
MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

4.13—Programme de gestion forestière

(Suivi de la section 3.13 du *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources—2000*)

CONTEXTE

En vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, adoptée en 1994, le ministère est chargé d'assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario. Ce sont toutefois les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis qui assument la responsabilité directe de la planification, l'exploitation et la régénération des forêts. La loi prévoit également les sanctions et pénalités à imposer aux sociétés de gestion forestière en cas de non-conformité. Le rôle du ministère pour ce qui est d'assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne consiste de plus en plus à surveiller les activités exercées par les sociétés de gestion forestière.

Au cours de l'exercice 2001-2002, le ministère a consacré 58,7 millions de dollars à la gestion forestière. En 1999-2000, il y avait affecté 70,8 millions de dollars.

En 1999-2000, il a perçu des droits de coupe s'élevant à 155,7 millions de dollars. De plus, deux fiducies établies pour rembourser les sociétés de gestion forestière de leurs frais de reboisement ont versé un montant additionnel de 104,8 millions de dollars au titre de la régénération des ressources forestières et d'activités connexes.

Dans notre *Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources* (2000), nous avons conclu que le ministère ne disposait pas des renseignements nécessaires pour lui permettre de s'acquitter en bonne et due forme de son obligation de présenter un rapport annuel sur la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario. En outre, il n'avait pas encore achevé sa transition de la gestion directe de nombreux aspects des opérations forestières à la mise en œuvre des procédures voulues de surveillance et de contrôle destinées à garantir que les sociétés d'exploitation forestière se conforment à la loi et aux politiques du ministère et que la vitalité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario soit gérée conformément aux principes d'économie et d'efficacité. Nous avons constaté plus particulièrement ce qui suit :

- Le ministère n'avait pas fait rapport chaque année de la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario, comme l'exige la Commission des évaluations environnementales. En outre, certaines unités de gestion forestière ne disposaient pas de renseignements suffisants pour permettre d'évaluer comme il se doit le secteur de récolte dûment régénéré, qui est une mesure clé de la durabilité des forêts.
- Plus de la moitié des bureaux de district ont indiqué que les sociétés de gestion forestière avaient procédé à des récoltes nettement au-dessus ou au-dessous de celles

prévues. Dans chacune des 68 unités de gestion, les récoltes des six dernières années représentaient entre 20 % et 122 % des niveaux prévus.

- Dans les secteurs où le ministère a continué à procéder à des inspections de la conformité après délégation de cette responsabilité aux sociétés de gestion forestière, les inspecteurs du ministère ont relevé un nombre de violations considérablement supérieur à celui constaté par les inspecteurs de l'industrie.
- Les bureaux de district du ministère n'ont pas imposé de façon uniforme des pénalités pour non-conformité, et des pénalités plus sévères étaient probablement justifiées dans les cas où les avertissements et des mesures moins sévères n'avaient pas eu l'effet dissuasif voulu.

Par conséquent, nous avons formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer les procédures du ministère destinées à assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne en Ontario et le ministère s'est engagé à prendre des mesures correctives.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

D'après l'information reçue du ministère, des mesures ont été prises pour donner suite à toutes les recommandations formulées dans notre *Rapport spécial* (2000). Les interventions faisant suite à chacune de nos recommandations sont exposées ci-après.

MESURE ET COMPTE RENDU DE LA DURABILITÉ DES FORÊTS

Exigences en matière de déclaration

Recommandation

Le ministère doit rendre compte tous les ans de la gestion des forêts de la Couronne, comme l'exige la Loi sur les évaluations environnementales, afin que les mesures correctives nécessaires soient prises en temps voulu, le cas échéant.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il avait publié des rapports annuels sur la gestion forestière pour les exercices 1996-1997 à 1999-2000 inclusivement et qu'il comptait continuer de produire ce rapport chaque année et de le diffuser dans les 18 mois suivant la fin de l'exercice. Il a également déposé le rapport sur l'état des forêts 2001 (qui couvre la période allant de 1995 à 2000) à l'Assemblée législative et l'a rendu public en 2002 (un rapport sur l'état des forêts doit être présenté tous les cinq ans).

