Processus de certification des terres de la Couronne**

**6.60** Après avoir conclu que les buts et les objectifs énoncés publiquement ne sont pas clairement liés aux quatre responsabilités attribuées au ministre en vertu de la loi, nous tenons à offrir des suggestions sur la façon d'y parvenir. Ce faisant, nous renvoyons aux travaux datant du début des années 1990 de la Table ronde du premier ministre sur l'environnement et l'économie. La table ronde a produit un document intitulé *Un plan d'action*, qui formule plusieurs recommandations. En particulier, la recommandation 13 est pertinente et figure dans la section du rapport intitulée Forêts.

**6.61** L'objectif de la section Forêts est le suivant :

*Avoir des forêts qui maintiennent leurs fonctions écologiques, qui produisent des ressources pour l'activité économique élargie et courante, qui assurent un habitat adéquat à toutes les espèces et qui répondent aux besoins esthétiques et en matière de loisirs.*

**6.62** La recommandation 13 originale se lit comme suit :

*Recommandation 13 : Vérifier le mécanisme de participation du public décrit dans le modèle proposé pour un projet-pilote forestier dans le Nord du Nouveau-Brunswick. En vertu de ce modèle, la participation du public commencerait au début du processus d'élaboration et les utilisations de la forêt non reliée à la récolte forestière seraient adoptées à titre d'objectifs du plan d'aménagement global plutôt qu'à titre de contraintes contenues dans un plan d'aménagement des forêts actuel. Ce modèle serait adopté à la grandeur de la province.*

**6.63** Dans un suivi au document *Un plan d'action*, la table ronde a formulé les observations qui suivent en janvier 2000 au sujet des progrès accomplis par le gouvernement à l'égard de la recommandation. De plus, la table ronde a ajouté sa réponse à cet énoncé de progrès, réponse qui offre une perspective actuelle sur l'orientation qu'elle recommande au gouvernement :

**Progrès :** *Le cycle de cinq ans pour la planification de la gestion des terres de la Couronne est à l'étude pour inclure les objectifs en matière de biodiversité. D'autres changements ont déjà été apportés pour la gestion de la zone tampon et les besoins des conifères adultes ont déjà été ajoutés au plan de gestion. **Aucun processus de participation publique uniforme qui permettrait au public de participer à l'élaboration des objectifs de gestion forestière n'a été établi.** Les titulaires de licence doivent tenir des séances d'information publique pendant la préparation de leur plan de cinq ans, **toutefois, aucune ligne directrice n'a été établie pour appuyer ce processus.***

**Réponse :** *Nous sommes heureux que le gouvernement ajoutera les objectifs de biodiversité au prochain cycle de planification. Toutefois, **nous appuyons le processus qui consiste à préparer une analyse publique exhaustive et qui permettra au public d'élaborer des objectifs et des buts pour l'aménagement forestier sur les terres de la Couronne.***

*L'élaboration d'un programme de certification<sup>1</sup> pour les terres de la Couronne provinciales exigerait l'élaboration d'un processus exhaustif de participation publique. (c'est nous qui soulignons)*

**6.64** Selon la documentation examinée et les entrevues que nous avons tenues au ministère et à l'extérieur, nous ne pouvons qu'être d'accord avec l'évaluation de janvier 2000 de la table ronde. Nous sommes conscients, à la lumière de nos discussions, que la question d'un examen public plus exhaustif est une question délicate. Par les réactions qu'il provoque parfois au ministère et à l'extérieur, le sujet est certainement « chaud ». Il semble que les opinions soient très arrêtées sur l'ampleur que devrait prendre cette participation publique. À notre avis, ce n'est pas une question qui disparaîtra sans remous.

**6.65** Comme l'a souligné la table ronde, et comme le note le document *Vision*, le ministère a déjà pris des mesures pour assurer l'apport du public. Ainsi, la stratégie de gestion des zones protégées et la discussion sur le sort de l'ancien champ de tir de Tracadie sont deux exemples récents de participation publique. Nous avons aussi noté que le calendrier de planification de l'aménagement du ministère pour 1997 (qui a servi à l'élaboration des plans d'aménagement de cinq ans du cycle de gestion actuel de 1997-2002) énonce comme toute première étape l'établissement par le ministère des objectifs du plan d'aménagement de 1997 en faisant appel à la participation du public.

---

1. Le terme « certification » est couramment employé pour désigner la vérification, par une tierce partie indépendante, des procédés de récolte et de production visant à garantir la durabilité des forêts. (Source : site Web du Fonds mondial pour la nature - Canada)



**6.66** Nos discussions avec divers intervenants et la conclusion de la table ronde laissent entendre que le ministère devrait peut-être aller plus loin à cet égard.

**6.67** Voilà où la certification des terres à bois, que mentionne la table ronde, pourrait jouer un rôle clé. La certification exige que l'ensemble des utilisateurs participe à l'établissement des objectifs. La confrontation et l'intégration des différents objectifs et préoccupations dans un cadre soumis à l'examen d'un organisme tiers crédible pourrait aider le ministère à établir des buts et des objectifs mesurables liés aux quatre responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne. Dans un contexte où les utilisateurs représentent des groupes d'intérêts différents, la crédibilité que prête la certification par une tierce partie ne peut être négligée.

