

Chapitre 3

Section 3.05

Ministère des Richesses naturelles
Ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts

Programme de gestion forestière

Contexte

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

L'industrie forestière de l'Ontario est une importante source d'emploi dans la province, en particulier dans les collectivités du Nord. Au cours de l'exercice 2008-2009, selon les estimations, l'industrie forestière comptait 166 000 emplois. D'après Statistique Canada, au cours de l'année civile 2009, la valeur estimative des produits du secteur forestier de l'Ontario (c'est-à-dire, la pâte

et le papier, le bois de sciage, le bois d'ingénierie et les produits de bois à valeur ajoutée) se chiffrait à près de 12 milliards de dollars. L'industrie a subi un recul important ces dernières années, imputable en bonne partie à l'appréciation du dollar canadien et à la détérioration de l'économie américaine, qui a nui à la demande des produits de la forêt fabriqués en Ontario. De nombreuses usines de la province ont ainsi fermé leurs portes de façon permanente ou temporaire, ce qui s'est traduit par une réduction des niveaux de récolte de bois d'oeuvre et des activités associées de gestion forestière.

Comme le montre la Figure 1, la plupart des activités de gestion forestière sur les terres de la

Figure 1 : Secteur d'exploitation forestière (SEF)

Source : Ministère des Richesses naturelles



Couronne sont exercées dans une zone d'environ 365 000 kilomètres carrés appelée secteur d'exploitation forestière (SEF). En général, les activités de gestion forestière ne sont pas autorisées dans les terres situées au nord de ce secteur d'accès restreint, et la plupart des terres situées au sud du secteur appartiennent à des intérêts privés. La forêt productive dans le SEF couvre environ 262 000 kilomètres carrés; les activités de gestion forestière peuvent y être pratiquées dans seulement 190 000 kilomètres carrés environ. Le reste se compose de parcs provinciaux, de terres privées et de zones qui ne se prêtent pas aux activités de gestion forestière à cause de leur topographie.

Le secteur d'exploitation forestière se divise en 41 unités appelées unités de gestion forestière (UGF). Sur les 41 UGF, 38 sont gérées par des sociétés de gestion forestière qui exercent leurs activités aux termes d'un permis d'aménagement forestier durable (PAFD). Le titulaire d'un PAFD, lequel peut être octroyé pour une période maximale de 20 ans, doit dresser un plan de gestion forestière et le mettre en oeuvre en construisant des voies d'accès, en abattant des arbres, en assurant la régénération et l'entretien de la forêt, en surveillant ses activités de gestion forestière et en rendant compte des résultats des activités de surveillance à la province. La Couronne gère les trois autres UGF. Les permis d'exploitation des ressources forestières (PERF), qui autorisent un particulier ou une entreprise à abattre des arbres dans une UGF, sont également octroyés par la province. Avant de se voir octroyer un PERF, le particulier ou l'entreprise doit conclure une entente avec le titulaire du PAFD. Généralement, le titulaire d'un PERF n'est pas responsable de mener des activités de régénération et d'entretien de la forêt à la suite de l'abattage, car cette responsabilité incombe normalement au titulaire du PAFD. La province a octroyé près de 4 000 PERF, dont la durée maximale est de cinq ans.

En octobre 2009, la province a harmonisé les responsabilités de gestion des forêts de la Couronne entre deux ministères : le MRN et le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts

(MDNMF). Pour l'essentiel, le MRN est responsable de l'intendance générale des forêts de la Couronne de l'Ontario. Parmi ses responsabilités principales, mentionnons l'approbation des plans de gestion forestière préparés par les titulaires de PAFD, la surveillance des activités de sylviculture et autres activités de ces entreprises et la présentation de rapports publics sur la vitalité et la durabilité des forêts de la Couronne. Quant au MDNMF, il est principalement responsable des aspects commerciaux et économiques de la foresterie. Au nombre de ses responsabilités principales, il doit notamment fournir à l'industrie forestière un accès au bois d'oeuvre de la Couronne au moyen de l'octroi de PAFD, et s'occuper de l'établissement des prix ainsi que de la promotion et de la commercialisation du bois d'oeuvre de la Couronne.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le ministère des Richesses naturelles et le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (les ministères) disposent de systèmes, de politiques et de procédures leur permettant de garantir la conformité aux lois, aux règlements et aux politiques et de mesurer de façon fiable l'efficacité avec laquelle ils assurent la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario, et d'en rendre compte.

La haute direction des deux ministères a examiné et approuvé l'objectif de notre vérification et les critères s'y rattachant.

Notre vérification comprenait des visites aux bureaux de l'administration centrale des ministères, aux trois bureaux régionaux du MRN et à cinq bureaux de district de ce même ministère (ensemble, ces bureaux de district surveillent 30 % des forêts de la Couronne de la province), où nous avons interrogé les employés et examiné les dossiers pertinents. Nous nous sommes également

rendus à l'Institut de recherche forestière de l'Ontario, à Sault Ste. Marie, et au Centre de recherche sur l'écosystème des forêts du Nord, à Thunder Bay, qui relèvent tous deux du MRN, et nous avons discuté avec les chercheurs qui apportent un soutien à la gestion durable des forêts de l'Ontario. Nous avons rencontré des représentants de l'Ontario Forest Industries Association, de la Wildlands League (section régionale de la Société pour la nature et les parcs du Canada) ainsi que le commissaire à l'environnement de l'Ontario pour connaître leurs points de vue sur la gestion forestière dans la province. Nous avons également visité deux scieries, une usine à papier et une forêt de la Couronne gérée par un titulaire de permis dans le Nord de l'Ontario pour nous familiariser avec leurs opérations. Pour avoir une idée des pratiques de gestion forestière en vigueur dans les autres provinces, nous nous sommes rendus en Colombie-Britannique et en Alberta pour rencontrer des représentants de leurs ministères respectifs des forêts.

Au cours des dernières années, les services de vérification interne des deux ministères ont publié plusieurs rapports sur différents aspects de leurs programmes respectifs de gestion forestière. Nous avons tenu compte des points pertinents dans ces rapports pour définir la portée et l'étendue de notre vérification. Par ailleurs, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* exige que chaque forêt gérée de la Couronne fasse l'objet tous les cinq ans d'une vérification indépendante effectuée par un forestier professionnel inscrit. Au moment de notre travail sur place, 12 forêts de la Couronne avaient récemment fait l'objet d'une telle vérification. Le cas échéant, nous avons incorporé les résultats de ces vérifications dans notre rapport.

Résumé

Avant l'adoption de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), la gestion des forêts de la Couronne de l'Ontario, notamment la

régénération, relevait directement de la province. La LDFC chargeait les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis de la planification globale de la durabilité des forêts ainsi que de l'exécution de toutes les activités clés de gestion forestière, y compris la récolte et les soins sylvicoles, pour le compte de la Couronne. Le rôle de la province pour assurer la durabilité des forêts de la Couronne s'est progressivement transformé en un rôle de surveillance des activités exercées par les sociétés de gestion forestière du secteur privé. Cette surveillance est essentielle puisque la régénération d'une forêt peut prendre 70 ans et qu'il y a peu d'encouragements financiers immédiats pouvant inciter ces entreprises à effectuer les traitements sylvicoles appropriés.

Dans l'ensemble, nous sommes arrivés à la conclusion que des améliorations s'imposaient pour que le MRN et le MDNMF aient une assurance suffisante que l'objectif principal de la LDFC, à savoir veiller à la durabilité à long terme des forêts de la Couronne de l'Ontario, est atteint. Précisément, nous avons relevé ce qui suit :

- La province considère qu'une parcelle de récolte d'un hectare est régénérée si elle a une densité relative minimale de 1 000 arbres (c'est-à-dire 40 % de ce que la parcelle peut accueillir). Les parcelles de récolte doivent également satisfaire au taux de succès normalisé de la sylviculture, qui est une mesure de la régénération des essences appropriées ou privilégiées. Au cours de l'exercice 2008-2009 (la plus récente période pour laquelle nous disposions de renseignements au moment de notre vérification), nous avons remarqué qu'environ le tiers des sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis n'avaient pas rendu compte des résultats de leurs activités de gestion forestière et que le MRN n'avait pas communiqué avec elles pour obtenir leurs rapports. Quant aux rapports présentés par les deux autres tiers, on constatait que si 93 % de la superficie totale évaluée par les sociétés atteignait la norme provinciale de densité relative minimale de 40 %, seulement 51 % de

la superficie totale évaluée atteignait le taux de succès de la sylviculture.

