

Chapitre 5

Ministère des Ressources naturelles

Redevances sur le bois

Contenu

Contexte	163
Étendue	166
Conclusions	167
Comprendre les redevances sur le bois	167
Analyse	171

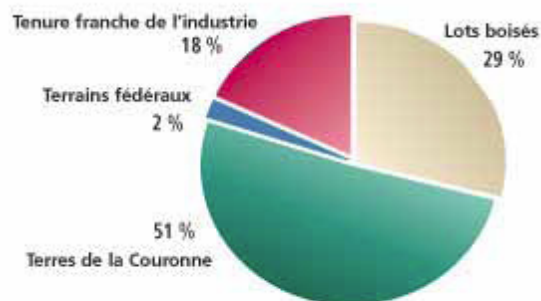
Ministère des Ressources naturelles

Redevances sur le bois

Contexte

5.1 Pour veiller à ce que la province reçoive une valeur juste pour le bois récolté dans les forêts publiques, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* (la loi) impose des redevances sur le bois qui sont établies en fonction de la juste valeur marchande. Ces redevances servent également à générer des capitaux propres dans le marché du bois d'œuvre, car le bois récolté sur les terres de la Couronne fait directement concurrence au bois provenant d'autres fournisseurs. De plus, une approche fondée sur la juste valeur marchande pour établir les redevances est nécessaire pour assurer la conformité de la province aux accords commerciaux internationaux.

5.2 Selon le *Rapport forestier 2007* du ministère des Ressources naturelles, la propriété des forêts du Nouveau-Brunswick est répartie ainsi :



Source : Ministère de Ressources naturelles

5.3 La loi définit les terres de la Couronne comme « la totalité ou une partie des terres attribuées à la Couronne et placées sous l'administration et le contrôle du Ministre ». La brochure

d'information intitulée *Gestion des forêts publiques du Nouveau-Brunswick* publiée par le ministère des Ressources naturelles explique que :

La loi divise les terres de la Couronne en dix permis de coupe, chacun étant cédé à bail, selon une entente de gestion des forêts de 25 ans, à une grande société forestière appelée titulaire de permis. Les titulaires gèrent les permis sous l'administration du ministère des Ressources naturelles. Six titulaires détiennent actuellement les dix permis de coupe.

5.4 La superficie totale des terres de la Couronne gérées en vertu de ces permis est d'environ 3,3 millions d'hectares et représente donc un bien important de la population du Nouveau-Brunswick.

5.5 La loi charge le ministre des Ressources naturelles « de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne ».

5.6 Selon le *Rapport forestier 2007* du ministère, l'industrie forestière a récolté 5,19 millions de mètres cubes de bois sur les terres de la Couronne en 2006-2007, dont 3,47 millions de mètres cubes de résineux et 1,72 million de mètres cubes de feuillus, une augmentation de plus de 9 % comparativement à 2005-2006, qui avait enregistré une récolte de 4,77 millions de mètres cubes.

Volumes de bois récolté sur les terres de la Couronne					
Exercice terminé le 31 mars (millions m³)					
	2003	2004	2005	2006	2007
Feuillus	1,55	1,76	1,58	1,56	1,72
Résineux	3,20	3,26	3,29	3,21	3,47
Total	4,75	5,02	4,87	4,77	5,19

5.7 Les recettes en redevances sur le bois récolté sur les terres de la Couronne sont considérables. Le tableau qui suit montre que les recettes nettes en redevances sur le bois pour chacun des cinq derniers exercices se sont élevées à au moins 49 millions de dollars.

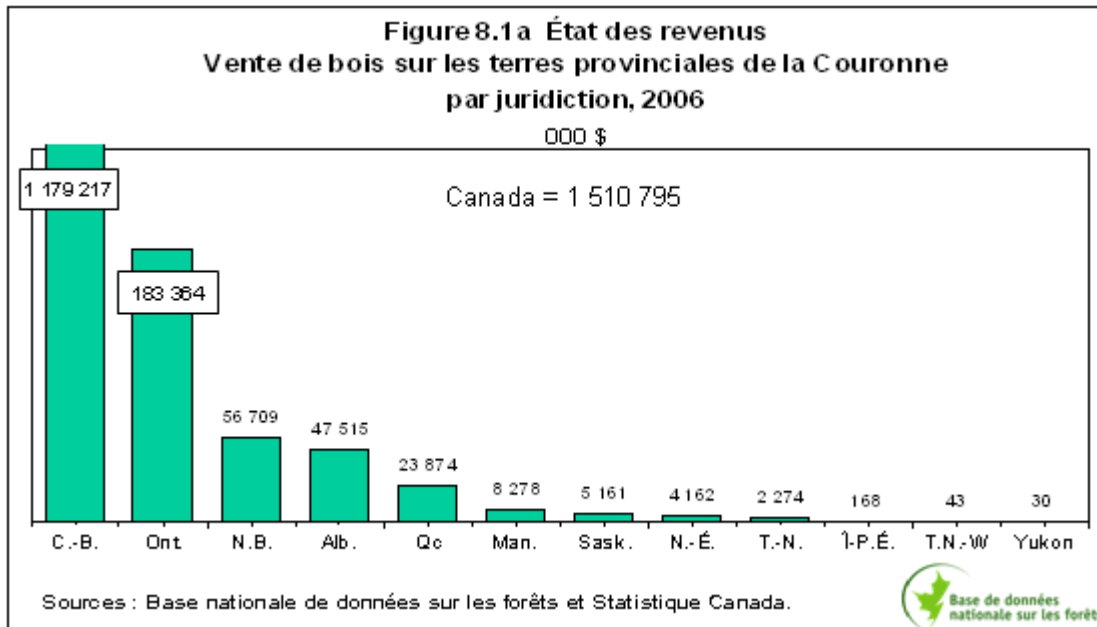
Recettes nettes en redevances sur le bois pour l'exercice terminé le 31 mars (millions \$)				
2003	2004	2005	2006	2007
49,7	59,4	57,0	53,2	55,6

5.8 Les recettes en redevances sur le bois enregistrées par la province ne comprennent pas certains coûts engagés par les titulaires de permis dans la gestion des forêts de la Couronne. Le paragraphe 59(3) de la loi accorde au ministre l'autorité nécessaire pour rajuster les taux de base des redevances établis pour toute catégorie de bois :

le Ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire à la mise en valeur, à l'utilisation, à la protection ou à la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne, réduire la redevance pour toute catégorie de bois d'un montant qui ne peut dépasser soixante-quinze pour cent de la redevance payable en vertu du paragraphe (1).

5.9 La valeur des recettes brutes est donc supérieure au montant signalé par la province.

5.10 La Base de données sur les forêts indique que, en 2006, le Nouveau-Brunswick vient au troisième rang au Canada pour ce qui est des recettes découlant de la vente de bois récolté sur ses terres de la Couronne.



5.11 Comprendre la comparaison des recettes en redevances sur le bois au Nouveau-Brunswick et des recettes dans d'autres provinces ou territoires canadiens n'est pas facile. Différents gouvernements utilisent différentes approches en ce qui a trait à l'imposition de redevances. L'approche du Nouveau-Brunswick lui permet de percevoir d'importantes recettes en redevances sur le bois tout en bénéficiant d'une exemption sur les droits à l'exportation en vertu de l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis* sur ses exportations de bois.

5.12 Les différences dans l'approche employée par les gouvernements pour établir les redevances sur le bois ont eu une incidence sur le traitement des exportations de chaque province ou territoire en vertu de l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux*. La majeure partie du bois d'œuvre résineux produit en Colombie-Britannique, en Ontario, en Alberta, au Québec, en Saskatchewan et au Manitoba et exporté aux États-Unis est assujéti à des droits à l'exportation. De telles mesures à la frontière ne s'appliquent pas aux exportations de bois d'œuvre résineux produit dans les provinces de l'Atlantique à partir de billes récoltées dans les provinces de l'Atlantique ni aux billes récoltées au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest ou au Nunavut.

