

Programme de gestion forestière

Suivi des audits de l'optimisation des ressources,
section 3.05 du *Rapport annuel 2011*

Contexte

Les forêts de l'Ontario couvrent une superficie de plus de 700 000 kilomètres carrés, soit environ les deux tiers de la province. Plus de 80 % des forêts se trouvent sur les terres de la Couronne et leur gestion (c'est-à-dire l'abattage, la régénération et l'entretien, entre autres) est principalement régie par la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC). La LDFC vise à assurer la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario et à les gérer de manière à répondre aux besoins sociaux, économiques et environnementaux des générations présentes et futures. Par ailleurs, le ministère des Richesses naturelles (MRN) dispose d'une approbation permanente en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales de l'Ontario* en ce qui concerne les activités récurrentes de gestion forestière sur les terres de la Couronne, sous réserve des conditions que le MRN doit respecter.

L'industrie forestière de l'Ontario est une importante source d'emploi dans la province, en particulier dans les collectivités du Nord. Selon les estimations, l'industrie forestière comptait 142 000 emplois. D'après Statistique Canada, la valeur estimative des produits du secteur forestier

de l'Ontario (c'est-à-dire la pâte et le papier, le bois de sciage, le bois d'ingénierie et les produits de bois à valeur ajoutée) se chiffre à près de 10,5 milliards de dollars par année.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous constatons que l'industrie avait subi un recul important, imputable en bonne partie à l'appréciation du dollar canadien et à la détérioration de l'économie américaine, qui a nui à la demande des produits forestiers fabriqués en Ontario. De nombreuses usines de la province ont ainsi fermé leurs portes de façon permanente ou temporaire, ce qui s'est traduit par une réduction des niveaux de récolte de bois d'oeuvre et des activités associées de gestion forestière.

La plupart des activités de gestion forestière sur les terres de la Couronne sont exercées dans une zone d'environ 365 000 kilomètres carrés appelée le secteur d'exploitation forestière. En général, les activités de gestion forestière ne sont pas autorisées dans les terres situées au nord de ce secteur d'accès restreint, et la plupart des terres situées au sud du secteur appartiennent à des intérêts privés. La forêt productive dans le secteur d'exploitation forestière couvre environ 262 000 kilomètres carrés; les activités de gestion forestière peuvent y être pratiquées dans seulement 190 000 kilomètres carrés

environ. Le reste se compose de parcs provinciaux, de terres privées et de zones qui ne se prêtent pas aux activités de gestion forestière à cause de leur topographie.

Au moment de rédiger notre *Rapport annuel 2011* et de notre suivi, le secteur d'exploitation forestière était divisé en 41 unités de gestion forestière, dont 33 (38 en 2011) sont gérées par des sociétés de gestion forestière exerçant leurs activités aux termes d'un permis d'aménagement forestier durable. Le titulaire d'un permis d'aménagement forestier durable, lequel peut être octroyé pour une période maximale de 20 ans, doit dresser un plan de gestion forestière et le mettre en oeuvre en construisant des voies d'accès, en abattant des arbres, en assurant la régénération et l'entretien de la forêt, en surveillant ses activités de gestion forestière et en rendant compte des résultats des activités de surveillance à la province. Les huit unités de gestion forestière restantes (trois en 2011) étaient gérées par la Couronne. La province octroie également des permis d'exploitation des ressources forestières, qui autorisent un particulier ou une entreprise à abattre des arbres dans une unité de gestion forestière. Avant de se voir octroyer un permis d'exploitation des ressources forestières, le particulier ou l'entreprise doit conclure une entente avec le titulaire d'un permis d'aménagement forestier durable. Généralement, le titulaire d'un permis d'exploitation des ressources forestières n'est pas responsable de mener des activités de régénération et d'entretien de la forêt à la suite de l'abattage, car cette responsabilité incombe normalement au titulaire du permis d'aménagement forestier durable. La province a octroyé près de 3 400 permis d'exploitation des ressources forestières (près de 4 000 en 2011), dont la durée maximale est de cinq ans.

En vertu de la LDFC, les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis sont responsables de la planification globale de la durabilité des forêts ainsi que de l'exécution de l'ensemble des activités principales de gestion forestière, y compris l'abattage et la régénération, pour le compte de la Couronne. Le rôle de la province pour assurer la

durabilité des forêts de la Couronne s'est progressivement transformé en rôle de surveillance des activités exercées par les sociétés de gestion forestière du secteur privé.

Dans l'ensemble, nous avons conclu, dans notre *Rapport annuel 2011*, que des améliorations s'imposaient pour que le ministère des Richesses naturelles (MRN) et le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (MDNMF) aient une assurance suffisante que l'objectif principal de la LDFC – à savoir veiller à la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario – est atteint.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- La province considère qu'une parcelle de récolte d'un hectare est régénérée si elle a une densité relative minimale de 1 000 arbres (c'est-à-dire 40 % de ce que la parcelle peut accueillir). Les parcelles de récolte doivent également satisfaire au taux de succès normalisé de la sylviculture, soit la méthode pour contrôler l'établissement, la croissance, la composition, la vitalité et la qualité des forêts pour satisfaire à une diversité de besoins et de valeurs, qui sert à mesurer si les essences d'arbres appropriées ou privilégiées se sont régénérées. Au cours de l'exercice 2008-2009, plus récente période pour laquelle nous disposons de renseignements au moment de notre audit, nous avons remarqué qu'environ un tiers des sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis n'avaient pas rendu compte des résultats de leurs activités de gestion forestière et que le MRN n'avait pas communiqué avec elles pour obtenir leurs rapports. Quant aux rapports présentés par les deux autres tiers, on constatait que si 93 % de la superficie totale évaluée par les sociétés atteignait la norme provinciale de densité relative minimale de 40 %, seulement 51 % de la superficie totale évaluée atteignait le taux de succès de la sylviculture.
- La norme de densité relative de 40 % fixée par le MRN n'a pas changé depuis les années 1970. Plusieurs autres administrations

