

Chapitre 4

Ministère de Ressources naturelles et Développement de l'énergie – Suivi du rapport de 2008 : Redevances sur le bois

Contenu

Résumé.....	183
Tableau des constatations et observations clés	184
Recommandations et réponses.....	186
Introduction.....	190
Conclusions.....	191
Contexte - Bois de la Couronne et taux de redevance.....	192
Rapport du vérificateur général de 2008 sur les redevances sur le bois.....	198
État des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008.....	200
Non-respect de la loi.....	216
Annexe I – Demande au titre de l'article 12.....	217
Annexe II – À propos du rapport.....	218



Suivi du rapport de 2008: Redevances sur le bois – Ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie

Rapport de la vérificatrice générale - Volume I, Chapitre 4 - août 2020

Pourquoi est-ce important ?

- Le VGNB a reçu une demande du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie pour entreprendre le présent examen
- Les observations, constatations et les recommandations du chapitre de 2008 du vérificateur général traitant les redevances sur le bois ont été citées comme source de référence par diverses parties prenantes pour faire connaître leurs positions sur les marchés du bois d'œuvre et du bois sur pied au Nouveau-Brunswick.
- Le secteur forestier emploie 22 000 personnes et représente 5 % du produit intérieur brut du Nouveau-Brunswick
- En 2019, les redevances sur le bois de la Couronne ont représenté près de 68 millions de dollars de recettes brutes pour la province

Conclusions générales

- Le processus d'établissement des redevances sur le bois de la Couronne au Nouveau-Brunswick s'est considérablement amélioré depuis 2008; cependant, le Ministère doit encore ajuster et appliquer de nouveaux taux comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* depuis 2015.
- Dans le présent rapport, la vérificatrice générale formule huit autres recommandations visant à améliorer encore le processus d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne.

Nos constatations

Le Ministère a partiellement mis en place un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande

- L'étude de marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés s'est considérablement améliorée par rapport à l'enquête de 2008
- Les prix du bois sur pied dans les terrains boisés privés peuvent représenter la juste valeur des opérations sur le marché du bois privé du Nouveau-Brunswick
- Les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne sont pas actualisés annuellement comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*
- La Commission des produits forestiers n'impose pas de réponses obligatoires à tous les entrepreneurs indépendants.
- Le conseil consultatif ministériel requis par la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* est inexistant

La recommandation visant à mettre en œuvre des taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne n'est plus applicable

- L'utilisation de taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourrait accroître la précision, mais elle est complexe et pourrait augmenter considérablement le coût
- Le coût de la mise en œuvre d'un système de taux régionaux plus complexe pourrait dépasser les avantages
- Il n'existe pas de justification claire en faveur d'un système de taux régionaux en ce moment

Le gouvernement n'utilise pas les résultats de l'étude des droits de coupe pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne pendant 4 ans

- Le Ministère doit utiliser les indices du marché pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne jusqu'à ce que les données en temps réel soient disponibles
- Le retard de mise en œuvre signifie que les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne répondent pas à l'évolution du marché
- Les données en temps réel pourraient améliorer la réactivité du processus d'établissement des taux sur le bois de la Couronne
- Le ministre a besoin de latitude et de capacité pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne de manière plus opportune

Tableau des constatations et observations clés

Suivi du VGNB : Redevances sur le bois de 2008 – Ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie

Paragraphe	Constatations et observations clés
4.47	<i>Le Ministère considère que les opérations visant le bois sur pied dans les terrains boisés privés représentent la juste valeur marchande</i>
4.48	<i>Mesures prises par le Ministère pour donner suite à la recommandation 5.84 de 2008</i>
4.49	<i>Pas de manuel complet sur le processus d'établissement des taux sur le bois de la Couronne</i>
4.52	<i>Modifications positives importantes apportées au système clé du Ministère depuis le rapport du vérificateur général de 2008</i>
4.55	<i>La méthodologie de l'étude de marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés de 2017-2018 : une amélioration significative par rapport aux pratiques passées</i>
4.59	<i>La Commission n'impose pas de réponses obligatoires à tous les entrepreneurs indépendants</i>
4.61	<i>La Commission estime que l'application de l'exigence obligatoire est trop coûteuse et probablement inefficace</i>
4.65	<i>Mise en œuvre d'un système de comptabilité et de suivi du bois dans la plupart des offices de commercialisation</i>
4.66	<i>La mise en œuvre du système est en suspens dans deux des sept offices de commercialisation</i>
4.69	<i>Les objectifs du rapport de la Commission pourraient être améliorés afin d'offrir plus de clarté et de comparabilité</i>
4.72	<i>Le Ministère a chargé deux consultants d'étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick</i>
4.75	<i>Le rapport d'un consultant était statistiquement solide et fiable</i>
4.77	<i>Aucune définition de la juste valeur marchande dans la législation ou la réglementation</i>
4.78	<i>Le Ministère a tenté d'apporter des éclaircissements sur la juste valeur marchande</i>
4.81	<i>Les taux de redevance sur le bois de la Couronne n'ont pas été actualisés en fonction des prix moyens des études du bois sur pied du marché privé depuis 2014-2015</i>
4.83	<i>Le Ministère ne respecte pas la Loi sur les terres et forêts de la Couronne pour assurer l'examen annuel et l'actualisation des taux de redevance sur le bois de la Couronne</i>
4.89	<i>Les écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés subsistent dans la province</i>

Tableau des constatations et observations clés (suite)

Paragraphe	Constatations et observations clés
4.91	<i>Plusieurs facteurs sont à l'origine des écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés</i>
4.93	<i>Des taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourraient améliorer la précision, mais la mise en œuvre du système pourrait avoir un coût élevé</i>
4.98	<i>Les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne répondent pas actuellement à l'évolution du marché</i>
4.99	<i>Le Ministère n'utilise plus les indices du marché des produits finis pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne</i>
4.105	<i>Le Ministère ne se conforme pas à l'exigence de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne concernant le conseil consultatif</i>

Recommandations et réponses

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
4.51 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie élabore un manuel complet sur l'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne qui comprend, au minimum : • une description détaillée de la méthode d'évaluation de la valeur marchande du bois sur pied et des processus associés mis en place pour parvenir à des justes valeurs marchandes; • des exemples de tous les calculs nécessaires pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne.	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il reconnaît que le document Valeur marchande du bois sur pied dans les terrains boisés privés du Nouveau-Brunswick, Méthodologie de l'étude sur les droits de coupe – juillet 2016 ne couvre que la partie de l'évaluation de la juste valeur marchande que la Commission entreprend. Le Ministère décrira dans un seul document le processus au complet pour établir les taux de redevances sur le bois et la production de recettes provenant des redevances sur le bois à partir des forêts de la Couronne.</i>	<i>Le 1 avril 2021</i>
4.64 Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick élabore et mette en œuvre une méthode permettant de mieux saisir les données relatives aux opérations visant le bois sur pied des entrepreneurs indépendants ou des propriétaires.	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Comme l'indique le rapport du Bureau du vérificateur général, le Ministère et la Commission estiment que l'enquête constitue à l'heure actuelle un échantillon statistiquement valable des transactions touchant le bois sur pied des boisés privés. Grâce aux mesures d'amélioration continue, la Commission a l'intention d'augmenter continuellement la taille de l'échantillon utilisé pour l'étude. Elle se penche actuellement sur des moyens de faire en sorte que la présentation de rapports à la Commission dans le cadre de cette étude devienne un élément permanent des protocoles commerciaux des acheteurs de bois sur pied.</i>	<i>Le 31 décembre 2021</i>

Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
4.68 Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick achève la mise en place d'un logiciel de comptabilité et de suivi du bois dans tous les offices de commercialisation.	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. La Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick exigera que les offices de commercialisation des produits forestiers du sud du Nouveau-Brunswick et du comté de Northumberland achèvent la mise en œuvre d'un logiciel commun de comptabilisation et de suivi du bois.</i>	<i>Le 31 décembre 2020</i>
4.71 Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick améliore la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe et les rapports des résultats de l'étude annuelle des droits de coupe afin de : • formuler des objectifs clairs; • fournir des informations détaillées sur la méthodologie avec les changements d'une année sur l'autre; • présenter les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe d'une manière complète, cohérente et comparable.	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. La Commission apportera des modifications aux résultats de son étude annuelle des droits de coupe afin de définir les objectifs de façon plus claire et de présenter les résultats d'une manière cohérente et facile à interpréter. Le nouveau modèle de rapport expliquera tout changement de méthodologie d'une année sur l'autre et permettra la présentation plus fréquente de rapports.</i>	<i>Le 31 décembre 2020</i>

Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
4.79 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie définisse clairement ce que signifie la « <i>juste valeur marchande</i> » dans le contexte de la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> , soit par des modifications réglementaires, soit par la politique du Ministère.	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il a collaboré avec les services juridiques du gouvernement du Nouveau-Brunswick pour confirmer sa définition de la juste valeur marchande. Comme il est indiqué ci-dessus, le Ministère accepte d'élaborer un manuel d'évaluation des redevances forestières, comme le décrit la recommandation 1.51, et ce document comprendra une définition écrite de juste valeur marchande.</i>	<i>Le 1 avril 2021</i>
4.85 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie s'assure que les taux de redevance sur le bois de la Couronne soient examinés sur une base annuelle et actualisés, comme l'exige la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> .	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il établira au gouvernement des taux de redevances sur le bois des terres de la Couronne à l'aide de l'étude sur les droits de coupe de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick chaque année et les mettra à jour comme l'exige la Loi sur les terres et forêts de la Couronne. La saison d'exploitation 2020-2021 étant bien engagée, le Ministère se concentrera pour le reste de l'année sur les améliorations recommandées par le rapport et présentera à l'avance au gouvernement son examen et ses recommandations pour l'exercice financier 2021-2022.</i>	<i>Le 1 avril 2021</i>

Recommandations et réponses (suite)

Recommandation	Réponse du Ministère	Date cible de mise en œuvre
4.102 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie : • apporte des modifications à la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> afin de donner au ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie le pouvoir d'actualiser de manière plus opportune les taux de redevance sur le bois de la Couronne afin de mieux répondre à l'évolution du marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés; • s'efforce d'obtenir des données et des informations adéquates en temps réel de toutes les sources pour mieux faciliter la modification précise et opportune des taux de redevance sur le bois de la Couronne.	<i>Le Ministère souhaite savoir si des données plus opportunes de toutes les sources indiqueraient en fait le besoin d'une mise à jour plus fréquente des taux de redevances sur le bois des terres de la Couronne. Il a demandé à la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick de commencer immédiatement à recueillir des données mensuelles sur la valeur du bois sur pied des boisés privés. La Commission pourra ainsi rendre compte en temps réel des tendances annuelles des valeurs du bois sur pied. De plus, le Ministère fait le suivi des changements chaque semaine aux prix des marchandises.</i> <i>Une analyse et une comparaison de ces données aux données des taux annuels éclaireront le Ministère à ce sujet. Ce dernier se prépare à recommander des modifications législatives si les données indiquent un besoin en ce sens. Si l'information sur les tendances provenant de l'étude sur les droits de coupe de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick ou les données sur les prix des marchandises révèlent un important changement dont il faut tenir compte, le Ministère évaluera les options à ce moment-là.</i>	<i>Le 1 avril 2022</i>
4.107 Nous recommandons que le Ministère se conforme à la <i>Loi sur les terres et forêts de la Couronne</i> et rétablisse un conseil consultatif ou, à défaut, entreprenne des révisions de la loi ou de la réglementation afin de traiter avec précision le statut actuel du conseil consultatif.	<i>Le Ministère mettra cette recommandation en œuvre. Il ajoutera à ses plans stratégiques l'élaboration d'un cadre de référence pour un tel conseil consultatif avec l'intention d'une mise en œuvre d'ici la date cible.</i>	<i>Le 1 avril 2022</i>

Introduction

4.1 En 2008, le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick (VGNB) a publié le volume II de son rapport annuel qui comprenait le chapitre 5, intitulé « *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois* ». ¹

4.2 Près de douze ans plus tard, le 14 avril 2020, la vérificatrice générale a reçu une demande au titre de l'article 12 de la part du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie (le Ministère) en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Le ministre a demandé à la vérificatrice générale [Traduction] « *d'entreprendre un examen de suivi des mesures prises en réponse aux recommandations figurant dans le rapport du vérificateur général de 2008* ». La demande au titre de l'article 12 est présentée à l'annexe I.

Pourquoi avons-nous entrepris ce travail ?

4.3 Le VGNB effectue généralement le suivi des recommandations au cours de la quatrième année suivant la publication d'un rapport. Ce suivi a été achevé en 2012 pour le chapitre de 2008 sur les redevances sur le bois.

4.4 Toutefois, la vérificatrice générale a choisi de se charger de la demande au titre de l'article 12 parce que :

- la nature complexe du sujet traité dans le rapport de 2008 du vérificateur général signifiait que le Ministère pourrait avoir besoin de plus de temps que la période normale de quatre ans pour répondre adéquatement aux recommandations;
- diverses parties prenantes ont fait référence au rapport de 2008 pour défendre leur position sur les marchés du bois et du bois sur pied au Nouveau-Brunswick
- l'industrie et les marchés forestiers de la province ont considérablement changé depuis la fin de l'audit de 2008;

¹ Rapport du vérificateur général, volume II, chapitre 5 – *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois*, Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick, 2008. <https://www.agnb-vgnb.ca/content/agnb-vgnb/fr.html>

- nous avons décidé d'aborder la situation actuelle dans la province.

Objectif

4.5 L'objectif du présent examen de suivi était de déterminer si le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie a pleinement mis en œuvre quatre recommandations formulées dans le chapitre 5 du rapport du Bureau du vérificateur général de 2008 intitulé « *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois* ».

Conclusions

4.6 En ce qui concerne les quatre recommandations du rapport du vérificateur général de 2008, nous avons conclu que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie :

- a mis en œuvre l'une des quatre recommandations;
- a partiellement mis en œuvre une deuxième recommandation;
- n'a pas mis en œuvre une troisième recommandation du rapport de 2008.
- Nous avons constaté qu'une des recommandations de 2008 n'était plus applicable.

4.7 En 2012, le Ministère avait mis en œuvre la comptabilisation des recettes brutes comme recommandé dans le rapport de 2008 et cela n'a pas changé.

4.8 Le Ministère a apporté des améliorations importantes au processus d'établissement des taux de redevance en utilisant des études du bois sur pied dans les terrains boisés privés. Ces améliorations ont permis de résoudre les questions clés relevées en 2008. Cependant, les taux de redevance sur le bois de la Couronne n'ont pas été actualisés comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* depuis 2015, ce qui a donné lieu à une recommandation partiellement mise en œuvre.

4.9 Une recommandation visant à augmenter la fréquence des modifications des taux de redevance sur le bois de la Couronne par l'utilisation des indices du marché des produits finis n'a pas été mise en œuvre. Dans le présent rapport, compte tenu des améliorations technologiques, nous recommandons maintenant le passage à un processus de données en temps réel par la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick. Cela améliorera la

collecte et l'utilisation des données utilisées dans le processus d'enquête sur le bois dans les terrains boisés privés et permettra des mises à jour ministérielles plus souples et plus réactives des taux de redevance sur le bois de la Couronne. Tant qu'un système en temps réel n'est pas mis en place par le Ministère, la recommandation du rapport 2008 n'est pas appliquée.

4.10 Enfin, notre recommandation selon laquelle le Ministère devrait passer à un système de taux de redevance régionaux n'est plus applicable. Les améliorations apportées au processus d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne, combinées au coût de la mise en œuvre d'un système de taux régionaux plus complexe pourraient dépasser les avantages possibles sur le plan de la précision. Pour ces raisons, il n'existe pas de justification claire pour un système régional pour le moment.

4.11 À la suite de nos constatations dans le cadre du présent examen, nous avons formulé huit recommandations visant à améliorer continuellement les initiatives actuelles du Ministère en matière de processus.