### *Recommandation*

**6.68** Nous avons recommandé que le ministère examine les coûts et les avantages du processus de certification pour les terres de la Couronne. Le processus de certification devrait comprendre un système plus officiel de sollicitation et de réception de l'apport du public dans l'établissement des objectifs visant à aider le ministre à s'acquitter de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne.

### **Présentation d'information sur le rendement**

**6.69** Notre troisième critère est le suivant : *Le ministère devrait avoir en place des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité de ses programmes et en faire rapport pour ce qui est de l'exécution de ses responsabilités et de l'atteinte de ses objectifs à l'égard des terres de la Couronne.*

**6.70** Notre deuxième critère cherchait à savoir si des buts et des objectifs mesurables sont établis en rapport avec les quatre responsabilités attribuées en vertu du paragraphe 3(1) de la loi. Notre troisième critère mesure si le ministère a en place des méthodes satisfaisantes pour faire rapport sur l'efficacité de ses programmes dans l'exécution de ses responsabilités à l'égard des terres de la Couronne, dont notamment la présentation d'information sur l'atteinte de ces buts et objectifs.

**6.71** À notre avis, la directive sur les rapports annuels du gouvernement provincial oriente la façon d'établir les rapports. L'article 4 de la directive précise ce qui suit :

*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.*

**6.72** L'article 5.1 de la directive, lui, oriente le contenu des rapports annuels. On peut y lire ce qui suit :

a. Dans la mesure du possible, les ministères et les organismes doivent exposer clairement leurs objectifs généraux et spécifiques ainsi que leurs indicateurs de performance. Le rapport devrait préciser dans quelle mesure les programmes existants demeurent pertinents et si les objectifs ont été atteints. Il devrait également rendre compte de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes.

b. Tous les rapports annuels doivent comporter des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget, de même qu'un texte expliquant les écarts et autres données ayant trait aux résultats financiers. L'annexe constitue un guide devant servir à la présentation de l'information.

c. Les rapports annuels doivent être rédigés dans une langue claire et simple. Dans la mesure du possible, les termes et les expressions techniques sont à éviter. S'il est impossible de faire autrement, un glossaire devrait être inclus afin de faciliter la lecture du rapport par le public.

d. Les rapports annuels ne devraient pas comprendre de photographie. Par contre, il est conseillé d'utiliser des tableaux, des graphiques et des diagrammes qui permettent aux lecteurs de mieux comprendre les données statistiques.

**6.73** La directive exige de plus que les rapports soient déposés au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre.

**6.74** Pour étudier ce critère, nous avons examiné le respect par le ministère des exigences de l'article 5 de la directive sur les rapports annuels.

**6.75** Nous avons utilisé le rapport annuel de 1999-2000 du ministère pour notre examen, puisqu'il s'agissait du rapport le plus récent dont nous disposions au moment de notre vérification.

## **Buts et objectifs clairement exposés**

**6.76** Plus tôt dans le chapitre, nous avons discuté de la formulation et de la communication de buts et d'objectifs mesurables. Dans la pièce 6.1, nous présentons les buts et les objectifs du ministère tirés de quatre documents publics, à savoir le *Budget principal*, le *Supplément du budget principal*, le rapport annuel et le document *Vision*. Nous tentions de déterminer si les buts et les objectifs mesurables étaient suffisamment détaillés pour permettre aux députés et au public de constater si le ministre avait pris des mesures de planification adéquates à l'égard de ses quatre responsabilités en vertu de la loi. Comme nous avons conclu que des buts et des objectifs mesurables n'ont pas été élaborés à cet égard, le rapport annuel actuel du ministère ne peut les exposer clairement.

**6.77** Cela étant dit, nous tenons à observer, du côté positif, que le rapport annuel de 1999-2000 est organisé selon les mêmes objectifs de programme que ceux énumérés dans le *Budget principal*. De plus, les chiffres budgétaires du *Budget principal* sont fournis dans les différentes sections sur les programmes du rapport annuel. Cette uniformité est importante. Elle établit l'intention du ministère de lier la planification et l'établissement du budget à la communication des résultats à la fin de la période.

**6.78** D'aucuns diraient que, pour être réellement utile, l'information sur les buts et les objectifs doit être liée au niveau prévu de ressources consacrées à la tâche. Il est certain que le niveau prévu des ressources financières et humaines est un aspect important de la discussion sur les buts et les objectifs. Nous inciterions le ministère à en tenir compte dans l'avenir, puisque, à l'heure actuelle, seulement trois des buts cités dans la pièce 6.1 sont directement liés aux ressources.

### *Recommandation*

**6.79** Nous avons recommandé que les buts et les objectifs du ministère soient liés aux prévisions de dépenses et qu'ils soient communiqués de manière suffisamment détaillée aux députés et au grand public.