Étendue

5.13 Nos objectifs pour le présent examen étaient les suivants :

- mieux comprendre les redevances sur le bois et les processus et obligations les entourant;
- déterminer si le ministère se conforme aux exigences établies par la loi;
- déterminer s'il y a des questions de nature financière ou d'optimisation des ressources relativement aux redevances sur le bois dont le ministère devrait s'occuper.

Conclusions

5.14 Bien que le ministère se conforme aux exigences juridiques l'obligeant à examiner et à établir annuellement les taux de redevance et qu'il tienne compte de l'information sur le marché dans le processus, les faiblesses dans le système signifient que les redevances ne reflètent pas la juste valeur marchande – dans certains cas, les taux de redevance semblent être inférieurs aux taux du marché, alors que dans d'autres, ils semblent être supérieurs aux taux du marché.

5.15 Le ministère devrait inscrire la valeur brute de ses recettes en redevances et enregistrer une dépense correspondant au montant qu'il verse aux titulaires de permis pour leur gestion des terres de la Couronne.

Comprendre les redevances sur le bois

5.16 Comme il est décrit précédemment, au moment de notre examen, les terres de la Couronne du Nouveau-Brunswick étaient réparties dans dix permis de coupe de bois cédés à six titulaires de permis. La superficie des permis variait entre 70 000 hectares et 620 000 hectares environ. Les six titulaires de permis étaient :

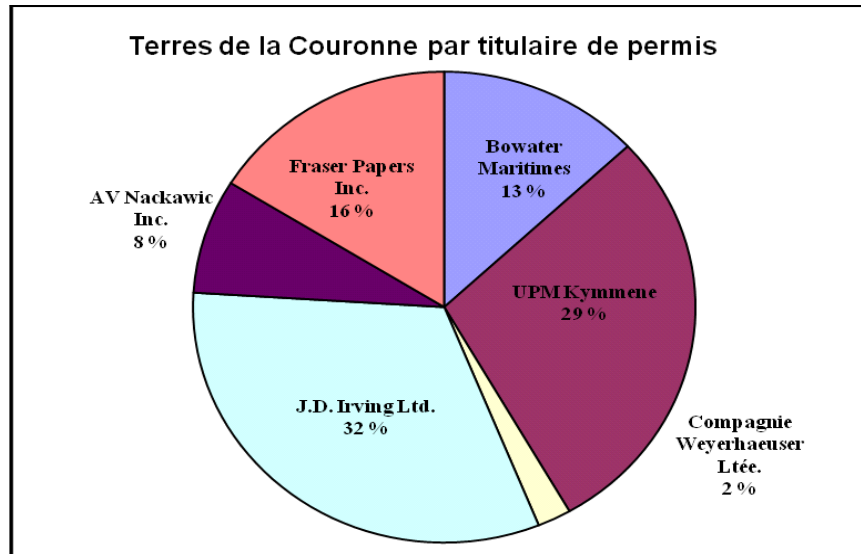
- Bowater Maritimes
- UPM Kymmene
- Compagnie Weyerhaeuser Limitée
- J.D. Irving Ltd.
- AV Nackawic Inc.
- Fraser Papers Inc.

5.17 En vertu du paragraphe 28 de la loi, le ministre peut, avec l'agrément du lieutenant-gouverneur en conseil, délivrer un permis de coupe sur les terres de la Couronne à toute personne qui :

a) possède ou exploite un établissement de transformation du bois dans la province ou qui entreprend, dans le cadre d'une entente avec le Ministre, de construire et exploiter un établissement de transformation du bois dans la province, et

b) a passé une entente d'aménagement forestier avec le Ministre.

5.18 Le graphique suivant montre le pourcentage de terres détenues par chaque titulaire de permis :



5.19 Il y a aussi des titulaires de sous-permis et des titulaires d'une autorisation qui récoltent du bois sur les terres de la Couronne. Le ministre délivre des sous-permis en vertu du paragraphe 41(1) de la loi et des autorisations en vertu du paragraphe 49(1).

5.20 Selon l'article 56.7 de la loi :

Toute personne qui, en vertu d'un permis d'occupation, extrait, récolte ou enlève une ressource prescrite par règlement doit payer à la Couronne les redevances prescrites par règlement.

5.21 Le terme « redevance » désigne « le montant dû à la Couronne [...] sur [...] le bois récolté sur les terres de la Couronne ». En vertu du système de redevances actuel, les titulaires de permis s'occupent de remettre les redevances dues sur tout le bois récolté par eux-mêmes et par tous les titulaires de sous-permis.

5.22 Le tableau suivant montre les dix permis de coupe, le titulaire du permis, l'aire du permis, le volume récolté au titre du permis durant l'exercice terminé le 31 mars 2007, et les redevances nettes versées au titre du permis.

Permis	Titulaire de permis	Aire du permis (ha)	Volume récolté (m ³)	Redevances nettes en 2007 (\$)
Upsalquitch	Bowater Maritimes	425 268	688 948	7 239 914
Nepisiguit	UPM Kymmene	259 565	305 194	3 343 196
Miramichi-bas	UPM Kymmene	291 618	356 104	4 400 965
Miramichi-haut	UPM Kymmene	384 049	479 766	6 153 469
Kent	Compagnie Weyerhaeuser	70 699	59 779	722 268
Queens-Charlotte	J.D. Irving	621 773	1 084 863	12 036 371
Fundy	J.D. Irving	426 190	604 108	5 814 144
York	AV Nackawic	256 375	404 898	3 286 722
Carleton	Fraser Papers	131 452	292 817	2 179 085
Restigouche-Tobique	Fraser Papers	395 819	927 565	10 244 458
Non attribué				226 160
Total		3 262 808	5 204 042	55 646 752

5.23 L'article 57 de la loi précise que :

Le bois se trouvant sur les terres de la Couronne doit être classé par espèce ou groupe d'espèces en tant que bois à plaquer, bois à scier, bois à pâte, poteaux, bois de chauffage, arbres de Noël et toute autre catégorie qui peut être prescrite par règlement.

5.24 Le Règlement 86-160 énumère plus de 40 espèces ou groupes d'espèces différents de bois pour l'exercice 2007-2008. Les redevances prescrites varient entre un peu plus de 8 \$ par mètre cube à près de 66 \$ par mètre cube. Le bois à pâte commande les taux les plus faibles établis dans l'annexe des redevances, tandis que le bois à plaquer utilisé dans la fabrication de produits finis plus chers se situe aux marges supérieures.

5.25 Selon le paragraphe 59(1) de la loi :

La redevance pour chaque catégorie doit être basée sur la juste valeur marchande du bois sur pied de cette catégorie, telle que la détermine le lieutenant-gouverneur en conseil, et doit être prescrite par règlement.

5.26 La plupart des parties intéressées de l'industrie forestière au Nouveau-Brunswick conviennent que les redevances sur le bois des terres de la Couronne devraient être fondées sur la juste valeur marchande. Il y a effectivement un but, soit l'établissement de prix justes pour le bois des terres de la Couronne, mais l'atteindre n'est pas facile.

5.27 Pour fixer les taux de redevance, le ministère suit un processus en deux étapes. La première étape du processus repose sur une enquête sur les prix. Le ministère embauche périodiquement une société-conseil pour faire une enquête sur la valeur du bois sur pied récolté sur les terrains boisés privés. La valeur du bois sur pied représente le prix payé à un propriétaire pour les arbres sur pied commercialisables. En s'appuyant sur les données de l'enquête, le consultant établit une moyenne pour les valeurs du bois sur pied de chaque catégorie de bois dans chaque région visée par un office de commercialisation, puis estime une juste valeur marchande provinciale globale pour chaque catégorie. Ensuite, le ministère recommande au gouvernement que les justes valeurs marchandes provinciales estimatives soient utilisées pour établir les taux de redevance sur le bois.

5.28 Le ministère a reçu des consultants des rapports sur les résultats d'enquête en 2003, en 2005 et en 2007. Les enquêtes sur les prix qui sous-tendent ces rapports ont été menées respectivement entre le 1^{er} juillet et le 30 novembre 2002, entre le 1^{er} décembre 2004 et le 31 juillet 2005, et entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2006.