Contexte - Bois de la Couronne et taux de redevance

4.12 En 2008, le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick (VGNB) a effectué un audit de performance du processus d'établissement des taux des redevances sur le bois de la Couronne dans la province, administré par le ministère des Ressources naturelles de l'époque. Le Ministère a changé de nom depuis 2008 et est maintenant le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie. Aux fins du présent rapport, nous utiliserons le terme « Ministère » pour désigner l'une ou l'autre période.

Propriété des terres forestières au Nouveau-Brunswick

4.13 La pièce 4.1 illustre la propriété des terres forestières au Nouveau-Brunswick, telle que fournie par le Ministère (actuelle et 2007 – pourcentage approximatif du total provincial). La pièce indique que la propriété a très peu changé depuis 2007. Il y a environ 40 000 propriétaires de terrains boisés privés dans la province.

Pièce 4.1 – Très peu de changements dans la propriété forestière au Nouveau-Brunswick

Très peu de changements dans la propriété forestière au Nouveau-Brunswick		
Terres forestières par propriétaire	2019	2007
Couronne	50 %	51 %
Terrains boisés privés	30 %	29 %
Tenures libres industrielles	18 %	18 %
Terres fédérales	2 %	2 %

Source : ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie du Nouveau-Brunswick (non audité)

Gestion des terres de la Couronne

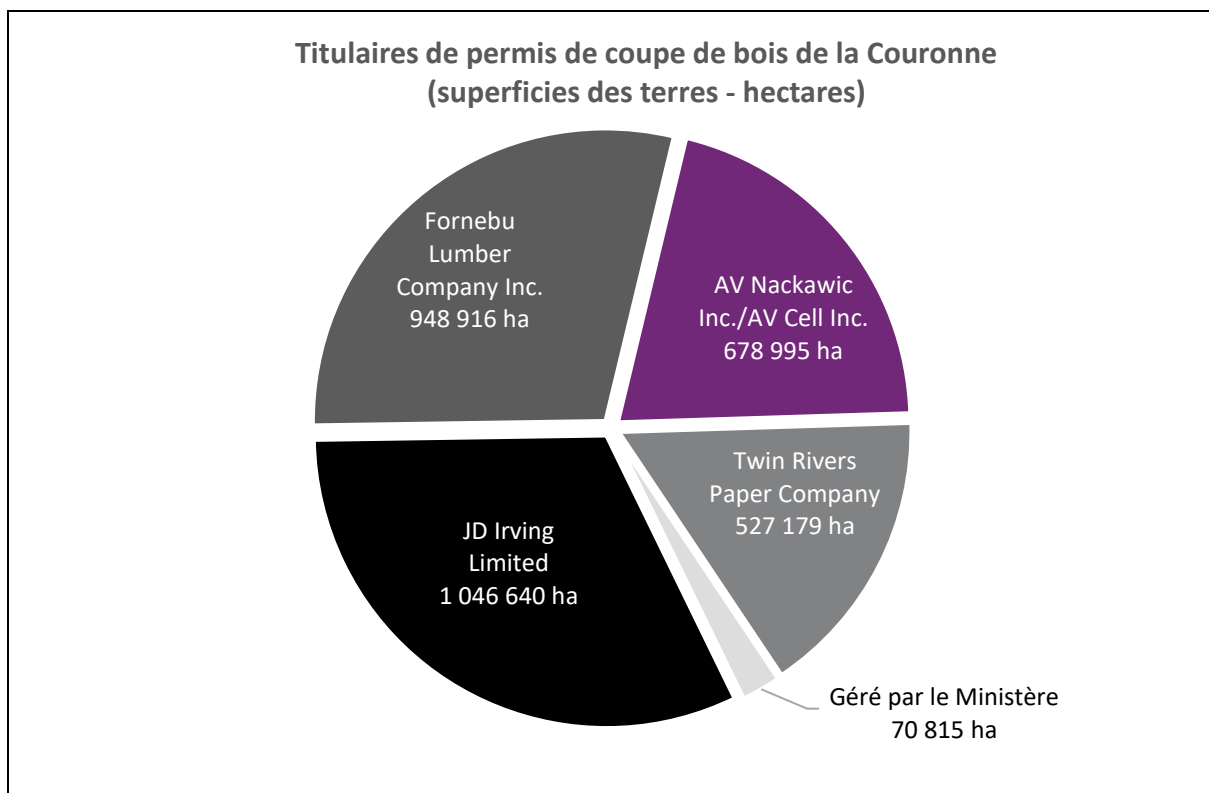
4.14 Au Nouveau-Brunswick, la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* (la loi) confère au Ministère le pouvoir et la responsabilité d'administrer et de contrôler les terres de la Couronne. Cela inclut la responsabilité, en vertu du paragraphe 3(1) de la loi, « *de l'aménagement, de l'utilisation, de la protection et de la gestion intégrée des ressources des terres de la Couronne* ».

Permis, sous-permis et autorisations de coupe de bois de la Couronne

4.15 Bien que le Ministère soit responsable de la gestion des terres et des forêts de la Couronne en vertu de la loi, le ministre délivre des permis de coupe de bois de la Couronne aux personnes qui possèdent ou exploitent des installations de transformation du bois dans la province et conclut des ententes d'aménagement forestier avec les titulaires de permis pour entreprendre des activités d'aménagement forestier.

4.16 La pièce 4.2 présente les quatre titulaires actuels de permis de coupe de bois de la Couronne qui détiennent neuf des dix permis en question délivrés par la province. Le Ministère gère le dixième permis par l'intermédiaire d'un entrepreneur engagé.

Pièce 4.2 – Titulaires de permis de coupe de bois de la Couronne en 2019



Source : ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie du Nouveau-Brunswick (non audité)

4.17 Un titulaire de permis conclut avec la province une entente d'aménagement régissant la manière dont il aménagera et utilisera les terres de la Couronne, sous réserve de l'approbation du ministre. En 2007, avant la publication du rapport du vérificateur général de 2008, il y avait au total six titulaires de permis de coupe de bois sur les terres de la Couronne au Nouveau-Brunswick.

4.18 Le Ministère délivre également des sous-permis et des autorisations de coupe de bois sur les terres de la Couronne qui permettent de récolter du bois sur les terres de la Couronne comme le prescrit la loi. Il y a actuellement 27 titulaires de sous-permis dans la province.

4.19 Selon le Ministère, l'industrie forestière actuelle du Nouveau-Brunswick :

- contribue pour environ 1,5 milliard de dollars au produit intérieur brut de la province;
- emploie directement et indirectement environ 22 000 personnes, dont 9 700 sont directement

employées dans les six usines de pâtes et papiers, les 32 scieries et les cinq usines de granulés actuellement en activité dans la province.

4.20 La pièce 4.3 a été présentée dans le rapport du Sommet sur les forêts du Nouveau-Brunswick de 2010 intitulé « *Notre industrie forestière – Principes fondamentaux pour une compétitivité future* ». L'industrie forestière de la province a commencé à décliner en 2007.

Pièce 4.3 – Représentation des usines par type

Représentation des usines par type						
Année	Total	Type d'usine				
		Pâtes et papiers	Scieries	Panneaux de fibres	Panneaux	Granulés de bois
2005	76	9	64	1	2	0
2006	69	8	58	1	2	0
2007	64	8	54	1	1	0
2008	52	6	44	1	0	1
2009	47	6	39	1	0	1
2020	45	6	32	1	1	5

Source : Tableau reproduit par le VGNB en utilisant les données du rapport du Sommet sur les forêts du Nouveau-Brunswick de 2010 et les informations actuelles du ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie du Nouveau-Brunswick (non auditées)

4.21 La pièce 4.3 illustre l'importance des changements survenus dans l'industrie forestière de la province depuis que le vérificateur général a déposé le rapport de 2008. La structure du marché des produits forestiers au Nouveau-Brunswick est très différente aujourd'hui de ce qu'elle était en 2007. Le Ministère a indiqué que les modifications de la structure du marché ont entraîné une diminution de la demande de fibre de qualité inférieure et une plus grande distance pour amener les produits forestiers sur le marché.

