

Programme de gestion forestière

CONTEXTE

Le mandat du ministère des Richesses naturelles consiste à assurer le développement durable des ressources naturelles de la province, y compris celui des économies et des collectivités qui en dépendent. Les terrains forestiers de 700 000 kilomètres carrés de l'Ontario, dont 44 pour 100 sont classés comme forêts de la Couronne productives, font partie de ces ressources.

Selon les estimations du ministère, 40 collectivités et 90 000 emplois dépendent de l'industrie forestière de l'Ontario. En 1997, les expéditions de produits du bois de l'industrie s'élevaient à 4,5 milliards de dollars alors que ses expéditions de papier et de produits connexes atteignaient 9,1 milliards de dollars.

En vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, le ministère assure la vitalité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario. La loi régleme les activités de planification, d'information, de récolte et de régénération forestières, les fonds en fiducie pour le reboisement de même que les installations de transformation comme les usines de pâte à papier et les scieries. La loi prévoit également les sanctions et pénalités à imposer dans les cas de non-conformité.

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* en 1994 et la mise en œuvre d'un plan de réduction des effectifs et de restructuration du ministère en 1996, ce sont les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis, plutôt que le ministère, qui assument la responsabilité directe de la planification de la durabilité des forêts et qui assurent la régénération forestière pour le compte de la Couronne. Le rôle du ministère, qui consistait à assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne, s'est métamorphosé progressivement en un rôle de supervision des activités exercées par ces sociétés. Aux fins des activités de récolte et de régénération, la plupart des forêts de la Couronne productives de la province ont été réparties en 68 unités, dont la majorité sont gérées par des sociétés forestières en vertu d'un permis d'aménagement forestier accordé par le ministère.

Le ministère s'acquitte de ses fonctions de supervision par l'intermédiaire de sa Division des forêts et de sa Division des services sur le terrain, qui sont appuyées par trois bureaux régionaux et 25 bureaux de district. Le programme de gestion forestière peut en outre compter sur les connaissances scientifiques, les services de gestion de l'information et la

technologie informatique fournis par la Division des ressources scientifiques et informationnelles du ministère.

Au cours de l'exercice 1999-2000, le ministère a consacré une somme de 70,8 millions de dollars à la gestion forestière. De plus, le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier ont été créés en vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* pour financer les frais de reboisement engagés par les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis et par le ministère. Pendant l'exercice 1998-1999, les deux fonds ont versé un montant de 104,8 millions de dollars auxdites sociétés pour la régénération forestière et les activités connexes. Tous les titulaires de permis qui récoltent du bois de la Couronne versent des droits de reboisement aux fonds. Le calcul de ces droits repose sur un taux prescrit par mètre cube de bois récolté.

Les sociétés de gestion forestière versent aussi des droits de coupe au Trésor de la province. Ces droits sont prélevés en fonction du volume et de l'essence du bois coupé. Pour l'exercice 1999-2000, les droits de coupe s'élevaient à 155,7 millions de dollars.

3.13

OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification du programme de gestion forestière visait à déterminer si le ministère avait instauré des systèmes, des politiques et des procédures satisfaisants pour :

- mesurer l'efficacité du programme à assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario et en rendre compte;
- assurer la conformité aux lois et aux politiques ministérielles et repérer les secteurs nécessitant l'application de mesures correctrices;
- garantir que les ressources du ministère sont gérées dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Les critères servant à l'évaluation du programme ont fait l'objet d'une discussion avec la direction du ministère et celle-ci les a acceptés. Ces critères comprenaient : la définition d'objectifs précis sur le plan de la durabilité des forêts, la collecte de renseignements pertinents sur la gestion forestière, l'exécution satisfaisante d'activités de planification, de surveillance et d'application de la loi et le degré d'exactitude et d'exhaustivité des systèmes de perception des recettes.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, notamment l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Notre vérification, qui portait sur la période se terminant en mars 2000, comprenait des discussions avec le personnel du ministère, un examen analytique de la documentation au bureau principal du ministère situé à Sault Ste. Marie ainsi que des visites dans deux

bureaux régionaux et sept bureaux de district. Nous avons également fait parvenir un questionnaire à tous les bureaux de district qui n'ont pas reçu notre visite.

Le groupe de vérification interne du ministère n'avait publié aucun rapport récemment sur le programme de gestion forestière. Toutefois, conformément à la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* et aux modalités d'une évaluation prévue par la *Loi sur les évaluations environnementales*, le ministère est tenu de vérifier chaque unité de gestion forestière tous les cinq ans. Au moment de notre travail de vérification sur place, le ministère avait mené à terme la vérification de 20 unités de gestion. Ces vérifications comprenaient les constatations des forestiers professionnels. Nous nous en sommes remis aux vérifications faites par le ministère, lorsqu'elles étaient pertinentes, pour réduire l'étendue de nos contrôles par sondages.

CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

Le ministère n'est pas suffisamment renseigné pour être en mesure de s'acquitter correctement de son obligation de rendre compte tous les ans de la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario. De plus, le passage de la gestion directe d'un grand nombre d'aspects de la foresterie à l'instauration de procédures de supervision et de surveillance adéquates pour garantir que les sociétés forestières respectent la loi et la politique ministérielle et que les ressources du ministère sont gérées dans le respect des principes d'économie et d'efficience n'est pas encore terminé. Plus précisément, nous avons relevé ce qui suit :

- Bien que la Commission des évaluations environnementales exige du ministère qu'il rende compte tous les ans de la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario, le dernier rapport publié à ce sujet porte sur l'exercice 1995-1996.
- Dans 25 pour 100 des unités de gestion forestière vérifiées par les forestiers professionnels, ceux-ci, à cause de renseignements insuffisants, n'ont pu évaluer la *régénération des zones exploitées*, qui constitue une mesure clé de la durabilité des forêts pour le ministère.
- Les inventaires des ressources forestières, qui sont des descriptions détaillées des secteurs forestiers, remontaient à plus de 20 ans dans 16 pour 100 des unités de gestion forestière. Le ministère ne peut pas évaluer facilement la vitalité à long terme des forêts de la province si tous les inventaires ne sont pas mis à jour à intervalles réguliers. Il s'agissait néanmoins d'une amélioration importante par rapport à la dernière vérification que nous avons faite du programme en 1994 alors que les inventaires de 55 pour 100 des unités étaient désuets.
- Même si le ministère examinait soigneusement et approuvait la documentation reçue des sociétés de gestion forestière, comme les plans de gestion forestière et les calendriers des travaux, il devait exiger que celles-ci lui fournissent une analyse plus détaillée des écarts importants par rapport aux résultats prévus, accompagnée de recommandations sur les mesures correctrices à prendre.