- La norme de densité relative de 40 % fixée par le MRN n'a pas changé depuis les années 1970. Plusieurs autres provinces canadiennes imposent des normes plus élevées à l'industrie. En fait, nous avons remarqué que l'un des bureaux régionaux du MRN imposait de lui-même une norme de densité relative plus élevée aux sociétés qui aménagent les forêts de la Couronne relevant de sa compétence.
- Avant de planter, d'ensemencer, voire de régénérer naturellement le peuplement, il est nécessaire en général de préparer le terrain pour faire en sorte que la régénération s'effectue dans les meilleures conditions possibles et augmenter ainsi les chances de réussite. Souvent, il est également nécessaire d'entretenir ensuite le terrain, habituellement en procédant à l'épandage d'herbicides pour détruire la végétation concurrente, afin de renforcer la réussite de la régénération. En moyenne, entre les exercices 2004-2005 et 2008-2009, environ le tiers seulement de la zone de régénération ciblée, soit de façon naturelle, par ensemencement direct ou plantation, avait fait l'objet de travaux de préparation ou d'entretien. Par ailleurs, la moyenne a régressé au cours de cette période de cinq ans. Conformément à la LDFC, toutes les forêts de la Couronne doivent faire l'objet d'une vérification indépendante une fois tous les cinq ans. Plusieurs rapports récents de vérifications effectuées au cours des années civiles 2008 et 2009 faisaient état de préoccupations au sujet de la préparation insuffisante du terrain, des pratiques d'entretien inexistantes ou insuffisantes qui réduisent la croissance, le rendement et la densité des peuplements ou qui augmentent le temps que mettent les peuplements pour s'établir (c'est-à-dire que les arbres sont exempts d'insectes et de maladies et qu'il n'y a pas de présence élevée de végétation concurrente).
- Nous avons remarqué que les plans de gestion forestière avaient été préparés en conformité avec les exigences de la LDFC et que le personnel du MRN les avait examinés et approuvés. Toutefois, le MRN n'avait pris aucun moyen pour garantir que des renseignements à jour et exacts sur la composition des forêts, les habitats fauniques et leur protection étaient accessibles au moment de la préparation des plans.
- En ce qui a trait à la surveillance provinciale de l'industrie forestière, nous avons fait les constatations suivantes :
 - Le MRN n'avait pas de liste complète des parcelles de récolte actives dans son système d'information sur la conformité qui aurait permis de repérer toutes les parcelles à soumettre à une inspection éventuelle. De plus, tous les bureaux de district du MRN n'utilisaient pas une approche axée sur le risque pour choisir les parcelles à soumettre à une inspection. Dans les cas problématiques, les récidivistes ne faisaient pas l'objet, en général, de mesures correctives appropriées, comme l'imposition d'une pénalité ou une ordonnance de suspension des travaux.
 - L'industrie forestière doit présenter un rapport annuel sur ses activités de régénération au MRN. Pour vérifier l'exactitude du rapport, le MRN a mis en oeuvre un programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Toutefois, ses bureaux de district n'exécutaient pas un grand nombre de « tâches de base » exigées dans le programme. Dans les cas où des problèmes étaient relevés, il était rare que des mesures de suivi aient été prises.
 - Nous avons remarqué que le processus de sélection de l'équipe chargée d'effectuer les vérifications indépendantes des forêts était efficace; toutefois, les lacunes relevées au cours de ces vérifications ne faisaient parfois l'objet d'aucun suivi.

- La récolte annuelle moyenne au cours des cinq dernières années comptait pour environ 63 % seulement de la récolte prévue. Elle a diminué, car elle est passée de près de 80 % de la récolte prévue au cours de l'exercice 2004-2005 à environ 40 % de la récolte prévue au cours de l'exercice 2008-2009. L'écart s'explique généralement par le fait que les titulaires de permis actuels ayant le droit exclusif de récolter le bois d'œuvre de la Couronne n'ont pas de marché où l'écouler. Des données indiquent que d'autres entreprises qui n'ont pas actuellement accès au bois d'œuvre des forêts de la Couronne de l'Ontario sont en mesure de commercialiser le bois de la province. Un concours lancé en novembre 2009 par le MDNMF pour le bois de la Couronne inutilisé s'est traduit par l'attribution d'environ 5,5 millions de mètres cubes de bois d'œuvre qui n'aurait pas été récolté autrement. Environ 25 % des soumissionnaires retenus étaient de récents exploitants qui prévoient investir dans la province à la suite de ce concours. Au moment de notre vérification, le MDNMF ne prévoyait pas tenir de concours semblables à court terme. En fait, nous avons remarqué que le MDNMF n'effectue pas de surveillance permanente de l'approvisionnement excédentaire de bois de la Couronne qu'il pourrait réattribuer, le cas échéant, à d'autres entreprises qui seraient en mesure de le commercialiser.
- Les mesures et contrôles ne garantissaient pas pleinement que les revenus tirés des forêts de la Couronne étaient calculés correctement ni reçus en temps voulu et que les fonds créés pour financer les dépenses de régénération engagées par les sociétés de gestion forestière étaient administrés et provisionnés de façon adéquate.

Le MRN pourrait également accroître l'utilité des renseignements présentés dans son rapport annuel sur l'aménagement forestier en comparant le niveau réel des activités de gestion forestière

principales, comme la récolte, la régénération (qu'elle soit naturelle ou facilitée par la plantation ou l'ensemencement), la préparation du terrain et les travaux d'entretien, au niveau prévu et en donnant une explication des écarts importants.

RÉPONSE GLOBALE DES MINISTÈRES

Le MRN et le MDNMF visent ensemble à garantir que la gestion des forêts de l'Ontario assure la vitalité et la durabilité des écosystèmes forestiers, qu'elle favorise un secteur forestier prospère et viable et qu'elle soutient le moyen de subsistance des collectivités qui dépendent de la forêt. Les ministères travaillent en collaboration pour répondre aux exigences du cadre législatif et stratégique rigoureux qui régit la gestion et l'utilisation des forêts de l'Ontario. Ce cadre est examiné et évalué à intervalles réguliers.

La surveillance des opérations approuvées et les résultats des activités de gestion sont des composantes essentielles du cadre de gestion des forêts de l'Ontario. La surveillance est effectuée par les sociétés forestières, les ministères et des vérificateurs indépendants pour garantir que les politiques sont efficaces et que les objectifs de la gestion forestière sont atteints.

Le MRN et le MDNMF sont conscients de la nécessité d'étudier de nouvelles possibilités, comme en témoignent la *Loi sur la modernisation du régime de tenure forestière en Ontario*, adoptée pour moderniser le régime de tenure forestière et l'établissement des prix, le processus concurrentiel de l'approvisionnement en bois dans la province visant à garantir l'utilisation optimale de ses ressources forestières, et la révision des guides de gestion forestière pour tenir compte des dernières données scientifiques.

Le MRN et le MDNMF sont déterminés à assurer l'évaluation et l'amélioration continues du programme de gestion forestière. Les ministères reconnaissent la valeur de l'examen mené

par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario et s'engage à donner suite aux recommandations pour améliorer le programme de gestion forestière dans la province.

Constatations détaillées de la vérification

GESTION FORESTIÈRE DURABLE

Avant l'adoption de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), le MRN était responsable de la gestion directe des forêts de la Couronne de l'Ontario, y compris la régénération. En vertu de la LDFC, les sociétés de gestion forestière titulaires d'un permis, plutôt que le MRN, sont maintenant directement responsables de la planification de la durabilité et de la récolte des forêts et sont tenues de pratiquer les activités de sylviculture pour le compte de la Couronne. Le rôle exercé par le MRN pour assurer la vitalité à long terme des forêts de la Couronne s'est progressivement transformé en un rôle d'établissement des normes et des cibles de régénération que doivent atteindre les sociétés de gestion forestière ainsi que de surveillance de leurs activités.