***Processus
d'établissement des taux
de redevance sur le bois
de la Couronne***

4.22 Lorsque les titulaires de permis, de sous-permis et d'autorisations extraient ou récoltent du bois de la Couronne, ils versent une redevance à la province en fonction de la catégorie de bois récolté. Les catégories de bois sont prescrites à l'annexe A du règlement 86-160 pris en vertu de la loi.

4.23 Le paragraphe 59(1) de la loi stipule : « *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.* »

***Révision annuelle des
taux de redevance
requise en vertu de la
Loi sur les terres et
forêts de la Couronne***

4.24 Le paragraphe 59(2) de la loi exige que les taux de redevance prescrits dans la loi soient révisés chaque année par le gouvernement. C'est dans le cadre de ce processus de révision que les taux de redevance sont actualisés pour refléter la juste valeur marchande en cours.

***La juste valeur
marchande n'est pas
définie dans la Loi sur
les terres et forêts de la
Couronne***

4.25 Il est important de noter que si la loi prescrit la base pour l'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne à la juste valeur marchande, elle ne définit pas ce que signifie la juste valeur marchande dans ce contexte. Il appartient donc au Ministère de définir ce que signifie la juste valeur marchande dans la pratique.

4.26 La pièce 4.4 présente les recettes annuelles provenant des redevances sur le bois de la Couronne et les dépenses de la gestion des forêts telles qu'elles ont été déclarées par le Ministère dans les comptes publics de la province au cours des cinq derniers exercices. Les dépenses de la gestion des forêts représentent le coût de la gestion des forêts du Nouveau-Brunswick en vertu de la loi. Les coûts de la gestion des forêts pertinents peuvent être déduits des redevances brutes pour déterminer les recettes nettes provenant des ventes de bois de la Couronne. Le Ministère a indiqué que toutes les charges comptabilisées pour la gestion des forêts peuvent ne pas être directement liées à la production de redevances sur le bois de la Couronne.

*Pièce 4.4 – Redevances sur le bois de la Couronne et dépenses de la gestion des forêts
(en millions de dollars)*

Redevances sur le bois de la Couronne et dépenses de la gestion des forêts (en millions de dollars)				
Exercice terminé le 31 mars	Recettes en redevances sur le bois		Dépenses de la gestion des forêts	
	Budget	Réelles	Budget	Réelles
2019	65,0	67,9	55,4	53,7
2018	67,8	68,7	52,5	52,4
2017	67,8	76,9	54,5	53,1
2016	86,8	75,7	63,8	56,6
2015	77,4	76,7	64,6	64,9

Source : comptes publics de la province du Nouveau-Brunswick

Remarque : Les redevances des Premières nations ne sont pas incluses dans le présent tableau.

***Diminution des
redevances sur le bois de
la Couronne***

4.27 Comme le montre la pièce 4.4, les redevances annuelles réelles déclarées pour le bois de la Couronne ont diminué depuis 2015 de près de 9 millions de dollars, ou 11 %, tandis que les dépenses de la gestion des forêts ont également diminué de 11 millions de dollars, ou 17 %, sur la période de cinq exercices.

Étendue du travail

4.28 Le présent chapitre porte sur une demande du ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie en vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

4.29 Notre étendue des travaux consistait à examiner les mesures prises par le Ministère pour mettre en œuvre quatre recommandations formulées dans le rapport du vérificateur général de 2008, volume II, chapitre 5 intitulé « *Ministère des Ressources naturelles – Redevances sur le bois* ».

4.30 Notre approche a consisté en un examen de documents, une analyse des données, le cas échéant, et des entretiens avec le Ministère et la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick. Les observations, constatations et conclusions ont été fondées sur :

- l'examen de la législation, de la politique, des rapports et des données pertinentes pour ce travail;
- l'examen de documents fournis par le Ministère;

- des entrevues avec le personnel du Ministère et de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick.

4.31 Pour faire face à la nature complexe du sujet de cet examen, le VGNB a fait appel à des experts indépendants en foresterie, en économie forestière et en économétrie. Les travaux des experts sont intégrés dans le présent rapport, le cas échéant.

Rapport du vérificateur général de 2008 sur les redevances sur le bois

Objectifs et conclusions de l'audit de 2008

4.32 Les objectifs de l'audit de 2008 étaient de :

- *« 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. »*

4.33 L'audit de 2008 a tiré les conclusions suivantes :

- *« 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. »*
- *« 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. »*

Observations et conclusions clés de l'audit de 2008

4.34 Pour parvenir aux conclusions mentionnées ci-dessus et aux recommandations présentées dans le rapport de 2008, le vérificateur général a fait plusieurs observations et constatations clés, notamment :

- l'utilisation des variations des indices du marché des produits finis pour ajuster les taux de redevance au cours des années où les enquêtes n'ont pas été réalisées n'a pas été appliquée de manière cohérente;
- les prix différents obtenus par les propriétaires de terrains boisés privés pour la même catégorie de produits dans les différentes régions pouvaient fausser les prix du marché dans la province en raison de l'utilisation de la moyenne dans le calcul des taux de redevance provinciaux;
- le processus d'enquête antérieur à 2009 visant à obtenir les prix payés aux propriétaires de terrains boisés privés pour le bois sur pied et utilisés pour calculer les taux de redevance sur le bois de la Couronne était défectueux;
- le système après 2009 a été légèrement amélioré par rapport au système précédent, mais plusieurs problèmes du système des années antérieures ont subsisté.

***Lacunes du processus
d'enquête constatées
lors de l'audit de 2008***

4.35 Plusieurs lacunes relevées dans le rapport de 2008 qui ont eu une incidence négative sur le processus d'établissement des taux de redevance sont importantes pour le présent rapport de suivi. Les principales lacunes du processus d'enquête relevées en 2008 sont les suivantes :

- données incomplètes recueillies par l'enquête;
- taille d'échantillon insuffisante dans certaines régions pour établir un prix régional;
- fréquence et calendrier des études de marché;
- application incohérente des résultats des études de marché.

4.36 Ces observations et constatations, en particulier celles qui ont trait au processus d'études de marché du bois privé utilisé pour calculer les taux de redevances sur le bois de la Couronne, ont servi de base à trois des quatre recommandations formulées en 2008. Le Ministère a fourni des rapports de consultants, des données et des documents détaillant les mesures prises pour donner suite aux recommandations de 2008.

État des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008

4.37 Nous avons examiné et évalué les informations fournies par le Ministère par rapport aux quatre recommandations du rapport du vérificateur général de 2008. La pièce 4.5 présente l'état des recommandations de 2008.

Pièce 4.5 – État des recommandations de 2008 du vérificateur général concernant les redevances sur le bois

État des recommandations de 2008 du vérificateur général concernant les redevances sur le bois	
Recommandations de 2008 (renvoi au paragraphe du rapport)	État en 2020
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.	Mise en œuvre
5.84 - Nous avons recommandé que le ministère mette en œuvre un nouveau système de détermination de la juste valeur marchande.	Partiellement mise en œuvre
5.88 - Nous avons recommandé que le nouveau système établisse les taux de redevance sur une base régionale.	N'est plus applicable
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.	Non mise en œuvre

4.38 Comme l'indique la pièce 4.5, le Ministère a mis en œuvre la première recommandation, la deuxième est partiellement mise en œuvre, la troisième n'est plus applicable et l'autre recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le reste du présent chapitre traitera du fondement de nos conclusions.

État de la recommandation 5.76 de 2008 – Comptabilisation des recettes brutes en redevances sur le bois et coût de la gestion des terres de la Couronne

4.39 Dans le cadre du processus de suivi du VGNB en 2012, nous avons examiné les recommandations de 2008 et constaté que le Ministère avait mis en œuvre la

recommandation 5.76. Nous avons de nouveau vérifié que le Ministère avait mis en œuvre cette recommandation.

État de la recommandation 5.84 de 2008 – Mettre en œuvre un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande

4.40 Comme nous l'avons déjà mentionné, en 2008, le vérificateur général a recommandé au Ministère de mettre en œuvre un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande des produits du bois récoltés dans la province. Cette recommandation a été formulée pour remédier aux faiblesses du processus d'enquête utilisé pour déterminer une valeur marchande moyenne provinciale du bois sur pied pour les différentes catégories de bois récolté dans les terrains boisés privés du Nouveau-Brunswick. Le Ministère a utilisé les résultats de l'enquête pour ajuster les taux de redevance sur le bois de la Couronne.