### **Indicateurs de rendement clairement exposés**

**Suffisance des renseignements pour permettre de déterminer si les objectifs ont été atteints**

**6.80** Les indicateurs et les mesures de rendement<sup>1</sup> établissent les cibles qui peuvent aider le lecteur à savoir si les buts et les objectifs de l'organisation ont été atteints. L'introduction du document *Indicateurs de rendement : Supplément du budget principal 1999-2000* l'explique ainsi :

*Les indicateurs de rendement montrent la mission et les objectifs des ministères et relient leur mandat aux buts stratégiques du gouvernement. Ces mesures comportent des buts atteignables, quoique difficiles à réaliser, pour lesquels les ministères doivent rendre des comptes.*

**6.81** Le rapport annuel devrait montrer les résultats de l'organisation par rapport aux objectifs visés. Les objectifs visés sont-ils atteints? Une fois les mesures/indicateurs de rendement présentés dans le rapport annuel, le ministère est tenu de fournir des explications. En d'autres termes, que signifie les mesures et les indicateurs de rendement? Pourquoi un objectif visé a-t-il été atteint ou non? Quelles étaient les circonstances? Dans quel contexte un indicateur de rendement donné a-t-il été atteint? À

---

1. Les termes « Indicateur de rendement » et « mesure de rendement » sont souvent employés comme synonymes, alors que, strictement parlant, les indicateurs de rendement sont des preuves indirectes ou suffisantes à première vue, utilisés lorsque des mesures directes ne sont pas disponibles ou difficiles à obtenir. Les indicateurs de rendement fournissent de l'information indirecte sur la réalisation d'un objectif, tandis que les mesures de rendement fournissent de l'information directe. Une mesure de rendement est une expression claire et non ambiguë du rendement qui peut facilement être exprimée en rapport avec les cibles. (Source – *Public Performance Reporting Glossary*, Conseil canadien des vérificateurs législatifs, 1999).

notre avis, voilà le genre de questions auquel le rapport annuel devrait répondre pour aider le lecteur à savoir « si les objectifs ont été atteints ».

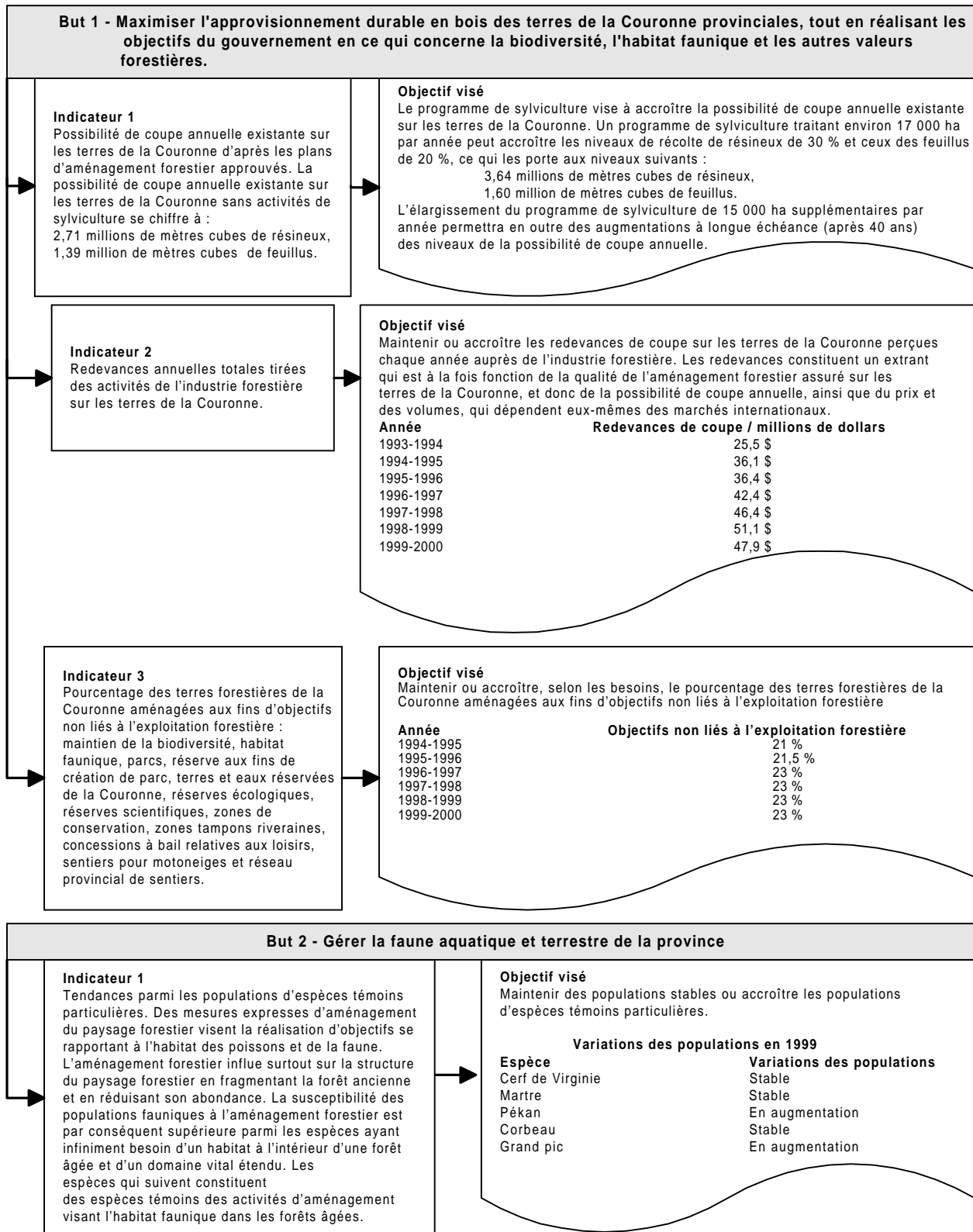
**6.82** Comme nous l'avons noté, certains des buts et objectifs du rapport annuel ne sont pas mesurables. N'y sont liés aucune mesure ni aucun indicateur de rendement. De plus, nous avons fait part de nos préoccupations venant de ce que les buts et les objectifs ne sont pas explicitement liés aux quatre responsabilités attribuées au ministre en vertu de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*. Nous avons recommandé que le ministère revoie les buts et les objectifs qu'il a énoncés publiquement.