Il est essentiel que le MRN surveille avec compétence l'industrie forestière et qu'il fasse en sorte que les sociétés de gestion forestière du secteur privé gèrent les forêts de la Couronne en conformité avec des normes qui assurent la vitalité à long terme des forêts. L'établissement de normes de régénération appropriées et l'exercice d'une surveillance efficace revêtent une importance cruciale dans le renouvellement de la forêt, puisque les forêts peuvent mettre 70 ans à se régénérer, il y a peu d'encouragements financiers immédiats incitant ces entreprises à exercer des activités de sylviculture appropriées.

Renouvellement de la forêt

Normes de régénération

En vertu de la LDFC, tous les secteurs exploités (sauf certains tels que les routes) doivent être régénérés. La régénération peut être naturelle, mais peut également se faire par l'ensemencement direct ou la plantation de nouveaux arbres. Pour chaque parcelle de récolte d'un secteur exploité, le Ministère applique deux normes principales pour la régénération de la forêt, à savoir le taux de succès de la régénération et le taux de succès de la sylviculture, laquelle consiste à contrôler l'établissement, la croissance, la composition, la vitalité et la qualité des forêts pour satisfaire à une diversité de besoins et de valeurs. Dans un secteur exploité type de la province, une parcelle de récolte d'un hectare peut accueillir environ 2 500 arbres situés à une distance d'environ deux mètres l'un de l'autre. La province considère que la régénération d'une parcelle de récolte est réussie si sa densité relative est d'au moins 1 000 arbres (40 % du nombre d'arbres que la parcelle peut accueillir) ayant atteint le statut de peuplement établi (c'est-à-dire que les arbres ont un bon taux de croissance, qu'ils sont exempts d'insectes et de maladies et que la présence de la végétation concurrente est faible). Les parcelles de récolte doivent également atteindre un taux de sylviculture normalisé, lequel est une mesure de la régénération des essences appropriées ou privilégiées.

Les sociétés de gestion forestière sont tenues de présenter régulièrement des rapports au MRN sur les résultats de leur évaluation des secteurs récoltés sept à dix ans auparavant dans les unités de gestion forestière (UGF) et d'indiquer si ces secteurs ont atteint les normes de densité relative et de sylviculture de la province. Au cours de l'exercice 2008-2009 (le dernier exercice pour lequel nous disposons de renseignements au moment de notre vérification), nous avons remarqué qu'environ le tiers des sociétés de gestion forestière n'avaient pas fait rapport des résultats de leurs activités de gestion forestière en 2008-2009 et le MRN n'avait effectué aucun suivi auprès d'elles pour obtenir ces

rapports. Les rapports présentés par les deux autres tiers indiquaient que si 93 % de la zone totale évaluée par les sociétés atteignait la norme provinciale de densité relative minimale de 40 %, seulement 51 % de la zone totale évaluée atteignait le taux de sylviculture.

La norme de densité relative minimale de 40 % a été instaurée dans les années 1970. Plusieurs autres provinces canadiennes imposent des normes de densité relative beaucoup plus élevées à l'industrie forestière sur leurs territoires respectifs. Au cours de l'exercice 2009-2010, un bureau régional du MRN a décidé d'adopter une norme de densité relative minimale plus élevée dans les plans de gestion forestière des unités de gestion relevant de sa compétence et a également commencé à exiger que les arbres soient bien dispersés, c'est-à-dire qu'au moins 75 % à 80 % de la parcelle de récolte soit peuplée, tandis que la norme de densité relative actuelle de la province ne l'exige pas. Au moment de notre vérification, on nous a informés que le MRN revoyait la norme de densité relative de 40 %, car il estimait qu'il fallait adopter de nouvelles normes basées sur la science, de façon à « relever la barre » et à améliorer les pratiques de régénération.

Régénération de la forêt

Même si la régénération assistée (par ensemencement direct ou plantation) est une méthode plus coûteuse que la régénération naturelle, elle est considérée en général comme une solution plus fiable pour certains terrains, car la probabilité que les essences souhaitées s'établissent après la procédure est plus élevée. Particulièrement, l'un des avantages de la plantation par rapport à la régénération naturelle est que les semis germent d'abord dans des serres, ce qui offre un bon départ pour la régénération. De plus, la plantation permet de mieux contrôler la densité relative. Avant de planter, d'ensemencer ou avant même qu'il puisse y avoir régénération naturelle, il est nécessaire en général de préparer le terrain pour que la régénération s'effectue dans les meilleures conditions possibles

pour accroître les chances de réussite. La préparation du terrain peut faire appel à des techniques comme le raclage, le labourage ou l'enlèvement des débris et de la végétation concurrente indésirable. À la suite de la plantation ou de l'ensemencement, des travaux d'entretien (c'est-à-dire le désherbage et la coupe d'éclaircie) sont habituellement requis pendant un certain temps pour renforcer les chances de succès des activités sylvicoles.

En moyenne, entre les exercices 2004-2005 et 2008-2009, environ le tiers seulement des secteurs régénérés de façon naturelle ou par ensemencement direct ou plantation ont fait l'objet de travaux de préparation ou d'entretien subséquents. Au cours de cette période, les sociétés de gestion forestière ont fait rapport d'une tendance à la baisse tant en ce qui concerne les travaux de préparation du terrain (de 39 % à 29 %) que les travaux d'entretien (de 45 % à 35 %) pour la régénération naturelle ou assistée.

Les activités de régénération de la forêt prescrites dans les plans de gestion forestière (PGF) sont d'intensité variable, depuis les traitements moins coûteux comme la régénération naturelle à la suite de la récolte aux traitements coûteux qui comprennent la préparation du terrain, la plantation d'arbres, la gestion de la végétation et la coupe d'éclaircie précommerciale. Les PGF prescrivent les traitements privilégiés et de rechange et donnent à l'industrie le choix d'exécuter tous les traitements qu'elle juge appropriés. De manière générale, les sociétés de gestion forestière pourraient éviter les traitements plus coûteux et plus intensifs, opter pour les activités de régénération de bas de gamme et respecter tout de même leurs PGF respectifs. Toutefois, le recours continu aux pratiques de bas de gamme pourrait nuire à la régénération, surtout pour l'établissement des essences souhaitées.

Conformément à la LDFC, toutes les UGF doivent faire l'objet tous les cinq ans d'une vérification indépendante des forêts (VIF). Il s'agit de vérifier l'efficacité avec laquelle le MRN et les sociétés de gestion forestière atteignent les objectifs prévus pour l'UGF et d'évaluer la durabilité des forêts de

cette unité. Plusieurs rapports récents de telles vérifications effectuées en 2008 et 2009 faisaient état de préoccupations au sujet de la préparation insuffisante du terrain ou de pratiques d'entretien qui entraînent une réduction de la croissance, du rendement et de la densité des peuplements et une augmentation du temps requis pour que les peuplements atteignent le statut de peuplement établi. Par exemple, le plus récent rapport de VIF dont la responsabilité a été confiée depuis à la Couronne faisait état de ce qui suit :

Les résultats médiocres de nombreuses activités sylvicoles prévues au cours de la période étaient imputables en partie au niveau de récolte réduit, mais surtout au choix de nouveaux traitements moins intensifs pour de nombreux peuplements (par exemple, de nombreux secteurs ciblés pour des traitements « intensifs », à savoir, préparation du terrain, plantation et entretien, ont simplement fait l'objet d'une plantation directe, c'est-à-dire un traitement « de base »).

RECOMMANDATION 1

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

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

les secteurs récoltés sont régénérés avec les essences souhaitées.

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

RÉPONSE DU MRN

Le MRN convient que l'obtention de rapports en temps opportun est un aspect essentiel de la surveillance des résultats obtenus par les sociétés de gestion forestière dans l'atteinte des normes de régénération de la province. Les sociétés de gestion forestière sont tenues de présenter un rapport annuel au MRN sur les résultats de toutes leurs évaluations; toutefois, elles ne sont pas tenues d'effectuer ces évaluations sur une base annuelle. Le régime est souple et permet aux sociétés d'accumuler de plus grandes parcelles qui feront l'objet d'une évaluation à intervalles réguliers, à temps pour la préparation du prochain plan de gestion forestière (PGF). Par conséquent, les sociétés ne sont pas toutes censées présenter un rapport chaque année. Le MRN modifiera sa procédure d'obtention des rapports sur les résultats des évaluations de la régénération effectuées par les sociétés pour faire en sorte que les résultats des levés, le cas échéant, soient soumis sur une base annuelle. Le MRN effectuera en outre un suivi auprès de toutes les sociétés qui ne soumettent pas de rapports à intervalles réguliers pour s'assurer qu'elles ont une explication raisonnable.