4.41 Aux fins du présent chapitre, lorsque nous faisons référence aux terrains boisés privés ou au marché du bois privé, cela n'inclut pas les tenures libres industrielles.

Marché du bois des terrains boisés privés

4.42 Le prix par unité payé aux propriétaires de terrains boisés privés pour les arbres sur pied marchand est appelé le prix du bois sur pied. Les acheteurs de bois privé sont généralement :

- les installations de transformation du bois du Nouveau-Brunswick, y compris les titulaires de permis de coupe de bois de la Couronne et les titulaires de sous-permis (droits de coupe des usines) qui achètent environ 10 % du bois privé;
- les entrepreneurs indépendants qui achètent environ 90 % du bois privé.

4.43 Il est important de noter que les propriétaires de terrains boisés privés récoltent leur propre bois et le vendent sur le marché. Toutefois, comme il n'y a pas d'opération visant le bois sur pied, il ne s'agit pas d'une vente sur pied et il n'y a pas de valeur liée au prix reçu par les propriétaires de terrains boisés privés pour leur bois. Ces opérations ne sont pas incluses dans le processus d'enquête sur le bois sur pied des terrains boisés privés.

4.44 La Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick (la Commission) surveille sept offices de commercialisation des produits forestiers. Créée par la *Loi*

sur les produits forestiers, la Commission tire de la *Loi sur les produits naturels* une grande partie de ses pouvoirs de surveillance et d'application des lois sur les offices de commercialisation des produits forestiers. Les articles pertinents des deux lois sont administrés par le ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie. La Commission est chargée de mener chaque année l'enquête sur le bois privé dans le cadre d'un processus remanié appelé méthodologie de l'étude sur les droits de coupe.

4.45 Dans le présent rapport, nous appellerons le nouveau processus de la Commission « étude annuelle des droits de coupe ». Bien que l'enquête et la collecte de données connexes constituent une partie importante de l'étude, la Commission procède à une analyse supplémentaire des données afin de répondre aux principales questions soulevées dans le rapport du vérificateur général de 2008.

4.46 Selon la Commission, en 2018-2019, du bois provenant des terrains boisés privés a été :

- vendu à des titulaires de permis et de sous-permis de bois de la Couronne (76 % du volume de récolte);
- vendu à d'autres transformateurs de la province (7 % du volume de récolte);
- exporté hors de la province (17 % du volume de la récolte).

Le Ministère considère que les opérations visant le bois sur pied dans les terrains boisés privés représentent la juste valeur marchande

4.47 Ce sont ces opérations de vente de bois sur pied, réalisées sur le marché des propriétaires de terrains boisés privés pour le bois sur pied, que le Ministère considère comme la juste valeur marchande et qu'il utilise pour calculer les taux de redevances sur le bois de la Couronne. Ces opérations de vente peuvent être effectuées avec des entrepreneurs indépendants, des titulaires de permis et de sous-permis. Le bois récolté peut ensuite être utilisé dans la province ou exporté hors de la province.

Mesures prises par le Ministère pour donner suite à la recommandation 5.84 de 2008

4.48 Le Ministère a donné suite à la recommandation 5.84 de deux façons :

1. en modifiant le processus d'étude de marché du bois dans les terrains boisés privés utilisé pour déterminer la valeur marchande moyenne provinciale du bois sur pied deux fois depuis 2008;
2. en commandant deux rapports pour étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick et, dans un

cas, confirmer la validité de la méthode actuelle d'enquête du marché du bois privé.

***Pas de manuel complet
sur le processus
d'établissement des taux
sur le bois de la
Couronne***

4.49 Nous avons commencé notre examen des mesures prises par le Ministère en demandant des documents pour expliquer le processus global d'établissement des redevances sur le bois de la Couronne. Bien qu'il existe de bons documents de procédure pour des étapes spécifiques du nouveau processus, le Ministère a indiqué qu'il n'existe pas de manuel complet détaillant le déroulement de l'ensemble du processus.

4.50 Nous croyons que le Ministère devrait avoir un tel manuel pour s'assurer que le processus global d'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne est clairement compris, appliqué de façon uniforme et dont la conformité est surveillée.

Recommandation

4.51 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie élabore un manuel complet sur l'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne qui comprend, au minimum :

- une description détaillée de la méthode d'évaluation de la valeur marchande du bois sur pied et des processus associés mis en place pour parvenir à des justes valeurs marchandes;
- des exemples de tous les calculs nécessaires pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne.

***Modifications positives
importantes apportées
au système clé du
Ministère depuis le
rapport du vérificateur
général de 2008***

4.52 La pièce 4.6 présente les principales caractéristiques du processus des études de marché du bois dans les terrains boisés privés avant le rapport du vérificateur général de 2008 et les modifications successives apportées depuis que les recommandations du rapport de 2008 ont été formulées.

Pièce 4.6 – Modifications apportées à la méthodologie des enquêtes sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés (2008 à 2018)

Modifications apportées à la méthodologie des enquêtes sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés (2008 à 2018)			
Caractéristiques du système	Avant 2008	2009 à 2015	2015 à 2018
Participation	Volontaire	Volontaire	Obligatoire *
Période couverte	12 mois	12 mois	12 mois
Méthodologie du système	Enquête, entrevues et calcul de la valeur résiduelle limités au Nouveau-Brunswick	Maritimes – entrevues et enquête sur la valeur du bois sur pied	Étude, cueillette, analyse et vérification des données du bois sur pied
Fréquence de la mesure	Périodique/incohérente	Cycle de 2 à 3 ans	Annuelle
Étendue/ Couverture	Province	Maritimes	Province
Données	Ententes et enquête - taux payés pour le bois sur pied	Basées sur une enquête – taux payés pour le bois sur pied	Opérations par source (15 000)
Taille de l'échantillon	Environ 700 points de prix fondés sur les valeurs marchandes du bois sur pied limitées	Environ 700 points de prix	3 500 à 4 000 points de prix
Vérification des données	Aucune	Aucune	Annuelle par un consultant tiers
Indexation sur le marché des produits finis	Ajustements discrétionnaires des taux de redevance entre les enquêtes - limités aux augmentations uniquement	Les taux de redevance changent chaque année d'une enquête à l'autre	Aucune indexation entre les études du bois sur pied

Source : Informations et données recueillies auprès du ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie et de la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick (non auditées).

*** Notez que bien que la participation soit obligatoire, aucune mesure n'est prise à l'encontre des participants de l'industrie qui ne fournissent pas les données et informations demandées.**

4.53 Comme le montre la pièce 4.6, le système a subi des modifications importantes au cours d'au moins deux itérations depuis 2008. En 2008, le système était fondé sur un processus d'enquête volontaire, appliqué de manière

incohérente, avec des ajustements discrétionnaires à la hausse des taux de redevance en fonction de l'évolution des marchés des produits finis. Les faiblesses inhérentes de ce système de 2008 ont augmenté le risque que les taux de redevance ne soient pas fondés sur une enquête ou étude statistiquement solide et vérifiable des ventes de bois sur pied privé.

4.54 Nous avons examiné les méthodes d'étude de marché du bois privé fournies par le Ministère pour chaque période mentionnée à la pièce 4.6. Nous avons également examiné les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe pour la période de 2015 à 2018. À la suite de cet examen, nous avons constaté que la Commission semble être axée sur l'amélioration continue de la méthodologie d'une année à l'autre.

La méthodologie de l'étude de marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés de 2017-2018 : une amélioration significative par rapport aux pratiques antérieures

4.55 Nous avons constaté que la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe constitue une amélioration significative par rapport aux méthodes antérieures, et ce pour plusieurs raisons, notamment :

- une méthodologie annuelle, appliquée de manière cohérente, fournit des valeurs marchandes du bois sur pied raisonnablement comparables année après année;
- la méthodologie est fondée sur des pratiques statistiques saines;
- le caractère obligatoire de l'enquête augmente les taux de participation et peut améliorer la fiabilité et la comparabilité des résultats annuels lorsqu'ils sont appliqués;
- l'échantillon de données représentatif utilisé pour déterminer les prix obtenus par les propriétaires de terrains boisés privés pour le bois sur pied est fondé sur des opérations avec une documentation source appropriée et semble s'être amélioré tant en quantité qu'en qualité;
- la vérification des données sur plusieurs documents sources augmente la confiance dans le processus;
- les résultats des études sont rendus publics par la Commission.