5.29 Le paragraphe 59(2) de la loi exige ce qui suit :

La redevance doit être prescrite pour une période de douze mois courant chaque année à compter du 1^{er} avril et doit être révisée tous les ans.

5.30 Comme l'enquête sur les valeurs du bois sur pied n'est pas effectuée annuellement, le ministère applique un second processus les années où une enquête n'a pas lieu. Le ministère surveille les variations dans les prix de vente des produits du bois qui sont achetés et vendus sur les marchés officiels, détermine la variation dans les indices des prix de vente de ces produits et applique ces indices à l'annexe des redevances de l'année précédente. Après avoir appliqué la variation des indices aux redevances de l'année précédente, le ministère prend alors la décision de modifier ou non les redevances de l'année suivante.

5.31 Si, après l'application de ce processus en deux étapes, le ministre n'est pas convaincu que les redevances qui en découlent sont appropriées, le paragraphe 59(3) de la loi lui accorde l'autorité nécessaire pour rajuster les taux de base des redevances établis pour toute catégorie de bois :

Par dérogation au paragraphe (1), le Ministre peut, lorsqu'il l'estime nécessaire à la mise en valeur, à l'utilisation, à la protection ou à la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne, réduire la redevance pour toute catégorie de bois d'un montant qui ne peut dépasser soixante-quinze pour cent de la redevance payable en vertu du paragraphe (1).

Analyse

5.32 Au cours de notre examen du processus suivi pour fixer les redevances relatives au bois récolté sur les terres de la Couronne, nous avons relevé des problèmes tant dans la conception du système de détermination des redevances que dans la mise en œuvre de ce système.

5.33 À notre avis, la cause fondamentale des problèmes est la difficulté que pose l'établissement de la juste valeur marchande du bois récolté au Nouveau-Brunswick, difficulté exacerbée par le fait que ni la loi, ni les règlements, ne donnent une définition de ce qu'est la juste valeur marchande ou n'indiquent comment la déterminer.

Problème de conception

5.34 Le problème fondamental de la conception du système de détermination des taux de redevance est que le marché du bois n'est pas réellement un marché libre.

5.35 Comme nous l'avons déjà dit, les redevances sur le bois sont établies à partir d'une enquête sur les prix reçus par les propriétaires de boisés privés pour leur bois – une partie du marché qui a fourni 11,6 % du bois consommé par les usines du Nouveau-Brunswick au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2007. Le prix payé aux propriétaires privés détermine le prix que les usines paient à la province pour le bois récolté sur les terres de la Couronne, lequel représente 41,5 % de leur approvisionnement. Il est donc à l'avantage des usines de maintenir les prix payés aux propriétaires privés le plus bas possible, puisque ces prix ont une incidence sur les redevances qui devront être versées plus tard. Comme les usines représentent une très forte proportion des acheteurs du bois récolté au Nouveau-Brunswick, elles ont aussi une emprise sur le marché qui leur permet de maintenir les prix payés aux propriétaires privés vers le bas. Il

pourrait s'ensuivre une spirale continue à la baisse des prix et donc des redevances.

5.36 Le fait que les usines exercent un contrôle direct ou indirect sur une partie aussi importante de la source d'approvisionnement en bois du Nouveau-Brunswick signifie que le marché n'est pas réellement un marché libre. Dans une telle situation, il est impossible de dire avec confiance que les prix payés sur le marché représentent effectivement la juste valeur marchande.

5.37 Cette faiblesse dans la conception du système de détermination des taux de redevance sur le bois pourrait entraîner un second problème. En vertu du paragraphe 3(2) de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, « 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 ». Toutefois, si le système de redevances incite les établissements de transformation à maintenir à la baisse les prix payés aux propriétaires privés, les propriétaires privés qui sont prêts à fournir du bois aux usines du Nouveau-Brunswick pourraient être de moins en moins nombreux. Les terres de la Couronne deviendraient alors une source d'approvisionnement plus importante, ce qui entraverait les tentatives du ministre visant à encourager les sources privées comme source principale d'approvisionnement.

5.38 Aux fins de la loi, les terrains boisés privés désignent :

toute terre forestière sauf

a) *les terres de la Couronne;*

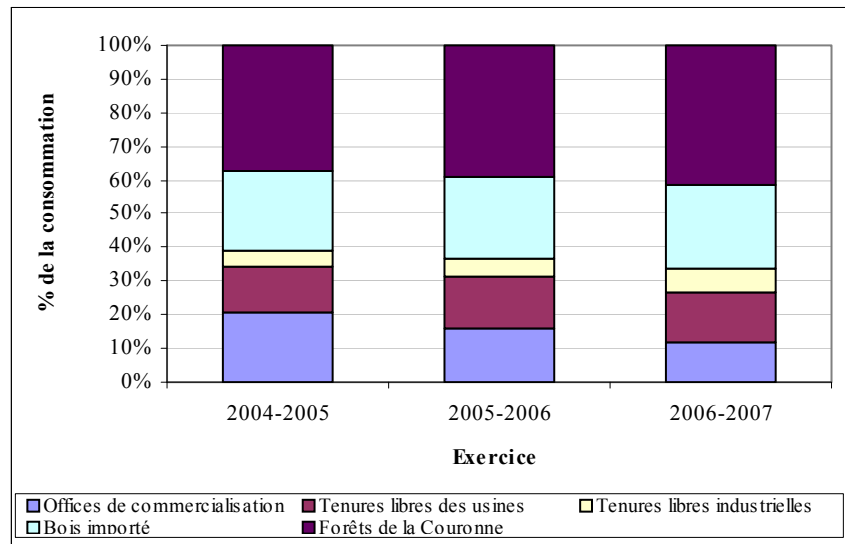
b) *les terres forestières qui appartiennent à une personne dont l'activité principale est l'exploitation d'un établissement de transformation du bois; ou*

c) *des terres forestières formant un total de cinq mille hectares qui appartiennent à une personne.*

5.39 Le tableau et le graphique qui suivent montrent que la quantité de bois fournie aux usines du Nouveau-Brunswick par les propriétaires privés par l'entremise des offices de commercialisation de la province a considérablement diminué au cours des dernières années, tandis que les volumes de bois provenant des forêts de la Couronne ont légèrement augmenté :

Approvisionnement en bois des usines du Nouveau-Brunswick (000 m ³)						
Exercice	Offices de commercialisation	Tenures libres des usines	Tenures libres industrielles	Bois importé	Terres de la Couronne	Total
2004-2005	2 680	1 737	603	3 063	4 827	12 910
2005-2006	1 833	1 791	610	2 814	4 512	11 560
2006-2007	1 348	1 783	791	2 895	4 840	11 657

Consommation des usines par source



5.40 Comme le montrent le tableau et le graphique, le bois des offices de commercialisation a représenté 20,8 % du bois consommé au Nouveau-Brunswick au cours de l'exercice 2004-2005, mais ce pourcentage a diminué pour atteindre seulement 11,6 % en 2006-2007. Le bois récolté dans les forêts de la Couronne a représenté 37,4 % du bois consommé en 2004-2005, puis ce pourcentage a augmenté pour passer à 41,5 % en 2006-2007. Il y a aussi lieu de noter que, dans de nombreux cas, le bois importé par les usines du Nouveau-Brunswick vient de terres appartenant aux usines ou qu'elles louent dans d'autres provinces ou territoires.

5.41 Le principal frein à l'emprise des usines sur le marché est établi au paragraphe 29(7.1) de la loi, selon lequel :

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.

5.42 La loi définit l'approvisionnement proportionnel ainsi :

*le partage équitable entre les sources
d'approvisionnement en bois identifiées à l'alinéa 29(5)b
basé sur un partage historique du marché
d'approvisionnement d'un établissement de
transformation du bois.*

5.43 Étant donné que la proportion de bois récolté sur les terres de la Couronne a augmenté tandis que la proportion de bois récolté sur les terrains boisés privés a considérablement diminué, il ne semble pas que le ministre ait utilisé les pouvoirs que lui confère le paragraphe 29(7.1) pour maintenir l'approvisionnement proportionnel.

