Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Audit de l'optimisation des ressources : Gestion des ressources en agrégats

Décembre 2023

Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Gestion des ressources en agrégats

1.0 Résumé

Qu'il s'agisse des autoroutes, des tunnels de métro ou des hôpitaux, des écoles et des maisons, les agrégats (comme le sable, le gravier, la pierre et la roche) sont essentiels à la construction d'une grande partie de l'infrastructure ontarienne. Ces matériaux naturels sont extraits de la surface terrestre; les agrégats meubles sont prélevés de puits, tandis que les matériaux solides sont extraits du substratum rocheux de carrières.

L'extraction d'agrégats peut occasionner une transformation fondamentale des paysages en altérant de façon temporaire ou permanente certaines caractéristiques du milieu comme les terres boisées, les terres marécageuses et les terres agricoles. L'exploitation continue d'un puits ou d'une carrière, ainsi que la circulation des camions lourds inhérente à celle-ci, peut également entraîner un certain nombre de répercussions négatives, particulièrement à proximité des collectivités, notamment de la pollution par le bruit, des vibrations (causées par le dynamitage) et de la pollution atmosphérique (comme la projection de poussière et de matières particulaires).

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) est chargé d'appliquer la *Loi sur les ressources en agrégats* (la Loi), promulguée en 1990. Les exploitants qui désirent extraire des agrégats doivent obtenir soit une licence (d'extraction sur des terres privées) soit un permis (d'extraction sur des terres de la Couronne) auprès du Ministère. Les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats doivent inspecter leurs activités et déclarer volontairement leur conformité au Ministère chaque année, et payer des droits d'extraction annuels, établis à la tonne. Les titulaires d'une autorisation doivent également réhabiliter entièrement les sites exploités une fois l'extraction terminée. Le Ministère a délégué un certain nombre de responsabilités à la Société des ressources en agrégats de l'Ontario (SRAO), notamment la collecte des rapports de production, la perception des droits d'extraction des exploitants d'agrégats et la réhabilitation des anciens puits d'extraction et des anciennes carrières qui étaient exploités avant l'entrée en vigueur de la Loi et qui avaient été abandonnés.

Notre audit a révélé que le Ministère ne parvenait pas à équilibrer ses rôles concurrents, à savoir de faciliter l'extraction des ressources en agrégats et de réduire au minimum les répercussions de l'exploitation des agrégats, notamment parce qu'il est responsable de réglementer l'industrie pour s'assurer que les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats se conforment à l'ensemble des exigences nécessaires. Le Ministère a récemment fait des progrès pour simplifier et accélérer le processus d'autorisation, mais nous avons constaté que cette amélioration s'était aussi faite au détriment de ses activités d'inspection, d'application de la loi et de surveillance.

Voici quelques-unes de nos principales observations :

Inspections

- **Le Ministère connaissait une pénurie importante d'inspecteurs des agrégats expérimentés et composait avec des difficultés de recrutement et de maintien en poste.** Les inspections menées par le Ministère sont essentielles pour s'assurer que les exploitants d'agrégats respectent les conditions d'exploitation approuvées, réhabilitent les sites exploités, au besoin, et signalent eux-mêmes tout problème de non-conformité. Malgré le rôle important que jouent les inspecteurs des agrégats qui sont les « yeux du Ministère sur le terrain », nous avons constaté un manque de personnel expérimenté. Au 31 mai 2023, il y avait au total 34 inspecteurs des agrégats désignés à l'échelle du Ministère, soit une moyenne de deux inspecteurs des agrégats par district. Sept districts avaient chacun un seul inspecteur désigné, et deux districts n'en avaient aucun. En novembre 2023, 19 autres employés suivaient la formation pour devenir des inspecteurs désignés. De plus, nous avons constaté que les inspecteurs manquaient d'expérience. Au 31 mai 2023, près de la moitié (41 %) des 34 inspecteurs désignés détenaient leur titre depuis moins d'un an. Des groupes environnementaux, communautaires et de résidents nous ont dit qu'il leur était difficile de joindre les inspecteurs pour leur faire part de préoccupations; de même, les exploitants d'agrégats se sont dits préoccupés par le niveau de connaissances techniques que possédaient les inspecteurs inexpérimentés lorsqu'ils se présentaient sur les lieux.
- **Le nombre limité d'inspecteurs a contribué à une diminution des taux d'inspection, dont le niveau est bas.** Nous avons constaté que les taux d'inspection avaient diminué de 64 % entre 2018 et 2022. Bien qu'une partie de cette diminution puisse s'expliquer par l'interruption des activités en 2020 et en 2021 pendant la pandémie de COVID-19, la tendance s'était amorcée avant 2020 et s'était poursuivie en 2022, malgré l'absence de mesures de confinement cette année-là. Les quatre bureaux de district que nous avons examinés en profondeur n'avaient inspecté que 35 % des sites visés par une licence ou par un permis de notre échantillon au cours des cinq années précédentes. De plus, d'après notre analyse des données d'inspection de 2022, nous avons constaté que trois des quatre bureaux avaient inspecté chacun moins de 5 % des exploitations dans leur territoire de compétence cette année-là. Le fait que le Ministère n'effectue pas d'inspections régulières, ou omette d'en effectuer, augmente le risque que des problèmes de non-conformité des sites d'extraction d'agrégats, qui ne sont pas signalés ni détectés, entraînent des répercussions sociales et environnementales négatives. Par ailleurs, cette négligence signale à la collectivité réglementée et aux intervenants concernés que la non-conformité porte peu de conséquences.

Non-conformité et application de la loi

- **Le taux de non-conformité dans l'industrie des agrégats demeure élevé.** Au cours des cinq dernières années, le pourcentage de sites inspectés jugés satisfaisants par les inspecteurs du Ministère est demeuré faible, fluctuant entre 36 % et 52 %. Au cours de cette période, les inspecteurs ont déposé 1 750 rapports d'inspection qui révélaient des cas de non-conformité dans le mode d'exploitation, comme l'extraction à une profondeur supérieure à celle approuvée ou l'omission de prendre des mesures de réhabilitation progressive. Par ailleurs, la SRAO est responsable de signaler au Ministère certaines violations de la Loi, notamment le défaut des exploitants de soumettre leurs rapports de production annuels, de payer les droits annuels requis ou de respecter les limites relatives aux activités d'extraction. À la fin de chaque année civile, elle rend compte du

nombre de ces violations qui n'ont pas encore été corrigées. Le nombre de violations déclarées par la SRAO a augmenté de 74 %, passant de 206 violations en 2018 à 359 violations en 2022. Sur cinq ans, un total de 1 654 violations a été déclaré.

- **Malgré le taux élevé de non-conformité, le Ministère porte rarement des accusations.** Lorsque les inspecteurs repèrent des problèmes de non-conformité, ils disposent d'une gamme d'options, comme l'éducation et la sensibilisation pour encourager la conformité volontaire ou l'émission d'un avertissement. Ils peuvent aussi prendre d'autres mesures, comme renvoyer un cas à la Direction de l'application des règlements du Ministère pour qu'il fasse enquête et qu'il puisse porter des accusations. Entre 2018 et 2022, les inspecteurs ont effectué 26 renvois, ce qui représente moins de 1 % des plus de 3 400 violations relevées pendant cette période. Bien que les cas de non-conformité ne justifient pas tous la prise de mesures d'application, la politique du Ministère stipule que des accusations doivent être portées lorsque les exploitants dépassent de façon importante le tonnage d'extraction autorisé. Pourtant, nous avons remarqué que trois entreprises ont dépassé de plus de 1 000 % le volume d'extraction autorisé, mais que la violation n'avait pas été renvoyée à la Direction de l'application des règlements de sorte que ces entreprises n'avaient pas fait l'objet d'une enquête ni d'accusations. Nous avons également constaté qu'au cours des cinq dernières années, le Ministère n'avait imposé que deux amendes, pour un total combiné de 1 230 $, pour des droits impayés. Cela représentait 0,4 % du total des droits impayés en décembre 2022.
- **Le Ministère n'avait pas appliqué les exigences relatives à la déclaration volontaire.** Chaque année, les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats doivent inspecter leurs activités pour déterminer si elles sont conformes aux exigences en matière d'exploitation et de réhabilitation progressive, et soumettre un rapport d'évaluation de la conformité au Ministère au plus tard le 30 septembre. En cas de non-conformité, la sanction est une suspension immédiate et automatique réputée de leurs activités. Nous avons toutefois constaté que bien souvent, ces rapports n'étaient pas soumis dans les délais et que le Ministère n'appliquait pas la mesure de suspension aux exploitants qui ne soumettaient pas leurs rapports à temps ou qui ne les soumettaient tout simplement pas. Nous avons examiné les dossiers de quatre bureaux du Ministère et constaté qu'en mai 2023, 25 % des 1 030 exploitants relevant de leur compétence n'avaient toujours pas soumis de rapport pour l'année 2022, soit plus de sept mois après la date limite. Outre l'envoi d'une lettre avisant les exploitants non conformes que leur autorisation avait été suspendue, aucun des bureaux n'avait pris quelque autre mesure pour appliquer la suspension. Nous avons constaté que 11 des 80 sites avaient continué d'extraire des agrégats en 2021 même s'ils n'avaient jamais soumis de rapport d'autoévaluation pour l'année 2020, une négligence qui aurait dû entraîner automatiquement une suspension.
- **Les droits pour l'extraction d'agrégats sont vraisemblablement trop bas pour couvrir les coûts nécessaires à l'administration efficace du programme.** Le Ministère a pour objectif de recouvrer intégralement les coûts de son programme des ressources en agrégats. Toutefois, en 2019, le Ministère a estimé que les droits d'extraction annuels payés par les exploitants se traduiraient par des revenus annuels de 7,96 millions de dollars, ce qui représentait environ 80 % des coûts du programme à ce moment-là. En 2020, le Ministère a procédé à une restructuration du programme, mais en 2023, il n'était toujours pas en mesure de déterminer les coûts précis de son programme. Les intervenants ont exprimé des préoccupations quant à la capacité du Ministère

de renforcer la conformité. Certains membres de l'industrie ont déclaré que l'insuffisance des efforts du Ministère en matière d'application de la loi érode la confiance du public et contribue à l'opposition aux projets d'extraction d'agrégats. Cette préoccupation est importante au point où les organismes représentant à la fois les exploitants d'agrégats et les municipalités (un important utilisateur d'agrégats) se sont dits en faveur d'une augmentation des droits sur les agrégats pour renforcer l'application de la loi.

Réhabilitation définitive

- **Le Ministère ne disposait d'aucun processus pour s'assurer que les sites sont rapidement réhabilités et rétablis pour être utilisés à des fins productives une fois les activités d'extraction terminées.** En vertu de la Loi, les puits d'extraction et les carrières d'agrégats doivent être réhabilités une fois terminées les activités d'extraction. Bien que de nombreux exploitants d'agrégats réhabilitent leurs sites comme il se doit, nous avons constaté que 1 524 sites avaient été laissés inactifs (sans déclarer d'extraction d'agrégats) depuis au moins 10 ans. Ces sites représentent plus de 25 000 hectares de terres, soit environ la superficie de Brampton (Ontario). Certes, un site peut demeurer inactif pendant plusieurs années pour des raisons valables autres que l'épuisement de la ressource à extraire du puits ou de la carrière. Toutefois, dans le cas de ces sites demeurés inactifs pendant de nombreuses années, le risque est qu'ils aient terminé leurs activités d'extraction, dans les faits, et qu'ils évitent d'investir pour la réhabilitation. En tolérant l'inactivité des sites pendant des périodes prolongées, sans veiller à une réhabilitation définitive, on déroge du principe voulant que l'extraction d'agrégats soit une utilisation provisoire des terres, l'un des principes clés de la gestion des agrégats énoncés dans l'Énoncé de politique provinciale.

Approvisionnement et demande en agrégats

- **Le Ministère n'a pas fourni au public des renseignements complets et exacts sur l'approvisionnement et la demande en agrégats.** À défaut de disposer de ces renseignements, de nombreux intervenants ont conclu, sur la base des données limitées disponibles, qu'il existe une surabondance d'agrégats dont l'extraction a déjà été approuvée. Cela contribue à l'opposition aux projets de puits d'extraction et de carrières nouveaux ou élargis. Au fil des ans, le Ministère a commandé plusieurs études afin de mieux comprendre l'approvisionnement et la demande en agrégats. Selon la plus récente étude de 2016, la région élargie du Golden Horseshoe avait des réserves de 3 337 millions de tonnes d'agrégats non extraits dans des puits d'extraction et des carrières visés par une licence, et une demande annuelle de 111 millions de tonnes. Toutefois, l'expert-conseil qui a mené l'étude a mis en garde contre le fait de considérer les estimations comme une indication réaliste de l'approvisionnement, soulignant que les données étaient fondées sur des renseignements limités et désuets. En janvier 2023, le Ministère a commandé une étude actualisée de l'approvisionnement et de la demande en agrégats, qui se fonde sur un sondage volontaire et anonyme auprès des membres de l'industrie pour obtenir des renseignements sur leur approvisionnement en agrégats. Toutefois, il n'existe aucun mécanisme pour vérifier l'exactitude des données fournies sur une base anonyme ni de plan pour les corroborer au moyen d'une vérification sur le terrain. Les données que possède le Ministère pourraient ainsi être inexactes. Il est important que le Ministère possède des données exactes pour éclairer ses décisions en matière de gestion des ressources en agrégats de la province, favoriser des discussions plus éclairées et éventuellement réduire les conflits entre les intervenants.

Agrégat recyclé

- **Les droits d'extraction de matières vierges modiques incitent peu à utiliser un agrégat recyclé.** S'il est de qualité suffisante, l'agrégat recyclé peut être utilisé à la place de l'agrégat vierge. Son utilisation peut réduire le besoin d'exploiter des puits d'extraction et des carrières nouveaux ou élargis et les répercussions environnementales et sociales associées à l'extraction d'agrégats vierges. L'imposition de droits pour l'extraction d'agrégats vierges contribuerait à augmenter le coût de ce matériau et à rendre l'agrégat recyclé plus économique que l'agrégat vierge. Bien que l'Ontario impose des droits uniquement pour l'extraction d'agrégats vierges et non pour la production d'agrégats recyclés, nous avons constaté que les droits rattachés aux premiers étaient trop modiques pour offrir un incitatif financier tangible à l'utilisation d'agrégats recyclés. En revanche, le Royaume-Uni (R.-U.) impose des droits d'extraction beaucoup plus élevés pour l'extraction d'agrégats vierges, de l'ordre d'environ 3,20 $ la tonne en 2023, soit environ 14 fois plus que ce qu'exige actuellement l'Ontario (0,23 $ la tonne). Les objectifs explicites des droits du Royaume-Uni sont de réduire les coûts environnementaux associés à l'exploitation de carrières, de réduire la demande d'agrégats vierges et d'encourager l'utilisation de matériaux de remplacement dans la mesure du possible. Bien que de nombreux facteurs puissent contribuer aux taux de recyclage plus élevés observés au Royaume-Uni, il convient de souligner que l'utilisation d'agrégats recyclés au Royaume-Uni (environ 25 % de l'utilisation totale d'agrégats) représente plus du triple de l'utilisation estimée de ce type d'agrégats (7 %) en Ontario.

Bases de données

- **Les systèmes d'information désuets ont fait en sorte qu'il est difficile pour le personnel du Ministère d'exécuter ses tâches et pour les demandeurs de faire le suivi de leurs demandes.** Nous avons constaté que le Ministère utilisait des dossiers papier, cinq systèmes d'information différents ainsi que des feuilles de calcul Excel pour appuyer l'exécution de divers aspects du programme des ressources en agrégats. En raison de la désuétude des bases de données et du manque de dossiers numériques, il a été difficile pour le personnel du Ministère d'exécuter ses tâches. Par exemple, le système que le personnel utilisait pour délivrer des autorisations, vieux de 30 ans, ne permet pas de suivre l'évolution du traitement des demandes de licences, de permis ou de modifications aux autorisations. La base de données distincte utilisée par le personnel des districts pour consigner les rapports d'inspection ne permettait pas de consigner le recours à d'autres outils de conformité, ou d'en faire le suivi, comme les avertissements ou les ordonnances de réhabilitation, ou l'état de conformité. Le Ministère ne disposait pas d'une base de données centralisée et intégrée qui contient tous les renseignements sur chaque puits et carrière, y compris les documents d'autorisation et les données sur la conformité et l'application de la loi.

Le présent rapport renferme 18 recommandations préconisant 31 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

Conclusion globale

Notre audit a révélé que le Ministère n'avait pas mis en place de systèmes et de processus efficaces pour garantir la conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats* et aux règlements, politiques et autorisations liés aux agrégats, ni pour surveiller les exploitations et les projets d'extraction d'agrégats de manière à réduire au minimum les répercussions négatives sur l'environnement.

Le nombre limité d'inspecteurs expérimentés qui interviennent en première ligne pour surveiller la conformité et la rareté des inspections des exploitations d'agrégats soulèvent des préoccupations importantes, à savoir que des activités non autorisées peuvent se poursuivre pendant plusieurs années sans faire l'objet de vérification. L'objectif de l'approche de conformité volontaire est d'encourager les exploitants à déclarer, à divulguer et à corriger, de façon proactive, tout problème de non-conformité. La réussite de cette approche repose sur la prémisse voulant que les exploitants qui ne divulguent pas eux-mêmes les problèmes de non-conformité (qui sont ensuite relevés dans le cadre de plaintes ou d'inspections du Ministère) seront pénalisés plus durement que ceux qui le font. Toutefois, dans le cadre de notre audit, nous avons constaté que ce n'était pas le cas.

Nous avons également constaté que le Ministère ne s'assurait pas que les terres sur lesquelles des agrégats sont extraits sont réhabilitées de façon efficace et en temps opportun. Le nombre de sites qui sont demeurés inactifs et non réhabilités depuis plus de 10 ans, et dans certains cas depuis plus de deux décennies, amène à se questionner sur le respect de l'intention de l'Énoncé de politique provinciale selon laquelle l'extraction d'agrégats est une utilisation provisoire des terres. Cela a également suscité des préoccupations du public selon lesquelles le nombre de sites d'extraction d'agrégats qui ont déjà été autorisés est plus que suffisant et qu'il n'y a donc pas lieu d'émettre plus d'autorisations d'activités d'extraction. Ces préoccupations sont aussi alimentées par le fait que le Ministère ne disposait pas de données fiables sur l'approvisionnement et la demande en agrégats, une lacune qui n'est pas sans renforcer la perception voulant que l'approvisionnement dépasse la demande. Enfin, nous avons constaté que le Ministère ratait des occasions d'accroître l'utilisation d'agrégats recyclés. Ces occasions pourraient autrement contribuer à réduire le besoin de puits d'extraction et de carrières nouveaux ou élargis et à limiter les répercussions sur l'environnement.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) remercie le vérificateur général de ce rapport et de ses recommandations. Le Ministère joue un rôle important dans l'équilibre entre les répercussions environnementales et les occasions de développement économique créées par les activités d'extraction des ressources. Il est déterminé à collaborer avec les collectivités des Premières Nations et autochtones, les municipalités, le public et l'industrie des agrégats pour s'assurer que des systèmes sont établis afin de gérer et de réglementer ces activités.

Les constatations énoncées dans le présent rapport signalent que le Ministère est en train de moderniser et d'améliorer la gestion des ressources en agrégats en Ontario. Le Ministère a apporté des modifications législatives et réglementaires en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* et a établi quatre nouvelles normes provinciales sur les ressources en agrégats de l'Ontario entre 2019 et 2022. Les fonctions d'autorisation ont été centralisées en 2020, et un effectif supplémentaire a été mobilisé en 2022 afin d'assurer l'exécution uniforme et efficace des fonctions de délivrance de permis et de licences d'exploitation d'agrégats. Les observations et les recommandations contenues dans le présent rapport d'audit sont alignées sur les mesures en cours pour renouveler la fonction d'assurance de la conformité du Ministère et accroître la présence sur le terrain.

2.0 Contexte

2.1 Aperçu de l'industrie des agrégats en Ontario

Le terme « agrégat » désigne le groupe de matériaux naturels que sont le sable, le gravier, l'argile, la pierre et la roche, extraits de la surface terrestre. Ces matériaux sont excavés à partir d'un puits ou d'une carrière, selon leur type : les agrégats meubles (comme le sable et le gravier) sont extraits de puits d'extraction;

les matériaux solides du substratum rocheux (comme le granite et le calcaire) sont extraits de carrières par dynamitage (voir l'**annexe 1** pour consulter un **Glossaire**).

Les agrégats sont un matériau de base pour de nombreux produits de construction. Par exemple, le calcaire est utilisé pour fabriquer du ciment, qui est un ingrédient clé du béton. Le sable et le gravier sont également utilisés pour fabriquer le béton et les chaussées asphaltées (voir la **figure 1** pour obtenir des renseignements sur les types d'agrégats et leurs utilisations). Les agrégats jouent un rôle essentiel dans presque tous les projets de construction, des grands projets d'infrastructures publiques, comme les hôpitaux, les écoles, les autoroutes et les tunnels de métro, aux petits projets, comme les routes, les trottoirs, les tuyaux d'égout et les maisons. La **figure 2** donne des exemples de quantités d'agrégats nécessaires pour divers types de projets de construction.

La population croissante de l'Ontario et la croissance correspondante des nouveaux logements et des nouvelles infrastructures ont entraîné une forte demande en agrégats, particulièrement dans la région élargie du Golden Horseshoe autour de Toronto. Pour répondre à la forte demande, l'Ontario est devenu la province qui produit le plus grand volume d'agrégats au Canada. Les types d'agrégats les plus courants produits en Ontario sont le sable, le gravier et la pierre concassée. Au total, 172 millions de tonnes d'agrégats ont été extraites du sol ontarien en 2022. L'extraction d'agrégats a augmenté en moyenne de 3,2 millions de tonnes (2 %) par année au cours des 10 dernières années (voir la **figure 3** qui montre les volumes d'extraction d'agrégats de 2013 à 2022).

L'estimation provinciale la plus récente sur les différents usages des agrégats est tirée d'un rapport de 2016 préparé pour le ministère des Richesses naturelles et des Forêts. Selon les estimations fournies dans le rapport, la majorité (79 %) des agrégats extraits de 2010 à 2014 ont été utilisés pour des travaux de construction (par exemple des routes, des maisons et des bâtiments). Une autre tranche de 19 % a été utilisée à des fins autres que la construction (par exemple le

Figure 1 : Types d'agrégats et leurs utilisations courantes

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type d'agrégats	Description	Utilisations courantes
Extrait de puits		
Sable	Matériau rocheux granulaire dur et naturel qui est plus fin que le gravier et plus grossier que la poussière.	Fabrication du béton, du bitume, du mortier, du plâtre et du verre.
Gravier	Pierres et galets d'origine naturelle de petite taille, ou un mélange de sable et de petites pierres.	Directement dans les entrées, les allées et les aménagements paysagers décoratifs, et pour fabriquer des chaussées de béton et d'asphalte.
Argile/schiste	Matériau terreux à grain fin et d'origine naturelle.	Fabrication de briques et de céramiques; entre aussi dans la composition du ciment.
Extrait de carrières		
Substratum rocheux	Dépôts naturels de roche solides (comme le granite, le calcaire et le grès).	Peut être utilisé comme dalles ou blocs, pour des projets d'aménagement paysager, des comptoirs et des bâtiments monumentaux.
		Plus couramment utilisé pour créer de la pierre concassée, qui est utilisée pour des chaussées en béton et en asphalte et de façon générale dans tout type de matériaux de base pour la construction, y compris les fondations de bâtiment, les routes et les entrées.

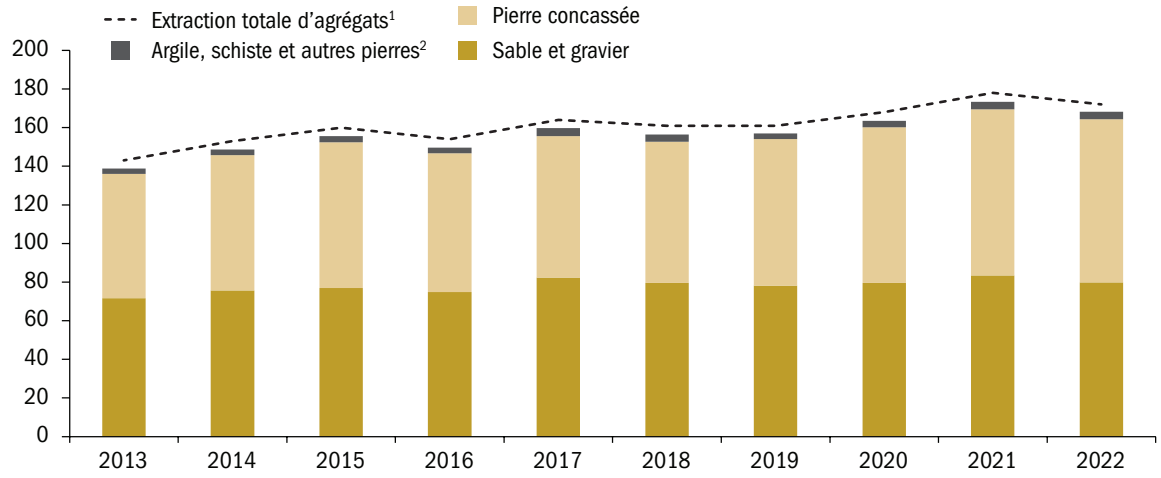
Figure 2 : Exemples de quantités d'agrégats nécessaires pour divers projets de construction

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario; Stone, Sand & Gravel Association

Type de projet	Quantité approximative d'agrégats requise	
	Tonnes	Chargements de camions
Maison de briques de taille moyenne	250	12
École de taille moyenne	13 000	650
Hôpital de taille moyenne	94 000	3 760
Un kilomètre d'une autoroute à quatre voies	36 000	1 760
Un kilomètre de tunnel de métro	91 200	4 560

Figure 3 : Total des volumes d'extraction d'agrégats[1] en Ontario, 2013 à 2022 (millions de tonnes)

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario



1. L'extraction totale d'agrégats comprend tous les agrégats extraits en Ontario en vertu d'une licence d'extraction d'agrégats (sur des terres privées dans des zones désignées) ou d'un permis d'extraction d'agrégats (sur des terres de la Couronne), ainsi que le petit volume d'agrégats (2,5 % du total des agrégats) qui est extrait sur des terres privées dans des zones non désignées ou de puits pour des opérations forestières sur des terres de la Couronne, qui n'exigent pas de licence ou de permis (voir la **section 2.2.1**).
2. Les autres pierres comprennent les dalles ou les blocs de roche ou de pierre (comme le granite, le calcaire, la roche en dalle ou le marbre) utilisés pour le revêtement ornemental des bâtiments, l'aménagement paysager ou les comptoirs.

sable utilisé pour le verre et le contrôle de la glace sur route). La tranche des 2 % restants a été exportée vers d'autres provinces ou pays sous forme d'agrégats bruts (voir la **figure 4** pour une ventilation).

2.1.1 Où les agrégats sont-ils extraits en Ontario?

Le lieu d'extraction des agrégats est déterminé par deux facteurs principaux. Premièrement, les agrégats ne se trouvent que là où la nature les a déposés. Bien que l'Ontario soit généralement riche en ressources en agrégats, les types et la quantité d'agrégats disponibles varient considérablement d'une région à l'autre, selon la géologie et la formation rocheuse de la région concernée. Par exemple, la géologie du sud de l'Ontario comprend de grandes zones de calcaire, formées il y a des centaines de millions d'années, mais la qualité du substratum rocheux qui peut être exploité pour en tirer des agrégats varie selon l'emplacement. Les glaciers qui se sont retirés il y a des milliers d'années ont laissé dans leur sillage d'abondants gisements de sable et de gravier dans de nombreuses parties de cette région.

Figure 4 : Ventilation estimative des utilisations finales des agrégats bruts en Ontario, 2010 à 2014

Source des données : Étude de l'approvisionnement et la demande en agrégats de la région élargie du Golden Horseshoe (2016)

Destinataires finaux	% de l'utilisation totale
Projets de construction	**79**
Nouvelles routes et autoroutes	31
Nouvelles constructions de maisons, condominiums et appartements	14
Immeubles non résidentiels	12
Réparation de routes et autres travaux de construction	12
Autres nouvelles infrastructures	10
À des fins autres que la construction (comme le sable pour le contrôle de la glace routière, les nettoyants abrasifs et les produits en verre)	**19**
Exportation vers d'autres provinces ou pays sous forme d'agrégats bruts	**2**
Total	**100**

Deuxièmement, le lieu d'extraction de l'agrégat dépend du lieu de la demande pour le produit. Les agrégats sont lourds de sorte que leur transport sur de longues distances est coûteux. Leur transport génère aussi encore plus de pollution en raison de la poussière et du bruit produits, ainsi que des émissions des camions utilisés pour les transporter. Par conséquent, la grande majorité (90 %) des agrégats extraits en Ontario entre 2013 et 2022 provenaient du sud de l'Ontario, à proximité de la région où les pressions que sont la croissance démographique et les projets d'aménagement sont les plus fortes. Voir l'**annexe 2** et l'**annexe 3** pour consulter des cartes indiquant l'emplacement et la prévalence des activités d'extraction en Ontario.