4.56 Lors de notre examen, nous avons constaté que la Commission recueille des données sur les opérations à

somme forfaitaire ainsi que des données transactionnelles. Lorsqu'un entrepreneur achète du bois privé et paie pour toutes les catégories de produits en un seul versement, on parle de paiement forfaitaire. Comme il n'y a qu'un seul paiement pour plusieurs catégories de produits, il est difficile pour la Commission de calculer un prix pour le bois sur pied par catégorie de produits, comme elle le fait pour les données transactionnelles.

4.57 Les achats forfaitaires ne représentent qu'environ 1,6 % du volume total des données recueillies en 2017-2018. Bien que la Commission n'inclue pas les prix forfaitaires dans le calcul des prix du bois sur pied, elle a entrepris une comparaison de ces opérations avec les autres sources de données. Cette analyse a révélé qu'il n'y aurait pas d'incidence appréciable en n'incluant pas les ventes forfaitaires dans le taux moyen du droit de coupe provincial.

4.58 Bien que nous ayons constaté que la méthode actuelle était bien meilleure que celle d'avant 2008, nous avons déterminé des améliorations possibles qui, selon nous, pourraient rationaliser davantage le processus actuel, accroître l'efficacité et promouvoir l'amélioration continue.

La Commission n'impose pas de réponses obligatoires à tous les entrepreneurs indépendants

4.59 Nous avons constaté que même si la Commission a le pouvoir d'exiger des entrepreneurs indépendants qu'ils fournissent des données sur demande, elle ne fait pas respecter cette exigence. Le taux de réponse global des entrepreneurs à la demande de la Commission a été d'environ 20 à 30 %.

4.60 La Commission a expliqué que plus de 200 de ces entrepreneurs exercent leurs activités dans toute la province et que bon nombre d'entre eux ne disposent pas d'un système de comptabilité et de suivi du bois. Ces entrepreneurs auraient du mal à fournir les informations demandées de manière précise et en temps opportun.

La Commission estime que l'application de l'exigence obligatoire est trop coûteuse et probablement inefficace

4.61 En outre, l'application de cette exigence impliquerait une action devant la Cour du Banc de la Reine en vertu de la *Loi sur les produits naturels*. La Commission soutient que cela serait à la fois coûteux et probablement inefficace. L'absence d'une mesure plus efficace et moins coûteuse pour remédier à la non-participation de ces entrepreneurs indépendants signifie que ces derniers continueront à être sous-représentés dans l'étude annuelle des droits de coupe.

4.62 Nous comprenons la position de la Commission concernant les mesures punitives à l'encontre des entrepreneurs en exploitation forestière indépendants. Toutefois, nous pensons que la Commission doit remédier au faible taux de réponse de ce groupe ou trouver une autre pratique pour saisir les données requises.

4.63 Lors de discussions avec la Commission, on nous a dit qu'elle envisageait la création d'un registre des propriétaires et qu'elle exigerait éventuellement que les ventes de bois soient déclarées dans ce registre.

Recommandation

4.64 Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick élabore et mette en œuvre une méthode permettant de mieux saisir les données relatives aux opérations visant le bois sur pied des entrepreneurs indépendants ou des propriétaires.

Mise en œuvre d'un système de comptabilité et de suivi du bois dans la plupart des offices de commercialisation

4.65 Nous avons constaté que la Commission a réussi à mettre en place un système commun de comptabilité et de suivi du bois dans cinq des sept offices de commercialisation de la province. Ces systèmes favoriseraient la comparabilité des données et l'amélioration des rapports.

La mise en œuvre du système est en suspens dans deux des sept offices de commercialisation

4.66 Lors de nos discussions avec la Commission, on nous a dit que deux des offices de commercialisation ne l'avaient pas encore mis en place. La Commission prévoit que la mise en œuvre du système sera terminée avant avril 2021.

4.67 En achevant ce déploiement, la Commission peut accroître l'efficacité et garantir que les données sont comparables et communiquées de manière cohérente dans toutes les régions où sont établis les offices de commercialisation.

Recommandation

4.68 Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick achève la mise en place d'un logiciel de comptabilité et de suivi du bois dans tous les offices de commercialisation.

Les objectifs du rapport de la Commission pourraient être améliorés afin d'offrir

4.69 Lors de l'examen du document portant sur la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe de juillet 2016 de la Commission et des rapports annuels ultérieurs sur l'étude des droits de coupe de 2016 à 2018, nous avons

plus de clarté et de comparabilité

eu du mal à déterminer l'objectif principal des rapports. De nombreux objectifs ont été inclus avec un chevauchement considérable, ce qui rend difficile l'identification de l'objectif principal de ces documents et améliore la clarté et la comparabilité d'une année sur l'autre.

4.70 Bien que nous ayons pu utiliser les informations présentées pour nos besoins, nous estimons que les objectifs des rapports doivent être concis et les résultats présentés de manière claire et cohérente. Cela faciliterait la transparence des rapports publics et clarifierait le travail entrepris et achevé par la Commission.

Recommandation

4.71 Nous recommandons que la Commission des produits forestiers du Nouveau-Brunswick améliore la Méthodologie de l'étude sur les droits de coupe et les Rapports des résultats de l'étude annuelle des droits de coupe afin de :

- formuler des objectifs clairs;
- fournir des informations détaillées sur la méthodologie avec les changements d'une année sur l'autre;
- présenter les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe d'une manière complète, cohérente et comparable.

Le Ministère a chargé deux consultants d'étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick

4.72 En plus des modifications apportées au processus d'enquête sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés, le Ministère a commandé deux rapports de consultants pour étudier le marché forestier du Nouveau-Brunswick. Nous avons examiné les deux rapports en détail afin de déterminer si les constatations et les conclusions étaient applicables à notre travail.

4.73 Un des rapports, intitulé « *Analysis of the New Brunswick Private Woodlot Survey and the New Brunswick Private Timber Market* »² a été commandé pour évaluer :

[Traduction]

² Dr. Brian Kelly, *An Analysis of the New Brunswick Private Woodlot Survey and the New Brunswick Private Timber Market*, 2017.

- « la solidité statistique de l'étude des terrains boisés privés de 2014-2015 »;
- « si le marché privé du bois sur pied du Nouveau-Brunswick est faussé par les achats du bois sur pied par les usines. »

4.74 Les conclusions du consultant étaient fondées sur les résultats de la première année (2014-2015) de la méthodologie de l'étude sur les droits de coupe de la Commission. En revanche, la structure du marché pendant la période couverte par le rapport du vérificateur général de 2008 (2004-2007) était considérablement différente. Comme nous examinons les pratiques actuelles du Ministère en réponse aux recommandations du vérificateur général de 2008, qui datent de près de 12 ans, nous pensons que les conclusions du rapport de ce consultant sont pertinentes pour le marché actuel, mais ne reflètent peut-être pas la situation qui existait en 2008.

Le rapport d'un consultant était statistiquement solide et fiable

4.75 Bien que notre examen du rapport du consultant ait été limité, nous avons constaté qu'il était à la fois statistiquement solide et fiable. Nous n'avons trouvé aucune raison de remettre en cause les conclusions du rapport concernant le marché forestier provincial de 2015, qui comprenaient :

[Traduction]

- « L'enquête de la Commission des produits forestiers a été réalisée conformément à de bonnes pratiques statistiques. »
- « Les usines du Nouveau-Brunswick n'exercent pas un pouvoir de marché significatif sur les prix des bois sur pied privé. »
- « Les propriétaires de terrains boisés ont d'autres utilisations pour leur bois, y compris le simple fait de laisser les arbres existants continuer à pousser jusqu'à ce que les prix s'améliorent. L'exercice d'un prétendu pouvoir de marché serait contrarié par le simple fait que les propriétaires de terrains boisés présentent une grande élasticité de l'offre, ce qui signifie que les tentatives de faire baisser les prix entraîneraient de très fortes diminutions du bois sur pied offert sur le marché ».