canadiennes imposent des normes plus élevées à l'industrie. En fait, nous avons remarqué que l'un des bureaux régionaux du MRN imposait de lui-même une norme de densité relative plus élevée aux sociétés qui aménagent les forêts de la Couronne relevant de sa compétence.

- Avant de planter, d'ensemencer, voire de régénérer naturellement le peuplement, il est nécessaire en général de préparer le terrain pour que la régénération s'effectue dans les meilleures conditions possible et augmenter ainsi les chances de réussite. Souvent, il faut également entretenir ensuite le terrain, habituellement en procédant à l'épandage d'herbicides pour détruire la végétation concurrente, afin d'accroître la possibilité d'une régénération réussie. En moyenne, entre 2004-2005 et 2008-2009 (plus récentes périodes pour lesquelles nous disposons de renseignements au moment de notre audit initial), environ le tiers seulement de la zone de régénération ciblée, soit de façon naturelle, par ensemencement direct ou par plantation, avait fait l'objet de travaux de préparation ou d'entretien subséquent. Par ailleurs, la moyenne a régressé au cours de cette période de cinq ans. Conformément à la LDFC, toutes les forêts de la Couronne doivent faire l'objet d'une vérification indépendante une fois tous les cinq ans. Plusieurs rapports de vérification indépendante rédigés au cours des années civiles 2008 et 2009 faisaient état soit de préoccupations au sujet de la préparation inadéquate du terrain, soit de pratiques d'entretien inexistantes ou insuffisantes qui réduisent la croissance, le rendement et la densité des peuplements et qui augmentent le temps que mettent les peuplements pour s'établir (c'est-à-dire que les arbres sont exempts d'insectes et de maladies et qu'il n'y a pas de présence élevée de végétation concurrente).
- Nous avons remarqué que les plans de gestion forestière avaient été préparés en conformité avec les exigences de la LDFC et que le personnel du MRN les avait examinés et approuvés. Toutefois, le MRN n'avait pris aucun moyen pour garantir que des renseignements à jour et exacts sur la composition des forêts, les habitats fauniques et leur protection étaient accessibles au moment de la préparation des plans.
- En ce qui a trait à la surveillance provinciale de l'industrie forestière, nous avons fait les constatations suivantes :
 - Le MRN n'avait pas de liste complète des parcelles de récolte actives dans son système d'information sur la conformité qui aurait permis de repérer toutes les parcelles à soumettre à une inspection éventuelle. De plus, tous les bureaux de district du MRN n'utilisaient pas une approche axée sur le risque pour choisir les parcelles à soumettre à une inspection. Dans les cas problématiques, les récidivistes n'étaient pas frappés, en général, de mesures correctives appropriées, comme une pénalité ou une ordonnance de suspension des travaux.
 - L'industrie forestière doit présenter un rapport annuel sur ses activités de régénération au MRN. Pour vérifier l'exactitude du rapport, le MRN a mis en oeuvre un programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Toutefois, ses bureaux de district n'exécutaient pas un grand nombre de « tâches de base » exigées dans le programme. Dans les cas où des problèmes étaient relevés, il était rare que des mesures de suivi aient été prises.
 - Nous avons remarqué que le processus de sélection de l'équipe chargée d'effectuer les vérifications indépendantes des forêts était efficace; toutefois, les lacunes relevées au cours de ces vérifications ne faisaient parfois pas l'objet d'un suivi.
 - La récolte annuelle moyenne entre 2004-2005 et 2008-2009 comptait pour environ 63 % seulement de la récolte prévue. Elle a

diminué, car elle est passée de près de 80 % de la récolte prévue au cours de l'exercice 2004-2005 à environ 40 % de la récolte prévue au cours de l'exercice 2008-2009. L'écart s'explique généralement par le fait que les titulaires de permis actuels ayant le droit exclusif de récolter le bois d'oeuvre de la Couronne n'ont pas de marché où l'écouler. Des données indiquaient que d'autres entreprises qui n'ont pas actuellement accès au bois d'oeuvre des forêts de la Couronne de l'Ontario sont en mesure de commercialiser le bois de la province. Un concours lancé en novembre 2009 par le MDNMF pour le bois de la Couronne inutilisé a donné lieu à l'attribution d'environ 5,5 millions de mètres cubes de bois d'oeuvre qui autrement n'aurait pas été récolté. Environ 25 % des soumissionnaires retenus étaient de récents exploitants qui prévoyaient investir dans la province à la suite de ce concours. Au moment de notre audit, le MDNMF ne prévoyait pas tenir de concours semblable à court terme. En fait, nous avons remarqué que le MDNMF n'effectue pas de surveillance de l'approvisionnement excédentaire de bois de la Couronne qu'il pourrait réattribuer, le cas échéant, à d'autres entreprises qui seraient en mesure de le commercialiser.