2.1.2 Répercussions environnementales et sociales de l'extraction d'agrégats

L'excavation, le dynamitage, le traitement et le transport des agrégats peuvent entraîner plusieurs répercussions environnementales et sociales.

L'extraction d'agrégats peut transformer fondamentalement – et irréversiblement – le paysage, ce qui peut affecter d'importantes caractéristiques naturelles sur les sites d'extraction ou à proximité de ceux-ci. Par exemple, l'exploitation d'agrégats peut modifier ou détruire de façon temporaire ou permanente des terres boisées, des prairies, des terres marécageuses ou des terres agricoles, lesquelles remplissent chacune des fonctions importantes, comme fournir un habitat faunique, le drainage pour prévenir les inondations ou un sol productif dans lequel cultiver des aliments. En outre, bien que l'extraction des agrégats elle-même ne constitue pas une menace directe pour la qualité de l'eau, elle peut présenter un risque pour les eaux souterraines locales en ouvrant de nouvelles voies d'infiltration de polluants (comme le carburant utilisé sur place) dans les eaux souterraines. L'extraction d'agrégats sous la ligne d'eau naturelle, qui exige habituellement de pomper d'importants volumes d'eau, peut également entraîner des répercussions localisées sur les niveaux et les régimes d'écoulement des eaux souterraines.

Bien que tous les sites d'extraction d'agrégats soient tenus par la loi d'être réhabilités (de façon progressive à mesure de l'exploitation alors que les travaux d'extraction se poursuivent ailleurs sur le site, et de façon complète après les travaux d'extraction), certains aspects du paysage peuvent être modifiés de façon permanente. Ainsi, bien que certaines caractéristiques naturelles puissent être restaurées (par exemple en recréant certains habitats fauniques par la plantation), d'autres ne peuvent l'être. Par exemple, l'extraction d'agrégats entraîne souvent une dépression importante qui crée un nouvel étang ou un nouveau lac, ce qui peut modifier de façon permanente la façon dont l'eau s'écoule et remplit les réserves d'eaux souterraines.

En plus des répercussions environnementales causées par l'aménagement d'un puits ou d'une carrière, les activités courantes de ces exploitations entraînent d'autres répercussions. La majorité des projets d'extraction dans la province sont exploités dans le sud de l'Ontario, souvent près de régions peuplées. Les résidents locaux des collectivités situées à proximité de puits d'extraction et de

carrières d'agrégats expriment souvent de vives préoccupations au sujet du bruit et des vibrations causés par les activités d'extraction (en particulier lors du dynamitage) et de la circulation des camions lourds connexe, ainsi que de l'augmentation de la pollution atmosphérique (comme la projection de poussière et de matières particulaires) générée par les activités sur le site et le transport par camion. L'emplacement des puits d'extraction et des carrières plus éloignées des collectivités peut réduire l'incidence des activités sur les résidents voisins des sites, mais peut accroître la pollution et les émissions de gaz à effet de serre, ainsi que les coûts, lorsque les agrégats sont transportés sur de plus grandes distances pour joindre ces collectivités.

Bien que la province considère que l'extraction d'agrégats est une utilisation provisoire des terres, un site d'extraction d'agrégats peut demeurer en activité pendant plusieurs décennies. Dans certains cas, des sites sont exploités depuis plus d'un siècle. Comme les activités d'extraction d'agrégats et leurs répercussions peuvent être durables, peu de personnes désirent vivre à proximité de ces exploitations. Ainsi, les demandes d'autorisation de puits d'extraction et de carrières nouveaux ou agrandis soulèvent bien souvent une vive controverse.

2.2 Réglementation et surveillance des ressources en agrégats

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) est chargé de réglementer les projets d'extraction d'agrégats en Ontario (consulter un organigramme des divisions et directions concernées à l'**annexe 4**). La surveillance des agrégats par le Ministère est guidée par la *Loi sur les ressources en agrégats* (la Loi) et le règlement général (Règl. de l'Ont. 244/97) pris en vertu de cette Loi.

La Loi a pour objet :

- d'assurer la gestion des ressources en agrégats de l'Ontario pour répondre à la demande locale, régionale et provinciale;
- de surveiller et réglementer l'exploitation des agrégats sur les terres de la Couronne et les terrains privés;
- de minimiser les conséquences préjudiciables de l'exploitation des agrégats sur l'environnement;
- d'exiger la réhabilitation du terrain d'où ont été extraits des agrégats.

Essentiellement, la Loi établit un rôle double pour le Ministère, à savoir de soutenir et de faciliter l'extraction d'agrégats d'une part, et de réglementer l'industrie de manière à minimiser les conséquences préjudiciables de cette extraction dans la mesure du possible, d'autre part.

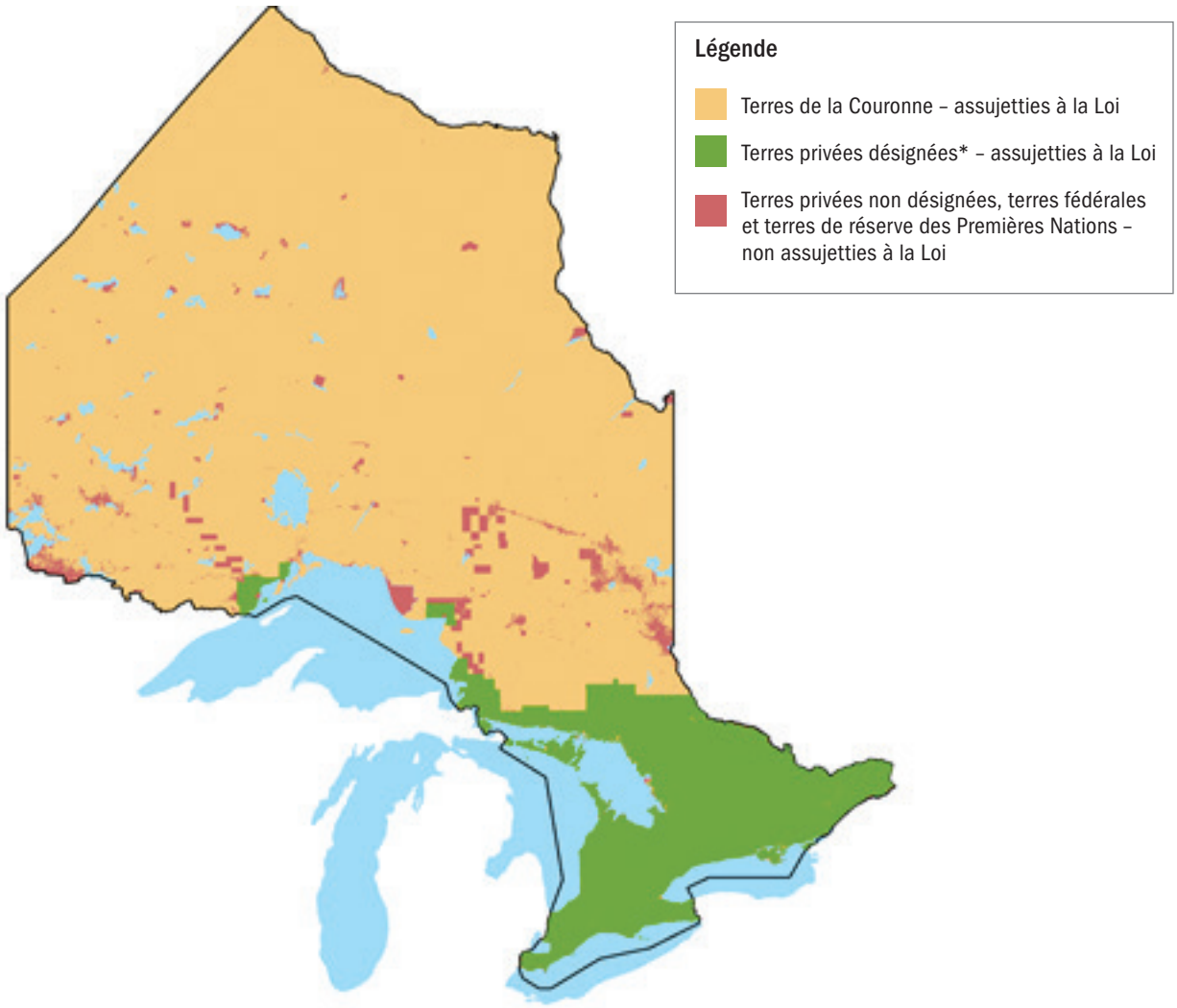
En Ontario, l'extraction d'agrégats est également guidée par d'autres lois provinciales et plans d'aménagement du territoire (voir l'**annexe 5**). Plus particulièrement, selon l'Énoncé de politique provinciale, l'extraction d'agrégats a préséance sur les autres utilisations des terres. Les agrégats doivent être accessibles le plus près possible du marché et il n'est pas nécessaire de démontrer la demande pour ces ressources. À l'instar de la *Loi sur les ressources en agrégats*, l'Énoncé de politique provinciale stipule également que l'extraction doit être effectuée de manière à réduire au minimum les répercussions négatives et que les sites doivent être réhabilités afin d'atténuer les répercussions négatives et de permettre l'usage futur des terres.

2.2.1 Autorisations relatives à l'extraction d'agrégats

Sous réserve de quelques exceptions, toute personne qui désire extraire des agrégats de terres assujetties à la Loi doit obtenir une autorisation du Ministère. Comme le montre la **figure 5**, la Loi s'applique à toutes les terres publiques provinciales (Couronne) et à la plupart des terres privées, à l'exception de quelques petites régions (principalement dans le nord de l'Ontario) qui n'ont pas été désignées; elle ne s'applique pas non plus aux terres de réserve fédérales ou des Premières Nations. En règle générale, pour être autorisés à mener des activités d'extraction sur une terre publique, les demandeurs doivent obtenir un *permis* d'extraction d'agrégats; mener des activités d'extraction sur une terre privée, ils doivent obtenir une *licence* d'extraction

Figure 5 : Région de la province assujettie à la *Loi sur les ressources en agrégats*

Source : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts



* Régions de la province désignées en vertu du règlement pris en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* où une licence est requise pour excaver des agrégats sur des terres privées.

d'agrégats. Voir la **figure 6** pour une description des types d'autorisations et des exceptions.

De 2012 à 2022, le Ministère a délivré en moyenne 40 nouvelles autorisations par année, pour un total de 261 nouvelles licences et 178 nouveaux permis au cours de cette période. Par tonnage, 93 % des agrégats extraits de 2012 à 2022 l'ont été de terres privées en vertu d'une licence, dont 4 % sur des terres de la Couronne en vertu d'un permis; moins de 3 % ont été extraits en application de l'une des exceptions prévues (**figure 7**). Comme les autorisations peuvent demeurer valides indéfiniment (à moins qu'elles ne soient révoquées ou remises), à la fin de 2022, 6 015 autorisations valides (3 573 licences et 2 442 permis) autorisaient l'extraction d'agrégats en Ontario.

Pour obtenir une autorisation en vertu d'une nouvelle licence ou d'un nouveau permis, les demandeurs doivent suivre un processus prescrit, comme il est décrit à l'**annexe 6.** En règle générale, ce processus s'amorce lorsqu'un demandeur présente une ébauche de plan d'implantation et différents rapports techniques au Ministère (voir l'**annexe 7**). Par la suite, le public et les ministères, les municipalités, les offices et agences de protection de la nature et les collectivités

Figure 6 : Types d'autorisations pour l'extraction d'agrégats

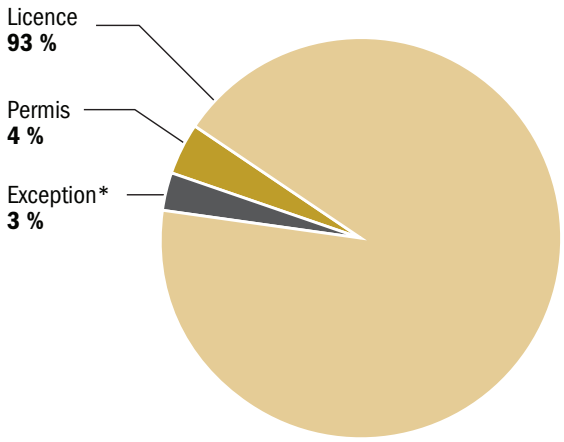
Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Lieu	Type d'autorisation	Exceptions (sous réserve d'autres types d'autorisation)*
Terres de la Couronne	**Permis d'extraction d'agrégats**	• Les puits utilisés pour les opérations forestières sont réglementés par la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*.
Terrain privé	**Licence d'extraction d'agrégats** • **La catégorie A** autorise l'enlèvement de plus de 20 000 tonnes par année • **La catégorie B** autorise le retrait de 20 000 tonnes ou moins par année	• Les municipalités et le ministère des Transports peuvent obtenir une licence d'exploitation en bordure d'un chemin au lieu d'une licence pour l'enlèvement d'agrégats à court terme (< 18 mois) sur des terres privées pour l'usage exclusif de la construction ou de l'entretien de routes. Toutefois, les licences d'exploitation en bordure d'un chemin sont rarement utilisées. • Depuis janvier 2022, les entreprises agricoles peuvent excaver jusqu'à 3 000 mètres cubes d'un puits (selon le type d'agrégat) et les particuliers peuvent excaver jusqu'à 300 mètres cubes d'un puits pour usage personnel sur place sans licence s'ils s'inscrivent pour obtenir un permis par règlement. Elles doivent respecter toutes les conditions préalables (p. ex. distance minimale d'un puits ou d'un plan d'eau) et respecter toutes les règles de fonctionnement énoncées dans le règlement. En juin 2023, quatre personnes s'étaient inscrites pour bénéficier de l'exception relative aux permis par règlement.

* Par tonnage, 2,5 % du total de l'agrégat extrait de 2013 à 2022 a été extrait au titre de l'une de ces exceptions.

Figure 7 : Ventilation de l'extraction d'agrégats par type d'autorisation, 2012 à 2022

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario



* Sous réserve d'autres types d'autorisation, comme une licence d'exploitation en bordure d'un chemin ou permis par règlement.

autochtones concernés sont avisés et consultés. Enfin, on s'efforce de répondre à tous les commentaires et à toutes les objections reçus.

Le personnel du Ministère examine ensuite tous les renseignements contenus dans la demande ainsi que les commentaires soumis par des intéressés externes. Le Ministère peut également formuler ses propres commentaires sur les demandes. Dans le cadre du processus d'examen, le personnel du Ministère confirme également que le demandeur a rempli ses obligations de s'assurer que l'emplacement de l'exploitation proposée est conforme aux plans de zonage municipaux et aux plans d'aménagement du territoire provinciaux (voir l'**annexe 5**). De plus, le personnel peut déterminer d'autres autorisations qui pourraient être requises par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (voir l'**annexe 8**), en fonction des renseignements fournis dans la demande.

Une fois l'examen terminé, le personnel du Ministère recommande au Ministre de délivrer un permis ou une licence ou de refuser la demande. Autrement, le Ministère peut renvoyer les demandes qui ne sont pas réglées au Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire pour qu'il tranche. Dans le cas des demandes de permis, un directeur de la Division des opérations régionales a le pouvoir délégué de délivrer le permis ou de refuser la demande.

Si un titulaire d'autorisation désire modifier ultérieurement son plan d'implantation ou son document d'autorisation, le processus varie selon le

type et la complexité de la modification demandée (voir **Annexe 9**).

2.2.2 Auto-inspection : Rapports d'évaluation de la conformité

Tous les titulaires d'autorisation sont tenus d'inspecter leurs activités chaque année afin de déterminer s'ils se conforment à toutes les exigences de fonctionnement et de réhabilitation progressive, et de documenter cette évaluation dans un rapport d'évaluation de la conformité. Le format du rapport est une liste de contrôle simple qui énumère toutes les exigences applicables en matière d'exploitation et de réhabilitation. Elles doivent être examinées et leur respect doit être confirmé en répondant par oui ou par non à chaque élément. Par exemple, le formulaire demande si les entrées et les sorties du site sont clairement indiquées et si des clôtures ont été installées pour limiter l'accès du public au site. Les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats doivent soumettre le rapport au Ministère au plus tard le 30 septembre de chaque année.

Si une autoévaluation indique un problème de non-conformité, le titulaire de l'autorisation doit immédiatement mettre fin à la contravention (si elle a trait à l'exploitation) et corriger la situation dans les 90 jours. En vertu de la Loi, une autorisation est réputée suspendue automatiquement si le rapport n'est pas soumis à temps ou s'il révèle une contravention qui n'a pas été corrigée dans les 90 jours suivant la soumission du rapport. L'autorisation suspendue est réputée rétablie une fois que le rapport requis a été soumis ou que la contravention a été corrigée. Si l'infraction n'est pas corrigée, le Ministère peut éventuellement révoquer la licence ou le permis.

2.2.3 Inspection et application par le Ministère

Les inspections ministérielles des exploitations d'agrégats sont effectuées par des employés, appelés spécialistes techniques en gestion intégrée des ressources (GIR), répartis dans les 36 bureaux du Ministère (dans 18 districts). Chaque spécialiste technique en GIR peut travailler dans plusieurs secteurs de programme (comme les terres et les eaux, les ressources halieutiques et la faune, et la foresterie) en plus des agrégats. Pour qu'un spécialiste technique en GIR puisse effectuer des inspections sur place, il doit être expressément désigné par la Loi à ce titre par un chef de district. Au cours d'une inspection, les inspecteurs doivent évaluer la conformité à toutes les exigences en matière d'exploitation et de réhabilitation progressive énoncées dans la Loi, le règlement, les plans d'implantation des titulaires d'autorisation et toute condition de licence ou de permis.

Selon le Ministère, les sites d'extraction d'agrégats doivent être inspectés au hasard, conformément au modèle d'inspection de la conformité fondé sur le risque du Ministère. Un site peut être désigné pour faire l'objet d'une inspection en priorité, par exemple s'il s'agit d'un site nouvellement autorisé, si une inspection antérieure d'un site visé par une licence ou un permis avait révélé une non-conformité ou si des plaintes ont été reçues.

Les inspecteurs disposent de plusieurs options pour résoudre les problèmes de non-conformité (voir l'**annexe 10**). Ils peuvent effectuer de l'éducation et de la sensibilisation comme première étape pour encourager la conformité volontaire. Selon divers facteurs, y compris le type et la gravité de la violation et les antécédents de non-conformité, les inspecteurs peuvent prendre des mesures supplémentaires, comme émettre un avertissement ou une ordonnance de conformité. Les inspecteurs peuvent aussi renvoyer le cas aux agents de protection de la nature de la Direction de l'application des règlements du Ministère pour qu'ils fassent enquête (c'est-à-dire recueillir des preuves de violation) et éventuellement porter des accusations. Dans les cas plus graves, le Ministère peut également révoquer une licence.

2.2.4 Autorisations de réhabilitation définitive et de remise

Une fois qu'un titulaire d'autorisation a cessé ses activités d'extraction et a jugé que le site était entièrement réhabilité, il présente une demande au

Ministère pour remettre son permis ou sa licence. Le Ministère ne peut accepter la remise qu'une fois le site inspecté et que l'inspecteur ministériel est convaincu que le site a bel et bien fait l'objet d'une réhabilitation définitive et que tous les droits (et redevances, le cas échéant) ont été payés (voir la **section 2.2.5**). Une fois que le Ministère a accepté la remise, le titulaire de l'autorisation n'a plus d'obligations à l'égard du bien en vertu de la Loi.

Habituellement, la réhabilitation définitive consiste à remblayer (niveler) le paysage, à remplacer la couche supérieure du sol et à revégétaliser le terrain pour le rétablir à son état d'origine ou dans un état semblable aux terres avoisinantes. Bien qu'il existe une gamme de stratégies de réhabilitation, les sites où des agrégats ont été extraits sous la nappe phréatique sont habituellement convertis en étangs et en lacs. En 2023, 971 puits d'extraction et carrières actifs avaient été approuvés pour y mener des activités d'extraction sous la nappe phréatique, ce qui représente 18 % de tous les sites actifs de la province. Il existe un plus large éventail d'options pour les opérations au-dessus de la nappe phréatique, car elles peuvent être naturalisées pour servir d'habitat ou converties à des fins agricoles, récréatives, résidentielles ou commerciales.

2.2.5 Droits et redevances

Comme l'exigent la Loi et le règlement, les titulaires de licence et de permis doivent payer des droits d'extraction annuels à la tonne ou des droits minimaux annuels, selon le montant le plus élevé. Les titulaires de permis doivent également payer des redevances pour l'utilisation des ressources appartenant à l'État. Chaque année, le Ministère rajuste les droits et les redevances en fonction de l'inflation, et il publie les montants rajustés au plus tard le 1er janvier (voir la **figure 8** pour connaître les taux des frais et des redevances en 2022 et en 2023). La **figure 9** utilise les taux de 2023 pour illustrer les droits et redevances qui s'appliqueraient aux agrégats utilisés dans différents projets de construction.

Le Ministère ne perçoit ni ne verse les droits lui-même. Il a délégué cette responsabilité et d'autres responsabilités à la Société des ressources en agrégats de l'Ontario (voir la **section 2.3**).

2.3 Société des ressources en agrégats de l'Ontario

La Société des ressources en agrégats de l'Ontario (SRAO) est une société privée créée en 1997 pour agir à titre de fiduciaire du Fonds des ressources en agrégats, un fond établi en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* pour détenir et verser les droits et redevances sur les agrégats. Un protocole d'entente entre la SRAO et le Ministère énonce les rôles et les processus de chacune des parties. Les principales responsabilités de la SRAO sont décrites ci-dessous.

Figure 8 : Taux des droits et redevances annuels, 2022 et 2023

Source des données : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

	2022	2023
Droits		
Licences et permis d'extraction d'agrégats de catégorie A autorisant l'extraction de plus de 20 000 tonnes par année	21,3 cents/tonne ou 741 $, selon le montant le plus élevé	22,7 cents/tonne ou 789 $, selon le montant le plus élevé
Licences et permis d'extraction d'agrégats de catégorie B autorisant l'extraction de 20 000 tonnes ou moins par année	21,3 cents/tonne ou 370 $, selon le montant le plus élevé	22,7 cents/tonne ou 394 $, selon le montant le plus élevé
Redevances (pour l'utilisation des ressources appartenant à l'État)		
Permis d'extraction d'agrégats seulement	53,9 cents/tonne	57,4 cents/tonne

Figure 9 : Exemples de droits et redevances sur les agrégats générés par des projets de construction types*, 2023

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Droits (0,227 $/tonne)	Redevances (0,574 $/tonne)
Maison en briques (250 tonnes)	56,75	143,50
Tunnel de métro, d'une longueur de 1 km (91 200 tonnes)	20 702,40	52 348,80

* Les droits et redevances sur les agrégats sont payés par les exploitants d'agrégats en fonction de leur volume annuel total d'extraction; ces exemples illustrent les droits et redevances qui seraient générés par la quantité d'agrégats requis pour deux projets de construction types.

2.3.1 Perception des droits et redevances et rapports de production

Au plus tard le 31 janvier de chaque année, les exploitants d'agrégats doivent soumettre à la SRAO des rapports de production indiquant la quantité et le type d'agrégats qu'ils ont extraits l'année précédente. La SRAO utilise ces renseignements pour facturer aux titulaires d'autorisation les droits et redevances payables, et les titulaires doivent régler leurs factures au plus tard le 15 mars de la même année. En avril, la SRAO envoie au Ministère un rapport faisant état de tous les rapports de production en souffrance et des droits exigibles pour l'année précédente, puis lui communique des rapports mensuels à jour.

Depuis 2000, la SRAO a effectué des vérifications du tonnage d'extraction déclaré par certains titulaires d'autorisation pour confirmer que les exploitants déclarent avec exactitude les quantités extraites et versent les droits et redevances qui correspondent aux tonnes d'agrégats extraites. En décembre 2022, la SRAO avait mené des vérifications auprès de 1 334 titulaires d'autorisation, qui détiennent un total de 3 598 licences et permis. Ces vérifications ont permis de percevoir des droits sur les agrégats nets supplémentaires de 1,8 million de dollars.

2.3.2 Distribution des droits

La SRAO distribue les droits et redevances perçus entre la province et les administrations municipales et régionales où des puits d'extraction et des carrières sont exploités à l'intérieur de leurs limites, conformément à la formule énoncée dans le règlement. Les revenus tirés des droits sont répartis comme suit :

- 61 % à la municipalité locale dans laquelle se trouve un puits ou une carrière;
- 15 % à la municipalité régionale ou au comté où le site est situé;
- 21 % à la province (versé au Trésor);
- 3 % à un fonds pour la réhabilitation des sites existants (**section 2.3.3**) et la recherche connexe.

Les redevances, qui sont payées uniquement par les titulaires de permis, sont versées à la province pour l'utilisation des agrégats appartenant à la Couronne. En 2022, 39,6 millions de dollars ont été perçus en droits et redevances, dont 28,4 millions ont été versés aux administrations municipales locales et régionales, et 10,1 millions ont été versés à la province (voir la **figure 10**).

2.3.3 Réhabilitation des anciens sites

La SRAO réhabilite les anciens sites dans le cadre de son Programme de gestion des puits et carrières d'agrégats abandonnés (Programme GPCAA), un programme qui était au départ géré par le Ministère. Les anciens sites sont des puits d'extraction et des carrières abandonnés qui étaient exploités avant l'entrée en vigueur de la Loi en 1990 et qui n'ont pas été réhabilités. Une fois qu'un site est ajouté au plan de travail de la SRAO, celle-ci inspecte le site, conçoit un plan de réhabilitation, puis publie un appel d'offres pour retenir les services d'entrepreneurs pour effectuer les travaux de réhabilitation. La SRAO effectue ensuite des visites du site pendant une période de deux à cinq ans afin de surveiller l'efficacité des travaux de réhabilitation. Ces anciens sites sont habituellement

Figure 10 : Répartition des droits et redevances, 2018 à 2022 (en millions de dollars)

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario

Déboursés	2018	2019	2020	2021	2022
Municipalités locales	9,4	19,4	20,0	21,4	22,8
Comtés et municipalités régionales	2,4	4.8	5,0	5,3	5,6
Province (des droits de licence)	5,5	6,7	7,0	7,5	7,9
Province (redevances et droits de permis)	1,7	1,8	1,7	1,9	2,2
Fonds de réhabilitation des puits d'extraction et carrières abandonnés pour le Programme de gestion des puits et carrières d'agrégats abandonnés	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1
Total	**19,8**	**33,7**	**34,7**	**37,2**	**39,6**

de petite taille, car l'agrégat était souvent extrait uniquement pour construire des routes à proximité. Au cours des cinq dernières années, le Programme GPCAA a reçu en moyenne un (1) million de dollars par année en droits annuels payés par les exploitants.

Selon la base de données de la SRAO, l'Ontario abrite 8 237 anciens sites, mais en date d'octobre 2023, la SRAO avait fermé les dossiers rattachés à 6 578 de ces sites parce qu'ils ne sont plus candidats à des mesures de réhabilitation dans le cadre du Programme GPCAA. Les dossiers sont fermés pour diverses raisons, notamment parce que le site a été réhabilité, il a été renaturalisé ou le propriétaire foncier actuel a refusé la réhabilitation (voir la **figure 11** pour les raisons de la fermeture de dossiers). Pour plus de détails sur les travaux de réhabilitation de la SRAO, voir la **section 4.5.3**.