Les traitements sylvicoles nécessaires pour assurer la régénération de la forêt et atteindre l'état futur souhaité de la forêt sont prescrits dans un PGF. Le MRN examinera sa façon de déterminer les niveaux de densité relative minimums établis dans les PGF et incorporera les changements nécessaires aux

documents d'orientation pertinents. Dans le cadre de sa prochaine mise à jour du manuel de planification de la gestion forestière (*Forest Management Planning Manual*), le MRN veillera à donner des directives claires pour la communication de renseignements visant à démontrer que les activités sylvicoles pratiquées s'inscrivent dans le PGF approuvé. Des explications devront être fournies lorsque le niveau des traitements moins intensifs s'écarte des niveaux prévus au cours d'une période donnée. Le MRN continuera de surveiller l'efficacité de la régénération naturelle et des autres traitements moins coûteux dans le cadre du programme permanent de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles; les résultats de ce programme provincial seront analysés pour déterminer les points à améliorer dans le cadre de sylviculture actuel.

Plans de gestion forestière

Comme indiqué précédemment, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* exige qu'un plan de gestion forestière (PGF) approuvé soit en vigueur pour chaque UGF. Le but est de protéger la durabilité à long terme des forêts de la Couronne et de maintenir la biodiversité (c'est-à-dire une végétation et une faune variées). Le plan de gestion forestière précise les opérations prévues, notamment la construction de voies d'accès, les niveaux de récolte ainsi que les niveaux de régénération connexes et l'entretien pour une période de dix ans. Il est essentiel de disposer de renseignements exacts et à jour sur la composition de la forêt et les habitats fauniques au moment de la préparation du PGF afin d'assurer la durabilité des forêts de la Couronne.

Inventaire des ressources forestières

L'inventaire des ressources forestières (IRF) fournit, entre autres, de l'information sur la composition, l'âge, la hauteur et la densité relative des essences individuelles dans une forêt. Dans notre *Rapport*

annuel 1994, nous faisons remarquer que « la première étape essentielle de tout processus de gestion forestière est de dresser un inventaire forestier complet, exact et à jour de chaque unité de gestion forestière ». Par ailleurs, en 2006, un groupe de travail mis sur pied par le ministre des Richesses naturelles de l'époque et visant à rationaliser les processus du secteur forestier a souligné qu'il était nécessaire d'avoir un inventaire à jour des ressources forestières pour assurer une exploitation efficace et que des données inexacts sur les valeurs entraînaient des modifications et une augmentation des coûts. L'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* pour les activités de gestion forestière nécessite également de disposer d'un IRF à jour de chaque unité de gestion aux fins d'utilisation dans la planification de la gestion forestière. Selon le MRN, la production d'un tel inventaire pour un secteur prend trois ans et comprend principalement la prise d'images aériennes numériques et l'interprétation de ces images à l'aide de données de terrain provenant de levés d'un échantillon de parcelles.

Conscient que ses IRF devenaient désuets, le MRN a affecté 7,5 millions de dollars durant l'exercice 2006-2007 et 10 millions de dollars par année depuis pour améliorer et mettre à jour les IRF de la province à l'aide des technologies de pointe. Les IRF actuels remontent en moyenne à 18 ans et, par conséquent, ne contiennent pas en général de renseignements exacts ou complets sur la composition des forêts de chaque UGF. Les UGF sont tenues de tenir un inventaire de planification pour chaque PGF, qui contient une description à jour des caractéristiques forestières issues des activités de gestion forestière et des changements naturels de la forêt. Toutefois, comme l'IRF est la base des inventaires de planification, il reste essentiel pour la planification de la gestion forestière que le MRN dispose d'un IRF complet et exact. Le MRN se proposait initialement d'utiliser les IRF actualisés dans la planification de la gestion forestière dès 2010, mais son objectif actuel est de disposer des nouveaux IRF pour la planification de la gestion forestière d'ici 2014.

Détection de la valeur des ressources forestières

Une autre exigence de l'approbation permanente du MRN est que celui-ci dispose de renseignements à jour et pertinents sur les valeurs forestières telles que les habitats des espèces en péril, les habitats des autres espèces, les valeurs du tourisme ainsi que les valeurs du patrimoine culturel. Dans ce but, le MRN tient un système d'information sur les valeurs et doit en assurer la mise à jour. Les titulaires d'un PAFD ont également accès au système et ils s'en servent pour créer des cartes de valeurs utilisées dans les PGF et pour apporter des modifications à leurs opérations d'après les nouvelles données disponibles.

Les bureaux de district du MRN reçoivent du financement tous les ans pour faciliter la collecte de ces données, mais le montant octroyé n'est pas uniforme. Par exemple, nous avons remarqué, au moment d'examiner les PGF dans ces districts, que le financement octroyé aux bureaux de district d'une région s'était multiplié par cinq. Les autres années, le financement alloué était négligeable. Pour faciliter la collecte permanente des données sur les valeurs et apporter ainsi des modifications aux opérations annuelles de gestion forestière en temps plus opportun, surtout en ce qui a trait aux habitats fauniques, lesquels changent continuellement, le groupe de travail de 2006 du MRN a recommandé que « le financement des projets de collecte de données sur les valeurs, y compris l'entrée des données dans le dépôt de données ministériel, soit en général octroyé aux districts du MRN sur une base annuelle permanente au lieu d'être relié à la préparation d'un plan de gestion forestière ». Le MRN n'a pas encore donné suite à cette recommandation.

La *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (LEVD) dresse la liste des nombreuses espèces en voie de disparition et menacées qu'il faut protéger. Le MRN a déterminé que 42 d'entre elles dépendent des forêts de la Couronne de la province et qu'elles risquent également d'être touchées par les opérations de gestion forestière.

Nous avons remarqué que pour environ 15 % de ces espèces, aucune prescription provinciale (c'est-à-dire un document précisant la façon de protéger les espèces, par exemple, en établissant des zones tampons entre celles-ci et les opérations de gestion forestière) n'avait été élaborée au moment de notre vérification. Le fait de laisser l'élaboration des prescriptions au gré de l'industrie risque d'entraîner de l'incohérence entre les unités de gestion forestière. Nous avons également remarqué qu'un district avait identifié, dans les forêts de la Couronne relevant de sa compétence, les habitats de plusieurs espèces en péril dépendantes de la forêt énumérées dans la LEVD, mais les données sur ces habitats n'avaient pas été consignées dans le système d'information sur les valeurs du MRN.

Mise à jour des guides de sylviculture

Le MRN a produit des guides de sylviculture pour la gestion de différentes essences dans différentes régions. L'industrie forestière utilise ces guides pour préparer les PGF. L'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* exige qu'il revoie ces guides tous les cinq ans pour s'assurer qu'ils font état des connaissances scientifiques de pointe sur la gestion des différentes essences. Le MRN a examiné les guides en 2005 et a conclu que tous les guides sauf un nécessitaient des modifications. Au moment de notre vérification, le MRN n'avait pas encore terminé la révision des guides.

RECOMMANDATION 2

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

opportun tous les guides de sylviculture servant à planifier la gestion forestière.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN reconnaît qu'il est important d'utiliser des renseignements exacts et à jour dans la préparation des plans de gestion forestière (PGF) et il fait des investissements permanents importants dans l'information et les systèmes à l'appui de la planification. En 2005, le MRN a assumé la responsabilité intégrale de la production de l'inventaire des ressources forestières, et la production d'inventaires actualisés qui serviront dans la préparation des PGF est en bonne voie.