3.13

- À cause de la pénurie de marchés pour certaines essences, il arrivait fréquemment que les installations de transformation de ressources forestières n'acceptent pas tout le bois qu'elles avaient prévu de consommer, ce qui compromettait les plans conçus pour assurer la durabilité des forêts. Il fallait donc intégrer à la planification globale de la gestion forestière une analyse plus approfondie des facteurs économiques qui ont des répercussions sur l'industrie.
- En général, les forestiers indépendants étaient satisfaits des travaux de régénération et d'entretien qui avaient été effectués dans la majorité des unités de gestion qu'ils avaient vérifiées. Toutefois, il était nécessaire que le ministère mette en œuvre des mesures correctrices dans le reste des unités pour faire en sorte que les travaux de régénération et d'entretien atteignent les objectifs prévus.
- Dans les secteurs où le ministère continuait d'effectuer des inspections de la conformité malgré la délégation de cette responsabilité aux sociétés de gestion forestière, les inspecteurs du ministère avaient relevé un nombre d'infractions beaucoup plus élevé que celui indiqué par les inspecteurs de l'industrie. Il fallait donc améliorer le processus d'inspection de l'industrie forestière et mettre au point un programme de supervision ministérielle plus formel.
- L'imposition de pénalités pour défaut de conformité n'était pas uniforme dans les bureaux de district, et ceux-ci devaient imposer des pénalités plus rigoureuses lorsque les avertissements et les mesures moins sévères n'avaient pas l'effet dissuasif souhaité.
- Depuis l'examen que nous avons fait des contrôles financiers en 1998, le ministère a réduit considérablement le montant des droits de coupe en souffrance dû par les sociétés de gestion forestière. Toutefois, pour avoir l'assurance que les sociétés en question versent tous les droits de coupe dus en fonction de la récolte réelle de bois, le ministère doit adopter des mesures plus efficaces afin de remédier aux nombreux problèmes qu'il a observés dans le cadre de ses vérifications des activités de coupe des sociétés.

CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

MESURE ET COMPTE RENDU DE LA DURABILITÉ DES FORÊTS

EXIGENCES EN MATIÈRE DE DÉCLARATION

Aux termes de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, la durabilité s'entend de la vitalité d'une forêt de la Couronne à long terme conformément aux principes suivant lesquels il faut préserver de vastes forêts saines, diverses et productives, en maintenant les processus écologiques et la diversité biologique de ces forêts. La durabilité exige que l'on assure l'équilibre entre les demandes économiques de la production de bois et de produits du bois et la tâche qui consiste à assurer des conditions environnementales adéquates pour

la faune et la flore, la protection contre les inondations et contre l'érosion des sols, le maintien des usages récréatifs et la protection de l'approvisionnement en eau. La loi énonce les pratiques forestières à adopter pour assurer la mise en œuvre d'activités de récolte, de régénération et d'entretien appropriées.

Conformément à la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, le ministère doit rédiger et déposer devant l'Assemblée législative un rapport sur l'état des forêts de la Couronne au moins tous les cinq ans. De plus, aux termes d'une évaluation prescrite par la *Loi sur les évaluations environnementales*, il doit également rédiger un rapport annuel sur la gestion forestière. Le ministère est tenu de respecter les termes de cette évaluation jusqu'en 2003, après quoi le ministre de l'Environnement décidera s'il faut prolonger ou modifier l'évaluation ou exiger une nouvelle évaluation environnementale.

Le rapport annuel sur la gestion forestière doit contenir un certain nombre de statistiques, notamment un récapitulatif de la base forestière de l'Ontario, des volumes de récolte, des dépenses consacrées aux activités de régénération, et un résumé de l'efficacité de la régénération, des résultats de la surveillance et des recettes tirées des activités forestières. Ce rapport fournit à l'Assemblée législative, au ministère et au public des renseignements pertinents pour évaluer la gestion des forêts de la Couronne et, le cas échéant, met en lumière les points qui nécessitent l'application de mesures correctrices. Or, contrairement aux exigences, le dernier rapport du genre préparé par le ministère remonte à l'exercice 1995-1996.

Recommandation

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

Réponse du ministère

Le ministère déploiera les efforts nécessaires pour produire ces rapports. Il prévoit de terminer les rapports annuels provinciaux de 1996-1997 et 1997-1998 sur la gestion forestière d'ici octobre 2000, et celui de 1998-1999 d'ici décembre 2000. La rédaction des rapports annuels provinciaux subséquents sur la gestion forestière sera menée à bien dans les 18 mois suivant l'exercice fiscal auquel ils s'appliquent. Le ministère prévoit de terminer le rapport de 1995-2000 sur l'état des forêts d'ici décembre 2001.

MESURES DE L'EFFICACITÉ

Tous les ans, le ministère élabore un certain nombre de mesures clés d'évaluation de la performance qu'il présente dans le cadre du processus de planification des activités du gouvernement. Dans son plan d'activités de 1999-2000, le ministère proposait une mesure de la durabilité des forêts baptisée *régénération des zones exploitées*. La régénération peut être naturelle (ensemencement naturel) ou artificielle (ensemencement direct ou plantation). Un peuplement forestier est réputé régénéré lorsqu'il requiert un

3.13

ensemencement minimum, qu'il se compose des essences recherchées, qu'il atteint une hauteur minimale et qu'il est exempt de végétation indésirable pouvant nuire à sa croissance. Les sociétés de gestion forestière évaluent les forêts pour déterminer l'état de la forêt, l'efficacité des activités de régénération et la nature des mesures correctrices à prendre, au besoin, lorsque la régénération d'un secteur est infructueuse.

Dans son plan d'activités, le ministère indiquait que l'évaluation de la *régénération des zones exploitées* serait fondée sur les résultats d'un échantillon de vérifications forestières indépendantes effectuées pendant l'année. Le ministère s'est engagé à atteindre un taux de réussite de 96 pour 100 dans le domaine de la régénération et à rendre compte de tout écart important.

L'examen des vérifications indépendantes de 20 unités de gestion forestière effectuées en 1998 et 1999 a permis au ministère de constater que cinq de ces unités avaient omis de faire un rapport sur la *régénération des zones exploitées*. L'absence de rapports sur les résultats obtenus dans ces unités était imputable au manque de renseignements, au fait que certains secteurs n'avaient pas fait l'objet d'un suivi au fil des années et à l'absence d'archives sur les évaluations de la régénération. Le taux de réussite pour le reste des unités se situait entre 53 pour 100 et 100 pour 100 dans les secteurs examinés. Toutefois, plusieurs examens comprenaient des conclusions assorties de réserves, alors qu'on soulignait, par exemple, qu'une petite partie seulement du secteur de l'unité de gestion avait été examinée.