- Les mesures et contrôles ne garantissaient pas pleinement que les revenus tirés des forêts de la Couronne soient calculés correctement ni reçus en temps voulu, et que les fonds créés pour financer les dépenses de régénération engagées par les sociétés de gestion forestière étaient administrés et provisionnés de façon adéquate.

Nous avons aussi constaté que le MRN peut accroître l'utilité des renseignements présentés dans son rapport annuel sur la gestion forestière en comparant le niveau réel des activités principales de gestion forestière – comme l'abattage, la régénération (qu'elle soit naturelle ou facilitée par la plantation ou l'ensemencement), la préparation

du terrain et les travaux d'entretien – au niveau prévu et en donnant une explication des écarts importants.

Nous avons recommandé certaines améliorations, et le MRN et le MDNMF s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations. (Au moment de notre audit, les deux ministères étaient responsables de la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario. Toutefois, en octobre 2011, le MRN a pleinement assumé cette responsabilité.)

État des mesures prises en réponse aux recommandations

Selon les renseignements que nous a fournis le MRN, des progrès ont été réalisés relativement à plusieurs recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2011*. Par exemple, il a pris des mesures visant à assurer la pérennité du Fonds de reboisement et du Fonds de réserve forestier ainsi qu'à mieux gérer les approvisionnements en bois existants. Toutefois, il faudra plus de temps pour satisfaire pleinement certaines autres recommandations. Par exemple, nos recommandations concernant la régénération réussie des forêts de la Couronne après l'abattage n'ont toujours pas été entièrement mises en application. Au moment de notre suivi, le MRN examinait toujours ses normes existantes en matière de régénération et espérait avoir terminé, d'ici avril 2014, cet examen et la révision des lignes directrices, sous réserve des approbations requises.

L'état des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

GESTION FORESTIÈRE DURABLE

Renouvellement de la forêt

Recommandation 1

Afin de mieux garantir que les forêts de la Couronne de la province font l'objet d'une régénération efficace après la récolte, le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit :

- *effectuer un suivi auprès des sociétés de gestion forestière qui ne rendent pas compte à intervalles réguliers des résultats de leurs activités de gestion forestière pour ce qui est d'atteindre les normes de la province en matière de densité relative et de sylviculture;*
- *mener des études scientifiques et des recherches sur les pratiques en vigueur dans d'autres administrations pour avoir l'assurance que la norme de densité relative permet de garantir que les sociétés de gestion forestière doivent atteindre une norme de régénération qui fera en sorte que les secteurs récoltés sont régénérés avec les essences souhaitées.*

Lorsque les sociétés de gestion forestière optent pour les activités de régénération de bas de gamme, le MRN doit, dans son examen des plans de gestion forestière, s'assurer que ces traitements moins coûteux sont adéquatement justifiés et évaluer si les traitements atteindront les objectifs de régénération prévus.

État

Dans notre audit de 2011, nous avons recommandé au MRN d'effectuer un suivi auprès des sociétés de gestion forestière qui ne rendent pas compte à intervalles réguliers des résultats de leurs activités de gestion forestière. Ces sociétés sont tenues de présenter des rapports au MRN sur les résultats de leurs évaluations terminées des secteurs récoltés sept à 10 ans auparavant dans les unités de gestion forestière et d'indiquer si ces secteurs ont atteint les normes de densité relative et de sylviculture de la province. Au cours de l'exercice 2008-2009 (le dernier pour lequel nous disposons de renseignements au moment de notre audit de 2011), nous avons remarqué qu'environ le tiers des sociétés de gestion

forestière n'avaient pas fait rapport des résultats de leurs activités de gestion forestière en 2008-2009, et le MRN n'avait pas effectué de suivi auprès d'elles. Dans sa réponse à notre recommandation de 2011, le MRN avait indiqué que les sociétés de gestion forestière étaient tenues de lui présenter un rapport annuel sur les résultats de toutes les évaluations qu'elles avaient terminées, mais qu'elles n'étaient pas tenues d'effectuer d'évaluations annuelles. Plutôt, elles peuvent accumuler de plus grandes parcelles de récolte qui feront l'objet d'une évaluation à intervalles réguliers. Par conséquent, il n'est pas prévu que toutes les sociétés présentent un rapport chaque année. Le MRN a convenu de faire un suivi auprès des sociétés qui ne soumettent pas de rapports à intervalles réguliers pour s'assurer qu'elles ont une explication raisonnable pour ce faire. En 2010-2011 et 2011-2012, le MRN a fait un suivi par voie de lettre auprès des sociétés qui n'avaient pas présenté de rapports pour leur rappeler les exigences en matière de rapports, y compris lui signaler les secteurs où une évaluation n'a pas été effectuée. Le MRN nous a informés que tous les rapports annuels pour 2010-2011 et 2011-2012 avaient été présentés.

En ce qui concerne notre recommandation que le MRN s'informe des pratiques employées dans d'autres administrations afin de s'assurer de la pertinence de ses normes de régénération, le MRN a entrepris, en 2012, l'examen et l'élaboration de lignes directrices afin d'améliorer les normes de régénération. Il a aussi commandé des études en vue d'évaluer ses méthodes existantes pour déterminer la réussite des activités de régénération et de comparer les normes et les approches utilisées dans les autres provinces. Le MRN compte avoir terminé, d'ici le 1^{er} avril 2014, l'examen et l'élaboration des lignes directrices révisées, sous réserve des approbations requises.