2.3.4 Réhabilitation de sites dont les autorisations ont été révoquées

Avant 1997, des dépôts de garantie étaient recueillis auprès des exploitants de puits et de carrières pour garantir le financement de la réhabilitation du site après l'extraction. Toutefois, en 1997, la province a éliminé les dépôts de garantie. Les exploitants qui les avaient déjà versés ont reçu des remboursements partiels selon une formule établie par le Ministère. Le solde restant d'environ 10,6 millions de dollars a été transféré à la SRAO lorsqu'elle a été créée. Grâce à des placements, la SRAO avait porté ce montant à 16 millions de dollars en 2022. La SRAO utilise ces fonds pour payer ses dépenses opérationnelles et réhabiliter des sites dont les autorisations ont été révoquées alors que les travaux de réhabilitation sont toujours requis. Depuis 1997, la SRAO a réhabilité 18 sites anciennement visés par une licence et 10 sites anciennement visés par un permis à l'aide de ces fonds.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) dispose d'une stratégie à long terme et de systèmes et processus économiques et efficients pour :

- réglementer l'exploitation et les projets d'extraction d'agrégats sur les terres de la Couronne et les terres privées de manière à réduire au minimum les répercussions négatives sur l'environnement;
- garantir la conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats* ainsi qu'aux règlements, politiques, permis et licences liés à l'exploitation d'agrégats;
- veiller à ce que les terres sur lesquelles des agrégats ont été excavés soient réhabilitées efficacement;
- faire le point sur l'état des ressources en agrégats de l'Ontario et l'exécution du programme de ressources en agrégats de la province, et en rendre compte publiquement.

Figure 11 : Raisons des fermetures de dossiers dans la base de données du Programme de gestion des puits et carrières d'agrégats abandonnés (Programme GPCAA) en date d'octobre 2023

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario

Raison de la fermeture du dossier	Nbre de dossiers
Sites réhabilités	
Sites réhabilités par le Programme GPCAA et le Ministère	643
Sites réhabilités par le propriétaire	796
Le site n'a plus besoin de réhabilitation	
Sites aménagés	766
Sites naturalisés	2 650
Aucune extraction historique sur le site[1]	396
Autre	
Sites maintenant visés par une licence	355
Sites situés sur des terres de la Couronne[2]	268
Réhabilitation refusée par le propriétaire[3]	704
Nombre total de dossiers fermés	**6.578**

1. Soit aucune perturbation des terres n'a pu être repérée sur le site, soit il a été déterminé que la perturbation du site n'était pas le résultat de l'extraction d'agrégats, soit les agrégats extraits n'ont pas été utilisés à l'extérieur du site.
2. Ces sites ont été fermés parce que la Société des ressources en agrégats de l'Ontario n'en est pas directement responsable (voir la **section 4.5.3**).
3. Ces dossiers ne sont pas officiellement fermés et pourraient être rouverts si le propriétaire foncier change d'idée ou si le terrain change de propriétaire.

Dans la planification de son travail, le Bureau a établi les critères d'audit qu'il allait utiliser pour réaliser sa mission. Ces critères sont fondés sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables ainsi que sur des études internes et externes et des pratiques exemplaires. La haute direction a examiné nos objectifs et les critères connexes, qui figurent à l'**annexe 11**, et elle en a reconnu la pertinence.

La portée de notre audit était axée sur la surveillance des activités d'extraction d'agrégats sur les terres de la Couronne et les terres privées désignées, et la délivrance de permis et de licences à cette fin, par le Ministère. Les aspects de l'exploitation des agrégats qui sont réglementés par d'autres ministères (comme les émissions atmosphériques, qui sont réglementées par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, et la sécurité au travail, qui est réglementée par le ministère du Travail, de l'Immigration, de la Formation et du Développement des compétences) ne faisaient pas partie de la portée du présent audit.

Nous avons effectué notre audit entre janvier 2023 et août 2023. Nous avons obtenu de la direction du Ministère une déclaration écrite selon laquelle, le 21 novembre 2023, elle nous avait fourni toute l'information qui, à sa connaissance, pourrait avoir une incidence importante sur les constatations du présent rapport.

Notre travail d'audit a été mené principalement au bureau du Ministère à Peterborough. Nous avons également obtenu des renseignements sur la conformité des bureaux de district du Ministère à Aurora, Bancroft, Guelph et Thunder Bay. Nous avons choisi Aurora en raison de sa proximité avec la région élargie du Golden Horseshoe, une région caractérisée par d'importants projets d'aménagement et une forte demande d'agrégats; Bancroft, parce que s'y trouvent des sites visés par une combinaison de permis et de licences; Guelph, en raison du nombre élevé de licences et des volumes d'agrégats produits sur son territoire; et Thunder Bay, parce que le bureau est établi dans le Nord.

Dans le cadre de notre travail d'audit, nous avons :

- interviewé le personnel du Ministère responsable des autorisations, des inspections et de l'application afin de comprendre ses pratiques de délivrance d'autorisations, d'inspection et d'application de la *Loi sur les ressources en agrégats*, du règlement et d'autres exigences;
- examiné les documents du Ministère, y compris un échantillon d'autorisations d'extraction d'agrégats nouvelles et modifiées, afin d'évaluer la rapidité et l'exhaustivité de ses processus d'examen et d'autorisation;
- analysé les données sur les rapports de production et les paiements de droits en souffrance en vue de cerner toute tendance en matière de non-conformité;

- examiné un échantillon de rapports d'inspection et de rapports d'évaluation de la conformité des quatre bureaux du Ministère pour déterminer si les dates limites avaient été respectées, l'exhaustivité des rapports et les pratiques de vérification du Ministère;
- examiné les données ministérielles sur l'application de la loi pour analyser les tendances en matière d'application de la loi;
- assisté à des inspections (prévues, de suivi et en vue d'une remise) pour observer la façon dont les inspections du Ministère sont effectuées.

Nous avons également rencontré des intervenants externes, notamment des personnes qui représentent :

- la Société des ressources en agrégats de l'Ontario;
- le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs;
- l'industrie, dont des représentants de l'Ontario Stone, Sand & Gravel Association, ainsi que des exploitants et des experts-conseils individuels;
- d'autres groupes d'intervenants pertinents, comme Gravel Watch Ontario, Environmental Defence, la Coalition pour la réforme des carrières de gravier, l'Association canadienne du droit de l'environnement, la Toronto and Area Road Builders Association et les municipalités qui produisent le plus d'agrégats en Ontario.

Nous avons réalisé nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément aux Normes canadiennes de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiées par le Conseil des normes de vérification et de certification des Comptables professionnels agréés du Canada. Nous avons également obtenu un niveau d'assurance raisonnable.

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario applique les normes canadiennes de gestion de la qualité et, de ce fait, il maintient un système exhaustif de gestion de la qualité comprenant des politiques et des consignes documentées au sujet du respect des règles de conduite professionnelle, des normes professionnelles, ainsi que des critères législatifs et réglementaires applicables.

Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui est fondé sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Inspections par le Ministère

4.1.1 Le Ministère a manqué d'inspecteurs expérimentés

Les inspections du Ministère constituent un mécanisme clé pour s'assurer que les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats se conforment à l'ensemble des exigences d'exploitation et de réhabilitation progressive. Malgré le rôle important que jouent les inspecteurs qui sont les « yeux du Ministère sur le terrain », nous avons constaté qu'il y avait une pénurie importante de personnes chevronnées parmi l'effectif qui exécute cette fonction.

Chacun des 18 bureaux de district du Ministère est chargé de combler ses propres besoins en personnel. Nous avons déterminé qu'au 31 mai 2023, 34 spécialistes techniques en gestion intégrée des ressources (GIR) avaient été désignés comme inspecteurs des agrégats à l'échelle du Ministère, comparativement aux 22 inspecteurs désignés en 2022. De plus, 19 autres spécialistes en GIR avaient été embauchés ou suivaient la formation pour devenir inspecteur des agrégats désigné en novembre 2023. Malgré l'augmentation des effectifs, certains bureaux de district ont continué de devoir composer avec des postes vacants et un roulement de personnel. Au 31 mai 2023, le Ministère comptait en moyenne deux inspecteurs des agrégats désignés par district. Sept districts avaient chacun un seul inspecteur désigné, et deux districts n'en avaient aucun. En outre, seulement 16 inspecteurs ont effectué des inspections sur le terrain en 2022, un seul inspecteur étant responsable

de 27 % de l'ensemble des inspections effectuées cette année-là.

Par ailleurs, nous avons constaté que les inspecteurs des agrégats manquaient d'expérience, car ils n'occupaient leur poste que depuis peu de temps. En mai 2023, près de la moitié (41 %) des 34 inspecteurs des agrégats désignés détenaient leur titre depuis moins d'un an.

Ce manque d'expérience limite la capacité du personnel de répondre aux plaintes du public de façon exhaustive et éclairée et de régler les problèmes potentiels de non-conformité. Les inspections consistent à vérifier la conformité à diverses exigences techniques opérationnelles et de sécurité, ce qui exige une formation et une expertise. Par exemple, les inspecteurs doivent s'assurer que les exploitants n'extraient pas la ressource à une profondeur supérieure à celle autorisée, que les activités de dynamitage font l'objet d'une surveillance appropriée et que le terrain est réhabilité progressivement conformément au plan d'implantation.

Des intervenants, comme des groupes environnementaux, communautaires et de résidents, nous ont dit qu'en plus d'avoir de la difficulté à identifier les inspecteurs à contacter au sujet de leurs préoccupations, les inspecteurs tardaient grandement à répondre et n'étaient pas pleinement informés. Deux grands exploitants d'agrégats nous ont aussi dit que les inspecteurs qui avaient inspecté leurs exploitations manquaient d'expérience. L'association de l'industrie a également fait part au Ministère de préoccupations concernant un manque de connaissances techniques et en matière de sécurité de la part des inspecteurs qui pourrait être attribuable à une formation inadéquate.

Afin de comprendre les difficultés auxquelles est confronté le Ministère pour attirer et maintenir en poste des inspecteurs des agrégats, nous avons discuté avec 16 fonctionnaires du Ministère qui occupent actuellement un poste d'inspecteur des agrégats, ont déjà occupé ce poste ou supervisent des inspecteurs. Nous avons appris que le rôle d'inspecteurs des agrégats peut être plus exigeant et plus difficile que celui d'autres postes semblables, et ce, à de nombreux égards. Premièrement, le travail de conformité peut exiger que les inspecteurs interagissent avec le public et les exploitants dans un contexte où il leur faut régler des conflits complexes. Plusieurs employés du Ministère nous ont dit que le travail d'inspecteur est très stressant pour un poste de premier échelon et qu'il existe des options plus attrayantes offrant le même échelon salarial dans des postes moins stressants. Deuxièmement, plusieurs inspecteurs nous ont dit qu'ils manquaient d'expérience et qu'ils n'avaient pas reçu suffisamment de formation et de mentorat pour remplir leur rôle d'inspection.

En discutant avec les inspecteurs des agrégats, nous avons appris que, contrairement à d'autres secteurs de programme au sein du Ministère (comme les ressources halieutiques et fauniques), le programme des ressources en agrégats n'a pas à sa disposition de personnes-ressources régionales qui peuvent répondre aux questions d'employés inexpérimentés. Ce rôle d'appui existait auparavant, mais il a été perdu lors de la restructuration du Ministère au printemps 2020. Auparavant, toutes les autorisations visant des puits d'extraction et des carrières d'agrégats étaient traitées par les bureaux de district dans les trois régions, parallèlement aux activités d'inspection. En avril 2020, le Ministère a centralisé toutes les fonctions relatives à la délivrance de licences et de permis d'extraction d'agrégats à la Section des agrégats qui relève de la Direction de la prestation des services de la Division; le personnel des bureaux de district n'est plus responsable de l'examen des demandes (voir l'**annexe 4**). De nombreux membres du personnel qui avaient auparavant travaillé comme inspecteurs des agrégats ont été réinstallés à la Section des agrégats pour s'occuper uniquement du traitement des demandes. Ces employés avaient déjà de l'expérience avec le processus d'autorisation (qui relevait de leurs responsabilités lorsqu'ils travaillaient dans les bureaux de district) et leurs nouveaux postes offraient une meilleure rémunération. Le Ministère a centralisé le processus d'autorisation afin d'accroître l'efficience, de réduire les temps d'attente et d'assurer l'uniformité; toutefois, cette restructuration a entraîné une perte importante d'expertise en matière d'inspection dans le domaine des agrégats.

En avril 2023, le Ministère a lancé un nouveau programme de formation officiel qui exige que les inspecteurs suivent une formation sur le terrain. Dans ce contexte, le Ministère a adopté une approche de mentorat dans le but d'améliorer les connaissances et de renforcer les compétences du personnel d'inspection. Toutefois, cet objectif pourrait s'avérer difficile à atteindre compte tenu du manque de mentors d'expérience dans les bureaux de district.

RECOMMANDATION 1

Afin d'assurer une portée adéquate des inspections des puits d'extraction et des carrières d'agrégats et garantir la conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats*, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- élaborer et mettre en oeuvre des processus pour relever les défis cernés dans le recrutement, la formation et le maintien en poste du personnel qui remplit le rôle d'inspecteurs des agrégats;
- offrir de la formation et du mentorat sur le terrain dans les bureaux de district.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) reconnaît qu'il est difficile de recruter et de maintenir en poste du personnel qualifié et que ces défis ne sont pas propres au programme des ressources en agrégats.

Au début de 2021, le Ministère a entrepris un examen interne de la structure organisationnelle de la Division des opérations régionales. Les résultats de l'examen préconisaient notamment de rajuster la structure de la Division afin d'améliorer le service à la clientèle et d'assouplir les approches de prestation, ainsi que de créer des postes de spécialistes techniques en gestion intégrée des ressources. Le Ministère a déployé des efforts de recrutement importants et continus pour pourvoir les postes vacants à l'échelle de la province.

Le Ministère reconnaît qu'il reste du travail à faire pour attirer, recruter, former et maintenir en poste les personnes qui occupent ces postes essentiels qui assurent la prestation du programme des ressources en agrégats et d'autres programmes de gestion des ressources. Plusieurs initiatives sont déjà en cours, notamment des initiatives de formation sur la conformité, de sensibilisation des étudiants et des nouveaux professionnels à l'industrie, d'entrevues de fin d'emploi et d'élaboration d'outils de recrutement et de processus simplifiés.

Le Ministère continuera d'élaborer et d'offrir de la formation ainsi que de promouvoir le mentorat des spécialistes techniques en gestion intégrée des ressources afin de s'assurer que le personnel possède les connaissances requises pour remplir ses fonctions.

4.1.2 La fréquence des inspections des exploitations d'agrégats par le Ministère a été insuffisante

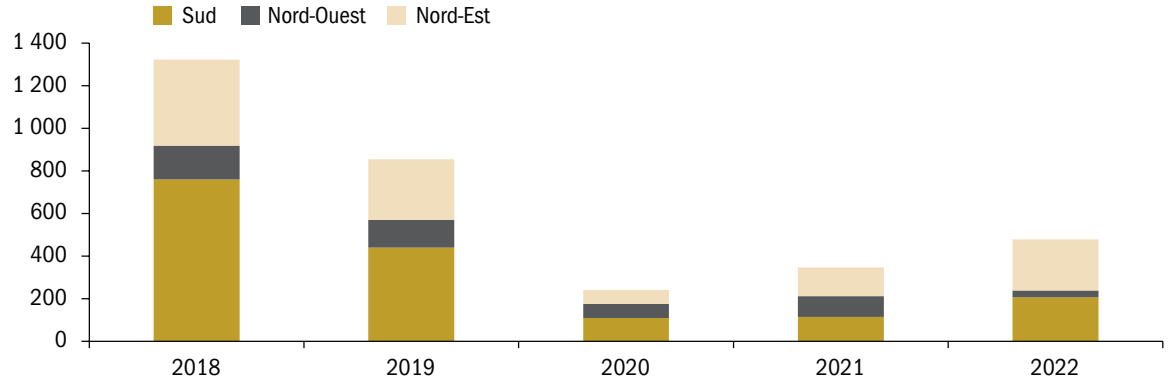
Nous avons constaté que peu d'inspections ont été effectuées à l'échelle de la province et que leur nombre avait diminué au cours des cinq dernières années.

Les autorisations d'extraction d'agrégats peuvent être assorties de diverses conditions visant à réduire au minimum les répercussions sur les zones voisines (comme le bruit, la poussière et les vibrations) et à protéger l'environnement (comme les ressources en eau et les espèces en péril). L'exécution d'inspections régulières et approfondies contribue à garantir le respect de ces conditions, à maintenir des règles du jeu équitables dans l'ensemble de l'industrie et à favoriser l'appui de la collectivité à ces activités. À défaut d'exécuter des inspections sur une base régulière, le Ministère ne peut vérifier que les puits d'extraction et les carrières d'agrégats demeurent en conformité avec les conditions assortissant leurs autorisations d'exploitation. Cela donne lieu à des plaintes du public et à une perception négative générale de l'industrie.

Nous avons examiné les données d'inspection du Ministère portant sur la période de 2018 à 2022 et constaté que les taux d'inspection ont diminué de 64 %, passant de 1 322 inspections en 2018 à

Figure 12 : Nombre d'inspections par année, par région du Ministère, 2018 à 2022

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



479 en 2022 (voir la **figure 12**). Une partie de cette baisse, particulièrement en 2020 et 2021, peut être attribuée à une interruption des activités en raison des confinements pendant la pandémie de COVID-19. Toutefois, la tendance à la baisse avait commencé avant la pandémie et s'était poursuivie tout au long de 2022, malgré l'absence de décret de confinement pendant la saison des inspections de 2022. Notre audit a révélé que la principale raison de cette diminution était la pénurie d'inspecteurs du Ministère (voir la **section 4.1.1**).

Nous avons examiné les dossiers d'inspection des cinq dernières années pour 80 sites visés par un permis ou une licence que nous avons sélectionnés au hasard dans quatre bureaux du Ministère à l'échelle de la province, et 20 sites dans chacun d'eux. Comme le montre la **figure 13**, seulement 35 % des sites avaient été inspectés dans les cinq années précédentes. Reconnaissant que la période quinquennale la plus récente constitue une anomalie en raison de la pandémie, nous avons aussi effectué une analyse des données d'inspection seulement à partir de 2022 (date à laquelle l'activité d'inspection aurait dû revenir à la normale). D'après cette analyse, le bureau d'Aurora avait inspecté 22 % des exploitations sur son territoire de compétence en 2022, tandis que les trois autres bureaux avaient inspecté chacun moins de 5 % des exploitations cette même année (voir la **figure 14**).

À défaut d'effectuer des inspections sur une base régulière, le Ministère ne peut vérifier que les exploitants de puits et de carrières respectent toutes

Figure 13 : Pourcentage de sites inspectés au cours des cinq dernières années (2018 à 2022)*

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du Ministère	Nombre de sites dans l'échantillon	Nombre de sites inspectés entre 2018 et 2022	Pourcentage des sites inspectés entre 2018 et 2022
Aurora	20	8	40
Bancroft	20	3	15
Guelph	20	6	30
Thunder Bay	20	11	55
Total	**80**	**28**	**35**

* Selon un échantillon de 20 sites choisis au hasard (y compris les sites visés par une licence et visés par un permis) dans chacun des quatre bureaux du Ministère dans quatre districts différents.

Figure 14 : Pourcentage de site d'extraction d'agrégats inspectés, par bureau du Ministère, 2022

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du ministère*	Pourcentage des exploitations inspectées en 2022
Aurora	22
Bancroft	1
Guelph	4
Thunder Bay	2

* Les quatre bureaux du Ministère ont été choisis pour représenter un éventail de régions géographiques et de niveaux d'activité et de demande dans le secteur des agrégats, tant sur des terres privées que sur des terres de la Couronne.

leurs conditions d'exploitation, réhabilitent leurs sites lorsque cela est requis et déclarent volontairement tout problème de non-conformité. En effet, nous avons constaté que l'absence d'inspections soulevait souvent des préoccupations. Des groupes communautaires et des voisins des exploitations d'agrégats nous ont fait part de leurs doléances concernant des répercussions sur le milieu non contrôlées par le Ministère, comme de la poussière, du bruit et des vibrations. Les membres de l'industrie des agrégats se sont également dits préoccupés que l'insuffisance des inspections d'exploitations d'agrégats mal gérées ternisse l'image de l'ensemble de l'industrie.

4.1.3 Le Ministère n'avait pas planifié correctement ses inspections annuelles

La planification des inspections est une étape importante pour recenser les puits d'extraction et les carrières d'agrégats qui doivent faire l'objet d'inspections en priorité et pour établir les calendriers d'inspection. Nous avons toutefois constaté que les bureaux du Ministère ne planifiaient pas correctement leurs inspections annuelles, ce qui accroît le risque que des problèmes de non-conformité ne soient pas détectés et réglés.

La charge de travail de chaque inspecteur des agrégats comprend des inspections planifiées et non planifiées. Les inspections non planifiées (généralement effectuées en réponse à des plaintes) représentent un faible pourcentage de la charge de travail. Entre 2012 et 2023, le Ministère a effectué 438 inspections non planifiées, ce qui représente 4 % de l'ensemble des inspections. Le temps des inspecteurs est donc en grande partie consacré à l'exécution d'inspections planifiées. Étant donné que l'extraction d'agrégats est une activité saisonnière qui s'échelonne généralement du printemps à l'automne, les inspections du Ministère sont effectuées durant cette même période. Le moment précis dépend des conditions météorologiques et de la région de la province (par exemple, l'extraction d'agrégats peut commencer en avril dans le sud de l'Ontario, mais en juin dans le nord de l'Ontario), mais chaque district a une saison d'exploitation raisonnablement prévisible aux fins d'inspections et est chargé d'élaborer son propre plan annuel pour les exécuter.

Le Ministère fournit une matrice de priorisation pour aider les inspecteurs à déterminer les sites à priorité plus élevée. Par exemple, le Ministère estime que les sites nouvellement approuvés constituent une priorité élevée aux fins d'inspection afin de pouvoir établir une base de référence en matière de conformité. Les exploitants qui ont des antécédents de non-conformité ou qui ont apporté d'importantes modifications au plan d'implantation sont également considérés comme prioritaires aux fins d'inspection. L'établissement de l'ordre de priorité des sites aux fins des inspections annuelles est particulièrement important lorsque les ressources en personnel sont limitées.

Nous avons demandé les plans d'inspection des bureaux d'Aurora, de Bancroft, de Guelph et de Thunder Bay. En juillet 2023, seuls les bureaux d'Aurora et de Thunder Bay avaient été en mesure de nous fournir des plans documentés. Le bureau d'Aurora indiquait 8 inspections planifiées pour la saison 2023 et celui de Thunder Bay indiquait 38 inspections planifiées. Nous avons été informés que les autres bureaux n'avaient pas de plan d'inspection pour diverses raisons, notamment parce qu'ils n'avaient pas la capacité requise pour effectuer les inspections planifiées ou parce que le personnel manquait d'expérience ou de formation.

RECOMMANDATION 2

Afin d'optimiser l'utilisation des ressources d'inspection des puits d'extraction et les carrières d'agrégats prioritaires et de renforcer la conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats*, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait exiger que chaque bureau de district élabore, avant le début de chaque saison, un plan d'inspection qui prévoit un nombre suffisant d'inspections planifiées selon le niveau de priorité, et exiger que chaque bureau effectue les inspections pour la saison concernée conformément à ce plan.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) souscrit à la recommandation du vérificateur général et reconnaît l'importance d'une approche stratégique pour orienter les efforts d'inspection et évaluer les résultats en matière de conformité. Dans le cadre de son Initiative de renouvellement de la conformité, le Ministère examine son approche de planification annuelle de la conformité et de production de rapports pour de multiples programmes, dont le programme des ressources agrégats. Il envisage notamment de se doter d'un processus et de critères clairs pour déterminer le nombre d'inspections nécessaires dans chaque district en fonction des priorités, de définir les responsabilités liées à l'exécution des inspections et d'utiliser des outils modernes pour documenter les efforts d'inspection et suivre les résultats. La mise en œuvre devrait commencer en 2024-2025.

4.1.4 Rapports d'inspection souvent incomplets ou de piètre qualité

Les inspecteurs du Ministère doivent remplir un rapport après chaque inspection d'un puits d'extraction ou d'une carrière d'agrégats. Notre examen de ces rapports d'inspection de 2012 à 2022 révèle que bon nombre d'entre eux sont incomplets ou de piètre qualité.

Les rapports d'inspection sont divisés en six sections et comprennent une dernière section pour ajouter des notes. Chacune des six sections contient des éléments qu'un inspecteur doit examiner (voir la **figure 15**). Pour chaque élément examiné, l'inspecteur doit cocher une case indiquant si les activités sont conformes, non conformes, ne s'appliquent pas ou non inspectées pour cet élément particulier.

Nous avons demandé les rapports d'inspection de toutes les inspections planifiées effectuées de 2012 à 2022 pour 80 exploitations d'agrégats sélectionnées au hasard dans quatre bureaux (20 exploitations de

Figure 15 : Éléments désignés pour inspection dans un modèle d'inspection d'exploitations d'agrégats*

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Section	Éléments à inspecter
Généralités	• Panneaux d'identification, barrières, entrée/sortie.
Fonctionnement	• Bermes, distances de recul, emplacement des piles de stockage, hauteurs du flanc d'excavation, arbres à moins de cinq mètres du flanc d'extraction, profondeur de l'extraction, bâtiments, découverture, réhabilitation progressive, remblai inerte, sous-cavage du front de taille, poteaux d'angle du système de localisation GPS, démarcation des limites.
Équipement	• Groupe malaxeur d'asphalte, postes de béton, concasseur portatif, concasseur permanent, lavoir, machines de criblage.
Environnement	• Pompage et décharge de l'eau, excavation de fossés, permis de prélèvement d'eau, autorisation environnementale pour le bruit, rejets et déchets, ferraille, poussière, stockage de carburant, accord ou permis en vertu de la *Loi sur les espèces en voie de disparition*. • Distances de recul pour les terres marécageuses, les terres boisées ou les zones d'intérêt naturel et scientifique d'importance provinciale.
Recyclage	• Asphalte (asphaltage récupéré), béton, verre, briques, scories, bardeaux d'asphalte.
Rapports de surveillance	• Surveillance de l'eau, du bruit, du souffle, plan de gestion adaptative.
Autres/notes	• Tout autre élément jugé nécessaire pour assurer la conformité. Un espace pour consigner les commentaires généraux.

* Les éléments ne s'appliquent pas tous aux activités d'extraction d'agrégats.

Figure 16 : Problèmes relevés par notre Bureau dans un échantillon* de rapports d'inspection du Ministère, 2012 à 2022

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Bureau du Ministère				
Problème	**Aurora**	**Bancroft**	**Guelph**	**Thunder Bay**	**Global**
Pourcentage de sites pour lesquels des rapports n'ont pas pu être fournis à notre Bureau	0	55	10	25	**23**
Parmi les rapports fournis :					
Pourcentage des rapports dans lesquels il manquait un élément important	40	64	50	17	**39**
Pourcentage de rapports sans note	27	0	8	25	**20**
Pourcentage de rapports sans photo (où des mesures correctives étaient requises)	65	67	42	37	**50**

* Notre échantillon comprenait 80 sites choisis au hasard, dont 20 de chacun des quatre bureaux du Ministère de quatre districts différents.

chacun). Trois des quatre bureaux n'ont pas été en mesure de nous fournir des rapports d'inspection pour tous les sites sélectionnés (voir la **figure 16**). Parmi les rapports d'inspection que nous avons reçus, nous avons relevé un certain nombre de problèmes liés à la qualité et à l'exhaustivité des renseignements. Dans l'ensemble, nous avons constaté que :

- 39 % des rapports ne démontraient pas que tous les éléments importants avaient été couverts par l'inspection. Bien qu'il ne soit pas nécessaire d'inspecter tous les éléments de la liste à chaque inspection, notre Bureau a relevé plusieurs éléments importants qui devraient normalement faire l'objet de l'inspection dans tous les cas (comme les bornes de délimitation et les barrières), mais qui n'avaient pas été systématiquement marqués comme ayant été inspectés. Nous constatons que le formulaire d'inspection numérique attribue par défaut la valeur « non inspecté » à chaque élément. Par conséquent, il n'est pas possible pour notre Bureau, le personnel ministériel qui examine les rapports ou tout membre du public qui demande un rapport de vérifier que tous les éléments importants ont bel et bien été inspectés.
- Dans 20 % des rapports, aucune note n'était jointe, de sorte qu'il était difficile de déterminer le but ou le résultat de l'inspection. Lorsqu'aucune note n'est ajoutée, il est également difficile de savoir pourquoi certains éléments d'une activité n'ont pas été inspectés.
- 50 % des rapports d'inspection qui exigeaient la prise de mesures correctives ne comprenaient pas de photographies, comme l'exigent les procédures du Ministère. Il est important de prendre des photographies d'un site inspecté afin de documenter l'état d'une exploitation au moment de l'inspection et pour démontrer les cas de non-conformité. Sans photographies, il est également difficile de suivre les progrès au fil du temps, surtout si les inspections successives ne sont pas effectuées par le même inspecteur. S'il ne dispose pas de photographies, l'inspecteur subséquent aura du mal à confirmer tout cas de non-conformité et à déterminer si la situation s'est détériorée ou améliorée.