L'information sur les valeurs, recueillie par les bureaux de district du MRN, est documentée et les valeurs connues sont vérifiées au cours de levés effectués à d'autres fins que la gestion forestière (par exemple, des levés aériens aux fins d'inventaire des originaux). La collecte de l'information sur les valeurs est enrichie continuellement par le personnel des bureaux de district et les partenaires de l'industrie durant le travail régulier sur le terrain. Le système de planification exige la mise en oeuvre immédiate de prescriptions pour protéger les nouvelles valeurs cernées qui pourraient être touchées par les opérations forestières prévues.

La protection des espèces en péril et de leurs habitats a toujours fait partie intégrante des activités de gestion forestière en Ontario. Des directives provinciales existent pour 54 des 65 espèces énumérées dans la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (LEVD) qui risquent d'être touchées par les opérations de gestion forestière, soit 83 %. Des directives pour deux autres espèces sont en cours de rédaction. Des règlements et orientations stratégiques supplémentaires pour les habitats sont élaborés continuellement au besoin pour gérer les espèces en attente et toute nouvelle espèce qui pourrait être inscrite en application de la LEVD.

Le MRN convient que les normes et les lignes directrices contenues dans ses guides de gestion forestière, y compris les guides de sylviculture, doivent reposer sur les connaissances scientifiques de pointe en matière de pratiques de gestion forestière durable. À la suite de l'examen des guides de sylviculture en 2005, le Ministère s'est employé sur-le-champ à régler la question des trois éléments principaux nécessitant une mise à jour. À la suite de l'exécution de la recherche de base, l'établissement de l'étendue du projet de révision des guides de sylviculture a commencé à l'automne 2009. Le projet est avancé et devrait se terminer vers la fin de 2013.

Surveillance

Pour évaluer la conformité aux PGF approuvés ainsi que les progrès réalisés à l'égard de la régénération de la forêt, les opérations de gestion forestière menées par l'industrie forestière font l'objet d'une surveillance à trois égards :

- la surveillance de la conformité, c'est-à-dire l'inspection des opérations de gestion forestière pour garantir qu'elles sont conformes aux plans approuvés et aux permis délivrés;
- la surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles, effectuée pour déterminer si les activités de régénération de la forêt pratiquées par l'industrie forestière donnent les résultats souhaités;
- les vérifications indépendantes des forêts (VIF), qui visent à donner une évaluation indépendante des pratiques de gestion forestière durable des UGF.

Nous avons relevé ce qui suit en ce qui concerne la surveillance des opérations de gestion forestière dans la province.

Inspection et exécution

En Ontario, l'industrie forestière et le ministère des Richesses naturelles (MRN) ont la responsabilité conjointe de veiller à ce que les opérations de

gestion forestière (par exemple, la construction de voies d'accès, la récolte, la régénération et l'entretien des forêts) respectent les lois, les règlements et les politiques qui visent à assurer la gestion durable des forêts de la Couronne. En général, les PGF exigent que les titulaires d'un PAFD inspectent toutes les parcelles de récolte et signalent au MRN tous les incidents de non-conformité qu'ils suspectent dans leur UGF. Le MRN vérifie ensuite les cas de non-conformité suspectés et déterminent les mesures correctives à prendre. Les inspecteurs du MRN, en plus de vérifier tous les cas de non-conformité signalés par l'industrie, effectuent des inspections aléatoires et prévues. Toutes les inspections menées par le MRN et l'industrie forestière sont documentées dans des rapports d'inspection, lesquels sont stockés dans un système Web. Des résumés des inspections sont incorporés dans le *Rapport annuel sur l'aménagement forestier* publié par la province.

Inspections

Même si l'industrie forestière est tenue en général d'inspecter toutes les parcelles de récolte, le MRN n'a pas de procédures permettant de garantir que l'industrie a effectué les inspections exigées. Nous avons remarqué que la base de données du MRN ne contenait pas de liste complète de toutes les parcelles de récolte actives; on y trouvait uniquement les parcelles de récolte qui avaient été inspectées par les sociétés de gestion forestière. Il s'ensuit que le MRN n'a pas toutes les données en main pour pouvoir comparer les parcelles de récolte actives avec celles qui ont été inspectées et effectuer un suivi auprès des sociétés à propos des parcelles qui n'ont pas été inspectées.

Comme le système permet l'autodéclaration par l'industrie, il y a un risque que les cas de non-conformité ne soient pas tous signalés. Entre les exercices 2005-2006 et 2009-2010, le MRN a inspecté en moyenne annuellement environ 25 % des parcelles récoltées. Au cours de cette période, nous avons remarqué que le taux de conformité moyen dans le cas des inspections effectuées par l'industrie

forestière était d'environ 96 %, contre 87 % dans le cas des inspections effectuées par le MRN.

Même si les inspections effectuées par le MRN ont donné dans l'ensemble un taux de conformité plus faible, nous avons remarqué que trois des cinq bureaux de district du MRN qui ont reçu notre visite n'appliquaient pas de méthode de sélection axée sur le risque pour choisir les parcelles de récolte à inspecter. Les deux autres bureaux de district utilisaient un processus d'évaluation du risque pour choisir les parcelles de récolte à soumettre à une inspection. Par exemple, un bureau de district s'était doté d'un processus efficace qui consistait à classer les parcelles sur le point d'être récoltées à l'aide de critères comme l'historique de conformité, la sécurité du public et la configuration inégale des limites des parcelles; ce bureau inspecte toutes les parcelles qui semblent présenter un risque élevé, 30 % des parcelles qui semblent présenter un risque modéré et seulement 10 % des parcelles qui semblent présenter un risque faible. L'adoption d'une méthode semblable axée sur le risque pour choisir les parcelles à soumettre à une inspection dans toutes les régions permettrait aux bureaux de district de faire une utilisation optimale des ressources limitées.

Exécution

Lorsque des incidents de non-conformité (par exemple, des voies d'accès trop larges, des pratiques de récolte ruineuses ou des opérations exécutées dans une zone protégée) sont détectés au cours des inspections de parcelles de récolte menées soit par le titulaire d'un PAFD soit par le MRN, le MRN peut prendre les mesures correctives suivantes : les avertissements écrits, les ordonnances de suspendre les travaux, de réparer les dommages ou de se conformer, les pénalités administratives, les accusations d'infraction et, en dernier recours, la suspension ou l'annulation des permis.

En moyenne, les problèmes de non-conformité avaient été corrigés neuf mois après la date d'inspection dans le cas des inspections effectuées entre les exercices 2005-2006 et 2009-2010. Lorsque

nous avons examiné un échantillon de cas de non-conformité détectés par les bureaux de district que nous avons visités, nous avons remarqué qu'il a fallu beaucoup de temps pour régler ces problèmes : dans un cas, 22 mois après la date de l'inspection. En février 2011, il y avait 280 cas de non-conformité non réglés dans l'ensemble de la province, qui remontaient en moyenne à près de 23 mois. Certains d'entre eux n'ont pas été réglés parce que les sociétés de gestion forestière ont cessé d'exercer leurs activités. Le MRN ne s'est pas fixé de délai à respecter pour régler les cas de non-conformité à compter de la date d'inspection.

Au cours de la période entre l'exercice 2004-2005 et la fin de l'exercice 2010-2011, notre analyse a également révélé un écart important (entre 0 % et 80 %) entre les bureaux de district du MRN quant à l'application des recours à la suite de la détection des problèmes de non-conformité. Même si l'industrie corrige elle-même certains problèmes de non-conformité et que les recours ne sont pas nécessaires dans ces cas, l'importance de l'écart indique que l'application des mesures correctives n'est pas uniforme dans de nombreux cas. Dans notre contrôle par sondage, nous avons remarqué que six sociétés de gestion forestière représentaient collectivement plus de 160 cas de non-conformité au cours de la même période de six ans et que les bureaux de district visés n'avaient pris aucune mesure corrective à leur égard.