Le ministère se propose d'accumuler les résultats de cette mesure tous les ans de manière à disposer d'un échantillon suffisamment important au bout de cinq ans pour pouvoir en tirer des conclusions générales sur l'état de la régénération des forêts de la Couronne en Ontario. Il a l'intention d'utiliser les résultats regroupés pour surveiller les tendances dans l'ensemble de la province et pour cerner les secteurs dans lesquels il faut appliquer des mesures correctrices. Or, lorsque les conclusions sur l'état de la régénération des forêts de la Couronne en Ontario sont fondées sur des renseignements aussi incomplets, elles peuvent induire en erreur.

Recommandation

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

Réponse du ministère

Le ministère prendra des mesures pour avoir l'assurance que les aménagistes s'acquittent de leurs obligations de rendre compte des activités de régénération. Il améliorera également l'évaluation de ces résultats pour pouvoir tirer des conclusions valables sur l'état de la régénération des forêts de la Couronne de l'Ontario.

OPÉRATIONS DE GESTION FORESTIÈRE

En décembre 1999, 45 unités de gestion forestière sur 68 relevaient d'un titulaire de permis alors que 13 unités supplémentaires avaient été confiées à des personnes réputées titulaires d'un permis en vertu d'ententes précédentes. Le ministère prévoit de délivrer des permis aux 13 personnes réputées titulaires d'un permis d'ici la fin de l'exercice 2000-2001. Les unités de gestion confiées à des titulaires de permis et à des personnes réputées titulaires d'un permis représentaient plus de 95 pour 100 de l'activité forestière au cours des cinq dernières années. Le ministère gère directement les 10 autres unités.

INFORMATION FORESTIÈRE

Les inventaires des ressources forestières classent les forêts et autres secteurs en catégories générales telles que les forêts productives, les forêts non productives, les terrains non boisés et les étendues d'eau. Ces inventaires fournissent des renseignements de base pour évaluer la vitalité des forêts de l'Ontario, élaborer des plans de gestion et surveiller les activités des sociétés de gestion forestière. Traditionnellement, l'objectif du ministère était de mettre à jour au moins tous les 20 ans l'inventaire de chaque unité de gestion forestière. En 1994, la Commission des évaluations environnementales a décidé de rendre obligatoires la mise à jour et la publication de l'inventaire forestier de chaque unité de gestion.

Aux termes de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, promulguée en 1994, le ministère doit produire un manuel relatif à l'information forestière dans lequel il précise les politiques et exigences en vigueur pour les inventaires des ressources forestières de même que les responsabilités relatives à la préparation des inventaires. Or, le ministère n'avait pas encore terminé la rédaction de ce manuel.

Dans le cadre de la vérification que nous avons faite du programme en 1994, nous avons rapporté qu'environ 55 pour 100 des inventaires existants des ressources forestières remontaient à plus de 20 ans et qu'une mise à jour s'imposait. Bien que l'examen des inventaires actuels des ressources forestières du ministère nous ait permis de constater que des progrès importants avaient été réalisés, les inventaires de 11 unités de gestion, soit plus de 16 pour 100 des unités, remontaient à plus de 20 ans et avaient besoin d'être mis à jour. Le ministère prévoit de faire mettre à jour tous les inventaires d'ici la fin de l'exercice 2001-2002. Nous avons également remarqué qu'il était nécessaire que le ministère clarifie, dans le manuel relatif à l'information forestière, les rôles et les responsabilités de l'industrie forestière dans la mise à jour de ces inventaires.

Il est important de disposer de renseignements à jour pour avoir l'assurance que le processus de planification forestière est fiable. Par exemple, les résultats d'une vérification indépendante d'une unité de gestion forestière effectuée par un forestier professionnel indiquaient que l'écart entre la récolte prévue et la récolte réelle était en grande partie imputable aux écarts entre l'inventaire de la forêt et la situation réelle sur le terrain. Par ailleurs, les employés des bureaux de district du ministère qui ont reçu notre visite ont indiqué que le fait que les inventaires forestiers étaient désuets nuisait considérablement à leurs efforts de planification. Qui plus est, deux des bureaux de district qui ont reçu notre visite doutaient de l'exactitude des tout derniers inventaires. Il est essentiel de disposer de renseignements exacts et à jour pour la planification et la surveillance forestières.

3.13

Recommandation

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

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

Réponse du ministère

Le ministère se réjouit que le vérificateur provincial reconnaisse les progrès importants réalisés sur le plan de la mise à jour des inventaires des ressources forestières. Le manuel relatif à l'information forestière précisera les rôles et les responsabilités qui incombent au ministère et à l'industrie forestière pour maintenir les renseignements à jour à l'avenir.

Le ministère va mener à bien les consultations auprès des intervenants sur le manuel relatif à l'information forestière. Il le déposera ensuite aux fins d'approbation par les règlements, conformément à la Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne, au cours de l'exercice 2000-2001. Le ministère entreprendra en outre l'examen du mode de présentation de l'inventaire des ressources forestières, y compris l'examen d'un volet sur l'assurance de la qualité, pour définir et mettre en œuvre des améliorations efficaces qui répondront aux besoins des aménagistes et du public.

PLANIFICATION ET RÉCOLTE

En vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, il faut préparer un plan de gestion forestière tous les cinq ans pour chaque unité de gestion forestière. Le plan doit contenir le profil économique de l'unité, notamment l'approvisionnement de bois prévu, des estimations du volume de récolte et de la demande de bois, ainsi qu'une évaluation des répercussions des opérations forestières sur les plans économique, social et environnemental. Les plans de gestion forestière visent à garantir que l'unité est gérée d'une façon qui en assure la durabilité. La loi exige également l'établissement de calendriers de travaux annuels qui décrivent en détail les secteurs qui seront soumis à la récolte de même que les essences et le volume des arbres qui seront coupés. Les calendriers doivent être compatibles avec le plan de gestion forestière.