Mesures de l'efficacité

Recommandation

Afin de pouvoir tirer des conclusions valables sur l'état de la régénération des forêts de la Couronne de l'Ontario, le ministère doit exiger que les évaluations nécessaires de la forêt soient effectuées dans toutes les unités de gestion forestière.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il avait mis en place un certain nombre de procédures pour évaluer les principales mesures de la performance, dont le secteur de récolte dûment régénéré. Par exemple, le *Manuel relatif à l'information forestière*, approuvé par règlement en vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* le 25 avril 2001, énonce les exigences liées à l'évaluation de la régénération forestière et à l'établissement des rapports connexes. Le ministère a également publié le *Silvicultural Effectiveness Monitoring Manual* (concernant la surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles en Ontario) en novembre 2001. Ce manuel décrit les exigences et les attentes relatives aux objectifs de régénération forestière, les méthodes d'enquête sur la régénération ainsi que la préparation des rapports sur l'efficacité de la sylviculture.

Le ministère continuera de se fier aux vérifications indépendantes détaillées auxquelles chaque unité de gestion forestière doit se soumettre tous les cinq ans. Ces vérifications permettent d'évaluer le succès des efforts de régénération forestière de même que la vitalité des forêts de l'unité de gestion.

Enfin, le ministère nous a informés qu'en 2001, toutes les unités de gestion forestière qui avaient fait l'objet d'une vérification indépendante, soit 20 sur 68, avaient présenté un rapport sur le secteur de récolte dûment régénéré.

OPÉRATIONS DE GESTION FORESTIÈRE

Information forestière

Recommandation

Afin de se conformer à la loi et aux exigences imposées par la Commission des évaluations environnementales en 1994 et de faciliter la planification et la surveillance forestières, le ministère doit :

- *produire le manuel relatif à l'information forestière exigé pour fixer des règles relatives à l'établissement des inventaires des ressources forestières;*
- *instaurer des procédures de supervision adéquates pour avoir l'assurance que les inventaires forestiers sont exacts, qu'ils sont mis à la disposition du public et que les renseignements qu'ils contiennent sont à jour pour chaque unité de gestion forestière.*

État actuel

Comme il est noté plus haut, le *Manuel relatif à l'information forestière* a été approuvé par règlement le 25 avril 2001. Ce manuel prescrit l'orientation stratégique à adopter pour la création, la mise à jour et la communication des inventaires de ressources forestières et décrit le processus détaillé que les sociétés doivent suivre pour fournir l'information en temps opportun et de manière uniforme. En ce qui concerne l'information fournie, le manuel précise l'information requise, les normes de présentation des données, ainsi que les rôles et responsabilités respectives du ministère et des sociétés de gestion forestière en ce qui concerne la collecte de l'information forestière et l'accès à celle-ci.

Le ministère nous a également informés que l'orientation stratégique du programme d'inventaire des ressources forestières avait fait l'objet d'un examen et qu'il avait commencé à mettre en oeuvre les principales recommandations de cet examen. Il était notamment recommandé que le ministère continue de gérer et de surveiller la coordination du programme, l'établissement des politiques et des normes, le contrôle et l'assurance de la qualité, ainsi que la formation et le perfectionnement.

Planification et récolte

Recommandation

Pour faire en sorte que les unités de gestion forestière soient gérées de manière à assurer la durabilité et que les récoltes suivent les plans approuvés, le ministère doit exiger :

- *une analyse quantitative approfondie de tous les écarts importants entre les récoltes prévue et réelle;*
- *des conclusions et des recommandations précises sur les mesures correctrices à apporter dans tous les cas où il y a des écarts importants par rapport aux prévisions.*

État actuel

Le ministère nous a informés que les sociétés de gestion forestière sont désormais tenues de déclarer les niveaux de récolte réels de chaque année dans le rapport annuel de l'unité de gestion forestière. Elles doivent également préparer une analyse quantitative des écarts importants entre les niveaux de récolte prévu et réel en se basant sur leurs plans quinquennaux de gestion forestière. Cette analyse doit inclure des conclusions et des recommandations à incorporer dans le prochain plan quinquennal.

En outre, les sociétés de gestion forestière et le ministère doivent donner suite aux recommandations formulées dans les vérifications indépendantes relativement aux écarts importants entre les récoltes prévue et réelle. Dans chaque cas, il faudra préparer un plan d'action comportant des engagements et des délais précis en vue de la mise en oeuvre des recommandations.