**6.83** Cela étant dit, nous tenons quand même à faire des observations sur des mesures ou indicateurs de rendement dont se sert le ministère actuellement. En premier lieu, nous voulons discuter de la section Indicateurs de rendement du rapport annuel. Dans cette section, deux buts ministériels sont liés à des indicateurs de rendement. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction. Chacun des buts comporte au moins un indicateur et des objectifs visés connexes, exprimés sous forme numérique. Nous les affichons à la pièce 6.2.

**6.84** Dans les paragraphes qui suivent, nous formulons des observations sur chacun de ces indicateurs. Du même coup, nous admettons que l'élaboration d'indicateurs est un processus qui pose des défis. Nous constatons avec satisfaction le travail effectué au ministère et tenons à préciser que le ministère a fait preuve d'honnêteté et d'ouverture dans les discussions que nous avons eues concernant la difficulté d'élaborer certains indicateurs. Il semble exister une volonté de revoir ces indicateurs de rendement, ce qui est encourageant. Nous espérons donc que nos observations seront reçues comme des conseils plutôt que comme une critique.

Pièce 6.2

Extraits de la section Indicateurs de rendement du rapport annuel de 1999-2000



**Gestion des forêts,  
indicateur 1 : Possibilité de  
coupe annuelle**

**6.85** Nous trouvons que cet indicateur et l'objectif visé connexe sont quelque peu difficiles à comprendre. Vu l'emploi du terme « possibilité de coupe annuelle », on pourrait s'attendre à savoir si les forêts sont exploitées à un taux durable. Comment la récolte se compare-t-elle à la possibilité de coupe annuelle durable?

**6.86** Il semble plutôt que la mesure touche aux effets du programme de sylviculture, puisque le programme de sylviculture vise à accroître la possibilité de coupe annuelle. En conséquence, le ministère présente de l'information sur la quantité de travaux sylvicoles prévus ou effectués. Mais, il n'est pas vraiment précisé si les chiffres fournis correspondent aux objectifs visés pour les traitements sylvicoles. De plus, il n'est pas clairement indiqué si le niveau de traitement a permis au ministère d'accroître la possibilité de coupe annuelle dans ses modèles de planification selon les pourcentages prévus.

**6.87** L'information concernant la sylviculture est importante. Elle a trait aux responsabilités du ministre concernant l'aménagement et la protection des ressources. Mais, à notre avis, cet indicateur manque de clarté. Il faut des informations beaucoup plus détaillées pour informer le lecteur sur le degré auquel les objectifs du ministère sont atteints.

**Gestion des forêts,  
indicateur 2 : Redevances  
annuelles**

**6.88** Le ministère fait état des redevances de coupe sur les terres de la Couronne perçues chaque année auprès de l'industrie forestière. Il fournit des informations comparatives pour les sept dernières années. L'objectif visé pour cet indicateur est de maintenir ou d'accroître les redevances de coupe perçues auprès de l'industrie forestière.

**6.89** Les redevances ne sont pas clairement reliées aux responsabilités du ministère prescrites par la loi. Les chiffres donnent une idée du total des avantages économiques que les terres de la Couronne assurent à la population du Nouveau-Brunswick. Dans ce sens, on pourrait dire que l'indicateur est relié à la responsabilité à l'égard de l'utilisation. Mais des améliorations sont possibles. Ainsi, le gouvernement provincial perçoit-il une part « équitable » des revenus tirés de ces ressources? En se bornant à mesurer une augmentation, on ne répond pas à la question. On pourrait aussi se demander si le niveau actuel des redevances encourage « l'aménagement » et « l'utilisation » de la ressource en assurant aux producteurs un moyen de faire des profits « équitables ». Les redevances versées à la province suffisent-elles pour permettre au ministre de « protéger » les ressources des terres de la Couronne? Voilà une autre question à laquelle l'indicateur sur les « redevances annuelles » pourrait répondre. Nous discutons des redevances ailleurs dans notre analyse de l'information concernant d'autres aspects des résultats financiers.

**Gestion des forêts,  
indicateur 3 : Terres forestières  
de la Couronne aménagées aux  
fins d'objectifs non liés à  
l'exploitation forestière**

**6.90** L'objectif visé par cet indicateur est le maintien ou l'accroissement, selon les besoins, du pourcentage des terres forestières de la Couronne aménagées aux fins d'objectifs non liés à l'exploitation forestière. L'indicateur fournit des données de comparaison pour les dernières années. La mesure semble être reliée à la responsabilité à l'égard de l'utilisation, puisque l'indicateur touche à l'utilisation des terres de la Couronne à des fins non liées à l'exploitation forestière. Il semble aussi que la mesure pourrait être reliée à la gestion intégrée, puisque le même territoire peut être aménagé à la fois en vue d'objectifs ligneux et non ligneux.

**6.91** Voilà un pourcentage intéressant. Par contre, on peut se demander quel est le pourcentage idéal. Que signifie les pourcentages fournis? Que signifie un pourcentage de 23 % pour les dernières années? C'est un autre indicateur qui pourrait bénéficier d'une élaboration plus poussée.