Le MRN nous a aussi informés qu'il continue de surveiller si les sociétés de gestion forestière atteignent les objectifs prévus en optant pour des activités de régénération de bas de gamme, notamment la régénération naturelle (au lieu de

l'ensemencement ou de la plantation) dans le cadre de son programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Le programme compte plusieurs « tâches de base » que les bureaux de district du MRN doivent effectuer pour évaluer les efforts de reboisement de l'industrie. En 2010-2011 et 2011-2012, le programme a été entrepris dans 80 % des unités forestières. Toutefois, au moment de notre audit, le MRN n'avait pas encore terminé l'analyse des données.

Plans de gestion forestière

Recommandation 2

Afin que les plans de gestion forestière atteignent leur objectif d'assurer la durabilité future des forêts de la Couronne, le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit veiller à ce que des renseignements exacts et à jour sur la composition des forêts ainsi que sur les habitats fauniques et leur protection soient disponibles au moment de la préparation des plans. Le MRN doit également mettre à jour en temps plus opportun tous les guides de sylviculture servant à planifier la gestion forestière.

État

Au moment de notre audit de 2011, le MRN comptait mettre à jour d'ici 2014 son inventaire des ressources forestières qui fournit, entre autres, de l'information sur la composition, l'âge, la hauteur et la densité relative des essences individuelles dans une forêt. Au moment de notre suivi, le MRN nous a informés qu'il est en bonne voie de respecter cette échéance.

De plus, au moment de notre audit de 2011, le MRN avait déterminé que 42 espèces en voie de disparition et menacées dépendaient des forêts de la Couronne de la province et qu'elles étaient probablement touchées par les opérations de gestion forestière. Elles nécessitaient donc une protection. Nous avons remarqué que pour six de ces espèces, aucune prescription provinciale (c'est-à-dire des documents précisant la façon de protéger les espèces, par exemple, en établissant des zones

tampons entre celles-ci et les opérations de gestion forestière) n'avait été élaborée. Au moment de notre suivi, nous avons appris du MRN qu'il avait finalisé le règlement sur l'habitat pour cinq espèces en voie de disparition dépendantes des forêts et qu'il menait des consultations sur les propositions relatives à un règlement sur l'habitat pour les autres espèces.

Enfin, en 2005, le MRN avait examiné ses guides de sylviculture qu'utilise le secteur forestier pour dresser des plans de gestion forestière et conclu que tous sauf un devaient faire l'objet de révision. Au moment de notre audit de 2011, le MRN poursuivait la révision des guides, d'où notre recommandation de les mettre à jour plus rapidement. Au moment de notre suivi, le MRN n'avait toujours pas terminé le travail et a fait savoir qu'il était en voie de le terminer à l'automne 2013.

Surveillance

Inspection et exécution

Recommandation 3

Afin d'améliorer sa surveillance de la conformité des opérations des sociétés de gestion forestière aux lois, aux règlements et aux politiques en vigueur, le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit :

- examiner sa base de données actuelle sur la conformité pour s'assurer que des liens appropriés mènent à une liste complète des parcelles de récolte de façon qu'il soit possible de repérer toutes les parcelles de récolte à soumettre à une inspection éventuelle;
- fournir des lignes directrices à ses bureaux de district sur l'adoption d'une approche axée sur le risque pour le choix des parcelles à soumettre à une inspection.

Le MRN doit également veiller à ce que ses bureaux de district fassent une utilisation plus cohérente et plus efficace des recours appropriés pour encourager la conformité, surtout dans le cas des récidivistes.

État

En Ontario, le secteur forestier est tenu d'inspecter toutes les parcelles de récolte et de signaler au MRN tous les incidents de non-conformité suspectés. Le MRN vérifie ensuite les cas de non-conformité et détermine les mesures correctives appropriées à prendre.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons remarqué que la base de données du MRN ne contenait pas de liste complète des parcelles de récolte actives et renfermait uniquement celles qui avaient été inspectées par les sociétés de gestion forestière. Par conséquent, le MRN ne pouvait facilement comparer les parcelles de récolte actives avec celles qui avaient été inspectées, ni faire de suivi auprès des sociétés concernant les parcelles non inspectées. Cet état de fait nous a incités à recommander au MRN d'examiner l'intégralité de sa base de données de conformité pour s'assurer de repérer toutes les parcelles de récolte à soumettre à une inspection. Au moment de notre suivi, le MRN avait terminé son examen afin de déterminer s'il était justifié d'établir des liens entre les données sur les parcelles de récolte dans les plans de gestion forestière. Il croyait que les modifications du système coûteraient environ 300 000 \$ et s'étaleraient sur près de deux ans. Il a aussi conclu que parce que les données sur les parcelles sont disponibles dans les plans de gestion forestière et les calendriers de travail annuels, il n'était pas nécessaire d'assurer l'intégralité de ces données dans la base de données sur la conformité. À cet égard, nous tenons à signaler qu'à moins que le MRN prenne le temps de comparer toutes les parcelles figurant dans chaque plan de gestion forestière avec celles qui ont été inspectées par le secteur forestier, il ne pourra acquérir l'assurance voulue que le secteur a de fait inspecté toutes les parcelles.