Nous avons également constaté que dans le cas d'un bureau, 45 % des rapports d'inspection indiquaient que le site était « conforme », même s'ils indiquaient que certains éléments n'étaient pas conformes et précisaient les mesures correctives à prendre.

RECOMMANDATION 3

Pour que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts dispose de dossiers d'inspection exacts et fiables afin d'éclairer les activités de conformité et d'améliorer le programme, le Ministère devrait

élaborer et mettre en oeuvre des processus garantissant que les dossiers d'inspection sont remplis de façon uniforme, complète et appropriée.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) souscrit à la recommandation et reconnaît l'importance de veiller à ce que le personnel opérationnel continue d'apprendre et de collaborer afin que les efforts d'inspection des exploitations d'agrégats et de surveillance de la conformité soient déployés de façon uniforme et complète dans tous les districts et qu'ils soient bien documentés. Le Ministère examinera le matériel de formation et le mettra à jour, au besoin, pour s'assurer que le personnel est outillé pour effectuer les inspections et remplir correctement les dossiers d'inspection.

4.2 Mesures d'application de la loi liées aux cas de non-conformité

4.2.1 Taux élevés de non-conformité dans les sites d'extraction d'agrégats

Nous avons constaté que le taux de non-conformité dans l'ensemble du secteur était élevé, et ce, plus que dans tout autre secteur de programme du Ministère.

Jusqu'en 2017-2018, le Ministère faisait le suivi du taux annuel de conformité de ses divers secteurs de programme. En 2018, le Ministère a publié son dernier rapport annuel sur les mesures du rendement portant sur la période du 1er avril 2017 au 31 mars 2018. Ce rapport indiquait que, d'après 1 693 inspections effectuées en 2017-2018, le taux de conformité des puits d'extraction et des carrières d'agrégats était de 38 %, ce qui est comparable au taux des trois années précédentes. À titre de comparaison, le Ministère a constaté que ce taux de conformité était considérablement inférieur à celui obtenu par d'autres secteurs de programme du Ministère, notamment les secteurs de la foresterie (91 %) et l'exploration, l'extraction et la production de pétrole (67 %).

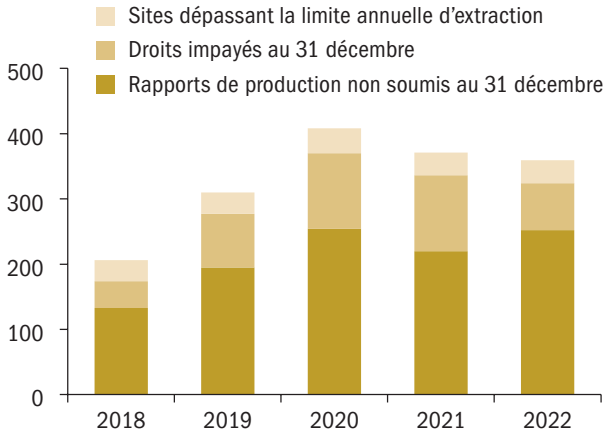
Le Ministère a cessé de faire le suivi des taux annuels globaux de conformité pour les secteurs de programme en 2018, car il ne s'agissait plus d'une priorité. Comme le Ministère ne faisait plus de suivi ni ne produisait de rapports, nous avons compilé les données de toutes les inspections de puits d'extraction et de carrières d'agrégats effectuées par le Ministère de 2018 à 2022. À partir de ces données, nous avons calculé le taux de conformité (le pourcentage de sites inspectés jugés satisfaisants par le Ministère) au cours de ces cinq années, et constaté qu'il était demeuré faible, fluctuant entre 36 % et 52 %. Au cours de la même période de cinq ans, les inspecteurs ont repéré au total 1 750 sites non conformes.

En plus des violations relevées lors des inspections, des violations à la Loi peuvent aussi être relevées par la SRAO. Tous les détenteurs d'autorisation doivent soumettre des rapports de production à la SRAO au plus tard le 31 janvier de chaque année et payer les droits au plus tard le 15 mars en fonction des volumes déclarés ou les droits minimums établis, selon le montant le plus élevé. Le défaut d'un titulaire d'autorisation de fournir un rapport de production (qui est exigé même si aucun agrégat n'a été produit), de payer des droits annuels ou de respecter les limites d'extraction annuelles énoncées dans son autorisation constitue dans chacun des cas une violation de la Loi. La SRAO est chargée de fournir au Ministère des rapports sur la conformité des exploitants à ces exigences, tandis que le Ministère est responsable de l'application de la loi.

Comme il est indiqué à la **section 2.3.1**, la SRAO fournit au Ministère un rapport mensuel sur les exploitants dont les rapports de production ou les droits annuels n'ont pas encore été soumis. La SRAO présente également des rapports annuels au Ministère sur les exploitants qui déclarent des volumes d'extraction supérieurs à leurs quantités autorisées. La SRAO a signalé que 206 cas de ces trois types de non-conformité restaient non réglés à la fin de 2018; en 2022, ce nombre a augmenté de 74 % pour atteindre 359 cas (voir la **figure 17**). Entre 2018 et 2022, la SRAO a signalé un total de 1 654 cas de ces types de violations.

Figure 17 : Nombre de cas de non-conformité déclarés au ministère des Richesses naturelles et des Forêts par la Société ontarienne de gestion des ressources en agrégats, 2018 à 2022

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario



4.2.2 Le Ministère portait rarement des accusations malgré les taux élevés de non-conformité

Malgré les taux élevés de non-conformité relevés à maintes reprises par les inspecteurs du Ministère et signalés par la SRAO (voir la **section 4.2.1**), nous avons constaté que les inspecteurs utilisaient rarement un outil de conformité clé : les renvois à la Direction de l'application des règlements pour porter des accusations et, en fin de compte, imposer des amendes. Dans le cas des infractions mineures, les accusations peuvent donner lieu à l'imposition d'une amende pouvant atteindre 750 $. Dans le cas des infractions plus graves, les accusations peuvent prendre la forme d'assignations à comparaître en cour, ce qui peut entraîner une poursuite judiciaire et des amendes pouvant atteindre 1 000 000 $. Bien que toutes les violations ne justifient pas la prise de mesures par la Direction de l'application des règlements, et qu'il soit préférable de remédier à de nombreuses violations au moyen de mesures comme l'éducation, l'absence d'une menace raisonnable d'application de la loi pourrait encourager la non-conformité. En effet, le taux élevé et répété de non-conformité chez les exploitants d'agrégats prête à penser qu'ils ne craignent pas de faire l'objet d'éventuelles mesures en cas de non-respect de la Loi, du règlement et d'autres exigences. L'absence de mesures d'application de la loi mine non seulement l'objet de la Loi « de surveiller et réglementer l'exploitation des agrégats », mais accroît également le risque de répercussions négatives sur les collectivités avoisinantes et l'environnement.

Bien que le Ministère dispose de divers outils de conformité (voir l'**annexe 10**), nous avons examiné tout particulièrement les renvois effectués par les inspecteurs des agrégats du Ministère à la Direction de l'application des règlements pour porter des accusations, une mesure qui constitue un outil clé pour encourager et garantir la conformité. Les inspecteurs de tous les bureaux de district ont effectué un total de 26 renvois à la Direction de l'application des règlements de 2018 à 2022. Ces renvois, qui s'établissent en moyenne à cinq par année, représentent moins de 1 % des 3 404 violations relevées dans les puits d'extraction et les carrières d'agrégats et documentés dans les rapports d'inspection du Ministère (1 750) ou les rapports de la SRAO (1 654) au cours de la même période.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, bien que les cas de non-conformité n'exigent pas nécessairement la prise de mesures d'application, la politique interne du Ministère stipule explicitement que le Ministère doit porter des accusations (ce qui peut entraîner des amendes) si un exploitant dépasse considérablement le tonnage d'extraction autorisé. Quoi qu'il en soit, nous avons examiné les dossiers de 2018 à 2022 des cas signalés au Ministère par la SRAO et nous avons constaté que trois entreprises avaient dépassé de plus de 1 000 % leur limite annuelle d'extraction et l'une l'avait dépassée de 1 800 %. Nous avons constaté que, dans les trois cas, le Ministère n'avait pas effectué de renvoi aux fins d'application de la loi, de sorte que le Ministère n'avait pas enquêté sur ces infractions ni porté d'accusations contre ces entreprises relativement à ces violations.

Comme il est mentionné à la **section 4.1.1**, des intervenants externes ont exprimé des préoccupations quant à l'insuffisance de la capacité du Ministère de renforcer la conformité. Bien que la Direction de l'application des règlements du Ministère comprenne

209 agents de protection de la nature sur le terrain (après avoir pourvu avec succès 25 nouveaux postes en 2022), les bureaux de district chargés d'inspecter les puits d'extraction et les carrières d'agrégats affichent des taux de roulement du personnel élevés et des postes d'inspecteurs vacants. Par conséquent, la capacité de la Direction de l'application des règlements de faire respecter les exigences aux sites d'extraction d'agrégats est limitée, en partie, par la capacité des bureaux de district de repérer et de renvoyer les cas de non-conformité.

4.2.3 Les outils et les pratiques d'application de la loi sont trop faibles pour décourager les violations

Nous avons constaté que les outils et pratiques d'application de la loi du Ministère peuvent être inefficaces pour obliger les exploitants d'agrégats à se conformer à la Loi et qu'ils sont peu incités à corriger les violations.

Par exemple, le Ministère a reconnu dans des documents internes qu'il avait une difficulté particulière à percevoir les droits sur les agrégats impayés et que ses outils d'application existants ne sont pas toujours les plus efficaces pour régler les comptes en souffrance. Nous avons analysé les données de la SRAO sur les droits sur les agrégats impayés de 2018 à 2022 et constaté qu'au 31 décembre 2022, 432 sites n'avaient pas payé leurs droits sur les agrégats annuels, comme l'exige la Loi, au moins à une occasion au cours des cinq années précédentes; de ce nombre, 41 n'avaient pas payé leurs droits sur les agrégats annuels à chacune de ces cinq années. Nous avons également analysé les amendes imposées au cours des cinq dernières années pour des droits en souffrance et constaté que le Ministère n'avait imposé que deux amendes pour cette violation, pour un total combiné de 1 230 $. Le total des amendes imposées ne représente que 0,4 % des droits sur les agrégats impayés de 327 676 $ qui, selon la SRAO, demeuraient impayés au 31 décembre 2022. Le montant total des droits impayés est encore plus élevé; 649 rapports de production attendus depuis les 5 dernières années n'avaient toujours pas été reçus à la fin de 2022 de sorte que la SRAO n'avait pas pu calculer les droits payables par ces exploitants.

Non seulement le Ministère porte rarement des accusations en vue de recouvrer des droits impayés, mais il ne perçoit pas non plus d'intérêts sur les droits sur les agrégats en souffrance, même si la Loi lui confère le pouvoir de le faire. L'imposition d'intérêts sur les droits impayés est un mécanisme couramment utilisé dans tous les domaines financiers pour encourager le paiement rapide des droits. Cette mesure est utilisée par le Ministère lui-même dans le cas des droits sur le bois en souffrance, payables à la Couronne.

De plus, la SRAO audite aussi la tenue des dossiers et l'établissement des rapports par les exploitants et fournit des copies de son rapport d'audit au Ministère. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas de procédure pour assurer un suivi systématique des lacunes relevées dans les évaluations de la SRAO. La SRAO s'est dite préoccupée par le fait que le Ministère ne fait pas de suivi auprès des exploitants, en particulier ceux qui ne se conforment pas à la Loi qui exige qu'ils tiennent des dossiers détaillés contenant les renseignements appropriés. En omettant de surveiller la tenue de dossiers et la production de rapports appropriés, et de prendre des mesures d'application en cas de non-conformité, le Ministère court le risque que les exploitants sous-déclarent les volumes d'agrégats extraits et, par conséquent, paient des droits inférieurs à ceux exigibles.

En 2022, le Ministère a instauré l'utilisation de procès-verbaux pour imposer des amendes aux contrevenants à la Loi de manière plus efficace, sans recourir à des poursuites judiciaires exigeantes en ressources. Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer l'efficacité de cette mesure, nous avons constaté que l'amende maximale est relativement modique, de sorte que la non-conformité à l'exigence de verser les droits annuels n'entraîne qu'une faible pénalité. Un procès-verbal pour défaut de payer les droits sur les agrégats annuels (d'un minimum de 394 $) est assorti d'une amende de 300 $, et l'exploitation d'un site sans un permis ou une licence entraîne une amende de 750 $.

À titre de comparaison, l'amende maximale pour avoir voyagé à bord du Réseau GO sans avoir payé le tarif de 3,70 $ est de 200 $, ce qui représente plus de 50 fois le coût du respect des règles tarifaires.

Les sanctions administratives pécuniaires constituent un autre type d'outil d'application de la loi qui peut être utilisé pour décourager la non-conformité et, à l'instar des procès-verbaux, elles ne nécessitent pas de poursuites judiciaires exigeantes en ressources. Par exemple, le Ministère impose des sanctions administratives pécuniaires pour les violations par le secteur forestier de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*, mais ne les applique pas pour les violations de la *Loi sur les ressources en agrégats*. Contrairement à la limite maximale faible des procès-verbaux, le Ministère peut imposer des amendes beaucoup plus élevées par le biais de sanctions administratives pécuniaires dans les cas de violation de la réglementation de l'industrie forestière. À titre d'exemple, un procès-verbal dressé pour exploitation sans licence ou permis d'extraction d'agrégats est assorti d'une amende de 750 $ alors que la sanction administrative pour la récolte de bois sans licence est de 15 000 $, ou cinq fois la valeur des ressources forestières récoltées, soit le montant le plus élevé des deux. De plus, contrairement aux procès-verbaux, les amendes imposées par voie de sanction administrative pécuniaire ne peuvent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux, une particularité qui peut en faire un outil de conformité plus efficace. Comme il est mentionné à la **section 4.2.1**, le Ministère a constaté que le taux de conformité de son programme en environnement forestier était beaucoup plus élevé que celui de son programme des ressources en agrégats.

4.2.4 Le Ministère ne contraint pas à payer toutes les amendes

Lorsque les organismes de réglementation imposent des amendes substantielles en cas de non-conformité, ils pénalisent non seulement les activités illégales, mais ils communiquent également à l'industrie réglementée que la non-conformité ne sera pas tolérée, ce qui peut aider à décourager la non-conformité future. Toutefois, ces avantages sont perdus si l'on ne fait pas exécuter avec rigueur les paiements. Nous avons relevé des cas d'amendes impayées pour des violations à des sites exploitant des puits d'extraction et des carrières d'agrégats, et nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de mécanisme pour faire exécuter le paiement des amendes.

Les paiements des amendes imposées en cas de violation de la Loi, d'une loi provinciale, sont perçus avec les paiements rattachés à toutes les autres infractions provinciales et non par le Ministère. Depuis 2002, il incombe aux municipalités ontariennes de percevoir les amendes imposées en cas d'infraction provinciale. En 2011, l'Association ontarienne des commissions de services policiers (l'Association) avait signalé que les municipalités n'étaient pas préparées ou n'avaient pas les ressources nécessaires pour percevoir les amendes impayées et que le montant des amendes impayées avait augmenté considérablement. L'Association rapporte toutefois avoir réussi à percevoir les paiements de contraventions de stationnement et d'amendes liées aux caméras d'intersection ainsi qu'aux droits de péage sur l'autoroute 407. Ce succès s'explique par le fait que le ministère des Transports a mis en place un processus permettant aux municipalités de lui signaler ces amendes impayées afin qu'il puisse refuser de valider la plaque d'immatriculation d'un véhicule associé à des amendes impayées. L'Association a aussi connu un certain succès quant aux suspensions de permis de conduire par le ministère des Transports dans les cas d'autres infractions comme les excès de vitesse. En revanche, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts ne dispose pas d'un mécanisme permettant aux municipalités de lui signaler les amendes impayées afin qu'il puisse suspendre les permis et licences d'extraction d'agrégats ou refuser leur reconduction.

Nous avons analysé les données fournies par le ministère du Procureur général sur les amendes impayées dans le secteur des puits d'extraction et des carrières d'agrégats. Les données faisaient état d'amendes totalisant 217 940 $ imposées en vertu de la Loi qui demeuraient impayées en décembre 2022 et qui remontaient jusqu'à 1991. Les données indiquaient

également que trois entreprises qui détiennent chacune une licence ou un permis d'extraction d'agrégats actif doivent 81 000 $; ces amendes ont été imposées entre 2011 et 2013.

RECOMMANDATION 4

Afin d'encourager la conformité et d'appliquer la *Loi sur les ressources en agrégats* de manière efficace, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- effectuer un suivi centralisé des données annuelles sur la conformité d'après les résultats des inspections du Ministère et les rapports de la Société des ressources en agrégats de l'Ontario;
- examiner les processus et pratiques du Ministère pour que le personnel des bureaux de district effectue des renvois à la Direction de l'application des règlements et, selon les résultats de l'examen, apporter des changements à ses politiques et pratiques de conformité et d'application de la loi;
- percevoir des intérêts sur les droits et les redevances annuels en souffrance;
- examiner et adopter les outils d'application supplémentaires nécessaires pour régler les cas de non-conformité;
- déterminer des options pour renforcer la capacité d'exécution des paiements des amendes aux municipalités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) reconnaît qu'un suivi centralisé des données sur la conformité aiderait à appuyer les efforts visant à garantir la conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats*. Le Ministère a entrepris un examen des systèmes internes utilisés pour faire le suivi des activités actuelles de surveillance de la conformité et d'application de la loi, et des résultats obtenus.

Le Ministère entreprendra un examen des outils et processus d'observation de la *Loi sur les ressources en agrégats* et étudiera des avenues pour les améliorer. Il élaborera une orientation à l'intention du personnel sur le processus de renvoi aux fins de l'application de la loi afin de renforcer l'appui à la prise de décisions dans les cas de non-conformité.

Le Ministère souscrit à la recommandation d'imposer de l'intérêt sur les droits et redevances en souffrance et, conformément aux directives du gouvernement, il collaborera avec la Société des ressources en agrégats de l'Ontario pour examiner les options possibles.

Le Ministère examinera des options pour renforcer la capacité d'inciter au paiement des amendes aux municipalités.

4.3 Auto-inspection et autodéclaration par les exploitants

4.3.1 Le Ministère ne met pas en application les exigences relatives aux rapports d'évaluation de la conformité

Le personnel du Ministère a informé notre Bureau que l'approche de conformité volontaire (voir la **section 2.2.2**) vise à encourager les exploitants à déclarer, à divulguer et à corriger de façon proactive, tout problème de non-conformité. Le Ministère cherche à encourager les exploitants à divulguer volontairement les cas de non-conformité au motif qu'ils seront récompensés par la clémence du Ministère, tandis que les exploitants qui ne divulguent pas volontairement des problèmes ultérieurement mis au jour à la suite de plaintes ou d'inspections ministérielles seront, en théorie, pénalisés plus sévèrement. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas mis en place de processus pour s'assurer que cette approche atteint l'objectif d'encourager les exploitants à déclarer leurs données de façon appropriée.

Nous avons constaté que le Ministère ne disposait pas d'une base de données centralisée ni d'un mécanisme normalisé pour faire le suivi des rapports produits en retard ou remplis de façon appropriée. Le Ministère encourage les titulaires d'autorisation à soumettre leurs rapports au moyen du Portail

d'information sur les richesses naturelles centralisé accessible en ligne; toutefois, les rapports peuvent également être soumis aux bureaux du Ministère par courriel, par télécopieur ou en déposant ou en postant une copie papier. Nous avons alors constaté que chaque bureau avait élaboré ses propres processus internes de réception et de suivi de ces rapports. Bien que le personnel de certains bureaux que nous avons visités ait élaboré des bases de données très détaillées qui permettent de faire un suivi efficace des rapports reçus et du contenu des renseignements autodéclarés, d'autres bureaux utilisent des tableurs de base offrant différents degrés de fonctionnalité.

Nous avons examiné les dossiers de 2022 dans quatre bureaux du Ministère et constaté que ces rapports n'avaient pas toujours été reçus à temps. (Nous nous sommes consacrés exclusivement aux rapports de 2022 parce que trois des quatre bureaux n'ont pas été en mesure de confirmer la réception de tous les rapports soumis en 2020 et 2021 en raison de défis en matière de dotation et de technologie pendant la pandémie de COVID-19.) Dans l'ensemble, en mai 2023, nous avons constaté que 25 % des 1 030 exploitants relevant de la compétence des quatre bureaux n'avaient pas soumis de rapport pour 2022, soit plus de sept mois après la date limite (30 septembre 2022). Au bureau de Bancroft, 46 % des rapports requis n'avaient pas été soumis, tandis qu'aux bureaux de Guelph, de Thunder Bay et d'Aurora il manquait respectivement 32 %, 3 % et 2 % des rapports requis.

Nous avons également examiné tous les rapports reçus par le Ministère au cours des trois dernières années relativement à 20 exploitations actives choisies au hasard dans quatre bureaux ministériels, afin d'en déterminer l'exhaustivité. Nous avons constaté que 15 % des rapports étaient incomplets ou de piètre qualité. Par exemple, certains rapports comportaient des sections laissées vides. D'autres semblaient être des copies exactes des rapports des années précédentes, tandis que d'autres n'incluaient pas les croquis requis lorsque des mesures correctives étaient requises ou que des travaux de réhabilitation étaient effectués.

De plus, le rapport d'évaluation de la conformité n'exige pas que les exploitants confirment avoir déposé leur rapport de production annuel auprès de la SRAO et payé leurs droits annuels. Comme il est mentionné à la **section 4.2.1**, les taux de non-conformité à ces exigences sont élevés et le Ministère s'en remet à la SRAO pour repérer les exploitants qui ne se conforment pas aux exigences. L'inclusion de cette exigence dans le rapport d'évaluation de la conformité pourrait servir d'incitatif supplémentaire à soumettre des rapports et à payer des droits en temps voulu.

Enfin, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas imposé de suspension aux exploitants qui n'avaient pas soumis leurs rapports à temps ou ne les avaient tout simplement pas soumis. En examinant les procédures utilisées par le personnel ministériel pour traiter les rapports tardifs ou incomplets, nous avons constaté des incohérences entre les quatre bureaux. Plus précisément, les bureaux ne prévoyaient pas les mêmes délais avant l'envoi des lettres d'avis de suspension aux exploitants qui n'ont pas soumis leur rapport. Pour l'année de déclaration 2022, un bureau a commencé à envoyer des lettres aussi tôt que le 14 octobre, soit deux semaines après la date limite de réception des rapports. Deux autres bureaux les ont envoyées en février et en mai 2023, soit quatre et sept mois, respectivement, après la date limite.

La Loi stipule que le défaut de soumettre un rapport avant la date limite entraînera une suspension immédiate et automatique réputée du permis ou de la licence d'exploitation. Toutefois, aucun de ces quatre bureaux n'a pris quelque mesure supplémentaire que ce soit pour faire respecter la suspension autre que l'envoi d'une lettre, comme l'exécution d'une visite sur place pour confirmer l'arrêt des activités. En outre, nous avons constaté que les suspensions réputées n'étaient pas documentées dans les bases de données centrales du Ministère. Cela soulève un risque que les sites qui détiennent une licence réputée suspendue continuent d'exploiter leurs activités. Lors de notre examen de 80 sites dans quatre bureaux de district, nous avons constaté que 11 sites avaient continué de produire des agrégats en 2021, même s'ils n'avaient jamais soumis de rapport d'autoévaluation pour 2020, ce qui aurait dû entraîner une suspension automatique.

RECOMMANDATION 5

Pour que les rapports annuels d'évaluation de la conformité servent d'outil efficace pour garantir la conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats*, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait mettre en oeuvre des procédures uniformisées dans tous les bureaux de district pour :

- assurer un suivi systématique de la date de réception des rapports d'évaluation de la conformité;
- examiner les rapports d'évaluation de la conformité en temps opportun et de manière approfondie pour repérer les rapports qui sont en retard, incomplets ou remplis de manière inappropriée;
- imposer la suspension des exploitants qui ne se conforment pas aux exigences en matière de rapports et consigner l'état de suspension dans les systèmes internes du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) prend acte de la recommandation et convient qu'il est important d'adopter une approche uniforme et normalisée pour la prestation du programme des ressources en agrégats dans l'ensemble des régions et districts.

Le Ministère examinera des options pour faire le suivi des taux de présentation des rapports annuels d'évaluation de la conformité, et de la qualité de ceux-ci, et pour tirer parti des systèmes existants du Ministère pour recueillir les renseignements requis auprès de la collectivité réglementée et faire le suivi des renseignements fournis.

Le Ministère examinera des possibilités de formation à l'intention du personnel afin de mieux le renseigner sur les options appropriées de mise en conformité des titulaires de permis et des titulaires de licence qui omettent de soumettre un rapport d'évaluation de la conformité ou soumettent un rapport incomplet.

Le Ministère examinera les procédures existantes relative à la suspension automatique du permis ou de la licence des titulaires qui ne soumettent pas de rapport annuel d'évaluation de la conformité et examinera des options pour améliorer son suivi auprès de ceux-ci et son suivi interne.

4.4 Droits d'extraction d'agrégats probablement trop bas pour couvrir les coûts du programme

Le Ministère a pour objectif de recouvrer intégralement les coûts de son programme des ressources en agrégats. En d'autres termes, le Ministère vise à recouvrer le coût total de tous les services qu'il fournit dans le cadre du programme des ressources en agrégats – y compris les coûts d'examen des demandes d'autorisation, des inspections et du renforcement de la conformité – à partir des droits liés aux agrégats. Toutefois, nous avons constaté que le barème de droits établi par le Ministère pour l'extraction d'agrégats n'était probablement pas suffisant pour couvrir les coûts de l'administration du programme existant, et encore moins pour couvrir les coûts supplémentaires nécessaires à la réalisation efficace du mandat prescrit par la Loi.

En 2014, le Ministère a entrepris un processus de mise à jour de son barème de droits pour tenter de recouvrer intégralement les coûts de la prestation future du programme. Le Ministère a déterminé qu'il devrait évaluer la capacité requise pour s'acquitter efficacement de son mandat en vertu de la Loi par l'entremise du programme. À la suite de consultations auprès des intervenants, le Ministère a instauré en 2019 un nouveau barème tarifaire qui augmenterait les revenus et indexerait tous les droits pour tenir compte de l'inflation.

Le Ministère estimait alors que ces changements se traduiraient par des revenus annuels de 7,96 millions de dollars pour la province. Il estimait également que la province recevrait environ 100 000 $ par année en droits supplémentaires liés à des demandes et en frais connexes. En revanche, à partir des données financières de 2015-2016, le Ministère a estimé que la

province consacrait environ 9,91 millions de dollars par année à des activités liées à la gestion des ressources en agrégats, à l'exclusion des coûts liés aux agrégats d'autres ministères. L'augmentation des revenus ne couvrirait donc qu'environ 80 % des coûts de son programme. Le Ministère a reconnu que même si l'augmentation des droits annuels ne permettait pas de recouvrer intégralement les coûts, il s'agirait tout de même d'un pas dans cette direction.

Par ailleurs, le Ministère a reconnu que les dépenses associées à l'exécution du programme des ressources en agrégats augmenteraient après la mise en œuvre des autres modifications qu'on proposait alors d'apporter aux politiques. Cependant, trois ans plus tard, le Ministère n'a toujours pas été en mesure d'indiquer à notre Bureau le coût annuel de la prestation de son programme.

Comme indiqué à la **section 4.1** et à la **section 4.2**, de nombreux intervenants, y compris ceux de l'industrie des agrégats, ont exprimé des préoccupations au sujet de la capacité insuffisante du Ministère de mener des inspections et de renforcer la conformité. Certains membres de l'industrie ont affirmé que les mesures d'application limitées du Ministère avaient contribué à un manque de confiance du public et à un mouvement d'opposition aux projets de puits d'extraction et de carrières d'agrégats. Cette préoccupation semble suffisamment importante pour que les organismes représentant les exploitants et les municipalités, d'importants utilisateurs d'agrégats, réclament de majorer les droits sur les agrégats pour financer un plus grand nombre d'interventions d'application de la loi. En 2012, l'Ontario Stone, Sand & Gravel Association et les municipalités qui produisent le plus d'agrégats en Ontario ont formé un comité pour plaider en faveur d'une intensification des activités d'application de la loi par le Ministère, financée notamment par des droits sur les agrégats majorés. En 2021, malgré l'augmentation des droits en 2019, les deux groupes ont réitéré leur soutien continu à l'adoption de cette approche par le Ministère.