**Pêche sportive et chasse,  
indicateur 1 : Tendances parmi  
les populations d'espèces  
témoins**

**6.92** Le ministère fait rapport des tendances parmi les populations d'espèces témoins particulières. L'objectif visé est le maintien de populations stables ou l'accroissement des populations d'espèces témoins particulières. Cet indicateur est nettement relié à la responsabilité du ministère en matière de protection. Le maintien de populations d'espèces fauniques témoins fournit de l'information sur la population d'une espèce et sur le maintien de son habitat. Le paragraphe 3(1) de la loi fait un renvoi direct à la protection de l'habitat.

**6.93** Le public pourrait souhaiter avoir plus de renseignements sur un plus grand nombre d'espèces et l'inclusion de plantes et de populations de poissons. Par exemple, il n'y a aucun poisson parmi les cinq espèces témoins. En revanche, l'information fournie est présentée d'une manière utile pour le public. Un but mesurable est clairement établi et communiqué. C'est un indicateur raisonnable du résultat.

**Le ministère a-t-il fourni  
des indicateurs de  
rendement adéquats?**

**6.94** Les quatre indicateurs dont il est question ci-dessus font état de résultats importants, et les « tendances parmi les populations d'espèces témoins » fournissent une mesure utile des résultats. Cependant, les quatre indicateurs ne satisfont qu'en partie au mandat prescrit par la loi.

**6.95** Comme il est mentionné précédemment, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* confie au ministère des responsabilités visant quatre aspects des ressources des terres de la Couronne :

- aménagement;
- utilisation;
- protection;
- gestion intégrée.

**6.96** Afin de rendre des comptes au sujet de ces responsabilités, le rapport annuel doit décrire comment le ministère s'est acquitté de chaque responsabilité et la mesure dans laquelle il a réussi.

**Recommandation**

**6.97** Nous avons recommandé que, dans le cadre de l'établissement d'objectifs liés à ses responsabilités en vertu de la loi, le ministère élabore des mesures du rendement adéquates et qu'il en fasse rapport de façon appropriée.

**Autre document examiné**

**6.98** Comme nous le notons pour notre deuxième critère, tous les cinq ans, le ministère prépare un document qui évalue certains critères de rendement par rapport aux plans ou aux objectifs visés. Ce document s'intitule *Évaluation de l'activité des titulaires de permis, 1992-1997*. Un résumé du rapport le plus récent est présenté à la pièce 6.3.

**6.99** Le document contient huit mesures du rendement. Bien que ces mesures ne soient pas explicitement liées aux quatre responsabilités, il serait possible de le faire. Par exemple, les trois mesures sur l'habitat faunique pourraient être liées à la responsabilité « protection ».

**6.100** Le rapport définit les niveaux d'activité acceptables à l'égard de plusieurs aspects clés de chaque plan d'aménagement des titulaires de permis. Il évalue ensuite l'activité de chaque titulaire de permis selon chacune des mesures.

**6.101** Des mesures correctrices ont été prises à l'endroit des titulaires de permis qui n'ont pas observé les exigences, et le ministère affirme que les titulaires de permis visés ont redressé la situation.

**6.102** Il s'agit d'informations redditionnelles importantes. Le rapport fournit de l'information très utile sur le degré de réalisation du plan d'aménagement par le ministère et les titulaires de permis. Le document est déposé à la bibliothèque de l'Assemblée législative, où il peut être consulté par les députés, les groupes d'intérêts et le grand public. C'est un exercice utile. Mais nous croyons que cette importante information récapitulative devrait être présentée dans le principal document redditionnel du ministère, le rapport annuel.



## Pièce 6.3

## Sommaire de l'activité des titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne pour la période 1992-1997

Aspects visés par les critères d'évaluation	Évaluation de l'activité	Seuil d'acceptabilité	Niveaux d'activité des titulaires de permis (en pourcentage)										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
<b>Planification de l'aménagement</b>	Normes des plans d'aménagement forestier ayant trait aux méthodes de construction, au contenu et au calendrier de soumission des renseignements.	Acceptation du plan initial par l'ARR	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
<b>Programme de la récolte</b>	Pourcentage du volume total de résineux récoltés sur les quadrats de coupe de la période I du plan d'aménagement.	95 %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Travaux sylvicoles de base</b>	Pourcentage des travaux sylvicoles de base nécessaires réalisés selon des normes acceptables.	95 %	99	102	*** 97		172	165	151	133	111	***** 97	
<b>Traitements correctifs</b>	Pourcentage de la superficie des plantations de 1983 à 1990 désignées aux fins d'une modification de la densité relative ou de la densité qui a été traitée selon des normes acceptables.	95 %	38	1	34	8	**** 0		37	4	100	100	9
<b>Passages de cours d'eau</b>	Pourcentage de passages de cours d'eau installés selon des normes acceptables.	95 %	98	95	97	99	96	99	96	98	96	98	98
<b>Habitat faunique</b>	1. Pourcentage des quadrats de coupe situés à l'intérieur ou à proximité d'un habitat faunique localisé dans le cas desquels les titulaires de permis ne se sont pas vus imposer de pénalités pour des travaux de coupe effectués sans autorisation.	95 %	98	100	100	100	100	100	99	100	98	99	99
	2. Pourcentage des quadrats de coupe situés à l'intérieur d'un habitat faunique localisé sur lesquels les titulaires se sont conformés aux prescriptions de récolte.	95 %	94	*	100	100	*	100	99	100	96	96	96
	3. Pourcentage de la superficie des UAAHC désignées pour la période I pour lesquelles des plans d'aménagement ont été soumis et mis en œuvre.	75 %	141	**	104	98	**	29	38	100	100	100	23

\* Aucune prescription de récolte n'avait été définie pour un habitat faunique localisé.