Concernant notre recommandation au MRN de fournir des lignes directrices à ses bureaux de district pour qu'ils adoptent une approche axée sur le risque pour le choix des parcelles à soumettre à une inspection, celui-ci a élaboré des lignes directrices provisoires sur la planification axée

sur le risque à prendre en considération dans la surveillance des opérations du secteur forestier. Les lignes directrices comprenaient des directives sur la détermination des risques à évaluer et à gérer. Au moment de notre suivi, le MRN nous a informés qu'il avait finalisé les lignes directrices, qui seraient transmises aux aménagistes aux fins de leur mise en oeuvre à compter du 1^{er} avril 2014.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons remarqué que les récidivistes recevaient souvent des avertissements verbaux ou écrits au lieu d'être frappés de sanctions, qui seraient des moyens plus dissuasifs, par exemple une pénalité administrative ou l'annulation du permis dans les cas graves. Cette situation nous a incités à recommander que le MRN veille à ce que ses bureaux de district fassent une utilisation plus cohérente et plus efficace des recours appropriés pour encourager la conformité, surtout dans le cas des récidivistes. Au moment de notre suivi, le MRN avait mis à jour son Guide sur l'observation des lois et des politiques en matière de forêts afin de fournir plus de précisions aux bureaux de district à ce sujet. Par exemple, le MRN a combiné en une seule deux procédures auparavant distinctes en matière de détermination et d'application de recours, ce qui, à son avis, a permis de simplifier les directives communiquées aux bureaux de district. Il espère ainsi améliorer la cohérence de l'application des recours dans ces bureaux. Une nouvelle procédure a aussi été mise en oeuvre le 1^{er} avril 2012 afin d'orienter le personnel sur place pour qu'il fasse un usage approprié des avertissements écrits à titre de recours.

Programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles

Recommandation 4

Pour garantir que le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles permet d'évaluer de façon adéquate la mesure dans laquelle les travaux de sylviculture déclarés par l'industrie contribuent à la régénération des forêts de la Couronne, les bureaux de district du ministère des Richesses naturelles (MRN)

doivent exécuter toutes les tâches de base décrites dans le programme et effectuer un suivi auprès des sociétés de gestion forestière à propos des sites qui ne respectent pas le critère du peuplement établi pour faire en sorte que les sociétés exécutent ensuite les traitements sylvicoles correctifs nécessaires.

Afin de renforcer l'utilité du programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles, le MRN doit envisager de prescrire des sanctions que les bureaux de district pourraient appliquer pour favoriser la conformité.

État

Le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles compte plusieurs tâches de base que les bureaux de district du MRN doivent effectuer pour évaluer les travaux de l'industrie en vue de régénérer les forêts. Dans notre audit de 2011, nous avons constaté que pour les exercices 2008-2009 et 2009-2010, les bureaux de district que nous avons visités avaient seulement terminé 40 % des tâches de base prescrites par le programme, en moyenne. En réponse à notre recommandation, le MRN a accepté de prendre des mesures pour améliorer le taux d'exécution des tâches de base. Toutefois, au moment de notre suivi, les statistiques du MRN montraient que pour l'exercice 2011-2012, le dernier pour lequel des données étaient disponibles, le taux d'exécution par les bureaux de district s'était seulement amélioré légèrement, s'établissant à 48 %.

Au sujet de notre recommandation que le MRN envisage de prescrire des sanctions afin de favoriser la conformité, il a convenu, en 2011, d'évaluer le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles afin de mettre en place les incitatifs appropriés, de façon que l'industrie forestière mène à terme les traitements sylvicoles correctifs qui s'imposent. À cette fin, le MRN a terminé son examen du programme en mai 2013, mais a indiqué que les changements découlant de l'évaluation seront proposés dans le cadre de la prochaine révision du Manuel de planification de la gestion forestière et d'autres documents d'orientation, qui devrait commencer au début de 2014.

Vérifications indépendantes des forêts

Recommandation 5

Le ministère des Richesses naturelles (MRN) doit veiller à ce que des plans d'action et des rapports d'étape qui donnent suite aux recommandations des vérifications indépendantes des forêts soient rédigés en temps opportun et s'assurer d'évaluer la mesure dans laquelle les recommandations antérieures ont été suivies.

État

Chaque unité de gestion forestière de l'Ontario doit faire l'objet d'une vérification indépendante des forêts, qui évalue ses pratiques de gestion forestière durable au moins une fois tous les cinq ans. Une fois la vérification indépendante des forêts terminée, le MRN et l'unité de gestion forestière doivent soumettre, dans les deux mois suivant la réception du rapport final, un plan d'action pour remédier aux lacunes relevées et un rapport d'étape deux ans après la présentation du plan d'action. Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons remarqué que certaines sociétés de gestion forestière n'avaient pas terminé plusieurs plans d'action et rapports d'étape relatifs aux vérifications indépendantes des forêts antérieures en temps opportun. En réponse à notre recommandation, le MRN avait indiqué qu'il procédait en 2011 à un examen officiel des processus et des protocoles liés aux vérifications indépendantes des forêts, dont les résultats dicteraient les améliorations continues à apporter à ces processus, y compris le processus en place pour évaluer dans quelle mesure on avait donné suite aux recommandations antérieures des auditeurs. Peu après, le MRN a tenu des réunions préliminaires avec les titulaires de permis d'aménagement forestier durable afin d'élaborer des plans d'action et de simplifier les processus d'examen, de façon que les plans d'action et les rapports d'étape soient terminés en temps opportun. Le MRN a fait savoir que les plans d'action et les rapports d'étape échus récemment avaient été présentés à temps dans l'ensemble. En outre, la majorité des mesures prises avaient donné suite, de manière satisfaisante, aux

recommandations formulées lors des vérifications indépendantes des forêts antérieures.