Outre ces préoccupations voulant que les droits sur les agrégats soient trop bas pour appuyer les activités d'inspection et d'application de la loi du Ministère, les droits peuvent aussi être trop bas pour appuyer d'autres objectifs du programme, notamment de conserver les ressources en agrégats et d'encourager le recyclage des agrégats, comme il est indiqué dans l'Énoncé de politique provinciale (voir la **section 4.7.2**).

RECOMMANDATION 6

Pour s'acquitter de manière efficace du mandat qui lui est conféré par la *Loi sur les ressources en agrégats*, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- évaluer le coût total de fonctionnement du programme des ressources en agrégats actuel de la province et déterminer les ressources supplémentaires nécessaires pour garantir une application adéquate des politiques sur les agrégats;
- examiner des options pour recouvrer la totalité des coûts du programme, y compris ceux liés à l'intensification des activités d'application de la loi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) prend acte de cette recommandation et reconnaît l'importance de disposer de ressources suffisantes pour mettre en oeuvre le programme des ressources en agrégats. Le Ministère évaluera l'ensemble des coûts du programme et examinera des options pour recouvrer ces coûts dans le cadre de la modernisation future du programme des ressources en agrégats.

4.5 Réhabilitation définitive

4.5.1 Le Ministère ne disposait d'aucun processus pour s'assurer que les sites d'extraction d'agrégats sont réhabilités rapidement une fois que les activités d'extraction ont cessé.

L'Énoncé de politique provinciale de l'Ontario stipule que pour « reconnaître le caractère provisoire de

l'extraction », les puits d'extraction et les carrières d'agrégats doivent être réhabilités pour permettre l'utilisation future des terres. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait pas mis en place de mécanismes pour s'assurer que l'extraction d'agrégats constitue, en pratique, une utilisation provisoire des terres et que les sites sont rapidement rétablis pour être utilisés à des fins productives une fois les activités d'extraction terminées.

Bien que la réhabilitation définitive soit requise en vertu de la Loi une fois l'extraction terminée, le titulaire de l'autorisation est celui qui détermine à quel moment les activités d'extraction sont terminées. Par conséquent, le Ministère ne peut établir de calendrier clair indiquant à quel moment il peut faire appliquer l'exigence voulant qu'un titulaire d'autorisation entreprenne les travaux de réhabilitation définitive du site.

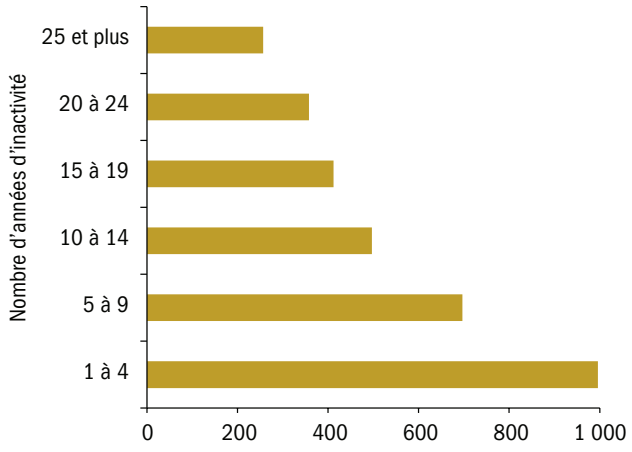
En outre, le titulaire de l'autorisation se trouve incité, dans une certaine mesure, à conserver sa licence ou son permis d'extraction d'agrégats, même s'il n'extrait plus activement des agrégats, plutôt qu'à procéder à une réhabilitation complète et à remettre son permis ou sa licence. La réhabilitation peut entraîner des coûts considérables, selon les particularités du site et les exigences du plan d'implantation. Par exemple, en 2022, la Société des ressources en agrégats de l'Ontario (SRAO) a dépensé en moyenne 37 549 $ par hectare pour réhabiliter les sites conformément aux exigences de base en matière de remblayage et de revégétalisation. En revanche, les droits annuels de maintien d'un permis ou d'une licence pour un site d'extraction d'agrégats inactif sont inférieurs à 800 $.

Bien que de nombreux exploitants d'agrégats réhabilitent correctement leurs sites et rétablissent rapidement les terres pour qu'elles puissent être utilisées à des fins productives une fois les activités d'extraction terminées, nous avons constaté que de nombreux sites, partout dans la province, n'avaient pas remis leur permis ou leur licence, même s'ils n'exploitaient plus d'activités d'extraction. Nous avons analysé les données relatives aux activités d'extraction fournies par la SRAO et constaté que 1 524 sites n'avaient déclaré aucune activité d'extraction d'agrégats au cours des 10 dernières années, au moins (voir la **figure 18**). De ce nombre, 257 sites n'ont déclaré aucune activité d'extraction d'agrégats au cours des 25 dernières années (depuis 1998). Les sites qui sont restés inactifs pendant au moins 10 ans représentent plus de 25 000 hectares de terres, soit environ la taille de Brampton, en Ontario.

Certes, un site peut demeurer inactif pendant plusieurs années pour des raisons valables autres que l'épuisement de la ressource à extraire du puits ou de la carrière. Un site peut demeurer inactif parce qu'il n'offre pas le type ou la qualité précis d'agrégats demandés par le marché local à un moment donné (et les coûts d'expédition d'agrégats lourds vers des marchés plus éloignés peuvent être prohibitifs), mais ils peuvent quand même renfermer des gisements d'autres agrégats qui pourraient être utilisés pour des projets futurs. Toutefois, dans le cas de ces sites demeurés inactifs pendant de nombreuses années, le risque est qu'ils aient terminé leurs activités d'extraction, dans les faits, et qu'ils évitent d'investir pour la réhabilitation. En tolérant l'inactivité des sites pendant des périodes prolongées, sans veiller à une réhabilitation définitive, on déroge du principe voulant que l'extraction d'agrégats soit une utilisation provisoire des terres, l'un

Figure 18 : Nombre de sites d'extraction d'agrégats inactifs

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario



des principes clés de la gestion des agrégats énoncés dans l'Énoncé de politique provinciale.

RECOMMANDATION 7

Afin d'ajouter foi à la reconnaissance par l'Énoncé de politique provinciale du fait que l'extraction d'agrégats est une utilisation provisoire des terres et de s'assurer que les terres perturbées sont rapidement rétablies en vue de leur utilisation ultérieure à des fins productives, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait élaborer et mettre en oeuvre une stratégie d'évaluation des sites demeurés inactifs depuis plus de 10 ans et s'assurer que les sites où les activités d'extraction ont cessé sont réhabilités et que les licences ou les permis les visant sont remis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) souscrit à cette recommandation et procède actuellement à une analyse des sites d'extraction d'agrégats de l'Ontario en cours de réhabilitation et inactifs. Le Ministère souligne que la réhabilitation progressive et la réhabilitation définitive sont des obligations légales associées à toute autorisation en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats*. Entre 2013 et 2022, environ 8 000 hectares de terres ont été réhabilités et les licences ou permis visant ces terres ont été remis. Les taux d'appauvrissement des ressources en agrégats des exploitations individuelles varieront en fonction des conditions du marché, de la proximité des grands centres de population et de la demande pour certains produits d'agrégats.

4.5.2 Le Ministère ne prescrit pas de mesure de surveillance à long terme pour s'assurer que la réhabilitation définitive des sites d'extraction d'agrégats est réussie

Une fois que le Ministère accepte la remise d'une licence ou d'un permis d'extraction d'agrégats, le titulaire d'autorisation n'a plus d'obligations, en vertu de la Loi, à l'égard de la propriété visée. Toutefois, dans certains cas, il est impossible de déterminer dans l'immédiat si les mesures de réhabilitation du terrain ont été pleinement efficaces. Par conséquent, la surveillance à long terme est considérée comme une pratique exemplaire pour garantir le succès de la réhabilitation. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'exige pas que les titulaires d'autorisation surveillent leurs mesures de réhabilitation à plus long terme avant d'approuver les demandes de remise.

Comme discuté à la **section 2.2.4**, un titulaire d'autorisation peut demander la remise de sa licence ou de son permis une fois qu'il estime que la réhabilitation d'un site est terminée. La réhabilitation complète signifie que le site a été remblayé, que la couche supérieure du sol a été remplacée et que le terrain a été revégétalisé, de sorte qu'il est rétabli à son état d'origine ou dans un état semblable aux terres avoisinantes. Dans le cas des sites où il y a eu extraction sous la nappe phréatique, la réhabilitation complète consiste habituellement à créer un lac ou un étang et à revégétaliser la zone environnante. Si la réhabilitation est conforme aux spécifications énoncées dans la Loi, le règlement et le plan d'implantation du titulaire de l'autorisation, un inspecteur des agrégats peut accepter la demande de remise du permis ou de la licence.

Plusieurs anciens puits d'extraction et d'anciennes carrières d'agrégats de l'Ontario ont été réhabilités avec succès. Ils ont été rétablis à leur utilisation antérieure ou pour être utilisés à de nouvelles fins productives. Par exemple, après la fin des activités d'extraction dans une gravière à Fonthill, les nouvelles techniques utilisées lors de la réhabilitation progressive et de la réhabilitation définitive ont permis la croissance de cultures spécialisées sur le site, dont des cultures de pêches, de cerises et de poires. Un autre exemple est une ancienne gravière d'Hamilton qui a été réhabilitée pour faire partie de la collection de jardins de rocaille horticoles des Jardins botaniques royaux. Au cours de notre audit, nous avons visité plusieurs sites réhabilités avec succès, y compris une ancienne gravière près de Cambridge qui a été convertie en une exploitation aquacole pour l'élevage de la truite arc-en-ciel. Toutefois, les mesures de réhabilitation exigent à la

fois du temps et de l'argent, et tous les exploitants ne font pas preuve du même niveau de soin et de diligence dans l'accomplissement de ces efforts.

Par conséquent, il est important d'exercer une surveillance à long terme du site pour évaluer pleinement l'efficacité des mesures de réhabilitation. Par exemple, il peut être nécessaire de surveiller le nombre de populations d'une espèce pour déterminer si l'habitat faunique a été rétabli. Il peut aussi être nécessaire de surveiller les niveaux de productivité du sol pour déterminer si un ancien site agricole a pu effectivement être rétabli pour servir de nouveau de terres agricoles. La surveillance à long terme peut également détecter des répercussions imprévues qui ne deviennent apparentes que plus tard, par exemple si les efforts de revégétalisation ne produisent pas les résultats escomptés ou si le remblayage entraîne des changements indésirables dans les configurations de drainage des eaux.

La SRAO, qui est responsable de la réhabilitation des puits d'extraction et des carrières existantes en Ontario (voir la **section 4.5.3**), surveille les sites qu'elle réhabilite et y effectue des visites pendant une période de deux à cinq ans (selon le site et l'accès accordé par les propriétaires fonciers) après la réhabilitation pour vérifier l'aménagement du sol et s'assurer que le site demeure végétalisé et que la réhabilitation est couronnée de succès.

En 2008, la SRAO, qui est également responsable d'offrir de l'éducation et de la formation sur la réhabilitation aux parties intéressées, a publié des lignes directrices sur les pratiques exemplaires en matière de réhabilitation des puits d'extraction et des carrières d'agrégats. Ces pratiques exemplaires indiquaient que la surveillance et la production de rapports devaient faire partie de tous les plans de réhabilitation, même lorsque cela n'est pas exigé par la loi. De même, le rapport intitulé Le point sur les ressources en agrégats en Ontario publié en 2010 par le Ministère indiquait que la surveillance à long terme des sites réhabilités constituait une pratique exemplaire. Malgré cette orientation, la surveillance à long terme n'est pas requise en Ontario. Toutefois, dans le cadre des modifications réglementaires apportées en 2020, le Ministère pourrait exiger que les demandeurs qui désirent extraire des agrégats dans une zone agricole à fort rendement poursuivent leur surveillance une fois la réhabilitation définitive terminée. Bien qu'il s'agisse d'une étape positive, elle est trop récente pour évaluer si elle est mise en œuvre de manière efficace.

RECOMMANDATION 8

Afin de s'assurer que les mesures de réhabilitation définitive des puits d'extraction et des carrières d'agrégats ont été efficaces, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait élaborer et mettre en œuvre des procédures pour confirmer, au moment de la remise des autorisations, que les mesures de réhabilitation définitive ont été couronnées de succès et n'ont pas entraîné de conséquences imprévues.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) reconnaît l'importance de s'assurer que la réhabilitation des puits d'extraction et des carrières d'agrégats est réussie. Le Ministère examinera la politique et les procédures actuelles relatives à l'inspection et à la détermination qu'un permis ou une licence visant un site d'extraction d'agrégats peut être remis. Le Ministère examinera des mesures pour renforcer la capacité du personnel de déterminer que la réhabilitation définitive a été effectuée conformément au plan d'implantation du titulaire de permis ou du titulaire de licence.

4.5.3 La SRAO progresse dans la réhabilitation des anciens sites sur les terres privées, mais le Ministère ne vérifie pas si les anciens sites sur les terres de la Couronne ont été réhabilités

Les travaux menés depuis près de 30 ans par le Ministère et la SRAO afin de réhabiliter les anciens sites ont permis de réhabiliter la plupart des anciens sites hautement prioritaires sur des terres privées (à l'exception des sites où la SRAO s'est vue refuser l'accès). À titre de comparaison, nous avons constaté

que le Ministère ne vérifiait pas si les anciens sites sur les terres de la Couronne ont été réhabilités ou sont en voie de l'être. Cette négligence n'inspire pas la confiance du public quant à l'efficacité avec laquelle le Ministère remplit son rôle dans la gestion des terres de la Couronne, qui sont destinées à être utilisées par tous les Ontariens.

De 1990 (date d'entrée en vigueur de la Loi) jusqu'en 1997, la réhabilitation des anciens sites relevait de la responsabilité du Ministère. Le Ministère a créé un inventaire des sites et élaboré un système d'évaluation pour établir l'ordre de priorité des sites à réhabiliter en tenant compte de l'accès et de la sécurité du public, des risques pour l'environnement, ainsi que de la taille et de la visibilité des projets. Par exemple, les sites à priorité élevée peuvent abriter des terrains en pente instables, des eaux profondes, des falaises verticales et être facilement accessibles au public, tandis que les sites à faible priorité peuvent abriter des terrains dont la pente est plus graduelle et qui sont moins facilement accessibles au public. En 1997, la réhabilitation des anciens sites a été prise en charge par la SRAO et le Programme de gestion des puits et carrières d'agrégats abandonnés a été créé (voir la **section 2.3.3**).

Depuis la création du programme, 643 anciens sites sur plus de 905 hectares de terres privées ont été réhabilités. Cela comprend 25 sites à priorité élevée, 508 sites à priorité moyenne et 72 sites à priorité faible, et 20 sans cote de priorité. En octobre 2023, 1 659 dossiers demeuraient ouverts dans la base de données de la SRAO. Ceux-ci comprenaient 22 sites à priorité élevée, 1 161 sites à priorité moyenne, 374 sites à priorité faible et 102 sites à priorité indéterminée. Malgré leur statut prioritaire, la SRAO a déclaré qu'elle n'était pas en mesure d'entreprendre des travaux de réhabilitation sur les 22 autres sites à priorité élevée parce que les propriétaires fonciers privés actuels refusent de lui accorder l'accès aux sites.

La Loi attribue à la SRAO la responsabilité de la réhabilitation des puits d'extraction et des carrières existants, mais elle n'indique pas explicitement que les sites existants sur les terres privées et les terres de la Couronne sont visés. À ce jour, la SRAO n'a réhabilité que les anciens sites situés sur des terres privées.

En 2018, le règlement pris en application de la Loi, qui énonce la façon de répartir les droits sur les agrégats, a été modifié pour permettre qu'une partie des droits sur les agrégats annuels payés par les titulaires de permis (pour l'extraction sur les terres de la Couronne) soit affectée au programme. Auparavant, seule une partie des droits sur les agrégats annuels payés par les titulaires de licence (pour l'extraction sur des terres privées) était versée à ce programme. Toutefois, le Ministère n'a jamais enjoint à la SRAO d'élargir ses efforts, et il n'a pas pris de décision définitive d'ajouter officiellement des sites existants sur les terres de la Couronne aux responsabilités en matière de réhabilitation de la SRAO.

En vertu de la *Loi sur les terres publiques*, le Ministère est responsable de la gestion des terres publiques, ou de la Couronne. Toutefois, le Ministère dispose de renseignements limités sur les emplacements des anciens sites sur les terres de la Couronne et n'a pas tenté de déterminer le niveau de risque que représentent ces sites pour la sécurité publique. Comme il a été mentionné précédemment, la SRAO dispose d'une vaste base de données qui comprend des renseignements limités sur les anciens sites situés sur les terres de la Couronne (acquis grâce à ses propres travaux et à des renseignements historiques fournis par le Ministère). Le Ministère nous a informés que, comme 30 ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur les ressources en agrégats*, il a tenu pour acquis que de nombreux sites se sont revégétalisés et que les bureaux de district avaient déjà traité les risques pour la sécurité dans leurs régions.

RECOMMANDATION 9

Pour atténuer les risques associés aux anciens sites d'extraction d'agrégats sur les terres de la Couronne, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait collaborer avec la Société des ressources en agrégats de l'Ontario pour :

- mettre à jour et préciser la responsabilité de la réhabilitation des anciens sites sur les terres de la Couronne;
- déterminer l'emplacement des anciens sites sur les terres de la Couronne, et les évaluer, notamment d'en déterminer le niveau de risque pour la sécurité publique, et entreprendre la réhabilitation des sites à risque élevé dans la mesure du possible.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts prend acte de la recommandation et, sous la direction du gouvernement, collaborera avec la Société des ressources en agrégats de l'Ontario pour clarifier les rôles et les responsabilités en ce qui a trait à l'identification et à la réhabilitation des sites d'extraction d'agrégats abandonnés à risque élevé situés sur des terres de la Couronne.

4.6 Approvisionnement et demande en agrégats

4.6.1 Le Ministère ne vérifie pas l'exactitude des données sur l'approvisionnement

Nous avons relevé des problèmes de qualité des données sur lesquelles se sont appuyées des études commandées par le Ministère pour estimer l'approvisionnement en agrégats en Ontario. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas mis en place de processus pour vérifier l'exactitude de ces données. Il est important de bien comprendre la disponibilité de réserves en agrégats (l'approvisionnement non extrait) ainsi que les tendances de la demande et de l'utilisation de ces ressources aux échelles locale et régionale afin que le gouvernement de l'Ontario puisse prendre des décisions éclairées sur la façon dont il gère ses ressources en agrégats.

La Loi stipule que le Ministère peut, dans le cadre de l'application de la Loi, entreprendre diverses études sur l'approvisionnement et la demande en agrégats. Pour faciliter la collecte de ces renseignements importants, le Ministère avait commandé cinq études de l'approvisionnement et la demande en agrégats et la dernière a été achevée en 2016. L'étude de 2016 portait sur la région élargie du Golden Horseshoe. Il est important de comparer l'approvisionnement et la demande en agrégats dans une région particulière, par opposition à l'ensemble de la province, parce que les agrégats sont généralement recherchés le plus près possible de l'endroit où ils seront utilisés, afin de réduire au minimum les répercussions du transport d'agrégats lourds sur de longues distances. L'étude s'est concentrée sur la grande région du Golden Horseshoe parce qu'il s'agit de la région de la province où le besoin d'agrégats est le plus élevé.

L'étude de 2016 estimait que la région utiliserait 111 millions de tonnes d'agrégats par année au cours des 20 prochaines années. Elle avait aussi estimé que la région disposait d'un approvisionnement de 3 337 millions de tonnes (545 millions de tonnes dans des carrières visées par une licence et 2 792 millions de tonnes dans des puits d'extraction visés par une licence). Les estimations de l'étude semblaient indiquer que l'approvisionnement total disponible était plus que suffisant pour répondre à la demande future durant les deux prochaines décennies (2 220 millions de tonnes).

Toutefois, l'expert-conseil qui a mené l'étude avait mis en garde contre le fait de considérer ces estimations générales comme une indication réaliste de l'approvisionnement disponible. Il avait mentionné un degré élevé d'incertitude quant aux données sur l'approvisionnement en raison des limites de l'information utilisée pour estimer la quantité, la qualité et le type de ressources en agrégats dans le sous-sol.

L'étude de 2016 avait utilisé des plans d'implantation (qui décrivent les zones d'extraction et les profondeurs des puits d'extraction et des carrières visés par une licence), des photos aériennes de 2002 (les plus récentes disponibles à l'époque), des données altimétriques et des renseignements géologiques de base pour estimer les quantités et les types de réserves en agrégats. Toutefois, les exploitants d'agrégats n'avaient pas participé à l'étude, ce qui avait limité la capacité de combler les lacunes dans les données au

moyen d'évaluations précises des types et de la qualité des réserves disponibles sur les sites des exploitants. Par ailleurs, aucune vérification sur le terrain n'avait été effectuée dans le cadre de l'étude (comme le prélèvement d'échantillons dans des zones ouvertes du site ou des trous de forage forés dans des zones encore inexploitées) pour évaluer le type et la qualité des réserves en agrégats non extraites.

L'expert-conseil avait donc recommandé qu'en plus de mettre à jour les estimations en fonction de renseignements plus récents dès qu'ils deviennent disponibles, une vérification sur le terrain devait être effectuée pour améliorer la qualité des données. En janvier 2023, le Ministère a commandé une étude actualisée de l'approvisionnement et la demande en agrégats pour la région élargie du Golden Horseshoe. Celle-ci devrait être achevée d'ici décembre 2023. Le contrat prévoit d'utiliser des photos aériennes plus à jour et d'interroger les membres de l'industrie sur les différents types d'agrégats, ainsi que sur les quantités et la qualité des agrégats dans leurs réserves individuelles. Contrairement à l'étude précédente, le Ministère a cherché de façon proactive à obtenir l'appui de l'industrie pour mener à bien cette étude, une démarche qui promet d'améliorer l'information qu'il recueille sur les réserves en agrégats.

Toutefois, nous avons constaté que l'enquête auprès de l'industrie était à participation volontaire et anonyme, afin de garantir la confidentialité de l'identité des exploitants d'agrégats. Une enquête anonyme et à participation volontaire qui ne comporte pas de mécanisme de vérification des données crée un risque élevé de déclaration incomplète et inexacte. Il existe d'autres façons d'obtenir des données de meilleure qualité tout en continuant de répondre aux préoccupations de l'industrie en matière de confidentialité. Par exemple, le Ministère exige déjà que les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats fournissent à la SRAO des données confidentielles sur l'extraction des agrégats. Elles sont auditées par la SRAO et rendues publiques de façon agrégée à l'échelle municipale et non par site. Toutefois, le Ministère n'exige pas que l'industrie déclare de la même façon des données sur les réserves encore inexploitées sur les sites d'extraction d'agrégats. De plus, le contrat relatif à l'étude de 2023 ne prévoyait pas non plus de vérification sur le terrain aux fins du contrôle de la qualité.

4.6.2 Le manque d'information accessible au public sur l'approvisionnement et la demande contribue aux préoccupations du public

Nous avons constaté que le Ministère ne fournissait pas de renseignements au public et aux intervenants pour brosser un tableau détaillé et exact de l'approvisionnement et la demande en agrégats. L'Énoncé de politique provinciale de l'Ontario indique clairement qu'il n'est pas exigé que la demande de ressources en agrégats soit démontrée avant d'accroître l'approvisionnement disponible. Toutefois, en l'absence d'information sur l'approvisionnement et la demande, de nombreux intervenants ont conclu qu'il y a une surabondance d'agrégats dont l'extraction a déjà été approuvée. Cette perception contribue à soulever une opposition fréquente aux projets de puits d'extraction et de carrières nouveaux ou élargis. En publiant des renseignements plus détaillés et exacts sur l'approvisionnement et la demande en agrégats, le Ministère pourrait favoriser des discussions plus éclairées et, éventuellement, réduire les conflits entre l'industrie, les groupes communautaires, les municipalités et d'autres intervenants.

Comme il est mentionné à la **section 4.6.1**, l'étude la plus récente (2016) de l'approvisionnement et la demande semblait suggérer que l'offre disponible dans la grande région du Golden Horseshoe (3 337 millions de tonnes) était plus que suffisante pour répondre à la demande pour les deux prochaines décennies (2 220 millions de tonnes). Toutefois, l'étude estimait également que seulement 1 470 millions de tonnes (44 %) des réserves totales étaient de grande qualité, mais le Ministère n'a pas publié cette information en ligne. Le personnel du Ministère avait jugé que la version complète du rapport était volumineuse et très technique, et avait plutôt choisi de n'en publier qu'un résumé du rapport, qui ne comprenait ni estimation ni description des réserves de grande qualité.

Des renseignements détaillés sur le type et la qualité des agrégats disponibles par rapport à la demande permettent de dresser un contexte instructif de l'enjeu. Les agrégats sont offerts en différentes tailles, formes et compositions chimiques. Différentes utilisations finales exigent différents types et différentes qualités d'agrégat. Par exemple, les projets de construction d'immeubles en hauteur et d'autoroutes utilisent uniquement du béton et de l'asphalte de grande qualité, en règle générale, ce qui peut réduire les coûts futurs d'entretien et de réparation. Les agrégats de qualité moindre peuvent être utilisés comme matériau de base (sous la surface) pour les routes et même pour remblayer les trous.

À défaut de disposer de renseignements détaillés sur l'approvisionnement et la demande, les intervenants se tournent vers les renseignements disponibles d'autres sources. Par exemple, les données accessibles au public sur le tonnage d'extraction annuel montrent que les titulaires d'autorisation extraient habituellement un tonnage inférieur à leurs limites maximales autorisées. Cette information peut indiquer que l'approvisionnement approuvé dépasse la demande en agrégats. Toutefois, le tonnage annuel maximal admissible est inclus dans une licence ou un permis pour atténuer les répercussions de l'exploitation d'agrégats, notamment en limitant la circulation locale des camions; il n'indique pas la quantité d'agrégats disponibles sur un site.

En 2022, une coalition d'organismes environnementaux (comprenant Environmental Defence, le Conseil des Canadiens, Water Watchers et le Wilderness Committee) a demandé un moratoire sur l'autorisation de nouveaux sites d'extraction d'agrégats en Ontario, faisant valoir que le Ministère avait déjà approuvé l'extraction d'une quantité d'agrégats 13 fois plus élevée que la quantité réellement extraite chaque année et que, par conséquent, aucun autre puits d'extraction ou aucune autre carrière n'est nécessaire. Plusieurs municipalités, y compris celles dont le volume d'extraction d'agrégats est le plus élevé en Ontario, dans leurs limites municipales (par exemple, Caledon, Halton Hills et Milton) ont également exprimé leur appui à un moratoire. La coalition rejette l'affirmation de l'industrie voulant qu'il y ait une pénurie de réserves en agrégats de grande qualité, ce qui indique un manque de données publiques à l'appui.

RECOMMANDATION 10

Pour améliorer la confiance du public, mieux éclairer les décisions du gouvernement et appuyer des discussions plus éclairées avec et entre les intervenants, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- mettre en œuvre des processus pour obtenir des données exactes et complètes, y compris sur les quantités, les types et la qualité de l'approvisionnement disponible en agrégats;
- déterminer un intervalle régulier pour la mise à jour des données sur l'approvisionnement et la demande; et
- publier régulièrement en ligne toutes les données non confidentielles sur l'approvisionnement et la demande en agrégats, y compris sur les quantités estimatives, les types et la qualité de l'approvisionnement en agrégats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) est d'accord avec cette recommandation. À l'avenir, le Ministère retiendra les services d'experts-conseils en ingénierie de premier plan de l'industrie et collaborera avec le Ministère et l'industrie pour mettre en œuvre des technologies modernes afin de fournir des données plus exactes et complètes sur l'approvisionnement. Les estimations pour l'étude à venir ont été établies à partir des meilleures images satellites disponibles et des données LiDAR (données sur le relief obtenues par laser) afin de créer des estimations des réserves pour plusieurs centaines de sites dans la région élargie du Golden Horseshoe. L'étude de l'approvisionnement et de la demande à venir est complétée par des enquêtes sur la qualité de plus de 100 exploitations individuelles et s'appuie sur

l'information et les données existantes recueillies dans le cadre d'études approfondies antérieures.