\*\* On n'avait pas modélisé le territoire réservé aux UAAHC en vue d'une intervention sur l'habitat.

\*\*\* On a établi la moyenne des travaux sylvicoles de base réalisés sur les deux permis de Repap en raison d'une pénurie de secteurs de traitement admissibles à l'intérieur du permis numéro 4.

\*\*\*\* Le titulaire de permis actuel, Eagle Forest Products Ltd., a assumé la responsabilité de l'aménagement au cours de la deuxième moitié de la période.

\*\*\*\*\* Le secteur soumis à des travaux sylvicoles de base sur le permis de Restigouche-Tobique comprend 722 ha où des travaux ont été réalisés par la région dans le cadre de projets de création d'emploi.

**Titulaires de permis**

1. Upsalquitch – Avenor Maritimes Inc.
2. Nepisiguit – Stone Container (Canada) Inc.
3. Bas-Miramichi – Repap New Brunswick Ltd.
4. Haut-Miramichi – Repap New Brunswick
5. Kent – Eagle Forest Products Ltd.

6. Queens-Charlotte – J. D. Irving, Limited
7. Fundy – Irving Pulp & Paper Limited
8. York – St. Anne-Nackawic Pulp Company
9. Carleton – Juniper Lumber Co. Ltd.
10. Restigouche-Tobique – Fraser Papers Inc.

**Recommandations**

**6.103** Nous avons recommandé que le sommaire de l'activité des titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne soit publié dans le rapport annuel du ministère à la conclusion de chaque plan d'aménagement de cinq ans. Le ministère devrait aussi envisager de fournir une mise à jour annuelle sur les progrès réalisés pour combler les lacunes signalées.

**6.104** Nous avons recommandé que les mesures de l'activité présentées dans le sommaire soient liées aux quatre responsabilités du ministre à l'égard des terres de la Couronne.

**Suffisance des renseignements au sujet de la mesure dans laquelle les programmes existants demeurent pertinents**

**6.105** La pertinence est définie comme la mesure dans laquelle un programme ou un secteur d'activité continue à avoir du sens en rapport avec les problèmes ou les conditions qu'il vise. La pertinence est une caractéristique difficile à évaluer pour une organisation. C'est peut-être l'élément le plus exigeant de la directive.

**6.106** Nous n'avons pas réussi à trouver une discussion méthodique de la pertinence, c'est-à-dire tout renseignement ou conseil sur lequel les instances dirigeantes peuvent se fonder pour déterminer si le programme et le mandat du programme sont toujours nécessaires<sup>1</sup>.

**Recommandation**

**6.107** Nous avons recommandé que le ministère fournisse dans son rapport annuel de l'information sur la pertinence de ses programmes à l'égard des terres de la Couronne.

**Suffisance des renseignements au sujet de l'accueil que le groupe cible a réservé aux programmes**

**6.108** Le Conseil canadien des ministres des forêts a publié en 1997 un rapport d'étape sur les critères et les indicateurs de l'aménagement durable des forêts au Canada. On y lit notamment que :

*En prévision de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) de 1992, notre pays a dirigé les efforts visant à élargir la portée des enjeux forestiers [...] de manière à parvenir à un équilibre entre les objectifs environnementaux, sociaux et économiques.*

**6.109** Il est difficile, dans la recherche de l'équilibre entre ces différents objectifs, de satisfaire tous les utilisateurs et groupes d'intérêts en même temps. Par contre, voilà qui serait une façon de résumer le défi auquel fait face le ministre dans l'exécution de sa responsabilité à l'égard de la gestion intégrée.

**6.110** Nous n'avons trouvé aucune discussion au sujet de l'accueil réservé aux programmes dans le rapport annuel du ministère.

1. *Accountability, Performance Reporting, Comprehensive Audit – An Integrated Perspective*, 1996 CCAF-FCVI

**Tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget de même qu'un texte expliquant les écarts**

**6.111** Les exigences en matière de tableaux sont assez directes. Il s'agit pour le ministère de faire part de la différence entre le plan financier présenté et voté à l'Assemblée législative au moyen du processus du *Budget principal* et les résultats financiers réels une fois l'exercice terminé. De plus, lorsque des écarts importants se produisent, le rapport devrait en explorer les raisons. Ce sont là des informations redditionnelles de base.

**6.112** Le rapport annuel de 1999-2000 contient un aperçu de la situation financière des dépenses au compte ordinaire, qui compare les résultats réels aux prévisions budgétaires par programme. Cet aperçu présente des informations visant les trois programmes dont les objectifs visent les terres de la Couronne (Gestion forestière, Gestion de la pêche sportive et de la chasse et Parcs et aires naturelles— voir la pièce 6.1). Le tableau affiche l'écart réel pour les trois programmes. Le ministère n'a fourni aucune explication de ces écarts, mais c'est probablement parce que le personnel a considéré que les écarts n'étaient pas importants.