Nous avons remarqué que les récidivistes recevaient en général des avertissements verbaux ou écrits au lieu d'être frappés de sanctions qui pourraient être des moyens plus dissuasifs, par exemple, une pénalité administrative ou, lorsque les infractions répétées sont graves, l'annulation du permis. Les pénalités administratives représentaient moins de 20 % des mesures correctives appliquées par le MRN au cours de la période de cinq ans entre 2004-2005 et 2008-2009, et les sociétés ont été accusées d'infraction dans seulement 5 % des cas. Également, au cours de cette période de cinq ans, le MRN a annulé dans un seul cas un permis d'exploitation des ressources forestières pour raison

de non-conformité. L'examen d'un échantillon de sociétés ayant commis des infractions à répétition nous a permis de constater qu'une société présentait 29 problèmes de non-conformité (dont le tiers environ concernait des pratiques ruineuses) au cours de la période de cinq ans, mais le MRN avait imposé une pénalité administrative dans un seul de ces cas. Dans un autre dossier, un titulaire de permis présentait 15 problèmes de non-conformité, notamment l'exécution d'opérations dans une zone protégée et le non-respect du calendrier de travail annuel soumis au MRN. Au lieu d'imposer des pénalités administratives, le MRN avait donné des avertissements verbaux ou écrits dans seulement quatre cas, et deux des quinze problèmes de non-conformité n'étaient toujours pas réglés deux ans après leur détection.

RECOMMANDATION 3

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

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

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

RÉPONSE DU MRN

Le MRN souscrit à la recommandation et examinera son système actuel de conformité pour

s'assurer que des liens appropriés mènent aux données sur les parcelles de récolte des plans de gestion forestière et qu'il est ainsi possible de repérer toutes les parcelles de récolte à soumettre à une inspection éventuelle.

Le MRN continue d'évaluer et d'améliorer son programme de surveillance de la conformité des opérations des sociétés de gestion forestière. En 2010, le MRN a mis à jour les directives et procédures contenues dans le *Forest Compliance Handbook* (Guide sur l'observation des lois et des politiques en matière de forêts) pour fournir une orientation précise sur l'application des sanctions. Le programme de surveillance de la conformité des opérations des sociétés de gestion forestière fait partie de l'examen général par le MRN de la surveillance de la conformité dans le domaine des richesses naturelles. Le processus d'examen général mènera à l'élaboration d'une méthode de surveillance de la conformité axée sur le risque qui est cohérente à l'échelle du Ministère. À la suite de ce projet, le MRN élaborera des lignes directrices appropriées sur la planification axée sur le risque qui seront prises en compte dans la surveillance des opérations forestières.

Programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles

L'industrie forestière est tenue de présenter chaque année des rapports sur ses activités de régénération au MRN. En 2006, afin de vérifier l'exactitude des renseignements communiqués dans les rapports et d'évaluer l'efficacité des activités de régénération de l'industrie dans l'établissement de nouvelles forêts, le MRN a mis en oeuvre le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Le programme se compose de plusieurs « tâches de base » que les bureaux de district du MRN doivent effectuer pour évaluer les travaux de sylviculture de l'industrie. Ces « tâches de base » comprennent le levé d'un échantillon de superficies déclarées en croissance libre (c'est-à-dire des zones où le

couvert forestier s'est régénéré et qui ne nécessitent pas d'autres soins sylvicoles) par l'industrie, les visites d'un échantillon de terrains où les sociétés de gestion forestière ont déclaré avoir effectué des travaux sylvicoles et la cartographie de superficies qui ne sont toujours pas considérées comme des zones en croissance libre. Dans les bureaux de district que nous avons visités, nous avons remarqué que le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles n'était pas appliqué de façon uniforme. Au cours des exercices 2008-2009 et 2009-2010, ces districts n'avaient effectué en moyenne que 40 % des « tâches de base ». Dans une région, certaines tâches de base n'étaient pas du tout exécutées. En ce qui a trait à l'exécution du programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles, nous avons également relevé les éléments suivants :

- L'une des principales tâches de base consiste à effectuer des levés sur le terrain dans au moins 10 % des zones déclarées libres de croissance par l'industrie, de sept à dix ans après qu'une parcelle a été récoltée. Cette surveillance indépendante est essentielle si le MRN veut avoir à tout le moins une certaine assurance que l'autoréglementation de l'industrie en ce qui a trait au taux de régénération fait l'objet d'un compte rendu exact. Dans notre échantillon, nous avons remarqué que cette tâche de base n'avait pas du tout été exécutée dans une UGF et que l'échantillon minimal de 10 % n'avait pas été atteint pour plus de la moitié des autres UGF. Une autre tâche de base consistait à effectuer des levés sur le terrain dans au moins 5 % des superficies déclarées libres de croissance, en général de 12 à 15 ans après qu'une parcelle a été récoltée. Nous avons remarqué que les bureaux de district que nous avons visités n'avaient pas effectué cette tâche pour 40 % des UGF de notre échantillon. Dans nombre de cas, les districts qui avaient effectué le levé exigé n'avaient pas respecté l'échantillon minimal de 5 %.

- En général, les bureaux de district ne prenaient pas de mesures de suivi dans les zones où n'était pas respectée la norme du peuplement établi.
- Le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles ne prévoit aucune sanction que les districts pourraient appliquer pour garantir la conformité.

RECOMMANDATION 4

Pour garantir que le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles permet d'évaluer de façon adéquate la mesure dans laquelle les travaux de sylviculture déclarés par l'industrie contribuent à la régénération des forêts de la Couronne, les bureaux de district du ministère des Richesses naturelles (MRN) doivent exécuter toutes les tâches de base décrites dans le programme et effectuer un suivi auprès des sociétés de gestion forestière à propos des sites qui ne respectent pas le critère du peuplement établi pour faire en sorte que les sociétés exécutent ensuite les traitements sylvicoles correctifs nécessaires.

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

RÉPONSE DU MRN

Le MRN prendra des mesures pour améliorer le taux d'exécution des tâches de base prescrites dans le programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles. Le MRN reconnaît que la détermination du taux de succès des travaux de sylviculture est un élément clé de l'efficacité d'un système de surveillance.

Le MRN entreprendra l'examen du programme de surveillance de l'efficacité des soins sylvicoles et se penchera sur des méthodes permettant de repérer plus rapidement les sites dont la régénération ne se déroule pas comme

prévu. Le MRN évaluera les améliorations à apporter au programme pour faire en sorte, lorsque des traitements sylvicoles correctifs sont requis, qu'il existe des encouragements appropriés pour garantir que la société de gestion forestière les exécute.

Vérifications indépendantes des forêts

Comme indiqué précédemment, chaque unité de gestion forestière de l'Ontario doit faire l'objet d'une vérification indépendante des forêts (VIF) au moins une fois tous les cinq ans. Cette vérification est une exigence de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), l'une des conditions de l'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales* et également l'une des conditions de l'octroi de tous les permis d'aménagement forestier durable (PAFD). La VIF a pour objet :

- d'assurer la conformité à la LDFC;
- de surveiller la conformité au plan de gestion forestière de l'UGF;
- de comparer les activités de gestion forestière prévues aux activités réelles;
- d'évaluer l'efficacité des activités de gestion forestière quant à l'atteinte des objectifs fixés;
- de déterminer, le cas échéant, si les titulaires d'un PAFD respectent les conditions de leur permis.

En général, un PAFD est octroyé pour une période de 20 ans. Tous les cinq ans, d'après les résultats de la VIF, le ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts (MDNMF) décide si le titulaire du permis a respecté les conditions de son PAFD et, en cas de problèmes graves, il peut décider de ne pas prolonger le permis pour une période supplémentaire de cinq ans au-delà de la période restante.

La LDFC exige que l'équipe qui effectue la vérification indépendante des forêts ne soit liée ni au titulaire de permis ni au MRN et précise que l'équipe doit compter au moins un forestier professionnel inscrit. Tous les vérificateurs sont choisis

par un comité indépendant du gouvernement, qui vérifie la compétence des vérificateurs. Pour mieux garantir l'indépendance du processus de VIF, les fonds utilisés pour le paiement de ces vérifications proviennent du Fonds de réserve forestier (examiné plus loin dans ce rapport) auquel tous les titulaires de PAFD versent des redevances. Nous avons conclu que ce processus était rigoureux et qu'il devrait garantir que les VIF sont effectuées par des vérificateurs qui n'ont pas de lien avec les titulaires de PAFD et le MRN.