Le Ministère reconnaît également l'importance d'effectuer un examen régulier de la disponibilité des ressources en agrégats pour répondre à la demande du marché.

En ce qui concerne la demande actuelle du marché pour les agrégats, chaque titulaire de licence ou de permis d'extraction d'agrégats doit rendre compte de la production annuelle afin que la demande annuelle soit bien documentée et comprise.

Le Ministère procède à des mises à jour de l'approvisionnement et de la demande sur une base régulière et continuera de le faire. Ces dernières années, des études portant sur l'approvisionnement en agrégats et les questions connexes ont été publiées en 2009 et en 2016, et une autre devrait être achevée en 2023. L'étude de 2023 comprendra une évaluation plus détaillée de la disponibilité des agrégats sur une base géographique.

Le Ministère s'efforce de rendre publics tous les renseignements non confidentiels. De façon générale, le Ministère publiera sur son site Web, ou communiquera s'il en reçoit la demande, tous les renseignements non exclusifs, y compris les quantités estimatives, les types et la qualité de l'approvisionnement disponible.

4.7 Agrégats recyclés

Les agrégats recyclés comprennent le béton concassé et l'asphalte pour chaussée qui sont traités et réutilisés dans d'autres projets de construction. Les agrégats peuvent être recyclés dans les puits d'extraction et les carrières, lesquels sont réglementés par le Ministère. Le recyclage peut également se faire dans des installations de recyclage d'agrégats distinctes, qui ne relèvent pas de la compétence du Ministère.

S'il est de qualité suffisante, l'agrégat recyclé peut être utilisé à la place de l'agrégat vierge. Son utilisation peut réduire le besoin d'exploiter des puits d'extraction et des carrières nouveaux ou élargis et les répercussions environnementales et sociales associées à l'extraction d'agrégats vierges. Le recyclage des agrégats permet également de détourner les déchets de construction des sites d'enfouissement. Toutefois, le recyclage des agrégats dans un puits ou une carrière peut également prolonger la durée de vie d'un site d'extraction d'agrégats et peut entraîner des répercussions sur les zones voisines et l'environnement.

L'Énoncé de politique provinciale de l'Ontario stipule que les ressources en agrégats doivent être conservées dans la mesure du possible, notamment par le recyclage des agrégats. Bien que le Ministère n'ait pas à lui seul le pouvoir d'accroître l'utilisation d'agrégats recyclés en Ontario, il joue un rôle de premier plan dans la gestion des agrégats de la province. Ainsi, en 2007, le Ministère a élaboré une politique dans laquelle il s'est engagé à encourager « la réduction, la réutilisation et le recyclage des agrégats dans toutes les facettes de ses partenariats » avec l'industrie, les ministères et d'autres intervenants.

4.7.1 Le Ministère a manqué d'estimations précises sur l'utilisation des agrégats recyclés

Selon la plus récente estimation du Ministère, 13 millions de tonnes d'agrégats recyclés sont utilisées chaque année, ce qui équivaut à 7 % de l'utilisation totale d'agrégats en Ontario. Toutefois, l'estimation du Ministère porte sur l'année 2006, il y a près de deux décennies. L'absence de données récentes limite la capacité du Ministère d'évaluer les tendances en matière d'offre et d'utilisation d'agrégats recyclés et de prendre des décisions éclairées en matière de gestion des agrégats.

L'expert-conseil qui a fourni l'estimation de 2006 au Ministère avait prévenu que l'Ontario ne disposait pas de méthode ou de système pour effectuer un suivi efficace de l'utilisation des matières recyclées. Il avait recommandé au gouvernement une approche qui comprenait l'élaboration de lignes directrices sur la façon d'assurer le suivi des matériaux, la création d'une base de données en ligne à l'intention des organismes publics (comme les administrations municipales) pour saisir de l'information sur leur utilisation d'agrégats

recyclés, et la production de rapports annuels pour promouvoir les avantages du recyclage d'agrégats.

En 2018, le Ministère a élaboré un plan pour sonder les exploitants d'agrégats afin de recueillir des données sur les agrégats recyclés importés et sur les agrégats recyclés exportés de leurs sites. Ce travail n'a toutefois pas abouti suite à un changement de gouvernement en 2018.

En avril 2021, le Ministère a commencé à exiger que les titulaires d'autorisation ayant de nouvelles activités de recyclage d'agrégats déclarent la quantité de matières recyclées qui sortent de leurs sites. Toutefois, cette exigence de déclaration exclut la grande majorité des sites où s'effectue le recyclage des agrégats. L'exigence ne s'applique pas aux sites qui ont été autorisés à recycler les agrégats avant avril 2021 ni aux sites où les agrégats sont recyclés à l'extérieur d'un puits ou d'une carrière. Ainsi, seulement 1 000 tonnes de matières recyclées ont été déclarées en 2022. Cette valeur déclarée représente 0,01 % de l'estimation (la plus récente) de l'utilisation annuelle d'agrégats recyclés en Ontario établie par le Ministère en 2006.

Au moment de notre audit, le Ministère commandait une mise à jour de l'étude sur l'approvisionnement et la demande en agrégats (voir la **section 4.6**). Toutefois, le contrat relatif à cette étude ne comprenait pas de travaux de mise à jour des données sur les agrégats recyclés comme source d'approvisionnement. Cette omission reflète l'accent mis par le Ministère sur la satisfaction de la demande en agrégats de l'Ontario en approuvant de nouveaux puits d'extraction et de nouvelles carrières plutôt qu'en recourant à des solutions de rechange comme le recyclage.

RECOMMANDATION 11

Pour prendre des décisions éclairées au sujet des agrégats recyclés, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait collaborer avec d'autres ministères pertinents pour :

- mettre en oeuvre un système de suivi des principales sources d'approvisionnement et de l'utilisation d'agrégats recyclés en Ontario;
- rendre compte régulièrement des résultats au public sous forme de sommaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) prend acte de la recommandation et la communiquera aux autres ministères qui réglementent l'utilisation de granulats recyclés provenant d'un puits d'extraction ou d'une carrière d'agrégats autorisée. Il est important de signaler que le recyclage d'agrégats n'exige pas d'autorisation en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* lorsqu'il est effectué à l'extérieur d'un puits d'extraction ou d'une carrière (p. ex. sur des sites où le recyclage est autorisé par la municipalité).

Le Ministère examinera la possibilité de faire le suivi des agrégats recyclés dans des puits d'extraction ou des carrières. Toutefois, le fait d'exiger des exploitants qu'ils déclarent les matières recyclées à chaque site alourdirait le fardeau réglementaire imposé à l'industrie et ne permettrait de rendre compte que d'une partie des activités de recyclage des agrégats en Ontario.

4.7.2 Les faibles droits rattachés à l'extraction de matières vierges incitent peu à utiliser des agrégats recyclés

Dans certaines administrations, les gouvernements imposent des droits pour l'extraction d'agrégats vierges, mais n'en imposent pas pour la production d'agrégats recyclés. Cette mesure peut contribuer à rendre l'utilisation d'agrégats recyclés plus rentable que l'utilisation d'agrégats vierges. Bien que l'Ontario n'impose des droits que pour l'extraction d'agrégats vierges, nous avons constaté que ces droits n'étaient pas suffisamment élevés pour offrir un incitatif financier important à l'utilisation d'agrégats recyclés.

De nombreux facteurs influent sur le coût des agrégats recyclés et, par conséquent, leur compétitivité économique par rapport aux agrégats vierges. Par exemple, l'achat d'agrégats recyclé provenant d'une source située à proximité du lieu d'utilisation prévu peut contribuer à réduire le coût du transport par

comparaison à l'achat d'agrégats vierges provenant d'un puits ou d'une carrière éloignés qui doivent être transportés par camion. En revanche, les processus rigoureux d'élimination des contaminants et de contrôle de la qualité peuvent rendre les agrégats recyclés plus coûteux que les matériaux vierges.

Une étude commandée en 2022 par la Toronto and Area Road Builders Association a analysé les avantages potentiels de l'utilisation d'agrégats recyclés dans les projets d'infrastructure. L'étude estimait que le coût de livraison de l'agrégat vierge de « classe A » pour fabriquer des routes et des stationnements dans quatre sites de la région du Grand Toronto varierait de 22 $ à 24 $ la tonne. Elle a également estimé que les agrégats recyclés pourraient coûter 8 $ la tonne de moins (à savoir, entre 14 $ et 16 $ la tonne) si les coûts de transport pouvaient être réduits en achetant ces matériaux d'un site situé plus près du projet au lieu d'utiliser des matériaux vierges provenant de puits ou de carrières plus éloignés. Le fait d'éviter de payer des droits sur les agrégats peut certes être considéré comme un autre avantage de l'utilisation d'agrégats recyclés, mais les auteurs de l'étude n'ont pas mentionné cet avantage potentiel. Les droits sur les agrégats de l'Ontario ne représentaient qu'environ 1 % à 3 % du coût estimé d'achat d'agrégats vierges dans l'étude.

En revanche, le Royaume-Uni applique des droits d'extraction beaucoup plus élevés pour encourager l'utilisation d'agrégats recyclés plutôt que vierges. En 2023, les droits appliqués au Royaume-Uni à l'extraction d'agrégats vierges sont d'environ 3,20 $ la tonne, soit environ 14 fois plus élevés que ceux appliqués en 2023 par l'Ontario pour l'extraction de ces agrégats (0,23 $ la tonne). Les objectifs explicites des droits du Royaume-Uni sont de réduire les coûts environnementaux associés à l'exploitation de carrières, de réduire la demande d'agrégats vierges et d'encourager l'utilisation de matériaux de remplacement dans la mesure du possible. Bien qu'un certain nombre de facteurs puissent contribuer aux taux de recyclage plus élevés du Royaume-Uni, il convient de souligner que l'utilisation d'agrégats recyclés au Royaume-Uni (qui représente environ 25 % de l'utilisation totale d'agrégats) est plus de trois fois plus élevée que les 7 % estimés en Ontario.

4.7.3 Le Ministère a fait peu de progrès pour éliminer les obstacles à l'utilisation d'agrégats recyclés

Malgré l'engagement du Ministère à encourager l'utilisation d'agrégats recyclés, nous avons constaté qu'il avait fait peu de progrès dans l'élimination des obstacles à l'adoption accrue des agrégats recyclés par les consommateurs.

Plusieurs obstacles entravent l'utilisation des agrégats recyclés, notamment des obstacles de nature technique. Par exemple, les agrégats vierges sont généralement choisis pour les applications de haute performance, comme l'asphalte résistant à l'orniérage, parce qu'ils offrent une plus grande assurance de pouvoir respecter des normes de qualité élevées. On craint également que l'agrégat recyclé soit contaminé par des matières étrangères, ce qui peut en compromettre la sûreté et le rendement. Par exemple, il y a un risque que des barres d'armature métalliques et d'autres déchets de démolition entrent dans la composition du béton concassé.

Un autre obstacle est la réticence de certains utilisateurs d'agrégats à les utiliser en raison d'un manque d'information ou d'éducation. Plusieurs études ont mis en évidence le besoin de renforcer les efforts d'éducation et de sensibilisation dans ce domaine. Par exemple, en 2009, un expert-conseil du Ministère a constaté que les municipalités étaient peu encouragées à utiliser des agrégats recyclés et a recommandé une formation continue sur les avantages de l'agrégat recyclé. En 2018, la Toronto and Area Road Builders Association avait commandé une enquête auprès de 25 municipalités et constaté que les politiques municipales interdisent souvent ou limitent fortement l'utilisation d'agrégats recyclés dans les projets de construction. L'enquête a révélé que le rendement et la fiabilité étaient les principales préoccupations des municipalités. L'Association a

conclu qu'il existait une occasion d'encourager les municipalités à tirer parti des avantages qu'offre l'utilisation d'une plus grande quantité d'agrégats recyclés. Selon l'Association, les municipalités peuvent apprendre les unes des autres et du ministère des Transports, qui utilise de l'agrégat recyclé pour les autoroutes.

Un autre obstacle est lié aux préoccupations soulevées par certains intervenants au sujet du processus de recyclage des agrégats dans les puits d'extraction et les carrières. Le manque de données pour évaluer les risques du recyclage dans les sites d'extraction d'agrégats et l'absence de pratiques exemplaires pour atténuer ces risques contribuent à ces préoccupations.

Malgré les engagements antérieurs d'encourager le recyclage des agrégats et de fournir de l'information, le Ministère a fait très peu de progrès en ce sens. En 2007, le Ministère s'est engagé à encourager « la réduction, la réutilisation et le recyclage des agrégats dans toutes les facettes de ses partenariats avec le public, l'industrie de l'extraction des agrégats et les autres principaux ministères ». En 2014, le Ministère a réaffirmé que l'éducation et l'information sont les outils les plus efficaces pour accroître l'acceptation et l'utilisation des matériaux composés d'agrégats recyclés. Toutefois, en 2019, l'examen interne du Ministère de sa politique de recyclage des agrégats a révélé [traduction] qu'« aucun document d'orientation ou autre document [du Ministère] indiquant une initiative du Ministère visant à éduquer les intervenants ou à promouvoir les avantages du recyclage des agrégats n'a été recensé ».

En mai 2023, au cours de notre audit, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail multilatéral chargé de diffuser de l'information sur les agrégats recyclés. Dans le cadre de son mandat, ce groupe aidera à cerner les obstacles et à éclairer l'élaboration de pratiques exemplaires et de politiques pour appuyer l'accès aux agrégats recyclés en Ontario et leur utilisation. Le groupe prévoit de se réunir à quatre reprises sur une période de six mois; il s'est réuni pour la première fois en juin 2023 et a cerné les questions à aborder lors des trois prochaines réunions. Bien que ces réunions constituent une première étape importante, d'autres mesures seront nécessaires pour éliminer les obstacles cernés par le groupe de travail.

RECOMMANDATION 12

Pour appuyer l'utilisation accrue d'agrégats recyclés et de processus de recyclage responsables, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait collaborer avec les intervenants pour élaborer et mettre en oeuvre un plan visant à réduire les obstacles financiers et ceux liés au manque d'information et d'éducation et établir des pratiques exemplaires pour la production et l'utilisation d'agrégats recyclés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) prend acte de cette recommandation et travaille avec le ministère des Transports, le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, et le ministère des Affaires municipales et du Logement pour explorer les obstacles à l'utilisation d'agrégats recyclés en Ontario. Compte tenu des résultats obtenus, le Ministère collaborera avec d'autres ministères et intervenants concernés à l'élaboration d'un plan visant à réduire les obstacles et à établir des pratiques exemplaires.

4.8 Approbations des demandes de licences et permis d'extraction d'agrégats

4.8.1 Certains facteurs importants pourraient avoir été négligés parce que des examens techniques externes n'ont pas été effectués ou ont été effectués tardivement

Une partie importante du processus de demande est l'examen externe de la demande et des rapports techniques connexes par d'autres organismes possédant une expertise spécialisée pour évaluer les répercussions possibles du nouveau puits ou de la nouvelle carrière proposés et formuler des

commentaires à ce sujet. De nombreux organismes (comme la municipalité locale, l'office de protection de la nature et les ministères partenaires) reçoivent des copies de la demande, et leurs commentaires peuvent fournir de l'information utile au Ministère. Plus particulièrement, le Ministère s'en remet à l'expertise du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) pour la protection des espèces en péril, et à l'expertise du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (ministère de l'Agriculture) pour la conservation des terres agricoles. Nous avons examiné un échantillon de demandes et constaté que ces examens par des spécialistes n'étaient pas effectués de façon uniforme. L'absence d'une approche uniforme fait courir le risque que les organismes compétents n'examinent et ne commentent pas les facteurs importants inclus dans les rapports techniques, comme la protection des espèces en péril et la préservation des terres agricoles, pour toutes les autorisations.

Dans le cadre du processus d'examen externe, les demandeurs envoient leur demande, y compris les rapports techniques pertinents (voir l'**annexe 7**), à tous les organismes concernés aux fins d'examen et de commentaires. Tout organisme qui désire commenter la demande doit le faire durant la période de consultation prescrite de 60 jours. Le demandeur doit ensuite répondre à ces commentaires, notamment réviser la demande et le plan d'implantation. Le demandeur n'est pas tenu de répondre aux commentaires qui ne sont pas soumis dans le délai prescrit (à moins que la demande ne soit finalement transmise au Tribunal ontarien de l'aménagement du territoire, qui a le pouvoir discrétionnaire d'examiner les commentaires formulés en dehors de la période de commentaires officielle). Le demandeur soumet ensuite au Ministère une trousse d'information finale détaillant le travail effectué pour tenter de répondre à tous les commentaires reçus.

Nous avons examiné un échantillon de 15 trousses d'information finales provenant de demandes qui ont été approuvées en 2022 et vérifié si le ministère de l'Environnement (Direction des espèces en péril) et le ministère de l'Agriculture (Division des politiques) les avaient examinées et avaient fourni des commentaires pendant la période de consultation prescrite. Nous avons toutefois constaté que ces examens n'étaient pas effectués de façon uniforme et que des facteurs importants n'avaient pas été pris en compte ou abordés comme il se doit dans l'examen préalable à certaines autorisations.

Considérations relatives aux espèces en péril

Nous avons constaté que dans 4 (ou 27 %) des 15 trousses d'information, le ministère de l'Environnement n'avait pas du tout répondu à la demande du demandeur d'examiner la demande pour déterminer si elle soulevait des préoccupations concernant les espèces en péril, comme les espèces en voie de disparition ou menacées. Dans 6 autres trousses (ou 40 %), le ministère de l'Environnement a répondu à la demande passé le délai de consultation de 60 jours. Dans ces 6 cas, le ministère de l'Environnement a répondu en moyenne 184 jours (6 mois) après la date limite de consultation, accusant des retards variant de 26 à 455 jours.

En plus de la demande d'examen par le ministère de l'Environnement au moyen du processus de demande d'extraction d'agrégats, chaque site qui identifie l'habitat d'espèces menacées ou en voie de disparition déclenche également un examen par le ministère de l'Environnement en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*. Cet examen a pour but de veiller à ce que les activités proposées ne causent pas de préjudice à l'espèce ou à son habitat. Les activités continueront donc d'être examinées par le ministère de l'Environnement dans le cadre du processus de la *Loi de 2007 sur les espèces en péril*, mais de nombreuses préoccupations au sujet des espèces en péril pourront être réglées en modifiant les conditions du plan d'implantation pendant le processus de demande d'extraction d'agrégats. Lorsque des commentaires relatifs à la demande ne sont pas fournis, ou lorsqu'ils sont fournis longtemps une fois passé le délai réglementaire et tard durant la période au cours de laquelle le demandeur apporte des modifications à la lumière des commentaires reçus, il devient plus probable de rater l'occasion d'améliorer la demande

visant un projet et le plan d'implantation en fonction des commentaires d'experts.

Considérations agricoles

De même, les demandeurs doivent acheminer leur demande d'extraction d'agrégats au ministère de l'Agriculture même lorsque le demandeur a soumis un rapport d'évaluation des répercussions sur l'agriculture ou a proposé des activités d'extraction sur des terres agricoles à fort rendement (offrant la plus grande capacité de production agricole et les cultures de la plus grande qualité) sans planifier une réhabilitation du sol jusqu'à sa qualité agricole antérieure. Nous avons examiné les cinq trousses d'information finales de 2022 qui ont été envoyées au ministère de l'Agriculture aux fins de commentaires. Nous avons constaté que dans deux (ou 40 %) des cinq trousses, le ministère de l'Agriculture n'avait pas répondu à la demande de commentaires et que dans le cas de l'une (1) des trousses (20 %), le ministère de l'Agriculture avait formulé des commentaires 123 jours (quatre mois) après la fin de la période de consultation.

Contrairement à l'examen des répercussions sur les espèces en péril qui est déclenché pour toutes les demandes qui indiquent des répercussions sur l'habitat d'espèces menacées ou en voie de disparition, le seul moment où un demandeur doit tenter de répondre aux commentaires sur les considérations d'ordre agricole est s'il les a soulevées pendant la période de consultation. Par conséquent, si le ministère de l'Agriculture ne respecte pas la date limite de consultation ou ne répond pas aux demandes d'examen, il y a un risque que les demandes d'exploitation qui dégraderont les terres agricoles soient approuvées sans imposer de conditions pour réduire au minimum les répercussions.

RECOMMANDATION 13

Pour que les précieux commentaires d'experts d'autres organismes soient intégrés aux conditions assortissant les licences et permis d'extraction d'agrégats afin d'atténuer les répercussions négatives des nouveaux puits d'extraction et nouvelles carrières proposées, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait collaborer avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et tout autre organisme compétent pour garantir un examen complet des demandes de licence et de permis d'extraction d'agrégats dans les délais prescrits.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) convient que les commentaires d'experts des organismes d'examen sont un apport important à l'élaboration d'une nouvelle autorisation d'extraction d'agrégats. Plus tôt cette année, le Ministère a consulté le personnel du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs et du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour expliquer en détail le processus d'autorisation d'exploitation d'agrégats et souligner l'importance de formuler des commentaires dans les délais prescrits. Le Ministère s'est engagé à explorer d'autres possibilités avec ces ministères, ainsi qu'avec d'autres organismes en mesure de formuler des commentaires qui ont exprimé un intérêt à mieux comprendre la façon de participer au processus d'autorisation, pour garantir l'exécution d'un examen complet des demandes de permis et de licences dans les délais prescrits.

4.8.2 Les répercussions cumulatives ne sont pas prises en compte dans les autorisations

Certaines régions de l'Ontario, comme les cantons de North Dumfries et de Puslinch et la ville de Caledon, sont naturellement riches en dépôts d'agrégats de sorte que plusieurs puits d'extraction et carrières visés par une licence sont situés à proximité. Par exemple, durant notre audit, nous avons visité un secteur de Cambridge où 11 puits étaient situés à moins de 2,8 km l'un de l'autre. L'implantation de multiples puits d'extraction et carrières peut entraîner des

répercussions négatives cumulatives (ou combinées) sur les collectivités environnantes, les routes locales et les écosystèmes (comme la perte de zones naturelles locales) au-delà des répercussions individuelles d'un seul site. Nous avons toutefois constaté que le Ministère ne dispose pas de lignes directrices ou de processus permettant au personnel de tenir compte des répercussions cumulatives de multiples activités d'exploitation d'agrégats à proximité les unes des autres au moment de délivrer les autorisations de nouvelles licences ou de nouveaux permis d'extraction d'agrégats.

En revanche, la Colombie-Britannique tient compte des effets cumulatifs avant d'autoriser de nouveaux puits d'extraction et de nouvelles carrières. La Colombie-Britannique dispose d'un cadre sur les répercussions cumulatives que les fonctionnaires provinciaux utilisent pour évaluer chaque nouveau projet dans le secteur des ressources naturelles – y compris l'exploitation d'agrégats – dans le contexte de ses effets environnementaux, sociaux et économiques combinés ou cumulatifs.

Bien que le Ministère n'ait pas élaboré de cadre provincial pour évaluer les répercussions cumulatives de l'exploitation d'agrégats, il a travaillé à l'élaboration de deux lignes directrices propres à chaque site.

- En 2010, le Ministère a collaboré avec le Grand River Conservation Authority et l'Ontario Stone, Sand & Gravel Association pour élaborer des lignes directrices sur des pratiques exemplaires pour atténuer les effets cumulatifs des nouvelles exploitations d'agrégats sous l'eau dans les zones prioritaires du bassin versant de la rivière Grand. Toutefois, ces lignes directrices se limitent géographiquement aux effets cumulatifs de l'exploitation d'agrégats sur la qualité et la quantité de l'eau dans cette zone particulière. De plus, comme il ne s'agit que de pratiques exemplaires et qu'elles ne sont pas requises dans le cadre des critères d'autorisation, le personnel du Ministère n'en tient pas compte lorsqu'il délivre des autorisations d'extraction d'agrégats dans ce bassin versant.
- En décembre 2022, le Ministère a mis sur pied un groupe de travail chargé d'élaborer un cadre sur les répercussions cumulatives que le personnel du Ministère peut utiliser pour évaluer les demandes de nouveaux puits d'extraction et de nouvelles carrières d'agrégats dans la péninsule Saugeen (aussi appelée péninsule Bruce). Dans le cadre de ce processus, le Ministère collabore avec la Nation ojibwée de Saugeen pour déterminer si les activités d'extraction d'agrégats entraînent des répercussions négatives cumulatives sur les valeurs traditionnelles et les droits issus de traités. Au moment de notre audit, le Ministère travaillait à une ébauche de rapport interne sur la situation des ours noirs dans la péninsule et la façon dont ils sont touchés par diverses activités d'aménagement du territoire, l'exploitation des agrégats. Le Ministère a dit à notre Bureau que ce rapport éclairera les discussions futures sur la façon de tenir compte des répercussions cumulatives des activités d'exploitation des agrégats sur les populations d'ours noirs.

Un cadre provincial des répercussions cumulatives pourrait fournir une orientation et des processus permettant au personnel du Ministère de tenir compte des répercussions additionnelles de l'intensification de l'exploitation des agrégats dans une zone donnée (au-delà de la prise en compte régulière des répercussions sur chaque site) lorsqu'il délivre une licence ou un permis. Un tel cadre pourrait doter le Ministère d'une approche juste et défendable pour collaborer avec les auteurs de la demande afin d'assortir de conditions ou de restrictions plus contraignantes, au besoin, les plans d'implantation et les licences ou permis – comme des limites quotidiennes de tonnage réduites pour limiter la circulation des camions, des profondeurs d'extraction réduites ou des mesures accrues de contrôle de la poussière ou de réduction du bruit – afin d'atténuer les répercussions cumulatives qu'entraîne une exploitation nouvelle ou en expansion sur l'environnement et les zones voisines dans une région déjà très chargée.

RECOMMANDATION 14

Afin de réduire au minimum les répercussions cumulatives des puits d'extraction et des carrières d'agrégats sur l'environnement et les collectivités avoisinantes, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait élaborer un cadre pour intégrer les considérations relatives aux répercussions cumulatives de l'exploitation d'agrégats avant d'accorder de nouvelles autorisations ou d'accepter des modifications aux autorisations existantes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) prend acte de la recommandation et continuera d'examiner différentes approches, y compris l'élaboration d'un cadre, pour tenir compte des répercussions cumulatives dans la prise de décisions.

Le Ministère poursuivra ses travaux pour comprendre les répercussions cumulatives des activités d'extraction sur les droits ancestraux et issus de traités des Autochtones dans le cadre de l'examen des demandes de permis et de licences.

Le Ministère reconnaît également que la planification de l'aménagement du territoire effectuée par les municipalités est un moyen efficace d'atténuer les répercussions cumulatives de diverses activités d'aménagement, y compris l'exploitation d'agrégats, sur l'environnement, les collectivités avoisinantes et les Premières Nations. Le Ministère continuera d'encourager les parties intéressées à participer aux processus municipaux de planification pour déterminer les endroits où l'exploitation des ressources en agrégats pourrait être autorisée.

Dans le cadre du processus de demande en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats*, une demande doit être appuyée par des rapports techniques préparés par des professionnels qualifiés. Ces rapports examinent les répercussions possibles sur l'environnement et la collectivité. Cet examen inclut les considérations relatives à l'aménagement et à l'utilisation des terres, les voies empruntées par les camions et la circulation des camions, un rapport sur le patrimoine culturel, une évaluation du bruit, une évaluation de l'incidence sur l'environnement naturel et un rapport hydrogéologique, qui comprend une évaluation de l'incidence lorsqu'il existe des risques d'incidence de cette nature.

Le Ministère a apporté des modifications réglementaires en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* afin de renforcer les mesures de protection de l'environnement au moyen d'études améliorées et de la protection des sources d'eau, en plus d'exiger des rapports supplémentaires pour la réhabilitation des sites, ce qui aide à évaluer les répercussions cumulatives.

4.8.3 Meilleure surveillance, par le Ministère, des modifications faisant l'objet d'un autodépôt

En septembre 2020, le Règlement de l'Ontario 244/97 pris en vertu de la Loi a été modifié pour permettre aux demandeurs de modifier leurs plans d'implantation ou leurs licences sans l'autorisation du Ministère pour six types différents de modifications à plus faible risque (comme la modification du type de clôture ou la mise à jour des coordonnées après le transfert d'une autorisation à un nouveau titulaire) pourvu que certains critères d'admissibilité et que des conditions précises soient respectés. Le processus de modifications apportées par autodépôt permet d'accroître les gains d'efficience et de réduire le fardeau administratif pour l'industrie et le personnel chargé des autorisations du Ministère. Nous avons toutefois relevé des lacunes dans la surveillance du Ministère, qui doivent être comblées avant d'élargir davantage le processus de modifications apportées par autodépôt.