5.44 Les chiffres qui précèdent montrent aussi que, même si la consommation totale par les usines du Nouveau-Brunswick a baissé d'environ 9,7 % en 2006-2007 par rapport à l'exercice 2004-2005, la proportion de bois provenant des forêts de la Couronne a légèrement augmenté, soit une hausse de 0,3 %, tandis que celle du bois fourni par l'entremise des offices de commercialisation a baissé de 49,7 %. Le volume de bois consommé a diminué de 1 253 mètres cubes durant cette période, et la baisse a été entièrement assumée par les propriétaires privés.

5.45 En 2006, le ministre des Ressources naturelles a établi un comité sur les redevances dont le mandat était d'examiner le système actuel des redevances en raison des préoccupations au sujet de la nature appropriée et de l'équité des taux de redevance sur le bois des terres de la Couronne. Les membres du comité venaient, en proportion égale, de l'industrie forestière, des offices de commercialisation des produits forestiers et du ministère. Les différentes parties ont fait état de préoccupations à l'égard du système actuel. En particulier, les membres du comité ont exprimé des préoccupations au sujet des enquêtes utilisées pour déterminer la juste valeur marchande et de l'application des indices des prix des marchandises. Pour ce qui est des enquêtes, on a soulevé la difficulté croissante d'obtenir un échantillon de données suffisant sur la valeur du bois sur pied des terrains boisés privés et l'influence grandissante de l'industrie sur la valeur des droits de coupe sur les terres de la Couronne, car un nombre plus restreint d'usines exercent un contrôle

plus grand sur les prix du bois livré aux usines. Quant aux indices des prix des marchandises, le problème était que les taux de redevance n'étaient pas réduits lorsqu'ils auraient dû l'être selon les indices, et ils ont été augmentés uniquement lorsque l'indice dépassait le sommet historique.

5.46 Dans une lettre datée du 27 novembre 2006, le ministère a demandé au Bureau du bois de sciage des Maritimes d'examiner une proposition pour un nouveau système d'établissement des redevances afin de déterminer si ce système était conforme aux modalités de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux. Le système proposé ne s'appuierait pas sur une enquête pour déterminer la juste valeur marchande au Nouveau-Brunswick; il s'agirait plutôt d'un système d'indexation fondé sur les prix des marchandises, qui serait l'unique méthode d'ajustement de la juste valeur marchande des produits du bois des terres de la Couronne. Le système proposé utiliserait les valeurs établies dans l'enquête sur le marché de 2003 et réviserait ces prix en fonction de la variation des indices de chaque produit. Le prix serait ajusté chaque trimestre plutôt que chaque année. Le ministère concluait ainsi :

[Traduction.] L'indexation fondée sur le prix des marchandises tient compte de la valeur d'un produit offert sur le marché mondial et ne peut pas être influencée par l'industrie forestière, les entrepreneurs ou les propriétaires de boisés privés. Pour l'avenir, il existerait une relation beaucoup plus étroite entre la valeur du produit fini (la marchandise) et le taux de redevance sur le bois de la Couronne pour la catégorie de bois utilisé dans la fabrication du produit. Ainsi, les taux de redevance diminueraient quand les marchés sont faibles, et augmenteraient quand les marchés sont forts. L'industrie forestière est d'accord avec le principe. Étant donné l'étroite relation entre le système et le marché, nous sommes d'avis que le Nouveau-Brunswick serait alors considéré comme un marché libre et équitable. En terminant, nous sollicitons dans les meilleurs délais votre appui au système proposé.

5.47 Cependant, dans une lettre adressée à la Fédération des propriétaires de lots boisés du Nouveau-Brunswick le 6 février 2007, le ministre des Ressources naturelles rejette le système proposé, bien que ce soit le ministère qui ait mis de l'avant la proposition à l'origine. Le ministre a cité la réponse officieuse d'un avocat

américain représentant le Bureau, qui affirmait qu'accepter un système impliquant des modifications radicales au taux de change soumettrait notre système de redevances à un examen excessivement minutieux de la U.S. Lumber Coalition, ce qui pourrait alors compromettre notre situation commerciale enviable.

5.48 La lettre ne précise pas exactement quelles sont les préoccupations au sujet du taux de change, et il ne semble pas qu'on ait tenté de trouver des moyens d'éliminer ces préoccupations.

5.49 Le système de redevances actuel est fondé sur les prix obtenus par les propriétaires privés pour le bois sur pied vendu aux usines qui détiennent un permis de coupe sur les terres de la Couronne. En fait, les propriétaires privés n'ont pas vraiment d'autres acheteurs pour leur bois. Nous ne sommes pas du tout convaincus que les redevances reflètent la juste valeur marchande en raison de cette emprise des usines sur le marché. Comme il n'existe pas de prix mondial pour le bois sur pied, la seule façon d'estimer la juste valeur marchande au Nouveau-Brunswick serait de prendre les prix de marchandises connexes comme point de départ et de remonter dans les opérations.

Questions relatives à la mise en œuvre

5.50 À notre avis, les enquêtes effectuées par le passé sur les prix payés aux propriétaires de terres forestières privées pour le bois sur pied fournissent des données tellement limitées que nous ne pouvons pas avoir confiance en l'exactitude de l'estimation d'une juste valeur.

5.51 Les questions relatives à la mise en œuvre dont nous discutons dans la présente section sont les suivantes :

- Établir un prix provincial dans un marché qui, de toute évidence, présente des écarts de prix régionaux peut biaiser le marché.
- Les données utilisées dans les enquêtes sur le marché sont souvent incomplètes.
- Dans certaines régions, la taille des échantillons est trop petite pour permettre d'établir un prix régional.
- La fréquence et le moment de la réalisation des enquêtes sur le marché.
- Les taux de redevance des 12 mois suivants sont fondés sur les indices des 12 mois précédents, alors que le prix du marché des produits finis s'ajuste beaucoup plus rapidement.
- La décision du ministère d'augmenter les taux de redevance uniquement lorsque l'indice annuel moyen du prix de vente dépasse le sommet historique de l'indice annuel moyen du prix de

vente, et de ne pas réduire les taux de redevance même quand l'indice moyen du prix de vente diminue, peut biaiser le marché.

- Il y a eu manque de cohérence dans l'application des résultats des enquêtes sur le marché.

5.52 Dans le cadre des enquêtes, le calcul d'un prix provincial moyen pondéré pour chaque catégorie de bois suit les étapes suivantes :

1. Le consultant détermine les volumes et les valeurs des produits forestiers vendus par les propriétaires privés dans chaque région visée par un office de commercialisation de la province. Aux fins de la présente explication, les produits forestiers désignent chaque espèce ou groupe d'espèces pour chaque catégorie de bois énuméré dans le Règlement 86-160 afférent à la loi.
2. En prenant les données de l'enquête, le consultant détermine le prix moyen de chaque produit forestier dans chaque région.
3. Le consultant estime la juste valeur marchande provinciale de chaque produit forestier en prenant une moyenne pondérée sur la base du volume de bois livré par chaque région. La pondération consiste à comparer le volume total d'un produit forestier vendu par les propriétaires privés dans une région d'un office de commercialisation au cours d'une période de 12 mois au volume total de ce produit vendu par tous les propriétaires privés de la province pour cette période.
4. Le pourcentage qui en résulte est ensuite appliqué au prix établi par l'enquête dans chaque secteur.
5. Les résultats individuels sont additionnés pour donner le prix moyen pondéré provincial.

5.53 Notre examen des résultats des enquêtes sur le marché reçus en 2003 et en 2005 montre que la redevance sur chaque catégorie de bois varie considérablement selon la région de la province où il est récolté. Comme exemple de ces variations, le tableau suivant montre la valeur du bois sur pied en 2002 pour le bois à scier et le bois à pâte tirés de l'épinette, du sapin et du pin gris (ESP) indiquée dans l'enquête sur le marché reçue en 2003 :

Valeur du bois sur pied en 2002 pour le bois à scier et le bois à pâte ESP par zone de récolte (\$)		
	Bois à scier 2002	Bois à pâte 2002
Madawaska	29,40	17,57
Carleton-Victoria	26,80	15,13
York-Sunbury-Carleton	20,67	16,95
Sud du N.-B.	23,75	10,84
Sud-Est du N.-B.	18,58	13,94
Northumberland	20,21	10,97
Nord	21,06	12,17

5.54 Il est évident à la lecture de ce tableau que, si on utilise une moyenne pour établir un taux de redevance provincial, le bois des terres de la Couronne sera moins cher que le bois des terres privées dans certaines régions de la province et plus cher dans d'autres. Nous pourrions nous attendre à ce que l'utilisation des prix moyens provinciaux dans ce que l'enquête qualifie de marché régional ait une incidence sur quels propriétaires privés peuvent vendre ou ne peuvent pas vendre un produit donné.