Depuis l'instauration des vérifications indépendantes des forêts en 1996, les données indiquent que seulement quatre titulaires de PAFD ne respectaient pas les conditions de leur permis ou la LDFC. Les cas de non-conformité concernaient une planification médiocre, des zones insuffisamment régénérées et une communication médiocre des données sur la régénération. Dans aucun de ces cas, la prolongation normale de cinq ans du permis n'a été accordée, mais le titulaire de PAFD a été autorisé à poursuivre la gestion de la forêt de la Couronne jusqu'à la prochaine vérification indépendante des forêts.

Après l'exécution d'une VIF, le MRN ou le MDNMF et le titulaire de PAFD doivent soumettre, dans les deux mois suivant la réception du rapport final, un plan d'action pour remédier aux lacunes relevées et un rapport d'étape deux ans après la présentation du plan d'action. En général, les plans d'action et les rapports d'étape donnent suite aux recommandations touchant la planification de la gestion forestière, la mise en oeuvre du plan, la surveillance et la réalisation de la durabilité forestière. Nous avons remarqué que plusieurs plans d'action et rapports d'étape relatifs aux VIF effectuées entre 2004-2005 et 2008-2009 n'avaient pas été rédigés dans le délai prescrit par les sociétés de gestion forestière. Dans certains cas, les plans d'action étaient en retard de 16 mois et les rapports d'étape, de 18 mois. Au moment de notre vérification, certains de ces documents n'avaient toujours pas été soumis.

Plusieurs rapports de VIF portant sur les années civiles 2008 et 2009 que nous avons examinés faisaient en outre état de préoccupations au sujet des mesures à prendre à la suite de vérifications antérieures : dans certains cas, les mesures n'avaient pas été prises ou ne l'avaient été qu'en partie, alors que dans d'autres cas, elles ne donnaient pas pleinement suite à la recommandation originale de la vérification. Le MRN a indiqué que le retard dans l'élaboration des plans d'action pouvait être en partie imputable à un changement de titulaire de permis ou au chevauchement de la charge de travail des titulaires de PAFD qui doivent également préparer des plans de gestion forestière.

RECOMMANDATION 5

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

RÉPONSE DU MRN

Le MRN reconnaît le besoin d'améliorer les délais de présentation des plans d'action et des rapports d'étape en réponse aux VIF. Des mesures supplémentaires seront prises pour faire en sorte que les plans d'action et les rapports d'étape soient soumis en temps opportun, tout en tenant compte du fait qu'il peut être difficile de produire ces rapports dans les délais prescrits dans le cas où la société a changé de mains ou lorsqu'il est difficile de définir une approche pratique pour donner suite à une recommandation en particulier. Les critères, les délais et le processus d'évaluation de l'état des recommandations antérieures sont énoncés dans le processus et protocole de vérification indépendante des forêts, qui fait l'objet d'un examen officiel en 2011. Les résultats de l'examen dicteront les

améliorations continues à apporter au processus de VIF, y compris le processus en place pour évaluer dans quelle mesure les recommandations antérieures des vérificateurs ont été suivies.

Récolte prévue et récolte réelle

Comme indiqué précédemment, la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC) exige qu'un plan de gestion forestière (PGF) approuvé soit en vigueur pour chaque unité de gestion forestière (UGF). Les PGF, qui sont renouvelés tous les dix ans, doivent être certifiés par un forestier professionnel inscrit, qui peut être au service de l'entreprise qui aménage l'UGF. Le PGF doit fixer des objectifs en matière de durabilité des forêts et de biodiversité. À partir de ces objectifs, le PGF indique les niveaux de récolte et de régénération prévus pour préserver la vitalité des forêts de la Couronne afin que la population de la province en retire des avantages durables (comme le bois d'oeuvre, les autres produits forestiers commerciaux, les habitats fauniques et les possibilités de loisirs).

Comme le montre la Figure 2, entre les exercices 2004-2005 et 2008-2009 (les dernières périodes pour lesquelles nous disposons de renseignements au moment de notre vérification), la récolte réelle était de beaucoup inférieure à la récolte

prévue. Au cours de cette période de cinq ans, la récolte annuelle moyenne prévue était fixée à environ 290 000 hectares, mais elle n'a été que de 180 000 hectares environ, soit à peu près 63 % de la récolte prévue; et elle a diminué, passant de près de 80 % de la récolte prévue en 2004-2005 à environ 40 % de la récolte prévue en 2008-2009.

La Figure 3 montre que la récolte réelle en 2008-2009 était moins de la moitié de la récolte prévue dans environ les deux tiers des UGF.

Une longue période de sous-récolte peut nuire à la vitalité de la forêt et à la biodiversité. Normalement, les perturbations naturelles comme les feux, les insectes et les tempêtes de vent contribuent à la régénération des forêts. Dans la mesure du possible, la province empêche toutefois ces perturbations naturelles, par exemple, en éteignant les feux de forêt et en prenant des mesures pour contrôler les ravages causés par les insectes. Les niveaux de récolte et de régénération prévus dans les PGF visent à limiter les effets des perturbations naturelles. À long terme, la sous-récolte continue combinée à la suppression des perturbations naturelles peut créer un déséquilibre entre les classes d'âge, ne laissant que les arbres très jeunes ou très vieux, dans les forêts de la province. Les vieux arbres ont un rendement inférieur en bois d'oeuvre et, par conséquent, il faut récolter une superficie beaucoup plus grande pour obtenir le volume de

Figure 2 : Récolte prévue et récolte réelle, 2004-2005 - 2008-2009 (en hectares)

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

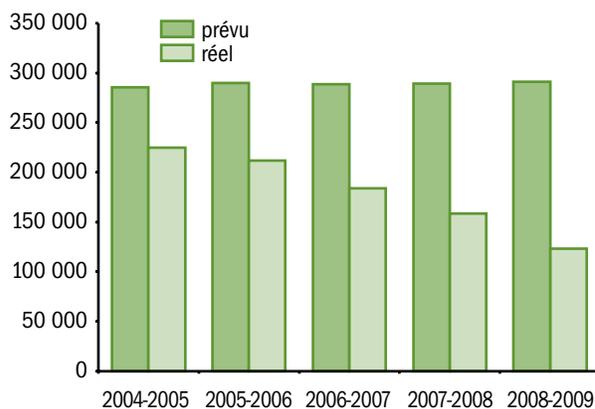
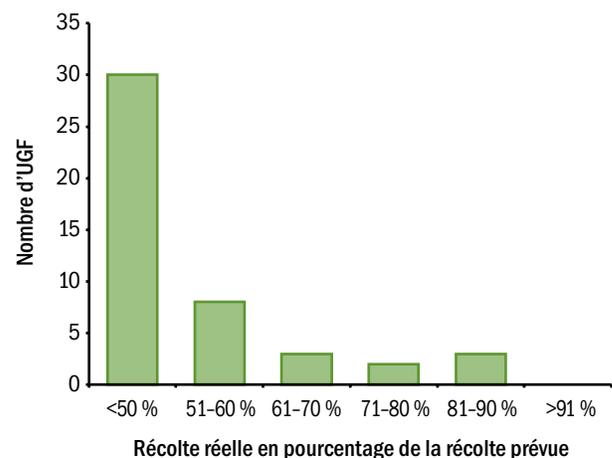


Figure 3 : Récolte réelle et récolte prévue, par unité de gestion forestière (UGF), 2008-2009

Source des données : Ministère des Richesses naturelles



bois d'oeuvre voulu. Dans un rapport de 2004 intitulé *Provincial Wood Supply Strategy* (Stratégie provinciale d'approvisionnement en bois), le MRN souligne le déséquilibre existant entre les classes d'âge dans plus de la moitié des forêts de la province et que cette situation créera un écart dans l'approvisionnement provincial futur en bois.

Ces dernières années, la compétitivité de l'industrie forestière de la province s'est érodée, en partie à cause de l'appréciation du dollar canadien. Les problèmes économiques aux États-Unis, conjugués à la réduction connexe des mises en chantier d'habitations et de la consommation de biens et services, ont aussi eu des répercussions défavorables au cours des dernières années sur l'industrie des produits forestiers de l'Ontario. Dans les UGF où les titulaires de permis ont un droit de récolte exclusif du bois d'oeuvre de la Couronne, sans toutefois pouvoir écouler le bois sur le marché, les niveaux de récolte réels sont en général largement inférieurs aux niveaux prévus.