- 4.76** Nous avons examiné le deuxième rapport commandé, mais n'avons pas trouvé les conclusions applicables à notre travail de suivi des recommandations du rapport du vérificateur général de 2008. Nous ne nous sommes pas appuyés sur son contenu, ses constatations ou ses conclusions pour concurrencer notre travail.
- Aucune définition de la juste valeur marchande dans la législation ou la réglementation**
- 4.77** Comme nous l'avons déjà mentionné, la loi ne définit pas la « *juste valeur marchande* » et le Ministère n'a pas de politique concernant la juste valeur marchande que nous pourrions examiner. Nous estimons qu'il est important que le Ministère comble cette lacune évidente du cadre réglementaire.
- Le Ministère a tenté d'apporter des éclaircissements sur la juste valeur marchande**
- 4.78** Grâce aux rapports des consultants et aux améliorations apportées à la méthodologie de l'étude annuelle des droits de coupe, le Ministère et la Commission ont tenté d'apporter certains éclaircissements sur la juste valeur marchande. Cependant, nous croyons qu'une définition claire de ce que signifie la juste valeur marchande dans le contexte des marchés provinciaux du bois permettrait de combler davantage la lacune actuelle de la législation.
- Recommandation**
- 4.79** Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie définisse clairement ce que signifie la « *juste valeur marchande* » dans le contexte de la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*, soit par des modifications réglementaires, soit par la politique du Ministère.
- 4.80** Pour compléter notre examen de la mise en œuvre de la nouvelle enquête, nous avons examiné le tableau des taux de redevance sur le bois de la Couronne figurant dans le règlement 86-160 pris en application de la loi, afin de déterminer si les taux de redevance sur le bois de la Couronne avaient été examinés et actualisés pour refléter la juste valeur marchande comme l'exige la loi.
- Les taux de redevance sur le bois de la Couronne n'ont pas été actualisés en fonction des prix moyens des études du bois sur pied du marché privé depuis 2014-2015**
- 4.81** Nous avons constaté que les taux de redevances sur le bois de la Couronne n'avaient pas été actualisés pour correspondre aux prix moyens provinciaux du bois sur pied calculés par la Commission dans le cadre des études annuelles des droits de coupe depuis 2014-2015. L'établissement des taux de redevance sur le bois de la Couronne en fonction des prix du bois sur pied dans les terrains privés est la principale raison pour laquelle la

Commission entreprend des études annuelles des droits de coupe.

4.82 Comme le Ministère et la Commission ont pris des mesures pour améliorer le processus d'enquête sur le bois sur pied dans les terrains boisés privés qui est effectué au cours du processus annuel, nous nous attendions à ce que les taux de redevance sur le bois de la Couronne reflètent l'évolution des valeurs marchandes du bois sur pied privé. Cela n'a pas été le cas.

Le Ministère ne respecte pas la Loi sur les terres et forêts de la Couronne pour assurer l'examen annuel et l'actualisation des taux de redevance sur le bois de la Couronne

4.83 Le Ministère s'est dit convaincu que les résultats de l'étude annuelle des droits de coupe sont représentatifs d'un marché de juste valeur pour les prix du bois sur pied dans les terrains boisés privés au Nouveau-Brunswick. Il croit que beaucoup de travail a été fait pour mieux comprendre la dynamique du marché dans la province. Il convient que les taux de redevance sur le bois de la Couronne nécessitent des mises à jour annuelles, au minimum, pour répondre aux fluctuations du marché. Toutefois, le Ministère a indiqué que, compte tenu des tensions commerciales actuelles avec les États-Unis, il était réticent à réduire les taux de redevance sur le bois de la Couronne pour qu'ils correspondent aux prix du bois sur pied émanant des études annuelles des droits de coupe.

4.84 Bien que nous comprenions l'appréhension du Ministère, nous croyons que les améliorations apportées à la méthodologie de l'étude annuelle des droits de coupe et les résultats connexes sont statistiquement valables et représentent des opérations précises visant le bois sur pied dans le marché actuel du bois des terrains boisés privés. Les opérations devraient être reflétées dans les mises à jour annuelles des taux de redevance sur le bois de la Couronne, comme l'exige actuellement la loi.

Recommandation

4.85 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie s'assure que les taux de redevance sur le bois de la Couronne soient examinés sur une base annuelle et actualisés, comme l'exige la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne*.

4.86 La recommandation de 2008 du vérificateur général était que le Ministère « mette en place un nouveau système pour déterminer la juste valeur marchande ». Cette recommandation exigeait que le Ministère élabore un processus fiable qui, une fois mis en œuvre, donnerait lieu à

un taux de marché équitable pour le bois debout. La nouvelle méthodologie d'étude annuelle fondée sur une enquête a été mise en œuvre et fournit les prix du bois sur pied sur le marché du bois des terrains boisés privés avec une précision statistique appropriée. Les opérations échantillonnées se font entre deux parties indépendantes, le propriétaire du terrain privé et l'acheteur. Comme le propriétaire du terrain boisé privé choisit de vendre le bois, nous pensons que cela peut représenter une opération à la juste valeur sur ce marché.

- 4.87** Cependant, comme le gouvernement n'a pas actualisé les taux de redevances sur le bois de la Couronne depuis 2015, la recommandation n'est pas entièrement mise en œuvre. À notre avis, la méthodologie révisée de l'étude sur les droits de coupe et l'étendue du processus de détermination des prix du bois sur pied dans les terrains privés ont été efficaces dans la mesure où nous considérons que la recommandation 5.84 est partiellement mise en œuvre.

Recommandation 5.88 de 2008 – Établir les taux de redevance sur une base régionale

- 4.88** En 2008, le vérificateur général a constaté des écarts dans les prix du bois sur pied relevés par l'enquête dans les régions des offices de commercialisation. Le rapport de 2008 a révélé qu'il existait un risque que ces écarts faussent le marché provincial et les taux de redevances sur le bois de la Couronne. Les propriétaires de terrains boisés privés de toutes les régions recevaient des prix différents pour les mêmes produits.

Les écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés subsistent dans la province

- 4.89** Nous avons examiné les résultats des études annuelles des droits de coupe de 2014-2015 à 2017-2018 fournis par la Commission et avons constaté que des écarts de prix du bois sur pied subsistent entre les régions des offices de commercialisation de la province pendant cette période. Cet écart était plus évident pour certaines catégories de bois que pour d'autres.
- 4.90** Notre examen des données suggère que si les prix de la pâte de bois de feuillus présentent une certaine cohérence dans les écarts régionaux, les catégories de produits de bois de sciage et de bois de colomage de résineux présentent très peu de cohérence dans les écarts régionaux des prix des droits de coupe pendant cette période.

Plusieurs facteurs sont à l'origine des écarts de prix régionaux du bois sur pied dans les terrains boisés privés

4.91 Selon le Ministère et la Commission, la variabilité des prix du bois sur pied, tant à l'intérieur des régions qu'entre elles, est due à plusieurs facteurs, notamment :

- les espèces de produits et les différences de qualité;
- les conditions des terres et des forêts;
- la distance par rapport aux installations de transformation (usines);
- les différences d'efficacité opérationnelle des entrepreneurs de récolte;
- la concurrence relative entre les entrepreneurs au sein des régions et entre celles-ci.

4.92 Le Ministère soutient qu'il n'y a pas de justification claire pour l'application de taux régionaux en raison des améliorations apportées à la méthodologie sur les droits de coupe mentionnée ci-dessus. Il soutient en outre que l'amélioration de la précision des enquêtes et des données, combinée à l'utilisation de moyennes pondérées, minimise les écarts régionaux.

Des taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourraient améliorer la précision, mais la mise en œuvre du système pourrait avoir un coût élevé

4.93 L'utilisation de taux de redevance régionaux sur le bois de la Couronne pourrait accroître l'exactitude et la comparabilité des taux de redevances sur le bois de la Couronne dans les régions des offices de commercialisation. Cependant, l'application d'un système de taux régionaux introduirait plus de complexité, le coût initial serait élevé et les contrats de marché existants pourraient être touchés négativement. Il est possible que les modifications apportées à l'heure actuelle soient contre-productives par rapport au système actuel.