5.55 Dans le cadre de notre vérification, nous avons aussi examiné les valeurs de la redevance pour le bois à plaquer. Nous avons constaté que la valeur utilisée pour toutes les catégories de bois à plaquer dans la région du Madawaska était la même, soit 70,91 \$, tandis que, dans d'autres régions, la valeur des différentes catégories variait considérablement. Ainsi, dans la région du Nord, la valeur des différentes catégories variait entre 31,16 \$ pour le peuplier et 132,78 \$ pour l'érable à sucre, ce qui dénote l'insuffisance des données d'enquête recueillies pour la région du Madawaska et pourrait influencer sur les prix moyens pondérés obtenus au moyen du processus en question.

5.56 Nous avons constaté que, pour le bois à scier et le bois à pâte tirés de l'épinette, du sapin et du pin gris, l'enquête de 2002 semble s'appuyer sur des volumes exacts pour le calcul du prix moyen pondéré provincial. Cependant, nous avons observé que, pour la plupart des catégories de feuillus et pour certaines catégories de résineux, l'enquête n'a pas pu déterminer des volumes de livraison exacts. Donc, les volumes utilisés pour ces catégories sont en fait les volumes de livraison des différentes catégories de bois établis par l'enquête.

5.57 Par exemple, dans le tableau qui suit, nous voyons que les volumes de récolte utilisés pour toutes les catégories de bois à plaquer dans une région donnée sont les mêmes, à moins qu'il n'y ait eu aucune récolte du tout de cette catégorie de bois dans la région. Ces mêmes volumes de récolte sont utilisés pour le bois à scier tiré des feuillus récoltés dans la région.

Volumes de récolte de 2002 pour le bois à plaquer et le bois à scier par zone de récolte (m³)						
	Bois à plaquer				Bois à scier	
	Bouleau jaune	Érable à sucre	Peuplier	Autres feuillus	Bouleau jaune	Érable à sucre
Madawaska	27 540	27 540	Pas de récolte	27 540	27 540	27 540
Carleton-Victoria	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202	2 202
York-Sunbury Carleton	1 207	1 207	1 207	1 207	1 207	1 207
Sud du N.-B.	4 989	4 989	4 989	4 989	4 989	4 989
Sud-Est du N.-B.	1 809	1 809	1 809	1 809	1 809	1 809
Northumberland	1 514	1 514	1 514	1 514	Pas de récolte	Pas de récolte
Nord	13 245	13 245	13 245	13 245	Pas de récolte	Pas de récolte

5.58 Dans les cas où les volumes de récolte de catégories particulières de bois ne sont pas connus et que ce sont les volumes de récolte d'autres catégories de bois qui sont utilisés, le prix provincial auquel on parvient est incorrect.

5.59 En suivant ce processus, la province est parvenue aux prix moyens pondérés suivants sur la base de l'étude reçue en 2003 pour le bois à scier et le bois à pâte tirés de l'épinette, du sapin et du pin gris :

Valeurs du bois à scier et du bois à pâte ESP fondées sur l'enquête sur le marché reçue en 2003		
Catégorie de bois	Prix moyen pondéré provincial	Taux de redevance
Bois à pâte ESP	13,62	13,62
Bois à scier ESP	23,01	22,00

5.60 Nous avons comparé pour chaque région le prix de vente moyen obtenu par les propriétaires privés au taux de redevance provincial; nous présentons les écarts que nous avons constatés dans le tableau qui suit. Un écart négatif signifie que les propriétaires privés ont vendu leur bois à un prix inférieur à celui obtenu pour le bois des terres de la Couronne dans cette région. De même, un écart

positif signifie que les propriétaires privés ont vendu leur bois à un prix supérieur à celui obtenu pour le bois des terres de la Couronne dans cette région.

Catégorie de bois	Région	Taux de redevance provincial	Prix régional	Écart (%)
Bois à scier ESP	Madawaska	22,00	29,40	33,6
Bois à pâte ESP	Madawaska	13,62	17,57	29,0
Bois à pâte ESP	York-Sunbury-Carleton	13,62	16,95	24,4
Bois à scier ESP	Carleton-Victoria	22,00	26,80	21,8
Bois à pâte ESP	Carleton-Victoria	13,62	15,13	11,1
Bois à scier ESP	Sud du N.-B.	22,00	23,75	8,0
Bois à pâte ESP	Sud-Est du N.-B.	13,62	13,94	2,3
Bois à scier ESP	Nord	22,00	21,06	(4,3)
Bois à scier ESP	York-Sunbury-Carleton	22,00	20,67	(6,0)
Bois à scier ESP	Northumberland	22,00	20,21	(8,1)
Bois à pâte ESP	Nord	13,62	12,17	(10,6)
Bois à scier ESP	Sud-Est du N.-B.	22,00	18,58	(15,5)
Bois à pâte ESP	Northumberland	13,62	10,97	(19,5)
Bois à pâte ESP	Sud du N.-B.	13,62	10,84	(20,4)

5.61 Nous avons aussi comparé plusieurs catégories de feuillus au moyen de la même technique. Les écarts qui en ont résulté pour ces catégories varient entre -68,5 % et +46,4 %.

5.62 Un autre problème inhérent au processus de l'enquête est le moment où l'enquête a lieu. Si l'enquête est menée durant les années où les prix sont élevés, ces prix élevés déterminent les taux de redevance qui seront en vigueur jusqu'à l'enquête suivante. De même, si l'enquête est menée durant les années où les prix sont bas, les prix du bois des terres de la Couronne seront bas jusqu'à l'enquête suivante.

5.63 De plus, les taux de redevance qui découlent de l'enquête sur les prix du bois sont généralement établis entre six mois et un an après l'achèvement de l'enquête, et aucun ajustement n'est apporté entre-temps pour prendre en compte les changements dans les indices des prix du marché. Il existe donc un risque important que les taux de redevance soient désuets dès le premier jour de leur entrée en vigueur.

5.64 Comme nous l'avons souligné précédemment, la loi exige que la redevance de chaque catégorie de bois soit revue annuellement et établie pour la période de 12 mois à partir du 1^{er} avril de chaque année. Comme les études de marché ne sont pas effectuées chaque

année, le ministère a mis en œuvre un processus distinct pour les ajustements annuels.

5.65 Le processus d'ajustement applique les changements dans les indices des produits nord-américains aux taux de redevance de la province, et le ministère détermine ensuite s'il est nécessaire d'ajuster les taux de redevance. Les indices utilisés sont les indices du bois d'œuvre de résineux et de feuillus, des produits de cèdre, du bois à pâte et du panneau OSB. Tous ces indices sont ajustés par le ministère afin de tenir compte des indices en dollars canadiens. Le ministère a comme politique d'accroître les taux de redevance uniquement lorsque l'indice du prix de vente annuel moyen dépasse le sommet historique de l'indice du prix de vente annuel moyen et de ne jamais réduire le taux de redevance même si l'indice du prix de vente moyen diminue. Il s'ensuit que très peu d'ajustements ont été apportés aux taux de redevance dans les intervalles entre les enquêtes.

5.66 Par exemple, le taux de redevance pour le bois à scier tiré de l'épinette, du sapin et du pin gris pour l'exercice commencé le 1^{er} avril 2003 a été établi à 22,00 \$ par mètre cube, et ce taux est demeuré le même jusqu'à l'exercice commencé le 1^{er} avril 2007, au moment de la réception de l'information d'une nouvelle étude de marché. Pour l'année civile 2002, l'indice annuel moyen pour le bois d'œuvre était de 528, indice que le ministère a utilisé comme base. Le tableau suivant montre l'évolution de l'indice de 2003 à 2006, l'incidence qu'aurait eu l'application annuelle de la variation de l'indice sur les taux de redevance et la différence entre les taux ajustés et les taux réels.