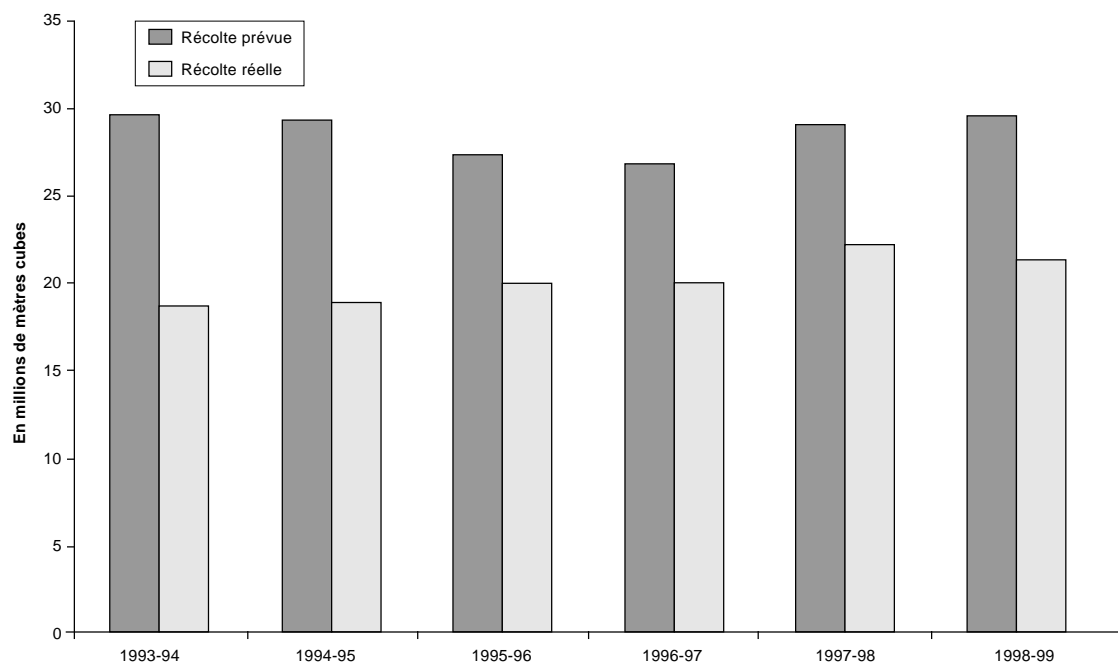
Dans la planification de la gestion forestière, il faut tenir compte de différents facteurs pour assurer la durabilité de la forêt. Par exemple, la récolte excessive compromet la durabilité, car la régénération doit se faire au rythme de la récolte pour optimiser les

ressources disponibles. Si la récolte est axée sur certaines essences, la composition de la forêt, ou sa biodiversité, est susceptible de changer, permettant ainsi à des essences moins recherchées de prendre le dessus. Si le plan de coupe n'est pas respecté, le bois peut devenir surâgé et perdre ainsi une grande partie de son volume commercialisable.

Nous avons examiné les plans et les calendriers de travaux établis par les sociétés de gestion forestière dans sept bureaux de district. Tous les plans exigés avaient été soumis et ils respectaient les exigences de la loi pour assurer la durabilité. Le personnel du ministère avait approuvé les plans après les avoir examinés en détail. La compatibilité des calendriers des travaux avec les plans de gestion forestière avait été vérifiée par le personnel du ministère, et celui-ci avait approuvé les calendriers comme il se doit. Toutefois, plus de la moitié des bureaux de district ont déclaré que les sociétés de gestion forestière avaient l'habitude de surexploiter ou de sous-exploiter les ressources forestières, et ce, de manière importante.

Bien que la surexploitation ou la sous-exploitation d'une année à l'autre puissent reposer sur des raisons valables, la récolte réelle au cours des six dernières années pour chacune des 68 unités de gestion se situait entre 20 pour 100 et 122 pour 100 des niveaux prévus. La plupart des unités étaient sous-exploitées, principalement à cause de la pénurie de marchés pour l'approvisionnement de bois prévu. La récolte réelle dans l'ensemble de la province correspondait à 72 pour 100 des niveaux prévus, comme indiqué ci-dessous :

Volume de récolte prévu et réel dans la province



Source : Données du ministère des Richesses naturelles

3.13

Pour faciliter la surveillance des opérations forestières, le ministère exige que les sociétés de gestion forestière soumettent des rapports qui comparent la récolte prévue à la récolte réelle. Les rapports doivent comprendre une analyse de tout écart par rapport à la récolte prévue ainsi que des conclusions et des recommandations précises sur les améliorations à apporter dans les cas où les écarts sont importants.

L'examen de ces rapports dans les sept bureaux de district qui ont reçu notre visite nous a permis de constater qu'il était nécessaire que les sociétés de gestion forestière fournissent des renseignements plus détaillés sur les écarts par rapport aux prévisions. Les sociétés fournissaient habituellement une explication générale des écarts entre les résultats prévus et réels, mais d'habitude les rapports ne renfermaient ni analyse quantitative des écarts ni recommandations sur les améliorations à apporter. Des explications plus détaillées pourraient mettre en lumière l'importance de chaque facteur et déterminer les secteurs nécessitant le recours à des mesures correctrices.

Recommandation

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

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

Réponse du ministère

Le ministère prendra des mesures pour faire en sorte que les titulaires d'un permis d'aménagement forestier durable fournissent une analyse quantitative des écarts importants entre les niveaux de récolte prévus et réels. Il appliquera également les mesures correctrices nécessaires pour remédier à ces écarts.

Le ministère reconnaît que les niveaux de récolte réels ont été moins élevés que prévu, mais il en a profité pour s'occuper des questions suivantes :

- ***l'agrandissement de 2,4 millions d'hectares de parcs et zones protégées, dans le cadre de la stratégie Patrimoine vital de l'Ontario, qui s'est traduit par une réduction des secteurs où la récolte de bois est permise;***
- ***la baisse prévue de l'approvisionnement de bois résineux de la Couronne, conséquence naturelle du vieillissement de la forêt;***
- ***l'excédent des essences de bois franc sous-utilisées de la Couronne, qui est actuellement offert aux entreprises qui créeront des débouchés économiques et des débouchés d'emplois.***

Ces facteurs vont contribuer à réduire l'écart entre les niveaux de récolte prévus et réels à l'avenir, mais les incertitudes qui prévalent dans l'industrie des produits forestiers sur le plan de la planification, des opérations et de l'économie vont continuer d'alimenter les écarts constatés au cours de cette vérification.

INSTALLATIONS DE TRANSFORMATION DE RESSOURCES FORESTIÈRES

Aux termes de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, nul ne doit exploiter, construire ou modifier une installation de transformation de ressources forestières si ce n'est conformément à un permis délivré par le ministre. Celui-ci peut délivrer un permis d'installation de transformation de ressources forestières à une personne s'il est convaincu qu'elle dispose d'un approvisionnement suffisant en ressources forestières pour exploiter l'installation. L'Ontario compte environ 120 installations autorisées, dont des scieries et des usines de pâte et papier. Un grand nombre de sociétés de gestion forestière ont des opérations intégrées et exploitent leurs propres usines et scieries. Les permis sont accordés pour une durée de cinq ans. Le titulaire d'un permis est tenu de fournir tous les ans au ministre un rapport détaillé sur la production, l'emploi et les ventes.