4.94 Étant donné l'étendue de la méthodologie améliorée de l'étude annuelle des droits de coupe et l'absence de justification solide pour passer à une structure de taux régionaux sur le bois de la Couronne à l'heure actuelle, nous pensons que cette recommandation n'est pas applicable actuellement.

4.95 Nous avons conclu que la recommandation 5.88 du rapport du vérificateur général de 2008 n'est pas applicable pour le moment.

Recommandation 5.92 de 2008 – Changements trimestriels des taux de redevance sur le bois de la Couronne liés à l'évolution des indices du marché des produits finis

4.96 Le rapport du vérificateur général de 2008 recommandait, dans le cadre du nouveau système de redevances sur le bois, que le Ministère fixe les redevances de manière à refléter les changements des indices du marché des produits finis au moins une fois par trimestre.

4.97 Cette recommandation visait à faire en sorte que les modifications apportées aux redevances sur le bois de la Couronne soient justes et exactes et reflètent des informations sur les prix en temps opportun. Au moment des travaux de 2008, le système ne permettait que des modifications à la hausse des taux de redevance sur le bois de la Couronne et ces modifications n'étaient pas appliquées de manière cohérente.

Les taux de redevance sur le bois de la Couronne ne répondent pas actuellement à l'évolution du marché

4.98 Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, le gouvernement n'a pas ajusté les taux de redevances sur le bois de la Couronne depuis 2015. Nous croyons que les taux de redevances sur le bois de la Couronne devraient répondre au marché des prix du bois sur pied privé ou être indexés en fonction des indices pertinents du marché des produits finis. À notre avis, cela profiterait à tous les intervenants du secteur forestier du Nouveau-Brunswick.

Le Ministère n'utilise plus les indices du marché des produits finis pour actualiser les taux de redevance sur le bois de la Couronne

4.99 Le Ministère a choisi d'abandonner les modifications apportées aux taux de redevance sur le bois de la Couronne fondés sur les indices des marchés des produits finis. Il reconnaît que les prix du bois sur pied privé divergent effectivement des marchés des produits finis, mais il soutient que le passage d'une étude périodique à l'étude annuelle des droits de coupe rend désormais cette recommandation inutile.

4.100 L'étude annuelle des droits de coupe est une amélioration qui pourrait réduire l'exigence d'indexation sur les marchés des produits finis, selon la sensibilité des taux de redevances sur le bois de la Couronne aux changements de prix du bois sur pied dans les terrains boisés privés. Pour promouvoir une réactivité accrue nous croyons que le Ministère et la Commission devraient :

- poursuivre l'amélioration des systèmes d'information et des processus de collecte de données actuels afin d'obtenir des données et des informations adéquates en temps réel de toutes les sources. Cela permettrait de mieux faciliter la modification précise et opportune des taux de redevances sur le bois de la Couronne en réponse aux fluctuations du marché du bois privé, au besoin;
- recommander des modifications à la loi conférant au ministre le pouvoir de modifier en cours d'année les taux de redevance sur le bois de la Couronne, selon les besoins, afin d'assurer une meilleure réactivité aux changements du marché.

4.101 Nous estimons qu'un taux de redevance sur le bois de la Couronne mieux adapté favorise la transparence et l'équité pour tous les intervenants, y compris l'industrie, les propriétaires de terrains privés et la population du Nouveau-Brunswick.

Recommandation

4.102 Nous recommandons que le ministère des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie :

- **apporte des modifications à la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* afin de donner au ministre des Ressources naturelles et du Développement de l'énergie le pouvoir d'actualiser de manière plus opportune les taux de redevance sur le bois de la Couronne afin de mieux répondre à l'évolution du marché du bois sur pied dans les terrains boisés privés;**
- **s'efforce d'obtenir des données et des informations adéquates en temps réel de toutes les sources pour mieux faciliter la modification précise et opportune des taux de redevance sur le bois de la Couronne.**

4.103 À l'heure actuelle, le Ministère n'a pas mis en œuvre la recommandation 5.92 du rapport du vérificateur général de 2008. Si le Ministère parvenait à mettre en place un système en temps réel comme recommandé ci-dessus, nous considérerions que la recommandation de 2008 n'est plus applicable.

Non-respect de la loi

4.104 Lors de notre examen de la législation régissant le processus d'établissement des taux de redevances sur le bois de la Couronne, nous avons constaté que le Ministère ne s'est pas conformé au paragraphe 69(1) de la loi.

Le Ministère ne se conforme pas à l'exigence de la Loi sur les terres et forêts de la Couronne concernant le conseil consultatif

4.105 Le paragraphe 69(1) de la loi exige que le ministre établisse un conseil consultatif pour le conseiller sur les questions relatives aux terres de la Couronne. Nous avons demandé au Ministère la dernière présentation de ce conseil afin de déterminer si elle était applicable à notre travail. Les fonctionnaires du Ministère nous ont informés que le conseil n'existe plus et qu'aucun document n'était disponible.

4.106 Nous estimons que les ministères devraient se conformer à la législation provinciale ou, si nécessaire, demander des modifications pour remédier aux faiblesses de la loi ou du règlement en vigueur.

Recommandation

4.107 Nous recommandons que le Ministère se conforme à la *Loi sur les terres et forêts de la Couronne* et rétablisse un conseil consultatif ou, à défaut, entreprenne des révisions de la loi ou de la réglementation afin de traiter avec précision le statut actuel du conseil consultatif.

Annexe I – Demande au titre de l'article 12



231 03 0001

April 14, 2020

Ms. Kim MacPherson
Auditor General of New Brunswick
P.O. Box 758
Fredericton, NB E3B 5B4

Ms. MacPherson:

The 2008 Auditor General Report raised several questions regarding the Department of Natural Resources and Energy Development's approach to determining Crown timber royalty rates. Given the importance of the Crown timber asset, the Government of New Brunswick was compelled to undertake a review of key aspects of the system used to determine Crown timber royalties. The Department has worked on a review of this system for some years.

As stipulated in Section 12 (1) of the *Auditor General Act*, I am requesting your office undertake a follow-up review of the actions taken in response to the recommendations included in the 2008 Auditor General Report. To assist with your analysis, I have attached a document entitled "Review of NB Crown Lands Timber Royalty System" with its supporting documentation. Departmental staff will work with your office to provide any additional information required to review our work regarding the recommendations.

I am of the firm belief that all participants in the New Brunswick forest sector would appreciate the view of your office on these important questions. You can be assured of the full cooperation of the Department as you undertake your review.

Sincerely,

Mike Holland

Enclosure

Minister / Ministre
Natural Resources and Energy Development / Ressources naturelles et du Développement de l'énergie
P.O. Box 6000 / C. P. 6000 Fredericton New Brunswick / Nouveau-Brunswick E3B 5H1
Tel. / Tél. : 506-453-2510 Fax / Téléc. : 506-453-2930

www.gnb.ca

Remarque : La lettre est disponible en anglais seulement.

Annexe II – À propos du rapport

Le Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick a préparé le présent chapitre d'assurance limitée en réponse à une demande au titre de l'article 12 en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*. Notre responsabilité était de fournir une assurance limitée, en date du 2 juillet 2020, sur l'état des recommandations publiées dans le chapitre 5 du rapport du vérificateur général de 2008 intitulé « *Redevances sur le bois* ».

Tous les travaux de la présente mission ont été réalisés avec un niveau d'assurance limitée conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés (CPA) Canada, qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le VGNB applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie du code de déontologie des Comptables professionnels agréés du Nouveau-Brunswick et du Code de conduite professionnelle du Bureau du vérificateur général du Nouveau-Brunswick. Ces deux codes reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Dans l'exercice de nos responsabilités dans le cadre de cette mission, nous avons obtenu de la direction les éléments suivants :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré de l'examen;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence sur les constatations ou les conclusions;
- la confirmation que les constatations figurant dans le présent chapitre sont fondées sur des faits.

Date du rapport :

Nous avons terminé notre examen le 4 août 2020 à Fredericton (Nouveau-Brunswick).