Taux de redevance indexés – bois à scier d'épinette, de sapin et de pin gris					
Année civile	Indice moyen	Variation en % dans l'indice de l'année précédente par rapport à l'indice de base	Taux de redevance ajusté	Taux de redevance réel	Dépassement du taux actuel sur le taux ajusté
Base	528				
2003	473	n.d.	22,00\$	22,00\$	0\$
2004	574	(10,4)	19,71	22,00	2,29
2005	515	8,7	23,91	22,00	(1,91)
2006	408	(2,5)	21,45	22,00	0,55

5.67 Alors que l'indexation laisse entendre qu'un ajustement des taux de redevance est nécessaire, aucun ajustement n'a eu lieu. Le tableau montre les écarts entre les taux de redevance réels et les taux ajustés, mais il souligne surtout la nécessité d'appliquer les

ajustements de façon plus rapide. Si les ajustements avaient été appliqués durant les années où l'indice a changé, les écarts de prix auraient été les suivants :

Taux de redevance indexés – bois à scier d'épinette, de sapin et de pin gris					
Année civile	Indice moyen	Variation en % dans l'indice de l'année précédente par rapport à l'indice de base	Taux de redevance ajusté	Taux de redevance réel	Dépassement du taux actuel sur le taux ajusté
Base	528				
2003	473	(10,4)	19,71\$	22,00\$	2,29\$
2004	574	8,7	23,91	22,00	(1,91)
2005	515	(2,5)	21,45	22,00	0,55
2006	408	(22,7)	17,01	22,00	4,99

5.68 Le tableau qui précède montre que, si les indices avaient été appliqués durant l'année où ils ont changé, les redevances imposées en 2006 pour cette catégorie de bois à scier auraient été grandement supérieures à ce que le prix du marché aurait été pour le bois d'œuvre. Pour que des ajustements puissent être apportés en cours d'année, il faudrait que le processus prévoie des ajustements mensuels ou trimestriels, puisque les indices moyens annuels ne seraient pas connus avant la fin de l'année.

5.69 En l'absence d'information sur tous les autres facteurs économiques qui entrent dans la décision de produire du bois d'œuvre, cette analyse suggère que, comme les redevances étaient fixées pour l'année, les scieries auraient eu intérêt à se tourner vers les propriétaires privés comme source d'approvisionnement en bois à scier en 2006. Cependant, si les scieries s'approvisionnaient surtout en bois à scier provenant des terres de la Couronne, le coût des billes aurait alors été beaucoup trop élevé comparativement à la valeur marchande du bois produit.

5.70 Les redevances sur le bois d'œuvre résineux ne peuvent pas être inférieures à la juste valeur marchande si la province veut éviter de compromettre sa situation en vertu de l'*Accord sur le bois d'œuvre résineux entre le gouvernement du Canada et le gouvernement des États-Unis*. À la lumière de notre analyse des catégories de bois pour les années que nous avons examinées, il semble que, au total, les redevances sur le bois utilisé pour produire du bois d'œuvre résineux auraient dépassé la juste valeur marchande. Alors que ces redevances ont peut-être été inférieures à la juste valeur marchande en 2004, le manque à gagner a été compensé par des redevances excessives durant d'autres années. À l'avenir, si le processus d'établissement

des redevances donne lieu à des taux qui sont inférieurs à la juste valeur marchande dans ces catégories de bois, cela pourrait mettre en péril la situation de la province aux termes de l'accord.

5.71 Nous avons découvert que, bien que le ministère ait commandé et reçu une enquête sur le marché en 2005, il n'a pas utilisé les résultats de cette enquête pour ajuster les redevances de la plupart des catégories de bois. Les seuls ajustements apportés à l'annexe des taux de redevance en vigueur à partir du 1^{er} avril 2006 visaient le bois à pâte de résineux ainsi que le bois à scier et le bois de colomage tirés du pin rouge. Aucun des changements apportés aux taux de redevance en vigueur à partir du 1^{er} avril 2006 ne concordait avec les valeurs signalées dans l'enquête. Par exemple, le prix moyen pondéré établi par l'enquête pour le bois à pâte mécanique (n° 1) était de 11,73 \$, mais le taux de redevance est demeuré à 13,62 \$. Pour le bois à pâte kraft (n° 2) et le bois à pâte d'autres résineux, les prix de l'enquête étaient respectivement de 9,99 \$ et de 7,75 \$, mais le taux de redevance a été fixé à 6,81 \$ pour les deux.

5.72 Si l'on prend la redevance fixée pour le bois à pâte de résineux, il semble que les taux de redevance soient grandement inférieurs à ce qu'ils auraient été sur la simple indexation du taux de redevance de 2003. La redevance établie le 1^{er} avril 2003 était de 13,62 \$. En appliquant les indices annuels moyens du marché au taux de base de 2003 dans l'année afférente à l'indice, c'est-à-dire sans délai d'un an, nous estimons que la valeur marchande du bois à pâte pour l'année civile 2006 aurait été de 14,24 \$. Les redevances réelles en vigueur à partir du 1^{er} avril 2007 pour le bois à pâte ont été réparties dans trois catégories, et les redevances ont été établies à 9,91 \$ et à 8,14 \$ pour ces catégories. Cela montre que les producteurs de bois à pâte, tant pour les terres privées que pour les terres de la Couronne, ont reçu pour leur produit un prix grandement inférieur à la valeur mondiale. Cependant, vu les difficultés que les usines du Nouveau-Brunswick ont connues dernièrement, la situation montre probablement que l'industrie locale de la pâte de bois peut uniquement soutenir la concurrence mondiale grâce à l'accès au bois des terres de la Couronne à faible prix.

5.73 Même si le ministère satisfait son exigence juridique d'examiner et d'établir les taux de redevance chaque année et qu'il utilise effectivement les données du marché pour le faire, les faiblesses dans le système de détermination de la juste valeur marchande signifie que les redevances ne reflètent pas la juste valeur

marchande – dans certains cas, les taux de redevance semblent inférieurs aux taux du marché et dans d'autres, supérieurs aux taux du marché. Notre évaluation repose sur les facteurs suivants, que nous avons décrits ailleurs dans ce chapitre :

- Le marché n'est pas réellement un marché libre.
- Établir un prix provincial dans un marché qui, de toute évidence, présente des écarts de prix régionaux peut biaiser le marché.
- Les données sur le volume de bois utilisées dans les enquêtes sur le marché sont parfois incomplètes.
- Dans certaines régions, la taille des échantillons est trop petite pour permettre d'établir un prix régional.
- La fréquence et le moment de la réalisation des enquêtes sur le marché.
- Les taux de redevance des 12 mois suivants sont fondés sur les indices des 12 mois précédents, alors que le prix du marché des produits finis s'ajuste beaucoup plus rapidement.
- La décision du ministère d'augmenter les taux de redevance uniquement lorsque l'indice annuel moyen du prix de vente dépasse le sommet historique de l'indice annuel moyen du prix de vente, et de ne pas réduire les taux de redevance même quand l'indice moyen du prix de vente diminue, peut biaiser le marché.
- Il y a eu manque de cohérence dans l'application des résultats des enquêtes sur le marché.

Autres points

5.74 Le Règlement 86-160 prévoit que les redevances versées par les titulaires de permis peuvent être réduites « en compensation des frais engagés par l'industrie forestière dans la gestion des terres de la Couronne ». La province comptabilise ces réductions comme une réduction dans les recettes inscrites au titre des redevances. Au lieu de retrancher la réduction des recettes, la province devrait comptabiliser la valeur brute des recettes en redevances et inscrire une dépense pour la somme qu'elle paie aux titulaires de permis pour leur gestion des terres de la Couronne.