Le processus de délivrance de permis et de déclaration annuelle vise à permettre au ministère d'évaluer si les ressources forestières sont suffisantes pour exploiter une installation et si les installations suffisent à transformer la récolte prévue. Toutefois, au cours de notre vérification, nous avons constaté que le permis de 13 installations de transformation de ressources forestières n'était plus valide. Nous avons également remarqué que le ministère ne recevait pas les rapports annuels dans les délais prévus et que certains d'entre eux ne contenaient pas tous les renseignements exigés.

La pénurie de marchés pour certaines essences était l'une des principales raisons pour lesquelles un grand nombre d'usines et de scieries ne respectaient pas les engagements qu'elles avaient pris auprès des sociétés de gestion forestière d'accepter des ressources forestières. Le ministère ne surveillait pas dans quelle mesure ces engagements n'étaient pas respectés ni s'ils correspondaient aux niveaux de récolte prévus. Par exemple, dans un plan de gestion forestière, on pouvait constater que les engagements pris par les usines et les scieries d'accepter des ressources forestières correspondaient à moins de 25 pour 100 de la récolte prévue. En général, dans les plans de gestion forestière que nous avons examinés, la demande future du marché ou les besoins en ressources forestières des usines et des scieries n'avaient pas été évalués correctement. La planification de la durabilité à long terme des forêts est inutile si l'on ne peut pas raisonnablement compter que les usines et les scieries respecteront leurs engagements et que les ressources forestières seront transformées.

Recommandation

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

3.13

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

Réponse du ministère

Le ministère prendra des mesures pour avoir l'assurance que toutes les usines et scieries en exploitation sont exploitées dans le cadre d'un permis et que les rapports exigés sont soumis. Il veillera également à ce que les plans de gestion forestière comportent une évaluation appropriée de la demande du marché et des besoins en ressources forestières des usines et scieries locales.

RÉGÉNÉRATION ET ENTRETIEN

Les activités de régénération et d'entretien visent à assurer la régénération adéquate de la forêt après les activités de récolte ou à la suite de l'épuisement naturel des ressources causé par les incendies ou les épidémies d'insectes. La régénération et l'entretien comprennent des activités telles que la préparation du terrain, l'ensemencement, la plantation et l'épandage d'insecticide.

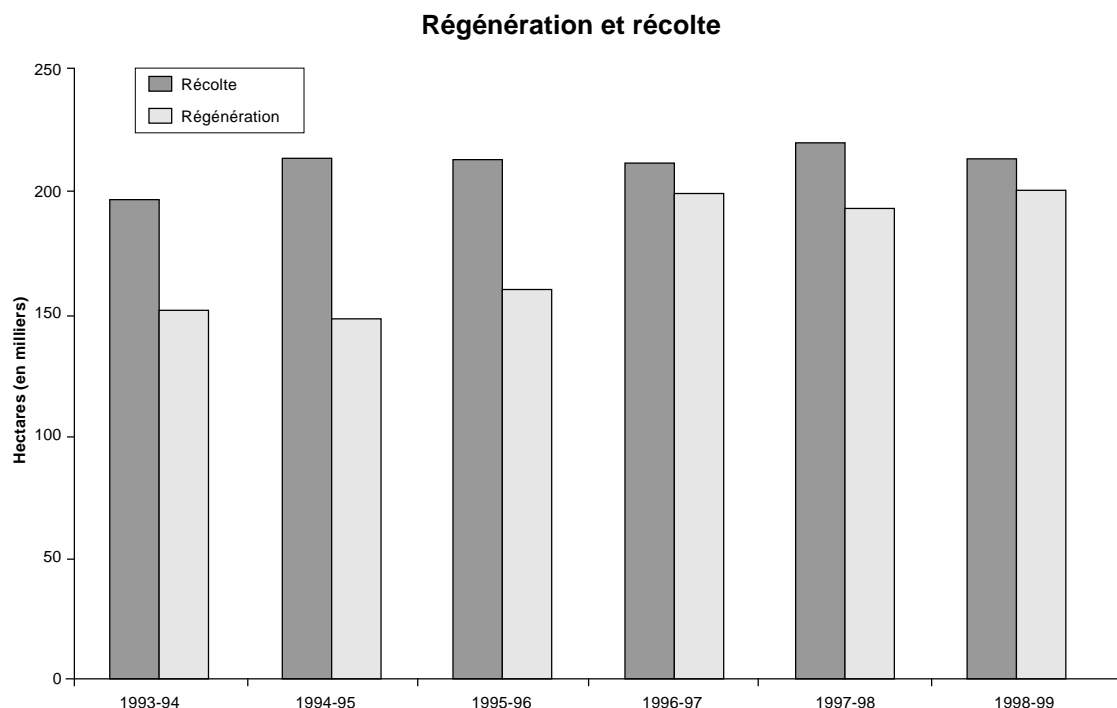
Les sociétés de gestion forestière doivent inclure dans leurs plans de gestion forestière une description des résultats attendus des activités de régénération et d'entretien, la méthode qu'elles comptent utiliser pour obtenir ces résultats et les normes qui serviront à évaluer leur taux de réussite. Ces activités doivent respecter les spécifications, les normes et autres instructions en matière de régénération élaborées pour chaque unité de gestion par un forestier professionnel agréé.

Nous avons examiné un échantillon de rapports de vérification de forestiers indépendants préparés en 1999 et représentant les trois régions de la province. Ces rapports évaluaient les opérations forestières au cours des cinq années précédentes, soulignaient les problèmes et présentaient des recommandations sur l'amélioration des activités de régénération et d'entretien. Pour la majorité des unités de gestion qu'ils ont vérifiées, nous avons constaté que les forestiers indépendants étaient satisfaits en général des travaux de régénération et d'entretien qui avaient été exécutés. Ils indiquaient dans leurs rapports que les travaux respectaient les plans de régénération élaborés pour ces unités.

En revanche, pour le reste des unités de gestion, les forestiers étaient insatisfaits en général des travaux de régénération et d'entretien qui avaient été exécutés au cours de la période sur laquelle portait leur vérification. Ils ont souligné que l'absence d'activités de régénération et d'entretien dans ces unités était avant tout imputable au manque de fonds. Par exemple, dans l'une des unités de gestion, moins de 60 pour 100 du secteur censé se

régénérer de façon naturelle se régénèrait comme prévu. Les forestiers imputaient ces résultats médiocres à l'absence des fonds nécessaires pour débroussailler le secteur.