**6.113** Le rapport annuel du ministère contient un deuxième tableau intitulé *Dépenses totales, année financière 1999-2000*. Ce tableau s'avère utile, car il affiche les dépenses totales des trois programmes liés aux terres de la Couronne. En d'autres termes, outre les sommes venant du compte ordinaire, il montre le financement provenant d'autres sources. Nous reproduisons des extraits du tableau dans la pièce 6.4 ci-dessous.

*Pièce 6.4*

*Dépenses totales des programmes liés aux terres de la Couronne*

	Dépenses totales par programme	Recettes par programme
<b>Gestion forestière</b>		
Compte ordinaire (A)	43 081 800	
Fonds de la Société d'aménagement régional (B)	5 477 300	
Fonds en fiducie pour l'environnement (C)	4 056 300	
Projets d'immobilisations (D)	61 300	
<b>Total</b>	52 676 700 \$	56 708 000 \$
<b>Gestion de la pêche sportive et de la chasse</b>		
Compte ordinaire (A)	8 454 100	
Fonds de la Société d'aménagement régional (B)	48 000	
Fonds en fiducie pour l'environnement (C)	640 600	
<b>Total</b>	9 142 700 \$	4 160 300 \$
<b>Parcs et aires naturelles</b>		
Compte ordinaire (A)	2 341 600	
Fonds de la Société d'aménagement régional (B)	473 600	
Fonds en fiducie pour l'environnement (C)	2 499 700	
Projets d'immobilisations (D)	550 200	
<b>Total</b>	5 865 100 \$	84 300 \$

**6.114** Comme on peut le constater, les fonds supplémentaires venant d'autres sources sont considérables. Dans le cas de la gestion forestière,

ils atteignent près de 10 millions de dollars. C'est de l'information utile pour le lecteur. Nous sommes satisfaits de voir que le ministère la fournit.

**6.115** Comme on peut le voir, le même tableau fournit de l'information sur les recettes tirées de chaque programme, information encore une fois utile pour le lecteur. Nous incitons le ministère à continuer de la fournir.

**6.116** Une faiblesse du tableau est l'absence de données comparatives entre les résultats réels et le budget. À notre avis, les prévisions et les réalisations devraient être comparées, et les écarts importants devraient être expliqués.

### *Recommandation*

**6.117** Nous avons recommandé que le rapport annuel du ministère fournisse des tableaux exposant l'information financière relative aux réalisations et au budget de même qu'un texte expliquant les écarts significatifs pour les principales catégories de recettes et de dépenses.

### **Suffisance des renseignements au sujet des autres données ayant trait aux résultats financiers**

**6.118** Bien que cette exigence de la directive soit quelque peu vague, elle pourrait se révéler importante pour la gestion des terres de la Couronne. Elle demande aux ministères de fournir des renseignements suffisants au sujet des autres données ayant trait aux résultats financiers, en plus de comparer les réalisations au budget. Il semble que la directive laisse entendre qu'il y a peut-être d'autres aspects importants ayant trait aux résultats financiers pour faire du rapport annuel le document redditionnel clé pour les députés de l'Assemblée législative et le grand public. La directive laisse au ministère le soin de déterminer ce que ces « autres aspects » peuvent être.

**6.119** Le ministère fait déjà rapport sur d'autres aspects. En effet, le rapport de 1999-2000 contient au tableau 6 de l'information sur les coûts des opérations aériennes en rapport avec la suppression des incendies de forêt. Le tableau 10 fournit des chiffres sur les redevances versées aux Premières nations pour leurs activités de récolte.

**6.120** Certains commentaires dont on nous a fait part durant notre vérification laissent entendre que d'autres aspects des activités du ministère pourraient être envisagés. Ainsi, des députés ont posé des questions au sujet des recettes et des dépenses relatives aux terres de la Couronne à deux ou trois séances récentes du Comité des comptes publics.

**6.121** À notre avis, un état additionnel affichant les coûts et les recettes applicables, présentés à la façon du secteur privé, pourrait répondre aux allégations selon lesquelles le ministère « donne » les ressources de la Couronne ou fait une concurrence déloyale au secteur privé. Une discussion des objectifs visés, des taux de rendement ou des chiffres comparatifs pourrait aussi être utile. Ce sont là des exemples d'« autres données ayant trait aux résultats financiers » qui contribueraient à

améliorer le rapport annuel en tant que document redditionnel clé à l'intention des députés et du public.

### *Recommandation*

**6.122** Nous avons recommandé que le ministère présente d'autres données ayant trait aux résultats financiers en matière de terres de la Couronne. Cela pourrait comprendre un état qui montre clairement les recettes et les dépenses produites dans le « secteur d'activité » de la récolte du bois des terres de la Couronne.

**Les rapports annuels doivent être rédigés dans une langue claire et simple. Dans la mesure du possible, les termes et les expressions techniques sont à éviter.**

**6.123** Le rapport annuel est-il compréhensible? Nous avons lu le rapport annuel du ministère pour 1999-2000 et constaté que le style et le niveau de langue en rendent la lecture aisée. Il n'est pas nécessaire d'avoir des connaissances spécialisées pour le comprendre. Le rapport satisfait à cette exigence de la directive sur les rapports annuels.

**Pas de photographies**

**6.124** Le rapport ne contient pas de photos, conformément à la directive.

**Tableaux, graphiques et diagrammes**

**6.125** La directive conseille « d'utiliser des tableaux, des graphiques et des diagrammes qui permettent aux lecteurs de mieux comprendre les données statistiques ». L'emploi du terme « conseiller » nous porte à croire qu'il s'agit d'une exigence facultative de la directive. Mais ce qu'elle conseille en fait, c'est d'aider le lecteur à comprendre les activités du ministère.