Installations de transformation de ressources forestières

Recommandation

Afin de promouvoir les pratiques de gestion forestière qui assurent la durabilité et d'optimiser les débouchés économiques, le ministère doit veiller à ce que :

- *toutes les usines et scieries en exploitation soient exploitées dans le cadre d'un permis, conformément aux exigences de la Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne;*
- *les rapports annuels exigés des usines et des scieries soient complets et soumis dans les délais prévus;*
- *les plans de gestion forestière tiennent compte de la demande du marché ainsi que des capacités et des besoins des usines et scieries locales.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il avait mis en oeuvre de nouvelles procédures pour l'examen des demandes et la délivrance des permis aux installations de transformation de ressources forestières. Il cherche également à rationaliser son approche vis-à-vis des fusions et acquisitions – une des principales raisons pour lesquelles certaines sociétés en activité n'ont pas de permis valide. Par ailleurs, les permis peuvent maintenant être délivrés pour un à cinq ans (comparativement à un an dans le passé).

Pour ce qui est des rapports d'information des usines, le ministère nous a informés que les employés des bureaux régionaux travaillaient en étroite collaboration avec leurs homologues des bureaux de district pour s'assurer que toutes les installations titulaires d'un permis présentent leurs déclarations annuelles dans des délais conformes aux conditions de leur permis. Il prévoit d'autoriser les usines à soumettre leurs demandes de permis et leurs rapports d'information par voie électronique vers la fin de l'exercice 2002-2003.

Le ministère nous a informés qu'il évaluerait les plans de gestion forestière afin de s'assurer qu'ils prennent en compte la demande projetée de bois sur le marché de même que les capacités et les besoins des usines et scieries locales.

Régénération et entretien

Recommandation

Pour faire en sorte que toutes les unités forestières gèrent leurs unités avec le souci de leur durabilité et qu'elles atteignent des taux de régénération suffisants, le ministère doit :

- *obliger les sociétés à reconnaître et à expliquer les écarts importants entre les activités de régénération et d'entretien réelles et prévues, et à en rendre compte;*

- *repérer les unités de gestion où les travaux de régénération et d'entretien n'atteignent jamais les objectifs prévus et appliquer les mesures correctrices nécessaires pour atteindre les objectifs de régénération.*

État actuel

Le ministère a indiqué que, conformément au *Manuel de planification de la gestion forestière*, les activités de régénération prévues et réelles devaient être documentées dans les plans de gestion forestière, les calendriers de travail annuels et les rapports annuels des unités de gestion. Son personnel évaluera le niveau des activités déclarées de régénération et d'entretien et le comparera au niveau d'activités des plans correspondants. En cas d'écart important, le ministère demandera aux sociétés de gestion forestière de fournir des explications ainsi qu'un plan d'action correctif.

Le ministère nous a également informés qu'il continuait de se fier aux résultats des vérifications indépendantes afin de déterminer le succès des efforts de régénération et le niveau d'activités de surveillance. En cas de problème majeur, le personnel du ministère et de la société devra préparer un plan d'action correctif puis, deux ans plus tard, un rapport d'étape sur la mise en oeuvre des mesures recommandées.

SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ

Inspections relatives à la conformité

Recommandation

Afin d'assurer la conformité à la Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne au moyen d'un processus d'inspection efficace et économique, le ministère doit :

- *déterminer les secteurs qui posent un risque élevé de non-conformité afin que les inspecteurs du ministère y concentrent leurs efforts;*
- *fournir aux sociétés de gestion forestière de l'information fondée sur les résultats des inspections précédentes du ministère et sur l'analyse des tendances sur le plan des infractions et de la non-conformité pour aider les sociétés à améliorer leurs plans de conformité forestière;*
- *au besoin, observer et rehausser les compétences des inspecteurs des sociétés de gestion forestière;*
- *évaluer le fonctionnement actuel du processus d'inspection et résoudre tout problème issu du transfert de la responsabilité des inspections à l'industrie.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il était en train d'améliorer le processus d'évaluation basé sur le risque pour ses programmes de conformité, de planification et de surveillance. Par exemple, il exige maintenant que les plans de conformité des districts classent les secteurs

en ordre de priorité pour les contrôles ponctuels et les vérifications par des inspecteurs qualifiés. Il soumettra les plans de conformité de chaque société de gestion forestière à un examen annuel afin de s'assurer que les secteurs présentant un risque plus élevé de non-conformité sont inclus dans ses procédures d'inspection et de déclaration.

Le ministère s'est engagé à fournir aux sociétés de gestion forestière de l'information basée sur ses propres inspections. Au cours de l'élaboration et de l'approbation des plans de conformité de la société, le personnel du bureau de district du ministère cernera les tendances en matière de non-conformité et d'infraction afin de s'assurer que les procédures d'inspection de la société abordent les problèmes signalés lors des inspections antérieures.