Dans l'ensemble de la province, il y a eu une augmentation importante de la superficie totale de régénération annuelle des terres de la Couronne. De plus, comme l'indique le tableau ci-dessous, la régénération au cours des dernières années a presque atteint les niveaux de récolte :



Source : Données du ministère des Richesses naturelles

Nos visites dans les bureaux de district et un examen des dossiers des sociétés de gestion forestière nous ont permis de constater l'absence générale d'analyses globales et d'explications des écarts qui existaient entre les taux de régénération réels et les objectifs de régénération. Dans les unités de gestion où les efforts de régénération étaient bien inférieurs aux niveaux prévus, les mesures correctrices à appliquer pour redresser la situation avaient rarement été définies.

Recommandation

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

3.13

- obliger les sociétés à reconnaître et à expliquer les écarts importants entre les activités de régénération et d'entretien réelles et prévues, et à en rendre compte;
- repérer les unités de gestion où les travaux de régénération et d'entretien n'atteignent jamais les objectifs prévus et appliquer les mesures correctrices nécessaires pour atteindre les objectifs de régénération.

Réponse du ministère

Le ministère se réjouit que le vérificateur provincial ait remarqué l'augmentation importante de la superficie totale de régénération annuelle des terres de la Couronne. Le ministère prendra des mesures pour faire en sorte que les titulaires d'un permis d'aménagement forestier durable s'acquittent des obligations de régénération et d'entretien conformément à leur permis, qu'ils remédient aux écarts notés sur le plan de la régénération et de l'entretien et qu'ils prennent des mesures correctrices, au besoin, pour atteindre les objectifs de régénération.

SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ

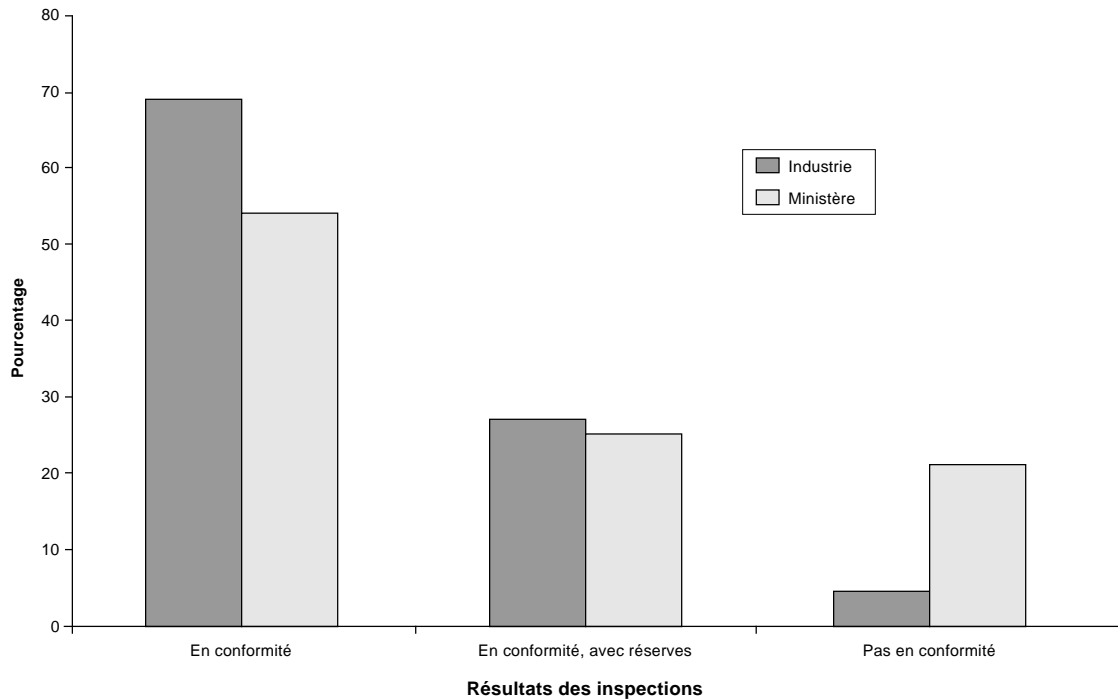
INSPECTIONS RELATIVES À LA CONFORMITÉ

Toutes les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis sont tenues d'établir un plan de conformité forestière aux fins de surveillance, d'inspection et de compte rendu de leurs opérations forestières. Le plan vise à assurer la conformité à la loi, aux plans forestiers et aux lignes directrices ministérielles et il doit être approuvé par le ministère. Le 1^{er} avril 1998, la responsabilité des inspections relatives à la conformité a été déléguée aux sociétés de gestion forestière en vertu du permis d'aménagement forestier durable. Auparavant, ces inspections incombaient au ministère.

Le rôle du ministère est de surveiller le processus d'inspection des sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis pour s'assurer qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités comme exigé. Sur une période de trois mois en 1999, le ministère a effectué plus de 650 inspections dans des secteurs où cette responsabilité avait été confiée aux sociétés de gestion forestière. Or, dans un grand nombre de ces secteurs, les sociétés avaient mis en œuvre leurs propres plans de conformité et instauré leurs propres cycles d'inspection.

Les résultats de chaque inspection étaient résumés aux fins de saisie dans le système de compte rendu de conformité du ministère sous les termes «en conformité» (aucun problème n'a été relevé), «en conformité, avec réserves» (des problèmes mineurs ont été relevés) et «pas en conformité» (il y a eu infraction à la loi). Comme on peut le constater dans le graphique suivant, dans les secteurs où des inspections ont été effectuées tant par le ministère que par les sociétés de gestion forestière, les inspecteurs du ministère ont relevé en général un nombre de cas de non-conformité beaucoup plus élevé.

Inspections du ministère et de l'industrie



Source : Données du ministère des Richesses naturelles

L'examen d'un certain nombre de plans de conformité nous a permis de constater que la majorité des stratégies d'inspection adoptées par les sociétés étaient de nature générale au lieu d'être fondées sur les risques propres à l'unité de gestion. De plus, notre analyse des infractions commises au cours des exercices 1997-1998 et 1998-1999 a révélé que la moitié des infractions se rapportant à des activités de récolte illégales ou exécutées sans permis avaient été commises dans quatre districts. Puisque les résultats de la plupart des inspections effectuées par le ministère et par les sociétés sont consignés dans le système de compte rendu de conformité du ministère, il serait possible d'utiliser ce système pour mettre au point une stratégie de conformité fondée sur les risques à l'intention du ministère et des sociétés de gestion forestière.