Récolte prévue et récolte réelle

Recommandation 6

Afin de garantir que les forêts sont gérées de manière durable et que les opérations de récolte sont exécutées en conformité avec les plans approuvés, le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (MDNMF) doit :

- *renforcer sa capacité de surveiller en permanence l'approvisionnement excédentaire de bois de la Couronne qui peut être réattribué à de nouvelles entreprises qui sont en mesure de l'utiliser ou de le commercialiser;*
- *mener des recherches sur les pratiques efficaces utilisées dans d'autres administrations pour remédier aux écarts importants entre les récoltes prévues et réelles.*

État

En 2011, nous avons constaté que, dans les unités de gestion forestière où les titulaires de permis avaient un droit de récolte exclusif du bois d'oeuvre de la Couronne (sans toutefois pouvoir écouler le bois sur le marché), les niveaux de récolte réels étaient en général largement inférieurs aux niveaux prévus. Des données indiquaient que d'autres entreprises qui n'avaient pas accès au bois d'oeuvre des forêts de la Couronne de l'Ontario étaient en mesure de le commercialiser, ce qui nous a incités à recommander au MDNMF d'assurer une meilleure surveillance de l'approvisionnement excédentaire en bois de la Couronne, qui peut être réattribué à de nouvelles entreprises pouvant l'utiliser ou le commercialiser. Dans sa réponse à notre recommandation, le MDNMF a précisé qu'à long terme, il avait entrepris une initiative pour moderniser son régime de tenure forestière et d'établissement des prix afin de faciliter l'accès à l'approvisionnement en bois de l'Ontario et d'améliorer ainsi l'utilisation éventuelle des volumes de récolte prévus.

Entre-temps, en octobre 2011, une base de données et un outil de rapports, appelé Trackwood, ont été lancés pour surveiller l'approvisionnement en bois et relever les excédents. Les données dans Trackwood sont mises à jour à mesure qu'elles sont disponibles. Des mises à jour mensuelles de l'approvisionnement en bois disponible sont maintenant transmises aux titulaires de permis, aux usines existantes, aux nouveaux promoteurs industriels, aux collectivités et aux agents de développement économique du gouvernement. Le MRN publie également les mises à jour sur son site Web, où le public peut les consulter.

Au moment de notre suivi, le MRN avait aussi mené des recherches sur les pratiques utilisées au Québec et en Colombie-Britannique pour promouvoir et utiliser intégralement l'approvisionnement en bois disponible. Il a aussi mentionné que, dans le cadre de son initiative visant à moderniser son régime de tenure forestière et d'établissement des prix, il poursuivait son travail auprès de l'industrie forestière afin d'élaborer un règlement pour permettre d'annuler un accord ou un engagement en matière d'approvisionnement ou encore un permis d'aménagement forestier durable, si l'approvisionnement disponible n'était pas suffisamment utilisé. Les discussions avec les représentants de l'industrie se poursuivaient et, au moment de notre suivi, le MRN n'a pu fournir d'échéancier de la mise en oeuvre du règlement.

REVENUS TIRÉS DES FORÊTS DE LA COURONNE

Droits de coupe

Recommandation 7

Pour garantir que la province reçoit le juste montant de revenu qui lui est dû pour l'utilisation des ressources forestières de la Couronne, le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (MDNMF) doit :

- *élaborer des lignes directrices provinciales générales pour l'établissement de facteurs de*

mesurage du bois afin d'assurer l'uniformité et l'exactitude du calcul des droits de coupe dans les régions;

- augmenter le nombre de vérifications du cubage effectuées chaque année pour garantir que toutes les usines font l'objet de la vérification exigée tous les cinq à sept ans, conformément aux lignes directrices du MDNMF;
- concevoir et mettre en oeuvre des contrôles systémiques dans le système d'information sur les droits de coupe pour pouvoir repérer, aux fins d'un suivi approprié, les titulaires de permis non valide ainsi que les usines et les transporteurs qui ne sont pas autorisés à recevoir ou à transporter du bois.

Le MDNMF doit également effectuer une évaluation officielle des conséquences du renouvellement des permis de récolte dans le cas où des montants importants de droits de coupe sont impayés.

État

Pour calculer les droits de coupe, les usines mesurent presque tout le bois d'oeuvre de la Couronne récolté et transmettent au MRN de l'information sur les essences et les volumes respectifs reçus. Le MRN estime le pourcentage de bois défectueux ou sous-dimensionné, qui n'est pas visé par les droits de coupe, en vérifiant le nombre de billes sous-dimensionnées dans un échantillon de charges reçues par les usines. Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons remarqué qu'il n'existait pas de directives provinciales générales sur la façon d'effectuer ces estimations, et les trois régions que nous avons visitées utilisaient des méthodes différentes. Au moment de notre suivi, le MRN avait élaboré un plan provincial décennal d'échantillonnage afin d'éliminer ces incohérences et d'arrêter un cadre pour les nouveaux plans d'échantillonnage régionaux. De plus, deux régions avaient finalisé leur plan et une troisième était à finaliser le sien.