5.75 En 2007-2008, la réduction appliquée aux redevances a été de 5,65 \$ le mètre cube. Si cette réduction n'avait pas été retranchée, les recettes provinciales en redevances sur le bois et les dépenses connexes pour la gestion des forêts se seraient toutes les deux chiffrées à environ 29 millions de dollars de plus. Tout aussi important est le fait que la dépense de 29 millions de dollars aurait été soumise au processus annuel d'autorisation des crédits de l'Assemblée législative.

Recommandation

5.76 Nous avons recommandé que le ministère des Ressources naturelles comptabilise les recettes brutes en redevances sur le bois et qu'il inscrive à titre de dépense la somme retranchée des redevances versées par les titulaires de permis en compensation des coûts engagés pour la gestion des terres de la Couronne.

Réponse du ministère

5.77 [Traduction] *Bien que le ministère des Ressources naturelles ne soit pas contre l'approche recommandée, nous nous préoccupons toutefois du travail administratif supplémentaire que cela exigerait. Le MRN doit explorer plus en profondeur l'application de cette recommandation et s'assurer que toute modification à l'administration des coûts continue à être conforme aux mesures législatives et soit gérée de manière efficace.*

5.78 *Cela étant dit, il est important de souligner que l'approche actuelle pour établir le taux et les coûts a reçu l'approbation du gouvernement et est donc soumise à l'examen de l'Assemblée législative et du public. Ajouter un processus administratif pour la collecte et le paiement au lieu de déduire les paiements n'optimise pas nécessairement les ressources. Un système amélioré de rapport et de comptabilisation des coûts pourrait atteindre le même objectif, mais avec un effort administratif moins grand pour le gouvernement.*

5.79 *Le MRN a l'intention d'examiner son administration des coûts relativement à la gestion du bois des terres de la Couronne et d'obtenir que le gouvernement approuve avant l'exercice 2010 soit des modifications législatives, soit des modifications administratives.*

Améliorations

5.80 Bien que les usines du Nouveau-Brunswick aient une influence considérable sur le marché du bois de la province, elles ont très peu d'influence sur le marché de leurs produits finis, qui doivent soutenir la concurrence dans un marché mondial. La récente fermeture d'usines dans la province, aussi bien des scieries que des usines de pâte, montre clairement que les usines individuelles n'avaient pas la capacité de payer des redevances plus élevées que celles qu'elles ont payées; les revenus que la vente de leur produit ont engendrés n'ont pas été suffisants. Il nous semble que les taux de redevance ont, dans certains cas, contribué à la fermeture d'usines et, dans d'autres, se sont traduits par un soutien financier aux usines.

5.81 À notre avis, comme les terres de la Couronne sont la plus importante source d'approvisionnement sur le marché du bois d'œuvre, la province doit mettre en œuvre un processus d'établissement des redevances qui imite de plus près le

fonctionnement réel d'un marché équitable que ne le fait le processus actuel. Étant donné le faible pourcentage actuel de bois consommé au Nouveau-Brunswick qui est récolté sur les terres boisées privées et les problèmes historiques que posent les enquêtes sur les récoltes, nous croyons que les enquêtes ne permettent pas d'établir une juste valeur marchande pour le bois sur pied.

5.82 Le taux de redevance devrait être indexé sur la base de la variation des indices des marchés mondiaux. L'indexation devrait avoir lieu de façon très fréquente et périodique, ce qui devrait diminuer la probabilité que les taux des redevances soient décalés par rapport aux prix du marché.

5.83 Comme nous avons constaté que l'établissement d'un prix provincial dans un marché qui comporte de toute évidence des écarts de prix régionaux peut biaiser le marché, l'établissement de prix régionaux devrait être adopté.

Recommandation

5.84 Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre un nouveau système de détermination de la juste valeur marchande.

Réponse du ministère

5.85 [Traduction] *Comme il est indiqué dans le rapport, le gouvernement a récemment approuvé des modifications à la méthode de détermination et d'ajustement des redevances sur le bois de la Couronne. Le MRN suit maintenant un ensemble d'indices des prix de produits finis pour chaque espèce de bois et catégorie de produit. En vertu de la nouvelle approche, les taux de redevance connaîtront des hausses et des baisses directement reliées aux indices des produits.*

5.86 *Tandis que la nouvelle approche implique un mécanisme amélioré d'ajustement des taux, la juste valeur marchande de certaines espèces et certaines catégories de produit doit quand même être évaluée afin d'établir un point de départ approprié. De plus, la juste valeur marchande de tous les produits visés par l'Accord sur le bois d'œuvre résineux conclu entre le Canada et les États-Unis devra être évaluée régulièrement afin de maintenir le statut de la province en vertu de l'accord.*

5.87 *Lorsque de telles évaluations de la juste valeur marchande sont nécessaires, le ministère s'est engagé à faire un examen complet du cadre de référence avant de mener une telle évaluation.*

Recommandation

5.88 Nous avons recommandé que le nouveau système établisse les taux de redevance sur une base régionale.

Réponse du ministère

5.89 [Traduction] *Le ministère des Ressources naturelles n'est pas d'accord avec cette recommandation et estime que le rapport, bien qu'il souligne à quel point il est compliqué de déterminer la juste valeur marchande, n'a pas réussi à comprendre les complexités et les implications qui découlent de la détermination et de l'application de taux de redevance régionaux.*

5.90 *Comme nous sommes une province relativement petite et que la plupart des usines s'approvisionnent en fibre de bois dans toutes les régions, des taux régionaux pourraient interrompre la circulation traditionnelle et durable du bois d'une région à une autre, ce qui est une préoccupation. La mise en place de taux régionaux pourrait déstabiliser l'harmonie et l'équilibre délicats qui existent dans le marché actuel.*

5.91 *Comme il est souligné dans le rapport, le ministre est habilité actuellement à abaisser les taux quand il est nécessaire de le faire pour soutenir le développement ou l'utilisation de certains produits. Cette approche donne au gouvernement un mécanisme efficace et approprié pour traiter les questions régionales accessoires et promouvoir une utilisation appropriée de la ressource.*

Recommandation

5.92 Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre pour les redevances sur le bois un nouveau système qui permet d'imposer des redevances tenant compte des variations des indices du marché de manière fréquente, au moins aux trimestres.

Réponse du ministère

5.93 [Traduction] *Le ministère des Ressources naturelles a déjà mis au point pour les redevances sur le bois un nouveau système qui établit un lien beaucoup plus étroit entre les taux de redevance et les indices du marché des produits finis. Durant l'analyse et la mise au point de la nouvelle approche, tant le gouvernement que l'industrie forestière ont conclu que l'ajustement annuel des taux en fonction des prix du marché des produits finis des 12 mois précédents représente l'approche la plus pratique.*

5.94 *L'ajustement annuel concorde bien avec les pratiques d'exploitation habituelles de l'industrie forestière et permet des prix et des emplois stables tout au long de l'année d'exploitation. En appliquant un taux de redevance moyen basé sur une année complète*

d'exploitation, on assure aussi une structure de taux plus stable et on évite les augmentations et les diminutions de taux très fortes. Dans les endroits où les prix changent plus souvent, la stabilité des emplois est parfois compromise, car les compagnies essaient alors de faire la récolte du bois durant les périodes (trimestres) où elles prévoient le prix le plus bas.

5.95 *Comme l'industrie forestière a une saison d'exploitation bien définie qui exige la constitution de stocks annuels pour que les usines puissent fonctionner quand les activités forestières sont interrompues, l'établissement trimestriel des prix pourrait mettre certaines compagnies en sérieuse difficulté durant la période où les niveaux de stocks doivent être rebâtis au printemps. Le ministère estime que des taux annuels offrent un environnement commercial plus stable tant pour le gouvernement que pour l'industrie forestière du Nouveau-Brunswick.*

5.96 Le nouveau système de détermination de la juste valeur marchande pourrait être fondé sur les prix des produits finis ou établi à la suite de négociations avec tous les intervenants de l'industrie. Le rapport du consultant reçu en 2007 comprend un exemple de calcul partant des prix aux usines pour arriver à une valeur pour le bois sur pied. Un tel calcul s'appelle le calcul de la valeur résiduaire. À notre avis, le ministère devrait sérieusement se pencher sur la possibilité d'employer le calcul de la valeur résiduaire pour déterminer les justes valeurs marchandes. Un tel calcul serait plus exigeant que le calcul de l'enquête sur le marché de 2007, car il faudrait commencer par les prix de vente que les usines reçoivent pour leurs produits finis. Les négociations qui ont mené à l'entente entre les différents joueurs concernant l'adoption des résultats de l'enquête de 2003 comme prix du marché équitables est un exemple de négociations qui pourraient mener à un nouveau système acceptable.