Au cours de l'exercice 1998-1999, le ministère a consacré 5,2 millions de dollars à l'affectation de plus de 40 employés aux fonctions de surveillance et d'inspection. Bien que la poursuite de ce programme d'inspections aboutisse souvent au chevauchement des travaux effectués par les inspecteurs des sociétés, le but premier du processus d'inspection est d'assurer la conformité. Or, au moment de notre vérification, la situation témoignait de la nécessité que le ministère continue de manifester sa présence dans ce domaine. Il faudrait aussi que le ministère envisage des solutions de rechange, par exemple exercer une supervision plus directe, au besoin, des inspecteurs des sociétés ou récupérer le coût des inspections ministérielles auprès des sociétés.

3.13

Recommandation

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

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

Réponse du ministère

Les constatations du vérificateur provincial confirment les efforts déployés par le ministère pour mettre au point le système de compte rendu de conformité qui commence tout juste à fournir des données sur les tendances des opérations forestières et à produire des archives de ces opérations. La combinaison de ces archives et des vérifications forestières indépendantes favorisera, au fil du temps, un processus d'inspection efficace et économique. Le ministère est d'accord avec les conclusions du vérificateur provincial et il entreprendra l'examen de ses activités en matière de conformité et d'application de la loi pour donner suite aux recommandations du vérificateur.

APPLICATION DE LA LOI

Afin de protéger les forêts de l'Ontario contre les activités qui peuvent compromettre leur durabilité, la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* prévoit l'imposition d'un certain nombre de pénalités pour des infractions comme les récoltes illégales, les méthodes d'exploitation qui gaspillent les ressources forestières et le défaut de se conformer à une ordonnance du ministère. Celui-ci peut donner un avertissement, émettre une ordonnance de réparation des dommages, de cessation des travaux ou de conformité ou imposer une pénalité administrative pouvant atteindre 15 000 \$ et une pénalité de coupe pouvant correspondre au quintuple de la valeur des ressources forestières récoltées en violation de la loi. Dans les cas les plus graves, le ministère peut suspendre ou annuler un permis et le tribunal peut imposer des amendes pouvant atteindre un million de dollars.

La politique du ministère en matière d'application de la loi encourage les bureaux de district à appliquer de manière progressive toutes les mesures d'application de la loi, suivant la fréquence, la gravité et l'importance de l'infraction. Toutes les infractions

doivent être consignées dans le système informatisé d'application de la loi du ministère. Au cours des neuf premiers mois de l'exercice 1999-2000, et bien que certains bureaux n'aient pas encore communiqué cette information, plus de 450 infractions avaient été consignées dans le système.

Voici les lacunes que nous avons relevées au cours de l'examen du processus d'application de la loi du ministère :

- Le système d'application de la loi ne servait pas à repérer les récidivistes ni à faire un suivi. Par exemple, au cours de nos visites dans les districts, nous avons constaté qu'une société de gestion forestière avait commis un certain nombre d'infractions graves au cours des quatre dernières années. Il s'agissait notamment de récoltes non autorisées, de méthodes d'exploitation qui gaspillaient les ressources forestières et du défaut de respecter une ordonnance de conformité. La société s'était vu imposer des pénalités administratives à cinq reprises et elle avait reçu trois avertissements, trois ordonnances de conformité et une demande de conformité volontaire. Les pénalités n'étaient ni fondées sur un historique complet des infractions commises par la société ni imposées de manière progressive. Un historique facilement accessible pour chaque contrevenant aiderait le personnel du ministère à imposer des pénalités pertinentes.
- Les pénalités et les avertissements du ministère variaient d'un district à l'autre. Dans certains, il émettait des avertissements à répétition pour une même infraction alors qu'il aurait dû imposer une pénalité plus sévère. D'après les résultats de notre enquête auprès des bureaux de district, certains employés du ministère estimaient que les avertissements étaient efficaces dans certains cas seulement, alors que d'autres considéraient que les avertissements étaient un outil efficace pour faire appliquer la loi si on les utilisait de manière judicieuse.
- Dans bien des cas, les pénalités progressives n'étaient pas imposées comme il se doit. Par exemple, dans le cas des méthodes d'exploitation qui gaspillaient les ressources forestières, il n'était pas rare que le ministère donne un avertissement ou fasse une demande d'enlèvement volontaire du bois. Le ministère estimait que ces méthodes d'exploitation ne touchaient que de faibles quantités de bois et qu'elles ne constituaient pas une infraction importante en général. Toutefois, l'examen de la période de neuf mois allant d'avril à décembre 1999 nous a permis de constater que si l'on ne met pas un terme à ces méthodes, elles peuvent aboutir à un problème important. Par exemple, deux districts comptaient plus de 100 cas semblables. Dans la majorité d'entre eux, un avertissement avait été donné à la société forestière. Dans ces deux districts, les avertissements n'ont pas eu l'effet dissuasif escompté et des mesures plus sévères s'imposaient.

Recommandation

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

- **instaurer des procédures qui donnent l'assurance que les renseignements consignés dans le système de compte rendu de conformité sont complets et qu'ils peuvent servir dans le processus de**

3.13

prise de décisions de gestion, par exemple pour repérer les récidivistes et en assurer le suivi;

- examiner les méthodes d'application de la loi utilisées par les bureaux de district pour s'assurer que les pénalités sont imposées de manière uniforme;
- analyser l'étendue de certaines infractions pour définir les tendances et repérer les secteurs pouvant nécessiter l'imposition de pénalités plus sévères ou l'application de mesures correctrices supplémentaires.

Réponse du ministère

Le ministère est d'accord avec les conclusions du vérificateur provincial. Le système de compte rendu de conformité fournira des données sur les tendances des opérations forestières et produira des archives de ces opérations pour appuyer la prise de décisions en matière d'application de la loi. Le ministère entreprendra l'examen de ses activités en matière d'application de la loi pour donner suite aux recommandations du vérificateur.

FONDS FORESTIERS

Afin d'assurer le financement de la régénération forestière, la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne* a créé deux fonds : le Fonds de reboisement, pour financer les activités de régénération entreprises après la récolte, et le Fonds de réserve forestier, pour financer le reboisement nécessité par un épuisement des ressources imputable à des causes telles que les incendies, les épidémies d'insectes et l'insolvabilité d'une société de gestion forestière. Les fonds sont des biens de la Couronne, mais ils sont administrés par une société de fiducie et vérifiés tous les ans par un cabinet d'experts-comptables. Toutes les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis qui récoltent du bois de la Couronne sont tenues de verser des droits de reboisement aux fonds selon un taux prescrit par mètre cube (stère) de bois récolté.