Selon les lignes directrices du MRN, toutes les usines doivent faire l'objet d'une vérification de cubage tous les cinq à sept ans afin de déterminer si elles ont des procédures adéquates pour mesurer

exactement le bois d'oeuvre de la Couronne qu'elles reçoivent. Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons noté qu'en moyenne, seulement 10 de ces vérifications avaient été réalisées par année au cours des neuf années précédentes. À ce rythme, étant donné qu'il y a plus de 200 usines dans la province qui reçoivent et mesurent du bois d'oeuvre de la Couronne, il faudrait plus de 20 ans pour toutes les vérifier. En réponse à notre recommandation d'augmenter le nombre de vérifications de cubage effectuées chaque année, le MRN a fait savoir qu'il avait réduit l'étendue des vérifications dans les grandes usines, dans les cas où l'équipe de vérification était d'avis que cela ne compromettrait pas les objectifs de la vérification. Concernant les grandes usines, le MRN a examiné la documentation couvrant des périodes de six à 12 mois, mais a depuis réduit la durée des périodes, qui couvrent maintenant entre trois et six mois. Le MRN a indiqué que cette réduction lui permet de vérifier plus rapidement les grandes usines et ainsi d'effectuer plus de vérifications. Cependant, pour l'exercice 2012-2013, nous avons constaté que le MRN a vérifié 10 usines, soit le même nombre moyen que celui à l'époque de notre *Rapport annuel 2011*. Lorsque nous avons posé des questions au MRN à ce sujet, il a fait savoir qu'en plus de réduire la période d'examen des vérifications, il envisageait d'autres options, notamment la formation de plus de personnel pour effectuer les vérifications des usines, ce qui lui permettra de réaliser plus de vérifications à l'avenir.

En 2011, nous avons remarqué que de nombreuses factures avaient été traitées pour des essences pour lesquelles les sociétés de gestion forestière n'avaient pas de permis de récolte ou que les transporteurs n'étaient pas autorisés à transporter. En réponse à notre recommandation, le MRN a précisé qu'il avait proposé des changements au système afin de signaler la réception ou le transport non autorisés de bois en tant que « relevé invalide ». Une fois qu'un relevé est signalé, le système ne pourrait le traiter avant qu'il soit vérifié manuellement et qu'il fasse l'objet d'un suivi approprié. Au

moment de notre suivi, le MRN s'attendait à avoir terminé ces changements dans le système au cours de 2013-2014.

Concernant notre recommandation d'évaluer les conséquences du renouvellement des permis de récolte dans le cas des entreprises ayant des droits de coupe impayés, le MRN a envoyé, en mars 2012, une note de service aux directeurs régionaux pour leur recommander de différer l'approbation des permis pour les entreprises ayant des arriérés jusqu'à ce qu'une entente de remboursement soit conclue. Le MRN nous a donné l'exemple du report de l'approbation de récolte pour une grande entreprise en avril et mai 2013, jusqu'à ce qu'elle ait acquitté les droits de coupe impayés. En 2011, les revenus tirés des droits de coupe affichaient un arriéré de 45 millions de dollars. En juin 2013, cet arriéré avait légèrement diminué, se chiffrant à 40,6 millions de dollars, dont 13,6 millions avaient été radiés par décret.

Le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier

Recommandation 8

Pour faire en sorte que le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier disposent de suffisamment de fonds pour répondre à leurs objectifs, le ministère des Richesses naturelles doit :

- examiner les écarts importants entre les barèmes de droits de reboisement appliqués par les bureaux de district pour une même essence pour s'assurer que ces écarts sont justifiés;
- examiner le solde minimum global qui doit être maintenu dans le Fonds de reboisement pour s'assurer que ce montant correspond véritablement à l'obligation sylvicole annuelle réelle, et veiller à ce que les titulaires de permis maintiennent leur part annuelle du solde minimal;
- examiner les redevances à verser au Fonds de réserve forestier pour s'assurer qu'elles suffisent à financer les initiatives que le Fonds est censé financer;

- envisager d'exiger des titulaires de permis d'aménagement forestier durable qu'ils fournissent une certaine forme de garantie financière qui pourrait servir à couvrir les obligations sylvicoles éventuelles d'un titulaire de permis qui devient insolvable ou qui remet son permis.

État

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons conclu que les droits versés dans le Fonds de reboisement, créé pour acquitter les dépenses de reboisement engagées par les sociétés de gestion forestière, variaient grandement d'un bureau de district à l'autre même pour une essence d'arbre identique. Au moment de notre suivi, le MRN a mentionné que le pouvoir d'établir les droits de reboisement des forêts avait été transféré des chefs de district aux directeurs régionaux. Le processus d'établissement des droits de reboisement avait été révisé en décembre 2012 pour refléter ce changement. Pour l'exercice 2013-2014, dans le cadre du processus révisé, il faut tenir compte des remboursements antérieurs des dépenses de reboisement admissibles engagées par un titulaire de permis, de la prévision des volumes et des essences d'arbres que récolterait le titulaire ainsi que du montant des remboursements futurs.

Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons noté qu'au 31 mars 2011, cinq titulaires de permis n'avaient pas maintenu leur solde minimal dans le Fonds de reboisement, soit un montant total de 4 millions de dollars, et qu'ils contrevenaient ainsi aux conditions de leur permis. Au moment de notre suivi, trois titulaires de permis d'aménagement forestier durable ne satisfaisaient pas aux exigences de solde minimal, qui totalisait un peu plus de 230 000 \$. Le MRN a indiqué qu'il s'employait activement à recouvrer les déficits auprès de ces titulaires. Le MRN a en outre entrepris d'élaborer un processus visant à quantifier les sommes dues au titre de la régénération des forêts et à en maintenir le relevé afin de déterminer si les soldes dans les comptes individuels des Fonds sont suffisants pour couvrir les obligations. Pour ce faire, il doit analyser

les données des rapports annuels présentés par les titulaires de permis afin de déterminer si l'ensemble des obligations en matière de régénération sont satisfaites.

Depuis notre audit de 2011, le MRN a terminé son examen du Fonds de réserve forestier afin d'évaluer s'il est suffisamment provisionné. Au moment de notre suivi, le MRN envisageait un rajustement en fonction de l'inflation du droit lié au Fonds de réserve forestier à la suite de cet examen.

Dans le cadre de l'examen stratégique et opérationnel général des deux Fonds mandaté par le MRN en mars 2012, ce dernier a envisagé plusieurs options afin d'exiger des titulaires de permis d'aménagement forestier durable qu'ils fournissent une garantie financière quelconque. Une option qu'examinait le MRN au moment de notre suivi était une caisse d'assurance afin de protéger contre une faillite ou un autre événement qui empêcherait un titulaire de permis de terminer les activités de régénération. Une analyse actuarielle des obligations en matière de régénération et de la probabilité de défaut permettrait de déterminer la taille du Fonds et des primes à verser. Parce qu'il doit d'abord mener des consultations auprès des intervenants au sujet des différentes options à l'étude, le MRN n'a pu fournir d'échéancier où les changements envisagés seraient apportés.

RAPPORTS

Recommandation 9

Afin d'accroître l'utilité de son rapport annuel sur la gestion forestière, le ministère des Richesses naturelles doit comparer les niveaux réels des activités de gestion forestière principales, comme la récolte et la régénération (c'est-à-dire la régénération naturelle, la plantation, l'ensemencement, la préparation du terrain et l'entretien), aux niveaux cibles ou prévus et donner une explication des écarts importants.

État

Dans son rapport annuel sur la gestion forestière de 2009-2010 (déposé à l'Assemblée législative en

décembre 2012), le MRN a présenté les parcelles de récolte et les volumes prévus. Il n'a toujours pas déposé son rapport annuel de 2010-2011. Lorsqu'on lui a demandé pourquoi ce rapport n'avait toujours pas été déposé, le MRN a précisé que le dépôt est laissé à la discrétion du gouvernement, car il n'y a pas de délai prévu par la loi. Le rapport annuel 2010-2011, lorsqu'il sera déposé, comprendra aussi les taux de régénération prévus. Le MRN a fait savoir que les rapports futurs renfermeront une analyse détaillée des niveaux de récolte et de régénération réels par rapport aux niveaux prévus, et des explications des écarts importants.

AUTRE QUESTION

Délivrance de permis aux usines

Recommandation 10

Le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts doit veiller à accorder les permis d'installation de transformation des ressources forestières uniquement aux installations qui démontrent qu'elles disposent de ressources financières suffisantes pour exercer leurs activités; il doit également veiller à ce qu'elles soumettent en temps opportun les comptes rendus annuels exigés.

État

Pour obtenir un permis, les usines sont tenues de présenter un plan d'affaires au MDNMF, qui doit être convaincu que le demandeur est en mesure de financer, d'exploiter et de gérer l'installation. Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons remarqué que des permis avaient été délivrés à des usines ayant présenté un plan d'affaires qui ne démontrait pas que le demandeur était en mesure de financer adéquatement l'installation.

Au moment de notre suivi, le MRN avait institué de nouvelles exigences relatives à l'évaluation et à la documentation des ressources financières pour les exploitants de nouvelles installations de transformation des ressources forestières (usines) qui présentaient une demande de permis. Par exemple, le plan d'affaires démontrant que le promoteur

d'une usine potentielle a la capacité de la financer, de l'exploiter et de la gérer doit renfermer, entre autres, des états financiers audités des trois derniers exercices, des états pro forma des résultats, des bilans, des états des flux de trésoreries pour les cinq premières années d'exploitation, la cote de solvabilité et le nom de l'établissement financier qui appuie la demande.

Les usines doivent également présenter un compte rendu annuel de leurs opérations en fonction du volume traité. Dans notre *Rapport annuel 2011*, nous avons aussi remarqué que les deux tiers environ des comptes rendus annuels avaient été soumis en retard ou n'avaient pas été soumis.

En mars 2013, le MRN a achevé un projet visant à améliorer la présentation en temps opportun des comptes rendus annuels par les usines. Ce projet a simplifié les processus de présentation et d'approbation dans le système électronique servant au traitement des comptes rendus annuels (eFAR). Au moment de notre suivi, le MRN nous a informés que pour la période 2007-2011, les comptes rendus pour 87 % des volumes traités avaient été soumis. L'échéance de la présentation des comptes rendus pour 2012 avait été fixée au 30 septembre 2013. Au moment de notre suivi, les comptes rendus pour 57 % des volumes traités avaient été soumis.