Les modifications apportées par autodépôt peuvent être soumises à une adresse électronique désignée du Ministère ou par l'entremise du Portail d'information sur les ressources naturelles. Elles n'exigent pas d'autorisation ministérielle, pourvu que la modification figure dans la liste des activités autorisées. Nous avons constaté que les modifications faisant l'objet d'un

autodépôt soumises au Ministère ne faisaient l'objet d'une surveillance périodique que par le personnel ministériel et n'étaient pas examinées de façon uniforme pour s'assurer qu'elles respectaient la liste des modifications autorisées énoncées dans le règlement. Nous avons examiné toutes les modifications apportées par autodépôt soumises au Ministère en 2022 et constaté que 35 (48 %) des 73 modifications ne pouvaient être autorisées. Par exemple, les modifications non recevables apportées par autodépôt soumises comprenaient des modifications de la distance de recul (distance entre le lieu d'extraction et la limite de la zone visée par la licence), des modifications au plan de réhabilitation et une demande de remise de la licence. Aucune de ces modifications proposées n'était admissible dans le cadre du processus d'autodépôt et chacune aurait dû faire l'objet d'un examen et d'une autorisation ministériels. Le Ministère indique qu'il n'applique aucune mesure de contrôle des modifications apportées par autodépôt, et qu'il s'appuie plutôt sur les attestations des auteurs de la demande voulant que les modifications soumises soient conformes au règlement. Par conséquent, le Ministère n'a ni confirmé si les exploitants avaient mis en oeuvre les modifications apportées par autodépôt ni pris de mesures pour les empêcher de le faire.

En outre, nous avons constaté que trois autres des 74 modifications soumises (4 %) ne contenaient pas les renseignements requis, à savoir un formulaire de modification apportée par autodépôt dûment rempli et un plan d'implantation mis à jour. Cela signifie que le personnel du Ministère n'a pas été en mesure de déterminer si l'activité proposée était considérée comme une modification apportée par autodépôt. Le Ministère a déterminé à l'interne que les modifications apportées par autodépôt devraient être examinées pour éviter que des activités interdites soient soumises à titre de modifications apportées par autodépôt. Toutefois, le Ministère n'avait pas encore mis en œuvre un tel processus et il nous a dit qu'il estime que le processus d'attestation est suffisant.

Le Ministère a adopté l'approche de modification apportée par autodépôt en septembre 2020 dans le but d'améliorer l'efficience de son programme d'autorisation. Avant la modification réglementaire, 292 demandes de modification devaient être traitées par le Ministère en juin 2020. Toutefois, un examen interne du Ministère effectué en 2022 a révélé que la liste initiale des six types de modifications permissibles par autodépôt n'avait pas permis de réaliser des gains d'efficience importants. Le personnel du Ministère a donc recommandé que d'autres activités à plus faible risque soient ajoutées au règlement afin de réduire le fardeau imposé au personnel et d'accroître les gains d'efficience pour les exploitants. En août 2023, le Ministère a modifié le Règlement de l'Ontario 244/97 afin d'élargir la liste des modifications apportées par autodépôt autorisées pour inclure les cinq autres modifications suivantes au plan d'implantation : importer des matériaux à recycler lorsque les installations de traitement ont déjà été autorisées; modifier l'emplacement des entrées et des sorties; ajouter et retirer des réservoirs de carburant en surface ou en modifier l'emplacement; et autoriser l'utilisation sur le site de groupes malaxeurs d'asphalte et de béton portatifs pour les projets des administrations routières publiques.

RECOMMANDATION 15

Pour garantir la conformité au Règlement de l'Ontario 244/97 pris en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats*, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait élaborer et mettre en oeuvre un système d'examen de toutes les modifications soumises par autodépôt pour s'assurer que les activités proposées peuvent être autorisées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) souscrit à la recommandation et examinera des options pour élaborer et mettre en oeuvre un processus d'audit des documents soumis et de la qualité des modifications sans autorisation (modifications soumises par autodépôt) soumises par la collectivité réglementée.

Pour assurer une approche uniforme dans tous les districts de la réception de modifications sans demande d'autorisation, le Ministère continuera d'élaborer et de fournir de la formation pour s'assurer que le personnel possède les connaissances nécessaires pour s'acquitter de ses tâches, prendre les mesures de conformité appropriées et assurer le suivi auprès des titulaires de permis et de licence qui soumettent une modification non admissible ou mal remplie qui n'est pas accompagnée d'un formulaire d'autorisation.

4.9 Systèmes d'information et politiques

4.9.1 Le personnel a de la difficulté à exécuter ses tâches et les demandeurs ont de la difficulté à faire le suivi du traitement de leurs demandes en raison de la désuétude des systèmes d'information du Ministère

Le Ministère utilise des dossiers papier, cinq systèmes d'information différents (voir la **figure 19**) et des feuilles de calcul Excel pour exécuter différents aspects du programme des ressources en agrégats. La capacité de partage d'information des bases de données est limitée de sorte que le personnel du Ministère a plus de difficulté à s'acquitter de ses tâches.

Le Système des licences et des permis pour l'extraction des agrégats (Système ALPS), qui contient des renseignements de base sur les sites à l'échelle individuelle, ne permet pas de suivre le traitement des demandes de nouvelles licences ou de nouveaux permis, de modification, de transfert et de remise. Le système date de plus de 30 ans et n'offre pas les fonctionnalités requises par le programme des autorisations actuel. En raison des limites du Système ALPS, le personnel chargé des autorisations du Ministère utilise actuellement quatre tableurs non intégrés distincts pour suivre l'évolution des demandes.

La base de données « Aggregate Site Inspection Application » (ASIA), qui est utilisée depuis 2012, est principalement utilisée par le personnel des districts pour consigner les rapports d'inspection. Elle comprend également des plans d'implantation numériques. Toutefois, elle ne consigne pas l'utilisation d'autres outils de conformité, comme les avertissements, les ordonnances de réhabilitation ou l'état de la conformité, ni n'en fait le suivi.

De plus, ces bases de données ne sont pas intégrées. En fait, le Ministère ne dispose pas d'une base de données centralisée contenant tous les renseignements sur chaque puits d'extraction et carrière d'agrégats, dont le plan d'implantation et la documentation relative à l'autorisation, ni de données sur la conformité et l'application de la loi. Jusqu'à récemment, les autorisations d'extraction d'agrégats (et tous les documents à l'appui, comme les plans d'implantation) étaient sur papier et conservés dans les bureaux de district. En septembre 2023, l'information relative à 26 % des licences et permis actifs avait été numérisée. Cela signifie, par exemple, que lorsque le personnel chargé des autorisations examine les demandes de modification, il doit demander des documents papier aux bureaux de district et chercher les documents numérisés dans les dossiers partagés, y compris la correspondance par courriel. Il doit également examiner la base de données ASIA pour voir le plan d'implantation le plus récent du demandeur.

En janvier 2021, le Ministère s'est engagé à délivrer toutes les autorisations, y compris celles relatives aux agrégats, par l'entremise du Portail d'information sur les richesses naturelles (PIRN), un système de demande en ligne accessible au public déployé la même année. Le Ministère a commencé à intégrer des éléments du processus d'autorisation d'extraction d'agrégats au PIRN en 2021. Toutefois, au moment de notre audit, les titulaires d'autorisation d'extraction d'agrégats ne pouvaient utiliser le PIRN que pour soumettre leurs rapports annuels d'évaluation de la conformité. Le Ministère prévoit d'intégrer au PIRN d'autres fonctions relatives au programme des ressources en agrégats, y compris l'information contenue dans le Système ALPS et la base de données ASIA, et cible l'achèvement de l'intégration d'ici 2026-2027.

Dans le scénario idéal, le personnel du Ministère et les demandeurs seraient en mesure d'ouvrir une session dans le PIRN et de consulter les détails des

Figure 19 : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts, systèmes d'information sur les agrégats

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Système d'information	Détails
Système des licences et des permis pour l'extraction des agrégats (Système ALPS) Mise en œuvre en 1992	• Base de données interne utilisée par le Ministère pour gérer les licences et permis approuvés. Il comprend : · les coordonnées des titulaires d'autorisation; · l'emplacement des sites; · certaines activités de conformité (p. ex. sites dont le permis ou la licence ont été suspendus ou révoqués). • Le Ministère peut effectuer des demandes de renseignements à l'interne pour obtenir de l'information sur les sites existants et historiques.
Base de données Aggregate Site Inspection Application (ASIA) Mise en œuvre en 2012	• Base de données interne utilisée par les inspecteurs dans les bureaux de district pour stocker les dossiers de conformité et d'inspection des exploitations d'agrégats. Le personnel du Ministère l'utilise pour : · produire des rapports d'inspection; · produire des rapports sommaires d'inspection à l'échelle de la province; · conserver la version numérique des plans d'implantation. • Le Ministère peut filtrer et prioriser les sites à inspecter en fonction des catégories de risque (p. ex. profondeur d'extraction, bermes et distance de recul).
Portail d'information sur les richesses naturelles (PIRN) Mise en œuvre en 2021	• Système de demande en ligne accessible au public. • Les exploitants d'agrégats l'utilisent pour soumettre des rapports d'évaluation de la conformité. L'objectif est de leur permettre éventuellement de : · présenter une nouvelle demande d'autorisation ou de modifier une autorisation existante; · surveiller l'état du traitement de leur demande. • Le Ministère utilise des feuilles de calcul Excel pour faire le suivi des demandes à l'interne, mais il s'emploie à transférer cette fonction, ainsi que toutes les autres fonctions, au PIRN à des fins d'utilisation interne.
Système de gestion des documents de Niche	• Utilisé par la Direction de l'application des règlements pour gérer les cas de non-conformité qui lui sont renvoyés en documentant : · les conséquences de la non-conformité; · l'avancement des enquêtes; · les résultats des poursuites.
Puits d'extraction et carrières en ligne	• Outil en ligne accessible au public qui fournit de l'information sur les puits d'extraction et les carrières visés par une licence et visés par un permis, notamment : · le nom du titulaire de permis; · l'emplacement; · le type d'exploitation (c.-à-d. puits ou carrière); et · le tonnage annuel maximal autorisé.

demandes et l'historique des transactions, et les demandeurs pourraient soumettre les documents requis pour chaque autorisation. À l'heure actuelle, les demandeurs soumettent les documents requis par courriel et la seule notification qu'ils reçoivent est une réponse automatique indiquant que les documents ont été reçus, sans autres renseignements sur les prochaines étapes ou les délais.

RECOMMANDATION 16

Afin d'optimiser l'efficacité des services de son programme des ressources en agrégats, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait intégrer en temps opportun au Portail d'information sur les richesses naturelles toute l'information existante sur les autorisations ainsi que l'information sur la conformité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts souscrit à cette recommandation et accorde la priorité à l'intégration de l'information sur les autorisations d'exploitation d'agrégats et sur la conformité dans ses travaux d'élaboration future du Portail d'information sur les ressources naturelles.

4.9.2 Les politiques désuètes causent de la confusion et des retards dans le processus d'autorisation

La désuétude du manuel de politiques et de procédures du Ministère a contribué aux retards dans la délivrance des autorisations d'extraction d'agrégats et a semé la confusion chez les intervenants au sujet des règles applicables.

Le Manuel de politiques et de procédures sur les ressources en agrégats du Ministère (le manuel), qui est accessible sur le site Web du Ministère, fournit une orientation au personnel du Ministère sur la façon d'appliquer la Loi. De plus, les exploitants d'agrégats, les membres du public et d'autres intervenants s'en remettent à ce manuel – ainsi qu'à l'information sur le site Web du Ministère – pour comprendre le cadre réglementaire.

Malgré l'importance qu'il revêt, le manuel n'a pas fait l'objet d'une mise à jour complète depuis près de 20 ans. Dans la plupart des cas, les politiques et procédures individuelles remontent à 2006 et n'incluent pas les changements réglementaires apportés récemment en septembre 2020, en avril 2021 et en janvier 2022. Surtout, certains de ces changements, comme le fait d'autoriser les demandeurs à soumettre certains types de modifications par autodépôt, ne sont pas inclus dans le manuel.

À l'interne, le Ministère a déterminé que le manuel est l'une des ressources les plus importantes que les demandeurs utilisent pendant le processus de demande, mais reconnaît qu'il ne répond pas actuellement à leurs besoins parce que les renseignements qu'il contient ne sont ni clairs ni à jour. Cette information désuète fait augmenter le temps que les spécialistes en agrégats – le personnel du Ministère qui traite les autorisations – consacrent à répondre aux questions des demandeurs pendant le processus d'autorisation. Le Ministère met actuellement à jour le manuel et prévoit d'achever ses travaux en 2025. Il a toutefois souligné que cet échéancier pourrait changer à mesure qu'évoluent ses priorités.

RECOMMANDATION 17

Afin de fournir une orientation plus claire au personnel sur la façon d'appliquer la *Loi sur les ressources en agrégats* et pour clarifier les obligations que doivent remplir les demandeurs durant le processus de demande, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait mettre à jour toutes les sections du Manuel de politiques et de procédures sur les ressources en agrégats d'ici 2025 et publier les sections mises à jour à mesure qu'elles sont prêtes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) est d'accord avec cette recommandation et a recensé un certain nombre de politiques prioritaires à mettre à jour progressivement. La première série de ces politiques sera publiée sous peu aux fins de commentaires du public et de l'industrie et sera examinée avant d'être finalisée. Le Ministère a déterminé que d'autres politiques devaient être mises à jour aux étapes subséquentes de la mise à jour du manuel. Les politiques mises à jour seront publiées une fois que le processus de consultation aura été achevé. Compte tenu du nombre de politiques à réviser en raison de changements apportés aux programmes et aux lois, l'examen et la mise à jour du Manuel des politiques et des procédures pourraient se prolonger au-delà de mars 2025.

4.10 Le Ministère ne disposait pas de cadre de mesure du rendement pour le programme des ressources en agrégats

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas élaboré de cadre de mesure du rendement pour son programme des ressources en agrégats. Ce type de cadre décrit les processus de collecte de données, d'analyse du rendement d'un programme et d'établissement de rapports sur celui-ci, en plus d'indiquer si le programme produit les résultats escomptés. À défaut de disposer d'un tel cadre, les décideurs et le public ne peuvent pas déterminer dans quelle mesure le Ministère exerce une gestion efficace des ressources en agrégats.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor a fourni une orientation aux ministères, en insistant sur l'importance d'élaborer des cibles et des indicateurs de rendement clés afin de pouvoir faire le suivi du rendement, rendre compte des progrès et favoriser l'amélioration continue. Depuis plus d'une décennie, le Secrétariat encourage les ministères à élaborer des cadres de mesure du rendement.

Une pratique exemplaire consiste à définir des mesures du rendement permettant de savoir si les façons de faire actuelles produisent leurs fruits et si les cibles sont atteintes et à recueillir des renseignements sur ces mesures. En ce qui concerne le programme des ressources en agrégats de l'Ontario, ces mesures aideraient à déterminer les mesures correctives à prendre pour exécuter le programme de manière efficiente et efficace, tout en réduisant au minimum l'incidence de l'exploitation d'agrégats sur l'environnement et les collectivités avoisinantes.

Notre audit a révélé que le Ministère disposait depuis l'exercice 2019-2020 d'un indicateur de rendement clé qui se rapporte à une norme de service qui consiste à déterminer, dans les 20 jours civils suivant la réception d'une demande de licence d'extraction d'agrégats, si la demande remplit les exigences applicables. Outre cet indicateur de rendement clé, le Ministère n'avait pas établi de cadre de mesure du rendement ni d'autres indicateurs de rendement pour mesurer les résultats du programme des ressources en agrégats et déterminer s'il satisfait aux objectifs de la Loi. Il pourrait s'agir d'indicateurs qui mesurent l'efficacité de la réglementation ministérielle des exploitations d'agrégats (comme les taux de conformité globaux), l'état de réhabilitation des terres excavées et la fréquence des répercussions négatives sur l'environnement.

RECOMMANDATION 18

Pour évaluer l'efficacité de son programme des ressources en agrégats par rapport aux objectifs prévus, améliorer la transparence publique quant aux répercussions de l'exploitation d'agrégats sur l'environnement et les collectivités avoisinantes et favoriser l'amélioration continue, le ministère des Richesses naturelles et des Forêts devrait :

- élaborer un cadre de mesure du rendement pour le programme des ressources en agrégats de la province, y compris des indicateurs de rendement utiles, mesurables, axés sur les résultats et assortis de cibles et d'échéanciers;
- rendre régulièrement compte au public de l'état de ces indicateurs et cibles de rendement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) convient qu'il serait utile de se doter d'un cadre de mesure du rendement pour évaluer l'efficacité du programme des ressources en agrégats et en faire rapport. Dans un premier temps, le Ministère s'est engagé à mettre à jour ses politiques et procédures ainsi que les systèmes de gestion de l'information qui amélioreront la façon dont il recueille et évalue les données du programme des ressources en agrégats.
Le Ministère examinera les possibilités d'élaborer des mesures du rendement qui comprennent des cibles, des échéanciers et un mécanisme de production de rapports d'étape à l'intention du public à mesure que des progrès seront réalisés dans la mise en oeuvre des **recommandations 16** et **17**.

Annexe 1 : Glossaire

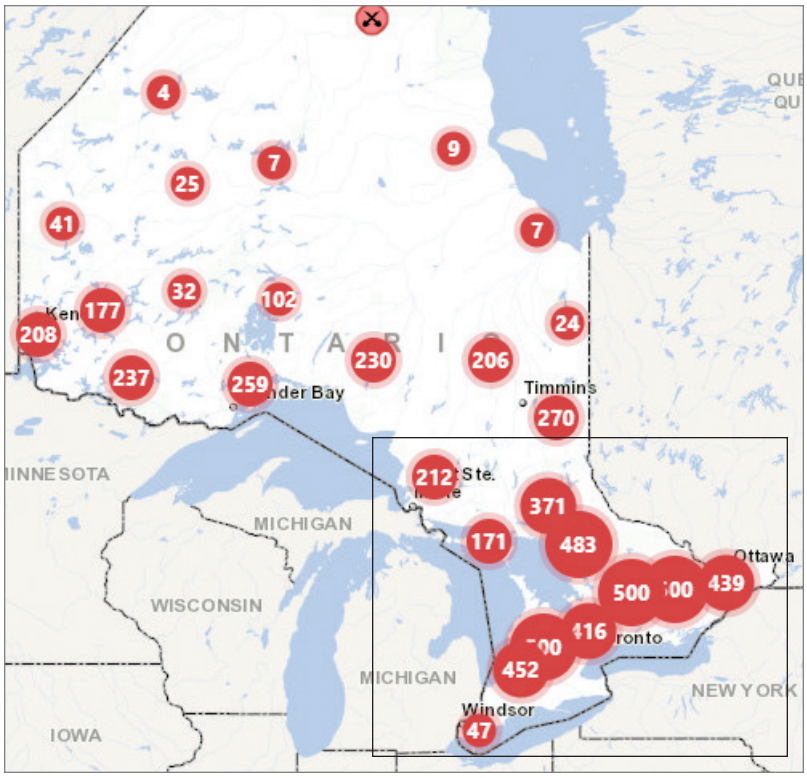
Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Agrégat recyclé	Ciment, béton ou asphalte usé; ou déchets, débris ou sous-produits de travaux de construction ou de démolition, qui ont été récupérés et transformés en vue de leur réutilisation dans d'autres projets de construction, au lieu d'agrégats vierges. Les agrégats recyclés sont utilisés pour fabriquer divers nouveaux matériaux de construction, comme de l'asphalte et du béton pour les routes et les trottoirs.
Agrégats	Gravier, sable, calcaire, granite ou autre roche excavée dans le but de construire des ouvrages comme des routes, des autoroutes, des écoles et des hôpitaux, ainsi que de fabriquer d'autres produits comme du dentifrice et du verre.
Ancien site	Puits ou carrière où les activités ont cessé avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur les ressources en agrégats*, qui exige une licence ou un permis. Ces sites ont été abandonnés et n'ont pas été réhabilités.
Autorisations d'extraction d'agrégats	Terme générique désignant les licences et les permis d'extraction d'agrégats.
Béton	Produit fabriqué en combinant des agrégats (généralement du sable et du gravier ou de la pierre concassée) avec une pâte faite d'eau et de ciment. Lorsque le mélange ciment/eau durcit, il lie les agrégats pour former une masse de type roche. Le béton est le matériau de construction le plus utilisé au monde.
Carrière	Endroit où des agrégats solides comme le calcaire ou le granite sont ou ont été excavés. Les carrières sont situées à la surface du terrain (plutôt que sous terre) et ont rarement une profondeur de plus de 30 mètres. L'excavation des carrières se fait par dynamitage.
Ciment	Produit fabriqué en chauffant divers agrégats, comme le calcaire, le schiste, l'argile et la roche concassée, à des températures extrêmement élevées, puis en broyant la substance en résultant en poudre fine. Lorsqu'il est mélangé à de l'eau, il crée une pâte, qui est l'ingrédient principal pour fabriquer le béton.
Licence d'extraction d'agrégats	Autorisation d'exploitation d'un puits ou d'une carrière délivrée en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* permettant l'excavation d'agrégats sur une propriété privée. Les licences sont réparties en catégories A (pour l'enlèvement de plus de 20 000 tonnes d'agrégats par année) ou B (pour l'enlèvement de 20 000 tonnes ou moins d'agrégats par année).
Licence ou permis remis	Autorisation qui a été volontairement abandonnée par un titulaire d'autorisation. Le ministre des Richesses naturelles et des Forêts peut accepter la remise s'il est convaincu que le titulaire de l'autorisation a payé tous les droits annuels requis et qu'il a terminé la réhabilitation définitive du site.
Licence ou permis révoqué	Autorisation annulée par le ministre des Richesses naturelles et des Forêts. En vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats*, le ministre peut révoquer une autorisation pour divers motifs, notamment une contravention de la Loi, du règlement, du plan d'implantation ou d'une condition par le titulaire de l'autorisation, ou si celui-ci devient insolvable.
Permis d'extraction d'agrégats	Autorisation d'exploitation d'un puits d'extraction ou d'une carrière délivrée en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* permettant l'excavation d'agrégats sur des terres de la Couronne, sur des terres où les droits de surface appartiennent à la Couronne, ou sur des terrains immergés.

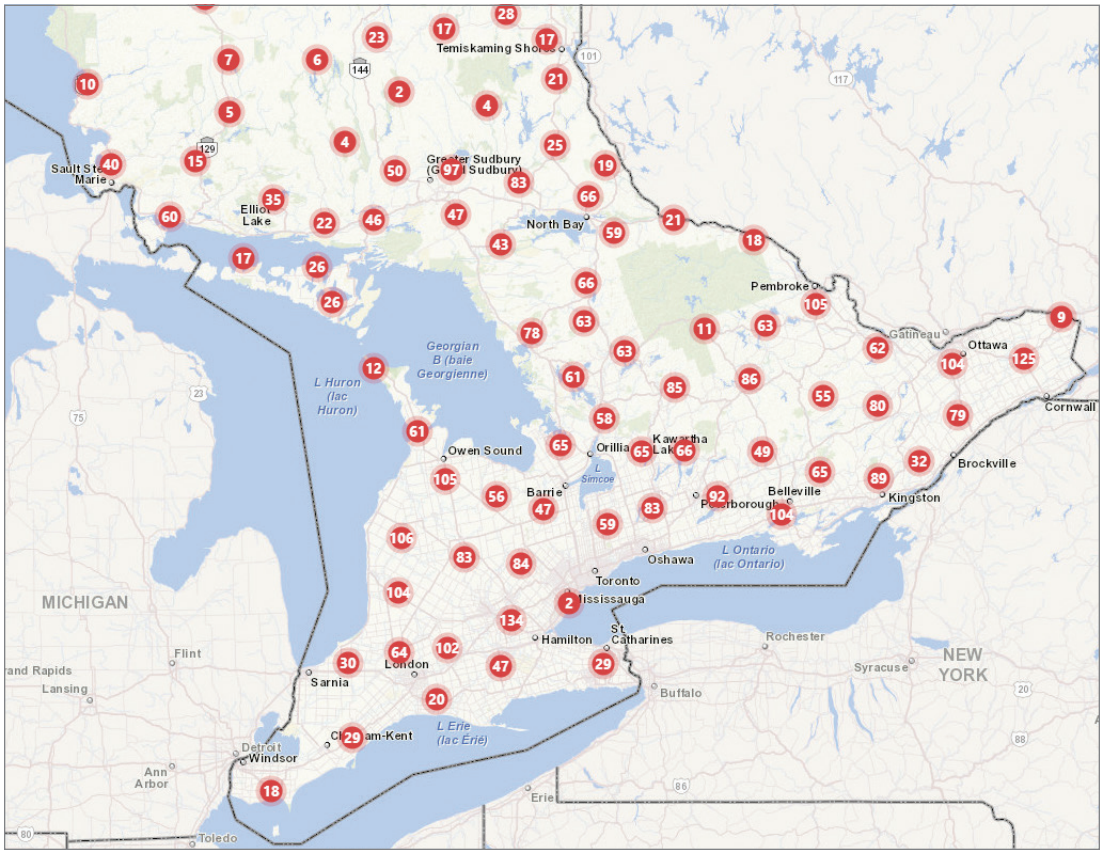
Plan d'implantation	Document juridiquement contraignant qui contient les coordonnées du demandeur, des renseignements géographiques sur le site, des cartes et des détails concernant : • les caractéristiques existantes du site; • l'exploitation du site; • les plans de réhabilitation; • une coupe transversale du site. Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts a établi des normes qui décrivent tous les renseignements requis.
Puits	Lieu où des agrégats meubles comme du sable ou du gravier sont ou ont été excavés. L'excavation des puits se fait par creusage.
Rapport d'évaluation de la conformité	Rapport annuel que les exploitants d'agrégats doivent soumettre au Ministère et qui évalue leur conformité à la *Loi sur les ressources en agrégats*, au règlement, à leur plan d'implantation et aux conditions de leur autorisation.
Rapport d'inspection	Rapport annuel que les exploitants d'agrégats doivent soumettre à la Société des ressources en agrégats de l'Ontario qui indique la quantité et le type d'agrégats extraits et retirés d'un site chaque mois au cours de l'année précédente. Les titulaires d'une autorisation d'extraction d'agrégats qui ont reçu leur autorisation après le 1er avril 2021 doivent également déclarer la quantité d'agrégats recyclés retirée.
Redevances	Paiement versé à la Couronne en contrepartie d'une autorisation d'extraction d'agrégats sur une terre appartenant à la Couronne. En vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats*, la redevance minimum est fixée à au moins 50 cents la tonne et est majorée chaque année pour tenir compte de l'inflation. Le ministre des Richesses naturelles et des Forêts peut fixer un taux plus élevé ou autoriser des exceptions.
Réhabilitation	Traitement des terres desquelles des agrégats ont été excavés de façon à rétablir les terres à l'état dans lequel elles se trouvaient avant les activités d'excavation ou à un état compatible avec l'utilisation des terres adjacentes.
Réhabilitation progressive	La réhabilitation des terres perturbées en différentes phases à mesure que l'extraction se poursuit dans une autre zone du même site. La Loi exige une réhabilitation progressive, et le plan d'implantation doit indiquer les phases et l'ordre dans lequel elles seront achevées. Les conditions d'une licence ou d'un permis peuvent également préciser d'autres exigences.
Réserves	Ressources en agrégats enfouies facilement accessibles.
Site inactif	Puits ou carrière qui sont toujours assujettis à une licence ou à un permis valides en vertu de la *Loi sur les ressources en agrégats* (c.-à-d. que l'autorisation n'a pas été révoquée ou que la licence ou le permis n'a pas été remis), mais où il n'y a plus d'activité d'extraction.
Société des ressources en agrégats de l'Ontario	Société qui exerce plusieurs fonctions au nom du ministère des Richesses naturelles et des Forêts énoncées dans un acte conclu entre elle-même et le Ministère, y compris la perception et le versement des droits sur les agrégats, la réhabilitation des anciens puits d'extraction et des anciennes carrières, ainsi que la collecte de données et la publication de statistiques sur l'extraction.
Système des licences et des permis pour l'extraction des agrégats	Base de données ministérielle qui contient des renseignements sur la gestion de l'extraction d'agrégats et qui est utilisée pour la délivrance de licences et de permis à l'échelle de la province.