**6.126** Le rapport annuel du ministère contient plusieurs tableaux ayant trait aux terres de la Couronne. Le tableau 1, notamment, affiche la superficie et le nom du titulaire de chaque permis; les tableaux 3 et 4 discutent des activités sylvicoles réalisées sur les terres de la Couronne; le tableau 8 est un rapport de mesurage par permis; le tableau 9 montre les produits forestiers récoltés sur les terres de la Couronne; puis le tableau 17 porte sur les concessions à bail des terres de la Couronne. Ce sont des ajouts utiles au rapport.

**6.127** Les tableaux paraissent assez faciles à comprendre. De plus, il est fait renvoi à bon nombre de ces tableaux dans le corps du rapport. La compréhension du rapport pourrait être un peu améliorée si chaque tableau faisait aussi renvoi à la section du rapport qu'il vise. Ou bien, le ministère pourrait ajouter une brève note explicative aux tableaux qui ne peuvent être facilement reliés au corps du rapport.

**Rapport déposé au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre**

**6.128** La directive exige que les rapports soient remis au greffier de l'Assemblée législative au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre. Nous avons vérifié auprès du Bureau du greffier et découvert que le rapport du ministère pour 1999-2000 a été déposé le 15 décembre seulement. Au cours des quatre dernières années, la date de dépôt la plus hâtive a été le 29 novembre, et la date la plus tardive, le 17 décembre.

**Recommandation**

**6.129** Nous avons recommandé que le ministère dépose son rapport annuel au plus tard à la date limite du 1<sup>er</sup> novembre.

**Conclusion**

**6.130** Il est partiellement satisfait au critère. Certains éléments de la directive sont observés, alors que d'autres aspects nécessitent des améliorations. L'établissement de buts mesurables est la première étape de l'amélioration du rapport annuel. Les informations présentées dans le rapport annuel actuel ne suffisent pas pour montrer comment le ministre s'acquitte de ses quatre responsabilités que sont l'aménagement, l'utilisation, la protection et la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick.

**Réponse du ministère**

**6.131** Le sous-ministre a fourni les réponses suivantes à notre rapport de vérification :

*De façon générale, nous acceptons et appuyons les recommandations du rapport. Plusieurs recommandations exigeront de notre part des efforts concertés sur une période assez longue pour régler la question de façon adéquate. Nous n'en remettons toutefois pas en question la valeur ni la logique.*

*En même temps, je note que le rapport porte une attention considérable à la gestion des matières ligneuses, comparativement à d'autres aspects de la gestion des terres de la Couronne. Ainsi, le rapport renvoie au document Vision pour les forêts du Nouveau-Brunswick, mais non au document Une politique des espèces sauvages pour le Nouveau-Brunswick ni à d'autres documents du ministère. Si je le mentionne, c'est que ce document influence directement notre réponse à vos recommandations. En fait, la gestion des terres de la Couronne touche la majeure partie des directions et des programmes du ministère. Si nous limitions notre attention à la Direction de la gestion des forêts et à ses programmes, notre réponse serait beaucoup plus simple.*

*Une fraction importante du rapport traite d'objectifs officiels dans le contexte des responsabilités que la Loi sur les terres et forêts de la Couronne confère au ministre, et formule des recommandations les concernant :*

- que le ministère établisse des buts et des objectifs mesurables;*
- que ces buts et objectifs soient liés aux prévisions de dépenses et qu'ils soient communiqués de manière suffisamment détaillée;*
- que le ministère élabore des mesures du rendement adéquates et qu'il en fasse rapport de façon appropriée.*

*Le ministère reconnaît l'importance d'avoir des buts et des objectifs réalistes. Nous continuerons à les élaborer de façon à ce qu'ils soient en accord avec les objectifs et les valeurs du gouvernement.*

*Nous reconnaissons aussi les avantages potentiels qu'offre la certification des terres forestières. Des discussions sont en cours avec les titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne au sujet de l'adoption de normes de certification sur les terres de la Couronne.*

*Le rapport recommande que le rapport annuel présente le Sommaire de l'activité des titulaires de permis de coupe sur les terres de la Couronne. Nous prévoyons le faire à la conclusion de chaque plan d'aménagement de cinq ans et lier les mesures du rendement du sommaire aux responsabilités à l'égard des terres de la Couronne. Nous ferons également rapport sur les progrès réalisés pour combler les lacunes signalées. Étant donné la longueur du sommaire, un résumé de l'information semblerait convenir.*

*Nous sommes convaincus que, si nous établissons des buts et des objectifs mesurables en plus de mesures du rendement et que nous les relions aux prévisions de dépenses, nous illustrerons avec netteté la pertinence continue des programmes.*

*Nous prenons aussi bonne note de vos recommandations concernant la présentation de l'information financière. Nous apporterons les rajustements nécessaires à la communication future des dépenses et des recettes. J'aimerais toutefois vous signaler la nécessité de séparer les dépenses de l'exercice courant et les recettes de l'exercice courant, puisqu'une comparaison directe peut souvent être trompeuse.*

*Enfin, nous porterons une attention particulière à la date limite du dépôt du rapport annuel. [Traduction.]*