Activité et soldes des fonds en fiducie pour l'exercice terminé le 31 mars 1999 (en millions de dollars)

	Fonds de reboisement	Fonds de réserve forestier
Fonds au début de l'exercice	115,7	11,4
Droits forestiers/autre financement	130,8	21,2
Frais de sylviculture/autres	(92,6)	(12,2)
Fonds disponibles pour la sylviculture	153,9	20,4

Source : États financiers vérifiés des fonds en fiducie

La société de fiducie effectue des paiements à même le Fonds de reboisement d'après les renseignements sur les frais de reboisement fournis par les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis. Toutes les sociétés titulaires d'un permis doivent soumettre une facture annuelle finale pour les activités de régénération de l'année précédente. Les recettes et les débours au titre du reboisement sont comptabilisés par unité de gestion forestière et consignés dans un compte au nom du titulaire de permis. Les titulaires de permis sont tenus de maintenir un solde de compte minimum pour chaque unité de gestion forestière. Un comité créé par le ministère en vertu de la loi autorise les débours du Fonds de réserve forestier. En plus des débours aux fins de reboisement, des prélèvements sont aussi faits sur le Fonds de réserve forestier à d'autres fins autorisées comme l'établissement des inventaires des ressources forestières et l'exécution des vérifications forestières indépendantes.

Nous avons examiné l'administration des fonds forestiers et relevé les problèmes suivants :

- Au 31 mars 1999, contrairement aux dispositions du contrat de fiducie pour le Fonds de reboisement, le solde de 20 pour 100 des comptes des sociétés de gestion forestière était inférieur au minimum exigé, et le compte d'une société était à découvert.
- Le comptable des fonds a fait part d'un arrangement suivant lequel tous les droits forestiers versés au crédit du Fonds de reboisement sont transférés au Fonds de réserve forestier après un délai de un à deux mois. Au 31 mars 1999, une somme de 3,3 millions de dollars n'avait toujours pas été transférée. Par conséquent, le comptable estimait que le Fonds de réserve forestier avait perdu un revenu de placement de l'ordre de 90 000 \$ à 120 000 \$ au cours de l'exercice précédent à cause de ce retard. Le Fonds de reboisement bénéficiait de cet arrangement.
- Contrairement aux dispositions du contrat de fiducie, les factures finales, qui fournissent le détail des activités de régénération pour l'année précédente, n'étaient pas toujours soumises au fiduciaire avant le paiement final.

Recommandation

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

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

3.13

Réponse du ministère

Le ministère veillera à ce que tous les comptes des titulaires d'un permis d'aménagement forestier durable affichent le solde minimum requis d'ici le 31 mars 2001 et qu'il en soit ainsi tous les 31 mars.

Le ministère et le fiduciaire ont également pris des mesures pour faire en sorte que les redevances de la Couronne soient transférées comme il se doit au Fonds de réserve forestier et que les prélèvements finals sur le Fonds de reboisement soient faits uniquement après réception de la facture finale exigée. Ces constatations du vérificateur continueront d'être examinées dans le cadre des vérifications financières annuelles des fonds.

RECETTES TIRÉES DES ACTIVITÉS FORESTIÈRES

En vertu de la *Loi sur la durabilité des forêts de la Couronne*, le ministère perçoit auprès des sociétés de gestion forestière, pour le compte de la province, les droits de coupe pour le bois coupé et mesuré. Les droits sont calculés d'après le volume de récolte et les essences récoltées et sont versés au Trésor de la province. Les droits de coupe perçus pour l'exercice 1999-2000 s'élevaient à 155,7 millions de dollars.

En 1998, nous avons examiné les contrôles financiers du ministère et indiqué dans notre rapport que les débiteurs en souffrance importants constituaient un problème et qu'il s'écoulait souvent un délai de six mois entre la récolte du bois et l'établissement par le ministère de la facture représentant les droits de coupe applicables. En janvier 2000, la balance chronologique du ministère montrait que 93 pour 100 des soldes remontaient à moins de 30 jours, tandis que nos contrôles par sondages indiquaient que le délai moyen entre le mesurage du bois et l'envoi de la facture avait été ramené à 3,4 mois. Le ministère a fait des progrès considérables dans l'administration des droits de coupe à recevoir.

Le ministère effectue des vérifications pour avoir l'assurance que les intérêts financiers et autres de la province sont protégés comme il se doit en ce qui a trait au mesurage du bois de la Couronne et aux droits de coupe connexes. Dans le cadre du programme de vérifications du ministère, les sociétés de gestion forestière sont soumises à une vérification au moins tous les cinq ans.

Voici un aperçu des observations faites par le personnel de vérification du ministère pour l'exercice 1999-2000 :

- La médiocrité des contrôles exercés sur le système de lettres de transport des sociétés a permis que des charges de bois ne soient pas détectées et que la province subisse des pertes de recettes correspondantes.
- À cause du défaut d'un bureau de district du ministère d'effectuer en temps opportun les rapprochements des lettres de transport d'une société, il a été impossible d'établir si celle-ci avait rempli toutes ses obligations.

-
- La société n'avait pas utilisé les mécanismes adoptés par le ministère pour distinguer le bois privé du bois de la Couronne. Il n'y avait donc aucune garantie que le bois défini comme privé - bois pour lequel des droits de coupe ne sont pas exigés - était effectivement du bois privé.

Ces observations étaient aussi considérées comme des problèmes dans un sommaire des vérifications effectuées par le personnel du ministère au cours de l'exercice 1997-1998. Le sommaire indiquait que les intérêts du ministère, dans un grand nombre de cas, n'avaient pas été protégés de manière adéquate. De plus, dans près de la moitié des vérifications effectuées, on avait constaté que les sociétés n'avaient pas versé les droits de coupe appropriés.

Recommandation

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

Réponse du ministère

Le ministère se réjouit que le vérificateur provincial reconnaisse les progrès importants réalisés dans l'administration des droits de coupe à recevoir. Dans un esprit d'amélioration constante, le ministère continuera d'effectuer des vérifications des activités de mesurage du bois de 15 à 20 sociétés par année, et il s'attaquera de façon systématique à tout problème récurrent constaté dans le cadre de celles-ci. Le ministère tient à souligner que la marge d'erreur dans l'évaluation des redevances de la Couronne a été inférieure à 2 pour 100 au cours des dernières années.