Le ministère a mis en oeuvre un programme de formation pour ses inspecteurs et ceux de l'industrie en 2000-2001 et il compte imposer des normes obligatoires pour l'évaluation et la certification de son personnel. (Le programme de formation n'est pas obligatoire pour le personnel de l'industrie.) D'après le ministère, la vaste majorité des inspecteurs de l'industrie qui ont suivi des cours de formation ont opté pour la certification. Les processus de formation et de certification visent à accroître les compétences des inspecteurs du ministère et de l'industrie ainsi que l'exactitude et la cohérence du processus d'inspection.

Application de la loi

Recommandation

Afin d'améliorer le niveau de conformité à la Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne et de protéger les forêts de l'Ontario contre les activités qui pourraient compromettre la durabilité, le ministère doit :

- *instaurer des procédures qui donnent l'assurance que les renseignements consignés dans le système de compte rendu de conformité sont complets et qu'ils peuvent servir dans le processus de prise de décisions de gestion, par exemple pour repérer les récidivistes et en assurer le suivi;*
- *examiner les méthodes d'application de la loi utilisées par les bureaux de district pour s'assurer que les pénalités sont imposées de manière uniforme;*
- *analyser l'étendue de certaines infractions pour définir les tendances et repérer les secteurs pouvant nécessiter l'imposition de pénalités plus sévères ou l'application de mesures correctrices supplémentaires.*

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il était en train d'examiner la fonctionnalité de tous ses systèmes de rapport sur la conformité.

Il étudie également les mécanismes employés pour assurer le suivi des tendances et des récidivistes et surveiller l'uniformité des pénalités. Par exemple, les données disponibles sur

l'application de la loi serviront à comparer les infractions signalées et les pénalités imposées par différents bureaux de district du ministère.

FONDS FORESTIERS

Recommandation

Pour faire en sorte que l'administration du Fonds de reboisement et du Fonds de réserve forestier respecte les dispositions des contrats de fiducie, la politique et la loi, le ministère doit :

- *surveiller les soldes des comptes du Fonds de reboisement pour s'assurer que toutes les sociétés de gestion forestière maintiennent le solde minimum exigé de façon que les fonds nécessaires soient disponibles pour les activités de régénération;*
- *veiller à ce que les droits forestiers soient transférés au Fonds de réserve forestier dans les délais prévus;*
- *veiller à ce que les prélèvements sur le Fonds de reboisement soient faits uniquement après réception de la facture finale exigée.*

État actuel

Le ministère nous a informés que son personnel assurait désormais le suivi des recettes et des dépenses liées au Fonds de reboisement. Les relevés de compte mensuels sont examinés et comparés aux soldes minimums. Le personnel du bureau de district reçoit les sommaires trimestriels et, lorsque les comptes contiennent moins que le solde minimum, il entre en contact avec les sociétés pour leur demander de combler le déficit.

En avril 2000, pour assurer des transferts plus opportuns entre les fonds, le ministère et le fiduciaire ont modifié le processus de manière à transférer les droits de la Couronne directement au Fonds de réserve forestier. Par ailleurs, les derniers paiements du Fonds de reboisement ne seront versés qu'après réception de la facture finale. Le ministère a souligné l'importance de cette exigence au fiduciaire et surveillera la conformité à celle-ci.

RECETTES TIRÉES DES ACTIVITÉS FORESTIÈRES

Recommandation

Pour faire en sorte que la province touche les recettes qui lui sont dues, le ministère doit s'attaquer de façon systématique à tout problème récurrent constaté dans le cadre de la vérification des droits de coupe.

État actuel

Le ministère nous a informés qu'il continuait d'effectuer des vérifications des activités de mesurage du bois et des droits de coupe connexes pour 15 à 20 sociétés par année. Toute société où une vérification a permis de déceler des problèmes liés aux lettres de transport fera l'objet d'une inspection de suivi dans les 30 jours. De nouveaux logiciels ont été

introduits dans le Système d'évaluation des ressources en bois afin d'assurer le suivi des lettres de transport et d'utiliser cette information à des fins de vérification.

En ce qui concerne le bois privé – pour lequel des droits de coupe ne sont pas exigés –, le ministère a mis en oeuvre de nouvelles procédures qui obligent le propriétaire des terres privées à prouver que celles-ci lui appartiennent et la société forestière qui les exploite à en obtenir la preuve.