5.97 Si la nouvelle méthode donne lieu à des taux de redevance que les transformateurs n'ont pas les moyens de payer, le gouvernement aurait alors à décider s'il veut fournir une aide directe aux transformateurs. Une telle aide serait distincte du système des redevances et nécessiterait un crédit de l'Assemblée législative.

Nouveau système en 2008-2009

5.98 Nous comprenons que le ministère a adopté un nouveau système de redevances en 2008-2009. En vertu de ce système, le ministère :

- détermine un ensemble représentatif d'indices des prix des produits finis pour chaque espèce et produit;
- utilise les données d'enquête des 10 années précédentes pour établir le taux de base de la juste valeur marchande et l'indice de base de chaque espèce et produit;
- permet l'augmentation ou la diminution annuelle de la juste valeur marchande en fonction de la variation des indices;
- évalue la juste valeur marchande au moyen d'enquêtes sur les produits de bois d'œuvre résineux vendus tous les trois ans;
- évalue la juste valeur marchande d'autres produits forestiers lorsque le gouvernement l'estime nécessaire.

5.99 À notre avis, ce nouveau système est une légère amélioration par rapport au système qui a fait l'objet de notre travail.

Premièrement, l'utilisation d'indices des prix des produits finis permet d'intégrer au calcul la juste valeur marchande réelle et, deuxièmement, le nouveau système donnera lieu à des ajustements plus fréquents des taux de redevance. En revanche, le fait que de nombreux problèmes de l'ancien système ne soient pas réglés nous préoccupe. Ces problèmes sont les suivants :

- Le système repose toujours sur des enquêtes périodiques sur le marché. Comme le marché visé par l'enquête représente seulement 11,6 % du bois consommé au Nouveau-Brunswick, et comme nous ne croyons pas que le marché soit réellement libre, nous sommes d'avis que les enquêtes ne fournissent pas suffisamment de données sur la juste valeur.
- Le système donne toujours lieu à des prix provinciaux pour ce que nous estimons être un marché régional.
- La préparation d'enquêtes sur le marché prend du temps, et les données peuvent être désuètes avant la mise en œuvre des taux de redevance. Le nouveau système ne résout pas ce problème.
- Le système prévoit des ajustements annuels fondés sur les indices; cependant, nous estimons que les taux de redevance doivent être ajustés plus souvent afin de refléter les variations dans les marchés des produits finis.
- Les faiblesses que nous avons relevées dans la méthode d'enquête n'ont pas été corrigées.

5.100 De plus, le nouveau système soulève d'autres préoccupations :

- Le nouveau système détermine la juste valeur marchande de base en faisant la moyenne des prix sur 10 ans obtenus à partir de trois

enquêtes. Cependant, les prix utilisés pour les cinq premières années de la période de 10 ans sont tirés d'une enquête qui a été faite il y a plus de 10 ans. Comme ces prix représentent la moitié des données utilisées pour calculer le prix moyen, les taux de redevance établis par le nouveau système accordent une pondération disproportionnée à de vieilles données d'enquête.

- Les changements dans l'indexation devraient s'appuyer sur les changements dans les indices les plus récents, et non sur des indices moyens sur 10 ans.

5.101 À notre avis, le ministère n'est pas encore parvenu à un système qui corrige de manière adéquate les faiblesses que nous relevons dans le présent chapitre.

Autres commentaires du ministère

5.102 En plus de répondre à chacune de nos recommandations, le ministère a formulé les commentaires suivants :

[Traduction.] *La complexité entourant la détermination d'un système équitable et exact pour établir la valeur des redevances du bois de la Couronne est surtout attribuable au fait que ni la Loi sur les terres et forêts de la Couronne ni les règlements afférents ne donnent une définition de ce qu'est la juste valeur marchande ou n'expliquent comment la déterminer. Toutefois, la loi dit clairement que la redevance de chaque catégorie de bois doit être fondée sur la juste valeur marchande du bois sur pied de cette catégorie. Un cadre de référence a guidé les consultants au cours des années dans la détermination de la juste valeur marchande. Ce document recommandait aux consultants d'interviewer les propriétaires de boisés privés et les entrepreneurs pour déterminer la valeur sur pied (le prix) reçue par le propriétaire pour diverses catégories de bois de la Couronne. Tandis que la collecte des données sur les billes de résineux et le bois à pâte de résineux et de feuillus s'est avérée bonne, la collecte d'échantillons suffisants de données sur les produits moins couramment récoltés (c.-à-d. le bois à plaquer et le bois à scier) est devenue difficile durant les périodes de ralentissement du marché.*

Étant donné une telle difficulté, depuis quelques années surtout, le ministère des Ressources naturelles examine des systèmes de rechange pour l'établissement des redevances de la Couronne. Le système qui proposait d'abandonner la juste valeur marchande et d'appliquer uniquement les

indices des prix des produits a été rejeté par le gouvernement du Nouveau-Brunswick et par l'avocat américain qui conseille le Bureau du bois de sciage des Maritimes au sujet de l'Accord sur le bois d'œuvre résineux conclu entre le Canada et les États-Unis. La position de l'avocat américain est qu'une enquête sur la juste valeur marchande du bois de résineux à scier est essentielle pour protéger le statut unique de la province.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick est exempté des droits sur le bois d'œuvre résineux parce que nos taux de redevance sur le bois de la Couronne sont considérés comme étant basés sur la juste valeur marchande. Les autres provinces des Maritimes bénéficient également de ce statut enviable, car cette région du Canada est considérée comme un marché équitable de bois d'œuvre résineux. La protection dont jouissent les producteurs de bois dans la province est reconnue par le département du Commerce des États-Unis et même par la U.S. Lumber Coalition.

Malgré la surveillance constante du U.S. Lumber Coalition, le Bureau du vérificateur général s'est donné beaucoup de mal pour discréditer le système de détermination des redevances sur le bois de la Couronne. En fait, au moins 80 % du rapport porte sur le système qui était en vigueur avant sa modification au début de 2008. Bon nombre des améliorations proposées ne sont pas nouvelles, car elles ont souvent fait l'objet de discussions au cours des années avec l'industrie forestière et, dans une moindre mesure, avec les offices de commercialisation des produits forestiers.

En toute justice, il faut dire que le Bureau du vérificateur général reconnaît que la détermination des taux de redevance sur le bois de la Couronne est une tâche complexe parce qu'aucune indication n'est donnée sur la méthode à suivre pour déterminer la juste valeur marchande ou la redevance. La suggestion d'établir la juste valeur marchande par le calcul de la valeur résiduaire en prenant comme point de départ les prix de vente que les usines reçoivent pour leurs produits finis et en remontant souligne la difficulté qu'a eue le Bureau du vérificateur général à proposer des améliorations. Les

difficultés de l'approche proposée sont les nombreuses étapes et les nombreux coûts connexes exigés pour partir de la valeur finale d'un produit et remonter à la valeur du produit primaire sur pied. Au bout du compte, cette méthode est peut-être moins équitable et une représentation moins fidèle de la juste valeur marchande que la méthode actuelle. Le Bureau du vérificateur général lui-même s'interroge sur cette approche en laissant entendre que, si les taux étaient inabordables, le gouvernement aurait à décider s'il veut fournir une aide directe aux transformateurs. Le versement de toute subvention pour aider les producteurs de bois d'œuvre du Nouveau-Brunswick attirerait à nos périls l'attention du U.S. Lumber Coalition.

En terminant, le ministère des Ressources naturelles est disposé à envisager des améliorations à notre système de détermination des redevances. L'un de nos engagements est de faire un examen complet du document du cadre de référence avant la prochaine enquête prévue sur la juste valeur marchande.