Annexe 2 : Emplacement et nombre de puits d'extraction et de carrières en Ontario

Source : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

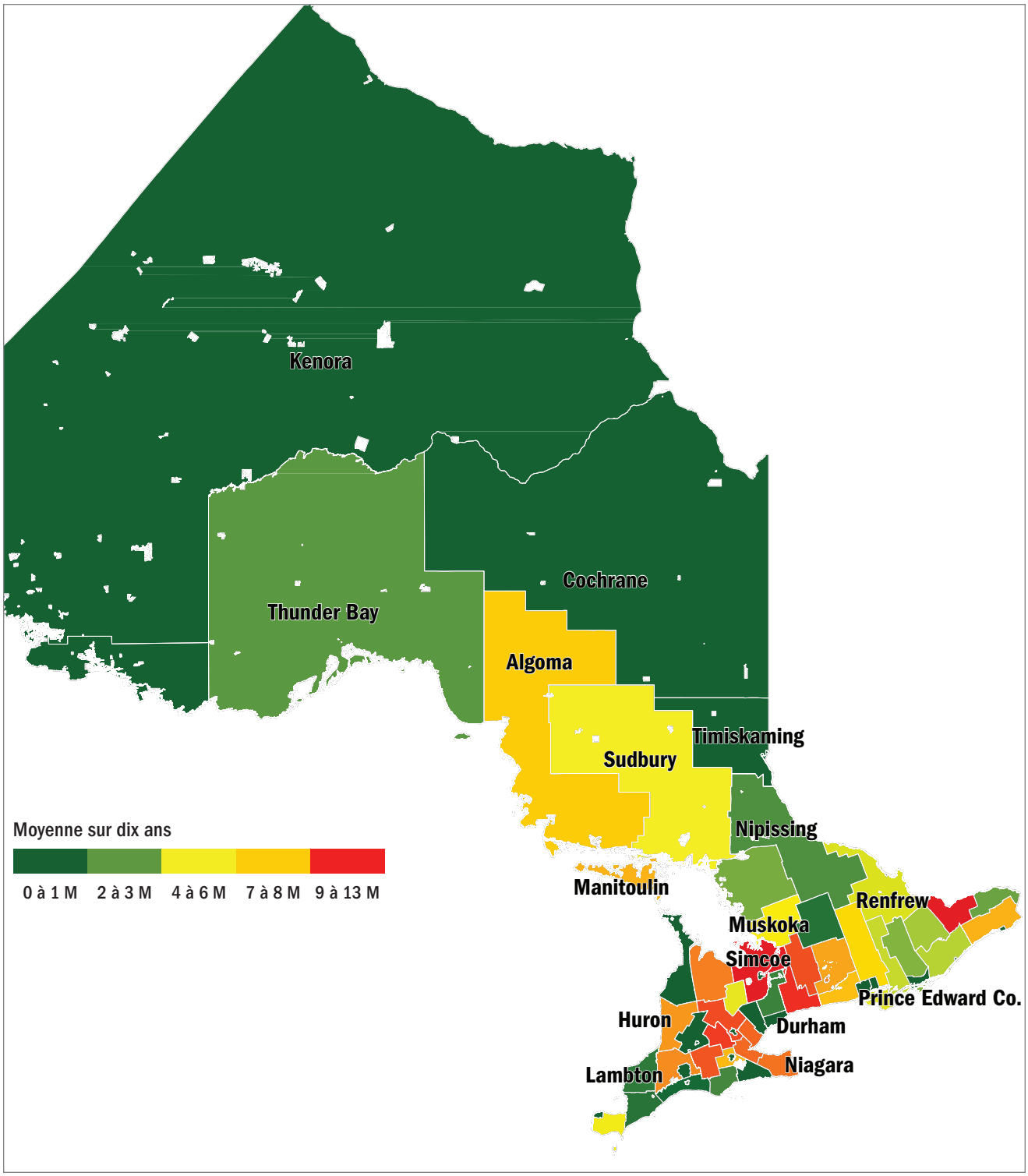


Sud de l'Ontario



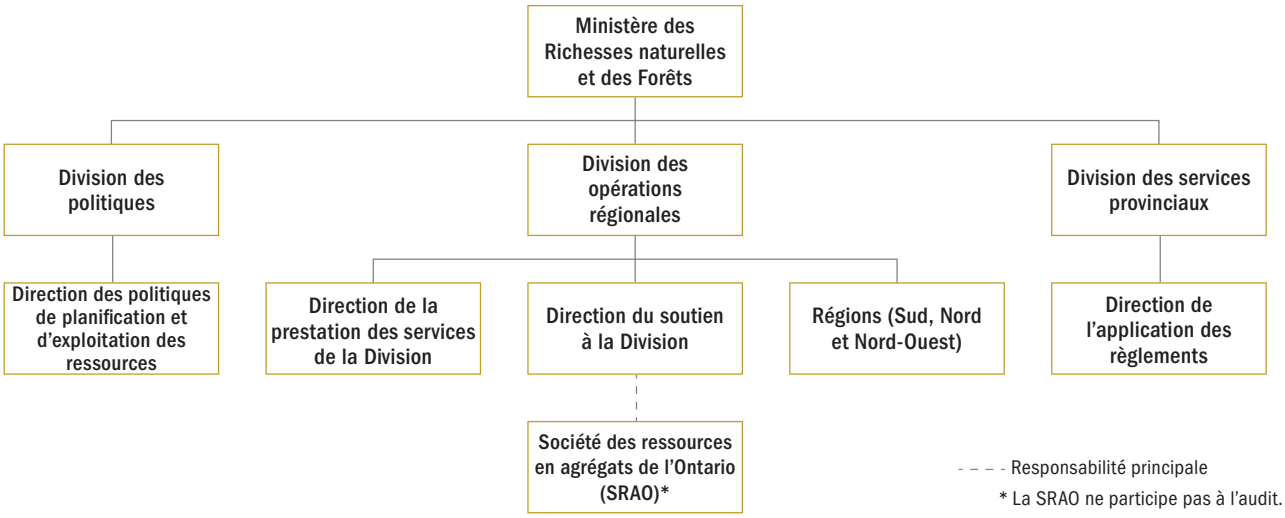
Annexe 3 : Moyenne sur dix ans de l'extraction annuelle par exploitant titulaire d'une licence, par municipalité de palier supérieur, 2013 à 2022 (millions de tonnes)

Source des données : Société des ressources en agrégats de l'Ontario



Annexe 4 : Entités participant à la surveillance des ressources en agrégats

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Division des politiques	Élabore des politiques, des programmes, des règlements et des lois pour gérer les richesses naturelles de l'Ontario, y compris les agrégats.
Direction des politiques de planification et d'exploitation des ressources	La Section de l'exploitation des richesses naturelles fournit des analyses stratégiques, des conseils et des interprétations en matière de gestion des agrégats.
Division des opérations régionales	Met en oeuvre des politiques et exécute des programmes liés aux ressources naturelles, y compris les agrégats, partout en Ontario.
Direction de la prestation des services de la Division	La Section des agrégats examine et approuve les nouvelles licences et les nouveaux permis d'extraction d'agrégats, et autorise les modifications aux autorisations existantes et les remises de permis ou de licence.
Direction du soutien à la Division	Fournit du soutien aux autres directions, notamment en ce qui concerne la collecte de données, les services numériques et la coordination des programmes.
Régions	Les bureaux de district des trois régions inspectent les sites visés par une licence et par un permis, et en surveillent la conformité, et signalent les cas de non-conformité à la Direction de l'application des règlements, au besoin.
Division des services provinciaux	Surveille une gamme de services à l'échelle de la province, y compris les services d'aviation, de lutte contre les incendies de forêt et d'urgence, ainsi que les services relatifs aux pêches et à la faune et d'application de la loi.
Direction de l'application des règlements	Enquête sur les cas de non-conformité, porte des accusations et cherche à obtenir des condamnations.
Société des ressources en agrégats de l'Ontario	• Agit à titre de fiduciaire du Fonds des ressources en agrégats. • Réhabilite les sites d'extraction d'agrégats existants et les sites non réhabilités lorsque l'autorisation a été révoquée. • Perçoit et verse les droits et redevances sur les agrégats. • Recueille des données et publie des statistiques sur l'extraction d'agrégats. • Effectue des activités de recherche et d'éducation sur les agrégats.

Annexe 5 : Lois et plans d'aménagement du territoire qui fournissent une orientation supplémentaire* relative à l'implantation des projets d'extraction d'agrégats.

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Loi sur l'aménagement du territoire **(Énoncé de politique provinciale 2020)**
Établir un cadre législatif pour la planification provinciale de l'aménagement du territoire, auquel toutes les municipalités et autres autorités approbatrices doivent se conformer. L'Énoncé de politique provinciale fournit une orientation stratégique précise sur les questions liées à la planification et à l'aménagement du territoire, y compris l'emplacement des puits d'extraction et des carrières d'agrégats.

Indique que les ressources en agrégats doivent être :

- répertoriées et protégées pour une utilisation à long terme;
- offertes aussi près des marchés que possible et il n'est pas nécessaire de prouver qu'il existe un besoin en agrégats (notamment par une analyse de l'offre et de la demande), malgré l'existence d'autres ressources en agrégats localement;
- extraites de façon à réduire les répercussions sociales, économiques et environnementales; et
- conservées, notamment grâce à l'utilisation d'installations de recyclage des agrégats, dans la mesure du possible.

Exige une réhabilitation progressive et définitive afin de reconnaître la nature provisoire de l'extraction, de permettre l'utilisation subséquente des terres et d'atténuer les répercussions négatives.

Loi de 2005 sur la ceinture de verdure **(Plan de la ceinture de verdure, 2017)**
Protéger de façon permanente les terres autour de la région élargie du Golden Horseshoe, y compris : se protéger contre la perte et la fragmentation des terres agricoles; et protéger de façon permanente le patrimoine naturel et les ressources en eau qui soutiennent la santé écologique et humaine.

- Interdit les nouveaux puits d'extraction et les nouvelles carrières d'agrégats dans les terres marécageuses d'importance, les terres boisées d'importance ou l'habitat d'espèces menacées ou en voie de disparition dans le système du patrimoine naturel de la ceinture de verdure (à quelques exceptions près). Établit les exigences de réhabilitation définitive améliorées pour les exploitations d'agrégats préexistantes.
- Établit une limite maximale permise pour les nouvelles exploitations d'agrégats dans la campagne protégée de la ceinture de verdure et exige que les exploitations préexistantes réhabilitent toute zone perturbée qui dépasse cette limite.
- Établit des critères supplémentaires pour les demandes de nouvelles exploitations d'agrégats dans la ceinture de verdure (p. ex. exige que les demandeurs démontrent comment la connectivité entre les principales caractéristiques du patrimoine naturel et les principales caractéristiques hydrologiques sera maintenue).

Loi sur la planification et l'aménagement de l'escarpement du Niagara **(Plan de l'escarpement du Niagara, 2017)**
Préserver le plus possible l'état naturel de l'escarpement du Niagara et des terrains voisins et de n'y permettre que les formes d'aménagement compatibles avec cet état naturel.

- Interdit les puits d'extraction et les carrières d'agrégats dans 76 % de la zone couverte par le Plan de l'escarpement du Niagara.
- Dans les deux zones où les puits d'extraction et les carrières sont autorisés – la zone rurale de l'escarpement (23 %) et la zone d'extraction de ressources minérales (1 %) –, il faut obtenir un permis d'aménagement supplémentaire et modifier le plan (pour les opérations d'extraction de plus de 20 000 tonnes par année) de la Commission de l'escarpement du Niagara.

Loi de 2001 sur la conservation de la moraine d'Oak Ridges **(Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges, 2017)**
Protéger l'intégrité écologique et hydrologique du territoire de la moraine d'Oak Ridge.

- Interdit les nouveaux puits d'extraction et les nouvelles carrières d'agrégats dans 46 % de la superficie couverte par le Plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges (zones centrales naturelles et zones de peuplement).
- Permet l'extraction d'agrégats dans 24 % de la zone (des liens physiques naturels), mais pas sous la nappe phréatique.
- Permet l'extraction d'agrégats sous la nappe phréatique dans la tranche restante des 30 % de la zone (campagnes).
- Établit des exigences strictes en matière de réhabilitation pour les exploitations d'agrégats autorisées.

***Loi de 2005 sur les zones de croissance* (En plein essor : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe, 2020)**

Soutenir le développement de collectivités complètes ayant accès au transport en commun, à l'emploi et à divers logements.

- Établit des politiques limitant l'emplacement des exploitations d'agrégats nouvelles et élargies et des politiques touchant la réhabilitation des sites d'extraction d'agrégats dans la région élargie du Golden Horseshoe.

Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation

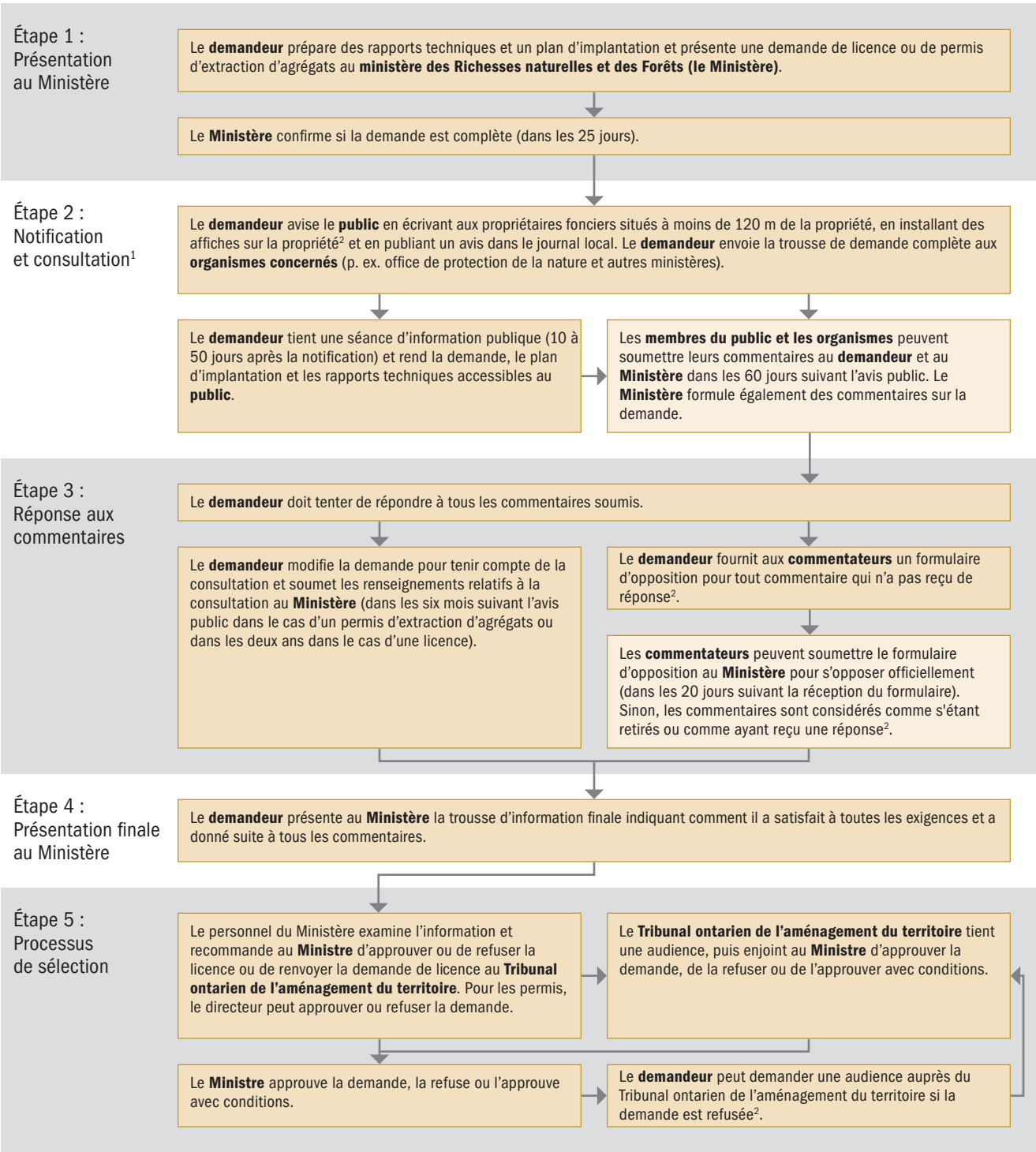
Protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation.

- Interdit l'extraction d'agrégats dans un parc provincial ou une réserve de conservation.

* Les interdictions et les restrictions législatives (et les plans d'aménagement du territoire à l'appui) qui limitent l'emplacement des exploitations d'agrégats sont mises en oeuvre par l'adoption de plans officiels municipaux.

Annexe 6 : Processus d'obtention d'une nouvelle licence ou d'un nouveau permis d'extraction d'agrégats

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1. Étant donné que les licences et les permis sont des actes prescrits en vertu de la *Charte des droits environnementaux de 1993*, le Ministère est également tenu de mener un processus de consultation distinct en vertu de cette loi.
2. Ces étapes s'appliquent uniquement aux licences d'extraction d'agrégats (et non aux permis d'extraction d'agrégats).

Annexe 7 : Exigences relatives au plan d'implantation et au rapport technique pour les demandes d'autorisation d'extraction d'agrégats nouvelles ou modifiées

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario d'après les exigences énoncées dans les Normes sur les ressources en agrégats de l'Ontario du ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Demandes de nouvelles autorisations

Plan d'implantation : Fournit des renseignements généraux sur les caractéristiques existantes du site avant l'extraction, des renseignements opérationnels sur le site proposé et des renseignements sur les particularités des activités d'extraction sur le site (comme l'échelonnement, la profondeur et les types d'équipement). Il s'agit du principal instrument utilisé pour appliquer la *Loi sur les ressources en agrégats*. Il doit comprendre :

- les mesures d'atténuation à prendre, lorsque des répercussions potentielles ont été cernées;
- les programmes de surveillance à suivre, lorsque les rapports techniques le recommandent ou pour répondre aux préoccupations soulevées;
- les zones à éviter et à protéger;
- une carte de l'emplacement proposé; et
- les plans de réhabilitation progressive et de réhabilitation définitive.

Déclaration sommaire : Selon le type de demande, la déclaration sommaire peut comprendre des renseignements généraux et opérationnels, des plans de réhabilitation et des routes de transport à destination et en provenance du site.

Rapports et renseignements techniques : Fournit des renseignements techniques et opérationnels pour aider à évaluer les répercussions environnementales et sociales sur la zone proposée pour implanter le site. Selon la demande proposée, des rapports techniques traitant des éléments suivants peuvent être requis :

- le point le plus élevé de la nappe phréatique;
- l'environnement naturel (y compris les répercussions sur l'habitat des espèces menacées ou en voie de disparition);
- le patrimoine culturel;
- l'évaluation des répercussions sur l'agriculture;
- l'eau (pour l'extraction sous la nappe phréatique);
- l'évaluation du bruit; et/ou
- le plan du dynamitage.

Demandes de modifications importantes prescrites aux autorisations (voir l'annexe 9)

Rapports et renseignements techniques : Fournit des renseignements techniques pour aider à évaluer les répercussions environnementales et sociales de la modification importante proposée.

- Les demandeurs qui désirent augmenter la profondeur d'extraction sous la nappe phréatique doivent soumettre :
  - une évaluation de l'eau;
  - une évaluation de l'environnement naturel;
  - les considérations relatives à l'aménagement et à l'utilisation des terres;
  - les considérations relatives à l'eau de source.
- Les demandeurs qui désirent élargir leurs activités dans une réserve routière adjacente doivent soumettre :
  - une évaluation de l'eau (si elle est extraite sous la nappe phréatique);
  - une évaluation de l'environnement naturel;
  - une évaluation du patrimoine culturel;
  - une évaluation des répercussions sur l'agriculture;
  - les considérations relatives à l'aménagement et à l'utilisation des terres;
  - les considérations relatives à l'eau de source.

Annexe 8 : Autorisations du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs qui peuvent être requises pour l'exploitation d'agrégats

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition
Répertorier et protéger les espèces en péril (p. ex. les espèces en voie de disparition et menacées) et leurs habitats, et promouvoir le rétablissement de ces espèces.
• Les exploitants d'agrégats doivent respecter des conditions pour atténuer les répercussions des puits d'extraction et des carrières sur les espèces en voie de disparition et menacées (p. ex. préparer et mettre en œuvre un plan d'atténuation; préparer et fournir un rapport annuel sur les effets de l'exploitation sur les espèces en péril répertoriées).
• Pour certaines espèces en voie de disparition (désignées dans le règlement pris en application de la Loi), le ministère de l'Environnement peut exiger un permis si un projet ou une activité d'exploitation d'agrégats est censé avoir une incidence sur l'espèce ou son habitat.
Loi sur la protection de l'environnement
Assurer la protection et la conservation de l'environnement naturel.
• Les exploitants d'agrégats doivent obtenir une autorisation environnementale pour toutes les émissions atmosphériques et sonores.
• Établit des lignes directrices pour les sols de déblai intégrés à l'exploitation d'agrégats.
Loi sur les ressources en eau de l'Ontario
Prévoir la conservation, la protection et la gestion des eaux de l'Ontario et leur utilisation efficace et durable.
• Les exploitants d'agrégats qui désirent prélever ou retirer plus de 50 000 litres d'eau par jour (p. ex. pour pomper l'eau d'une carrière) doivent obtenir un permis de prélèvement d'eau.
• Les exploitants d'agrégats doivent obtenir une autorisation environnementale s'ils rejettent des eaux usées dans l'environnement.

Annexe 9 : Types de modifications à l'autorisation d'extraction d'agrégats

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de modification	Description	Exemples	Processus de modification
Modifications importantes prescrites	La *Loi sur les ressources en agrégats* établit deux types particuliers de modifications importantes.	• Abaisser la profondeur d'extraction passant d'au-dessus de la nappe phréatique à sous la nappe phréatique. • Étendre une licence à une emprise routière adjacente.	• Les demandeurs doivent suivre le même processus de demande que pour les nouvelles autorisations (voir l'annexe 6). • Les demandeurs doivent soumettre des rapports techniques supplémentaires (voir l'annexe 7).
Autres modifications importantes	Modifications majeures apportées à un plan d'implantation ou à un document d'autorisation qui modifieraient considérablement l'exploitation ou la réhabilitation d'un site, autres que les deux modifications importantes prescrites.	• Une modification du tonnage annuel maximal. • Modification importante aux plans de réhabilitation progressive ou définitive. • Modification qui augmentera les répercussions négatives potentielles sur les caractéristiques du patrimoine naturel.	• Une autorisation du Ministère est requise. • Les demandeurs doivent d'abord aviser et consulter d'autres ministères, organismes et municipalités qui ont un intérêt direct dans la modification proposée. Ils doivent aussi aviser les propriétaires fonciers voisins s'ils risquent d'être touchés par la modification proposée. • Des rapports techniques pourraient devoir être présentés à l'appui des modifications proposées.
Modifications non importantes	Modifications apportées à un plan d'implantation ou à un document d'autorisation qui ne modifieraient pas de façon importante l'exploitation ou la réhabilitation du site.	• Modification de l'emplacement des barrières et des clôtures. • Modification des pentes ou du nivellement définitif pendant la réhabilitation.	• L'autorisation du Ministère est requise. • Des procédures de notification et de consultation ne sont pas requises (toutefois, le Ministère peut exiger une notification et une consultation s'il détermine que la modification est importante).
Modifications soumises par autodépôt	Modifications mineures ou courantes apportées à un plan d'implantation seulement (conformément au règlement).	• Mettre à jour le nom et les coordonnées d'un titulaire d'autorisation après le transfert d'une autorisation. • Modifier le type de clôture.	• N'exige pas d'examen ou d'autorisation par le Ministère, pourvu que des conditions particulières soient respectées (p. ex. les droits annuels sont à jour). • Le titulaire de l'autorisation doit fournir une copie du plan d'implantation modifié au Ministère.

Annexe 10 : Mesures de conformité et d'application de la loi

Source des données : Manual de préparation des rapports de production du Ministère des Richesses naturelles et des Forêts

	Description/caractéristiques	Auteur	Meilleure utilisation pour
Avertissement	• Processus plus informel; peut être écrit ou verbal	Inspecteur des agrégats	• Infractions très mineures (p. ex. dépassement du tonnage mineur) • Première infraction
Rapport d'inspection	• Produit après une inspection sur place • Énumère les problèmes de non-conformité relevés par l'inspecteur, avec les dates des mesures correctives	Inspecteur des agrégats	• Nombre d'infractions • Aucun besoin immédiat de cesser les activités
Ordonnance de réhabilitation	• Décrit les travaux de réhabilitation particuliers à effectuer dans les délais prescrits	Inspecteur des agrégats	• Lorsque la réhabilitation progressive ou définitive n'a pas été effectuée conformément au plan d'implantation
Ordonnance de conformité de l'inspecteur	• Directive écrite ordonnant à un exploitant de corriger une violation dans un délai précis ou de cesser l'extraction dans un site illégal et de réhabiliter les lieux	Inspecteur des agrégats	• Opérations illégales • Violations modérées ou non corrigées à la suite d'un avertissement ou d'un rapport d'inspection
Avis de suspension	• Exige de l'exploitant qu'il cesse immédiatement ses activités. • Crée une forte incitation à corriger une violation	Inspecteur des agrégats	• Toute violation grave lorsqu'il est nécessaire d'interrompre immédiatement l'activité ou d'obtenir la conformité sur place.
Accusation	• Les accusations pour des infractions mineures peuvent donner lieu à l'établissement d'un procès-verbal assorti d'une amende pouvant atteindre 750 $. • Les accusations pour des infractions plus importantes peuvent entraîner des poursuites judiciaires et, en cas de reconnaissance de la culpabilité, une amende maximale de 1 000 000 $ plus 100 000 $ pour chaque jour où l'infraction se commet ou se poursuit. • Les poursuites judiciaires peuvent également donner lieu à une ordonnance du tribunal pour corriger une violation.	Agent de conservation	• Opérations illégales • Lorsqu'il y a eu non-respect d'avis ou d'ordonnances antérieurs • Violations graves qui justifient « un message général à l'industrie »
Avis de révocation	• Ordonnance qui révoque une licence ou un permis • Fournit une résolution finale	Ministre (licences) ou chef de district (permis)	• Lorsque le puits ou la carrière ont été abandonnés ou que le propriétaire/exploitant déclare faillite • Violations pour lesquelles les accusations antérieures et les outils d'application de la loi n'ont eu aucun effet • Lorsque la réhabilitation n'est pas la principale préoccupation

Annexe 11 : Critères d'audit

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

1.	Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère) examine les demandes d'autorisation d'extraction d'agrégats nouvelles et modifiées et prend des décisions d'autorisation de manière efficiente et efficace et conformément aux exigences et aux objets de la *Loi sur les ressources en agrégats*, du règlement, des normes et des politiques.
2.	Les exigences opérationnelles du Ministère sont suffisantes pour réduire au minimum les répercussions locales de l'exploitation d'agrégats sur les collectivités environnantes et l'environnement.
3.	Le Ministère a mis en place des processus efficaces d'inspection et d'application de la loi pour assurer la conformité des exploitants d'agrégats à la *Loi sur les ressources en agrégats* et aux règlements, aux politiques et aux conditions de permis et de licences pertinents.
4.	Le Ministère dispose de renseignements complets et exacts sur les ressources en agrégats de l'Ontario, obtenus en temps opportun, pour éclairer la prise de décisions relatives à la gestion durable des ressources en agrégats. Le Ministère rend compte publiquement de ces renseignements.
5.	Le Ministère a mis en place des processus pour s'assurer que la Société des ressources en agrégats de l'Ontario s'acquitte de toutes ses responsabilités de manière efficace et efficiente, conformément à la Loi, au règlement, à l'entente intervenue entre les parties et à son protocole d'entente.
6.	Dans le cadre de ses propres activités et de sa surveillance de la Société des ressources en agrégats de l'Ontario, le Ministère s'assure que les terres sur lesquelles des agrégats ont été excavés sont effectivement réhabilitées à leur utilisation ou état antérieur, ou modifiées en vue d'une autre utilisation ou pour les rendre dans un état compatible avec l'utilisation des terres adjacentes.
7.	Le Ministère encourage la production et l'utilisation responsables sur le plan environnemental et social de l'agrégat recyclé.
8.	Le Ministère établit des objectifs de rendement significatifs liés à la prestation et à l'efficacité de son programme de ressources en agrégats; il mesure les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et en rend compte publiquement.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISBN 978-1-4868-7521-4 (PDF)

Photos en couverture :
© iStockphoto.com/Marcin Kilarski