Les fonctionnaires du gouvernement de la Colombie-Britannique nous ont informés que la province avait repris en 2003 environ 20 % du bois d'oeuvre attribué précédemment à des titulaires de permis d'exploitation à long terme, et qu'elle réattribue maintenant la plus grande partie de ce bois d'oeuvre à d'autres acteurs du marché dans le cadre de concours périodiques. Par ailleurs, dans le cas du bois d'oeuvre qui demeure attribué à des titulaires de permis à long terme, la province reprend la fraction inutilisée du contingent de coupe annuelle (ce que l'on appelle en Ontario la « récolte prévue ») au cours d'une période de cinq ans et réattribue souvent ce bois d'oeuvre de manière concurrentielle aux entreprises qui sont en mesure de l'utiliser.

Des données indiquent que d'autres entreprises qui n'ont pas accès actuellement au bois d'oeuvre des forêts de la Couronne de l'Ontario sont en mesure de commercialiser le bois de la province. En janvier 2009, pour attirer de nouveaux investissements dans l'industrie forestière, la province a lancé un concours échelonné pour réattribuer

le bois de la Couronne attribué à des titulaires de PAFD à long terme, qui aurait pu être récolté d'après les PGF, mais qui n'était pas utilisé par les titulaires de permis. L'approvisionnement en bois comprenait du bois marchand (appelé aussi bois rond) et de la fibre non marchande (comme les branches et le faîte des arbres). La première étape du concours était une demande de déclaration d'intérêt, qui a été publiée le 20 janvier 2009. Le MRN a reçu 131 déclarations de soumissionnaires dont l'intérêt correspondait collectivement à cinq fois l'approvisionnement en bois jugé disponible. Devant cet intérêt phénoménal, la province a publié en novembre 2009 une demande de propositions pour le bois de la Couronne inutilisé. Elle a reçu plus de 100 propositions, dont un grand nombre en provenance de nouvelles entreprises ou usines qui proposaient d'employer le bois de la Couronne inutilisé pour produire des produits à valeur ajoutée comme du biocarburant. Au moment de notre vérification, près de la moitié de ces propositions avaient été approuvées et le MDNMF s'employait à conclure des ententes avec les soumissionnaires retenus pour l'utilisation d'environ 5,5 millions de mètres cubes de bois d'oeuvre de la Couronne qui autrement n'aurait pas été récolté. Environ 25 % des soumissionnaires retenus étaient de nouvelles usines qui effectueraient des investissements dans la foulée de ce concours.

Au moment de notre vérification, le MDNMF ne prévoyait pas tenir de concours semblables à court terme et ne disposait d'aucun mécanisme de surveillance permanent de l'approvisionnement excédentaire en bois de la Couronne qui pourrait être réattribué, le cas échéant. En 2010, le MDNMF a élaboré une base de données provinciale sur l'approvisionnement en bois et les engagements liés à l'approvisionnement en bois pour repérer l'approvisionnement excédentaire qui pourrait être réattribué aux installations de transformation existantes et nouvelles n'ayant pas accès au bois de la Couronne. Toutefois, le MDNMF nous a informés que cette base de données avait été élaborée uniquement aux fins du concours provincial pour

l'approvisionnement en bois dont il est question ci-dessus et non aux fins d'une utilisation permanente. Même si le MDNMF exige que les usines présentent des rapports annuels sur l'utilisation du bois, il n'utilise pas ces renseignements pour mettre à jour la base de données et surveiller ainsi en permanence l'utilisation du bois pour repérer, le cas échéant, l'approvisionnement excédentaire.

En juin 2011, le gouvernement a adopté la *Loi de 2011 sur la modernisation du régime de tenure forestière en Ontario* (LMRTFO), qui permet à la province de constituer des sociétés locales de gestion forestière (SLGF), lesquelles sont des organismes de la Couronne dotés d'un conseil d'administration à caractère principalement local, chargé de gérer les forêts de la Couronne et de superviser la mise en marché et la vente du bois d'oeuvre dans une région donnée. Les SLGF autoriseraient d'autres entreprises à accéder, à un prix concurrentiel, au bois d'oeuvre de la Couronne attribué antérieurement à des titulaires de permis à long terme. Toutefois, la Loi autorise la mise à l'essai de deux sociétés de ce genre au maximum au cours des cinq prochaines années. Le gouvernement a en outre modifié la LDFC pour autoriser le ministre du Développement du Nord, des Mines et des Forêts à annuler les PAFD existants. Le MDNMF nous a informés qu'il prévoyait constituer les deux SLGF pilotes d'ici 2013, mais la Loi en vigueur ne lui donne pas d'autres choix entre-temps que de renouveler les PAFD qui arrivent à échéance, même s'il croit que le titulaire du PAFD ne récoltera pas le contingent de coupe.

RECOMMANDATION 6

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

- renforcer sa capacité de surveiller en permanence l'approvisionnement excédentaire de bois de la Couronne qui peut être réattribué à de nouvelles entreprises qui sont en mesure de l'utiliser ou de le commercialiser;

- mener des recherches sur les pratiques efficaces utilisées dans d'autres administrations pour remédier aux écarts importants entre les récoltes prévues et réelles.

RÉPONSE DU MDNMF

L'une des principales responsabilités du MDNMF est de veiller à ce que les volumes de récolte prévus soient récoltés et utilisés au profit de l'Ontario. Suivant cette responsabilité, il est essentiel de déterminer si la non-utilisation de l'approvisionnement en bois attribué découle des fluctuations du marché à court terme ou est de nature systémique et nécessite des réattributions. Le MDNMF a repéré des volumes importants d'approvisionnement en bois inutilisés dans la province et a conclu que les attributions d'approvisionnement en bois ne donnent plus les résultats escomptés et, par conséquent, ne profitent plus à l'Ontario. Une stratégie en deux volets a été élaborée pour remédier à ce problème. Afin de répondre aux préoccupations immédiates, un processus provincial de compétition pour l'approvisionnement en bois de la Couronne a été mis en oeuvre dans le but d'attribuer le bois inutilisé à des entreprises nouvelles et existantes qui l'utiliseraient. À long terme, le MDNMF a lancé une initiative de modernisation de son régime de tenure forestière et d'établissement des prix afin de faciliter l'accès à l'approvisionnement en bois de l'Ontario et d'améliorer ainsi la probabilité d'utilisation des volumes de récolte prévus.

L'équipe responsable de la modernisation du régime de tenure forestière et d'établissement des prix a mené des recherches approfondies dans des domaines comme les modèles économiques, les pratiques en vigueur dans d'autres administrations, les mécanismes de lutte contre l'accumulation de bois et les conditions de la concurrence. L'initiative de modernisation du régime de tenure forestière et d'établissement des prix est avancée et devrait apporter des avantages à long terme pour la gestion des

forêts de l'Ontario. Entre-temps, pendant la mise en oeuvre des résultats de la compétition pour l'approvisionnement en bois et la détermination des résultats à long terme de la modernisation du régime de tenure, le MDNMF continue de voir à ce que les récoltes prévues soient utilisées. De nouveaux outils ont été mis au point et servent actuellement à surveiller l'utilisation de l'approvisionnement en bois et à repérer les excédents.

REVENUS TIRÉS DES FORÊTS DE LA COURONNE

Droits de coupe

Conformément à la LDFC, la province reçoit des paiements directs de l'industrie forestière sous la forme de droits de coupe pour chaque mètre cube de bois d'oeuvre récolté. Au cours de l'exercice 2010-2011, les droits de coupe perçus par la province s'élevaient à 94 millions de dollars. Il y a trois types de droits :

- *Des droits composés de deux éléments :*
 - *des droits minimums par mètre cube de bois d'oeuvre récolté, suivant l'essence, la qualité et l'utilisation prévue du bois (par exemple, de la pâte plutôt que du placage) :* ces droits, qui font l'objet d'ajustements annuels, visent à fournir des redevances minimales à la province pour l'utilisation du bois de la Couronne;
 - *des droits sur la valeur résiduelle, qui varient suivant le prix du marché des produits du bois :* ces droits visent à fournir des redevances supplémentaires à la province pour l'utilisation du bois de la Couronne.
- *Des droits de reboisement forestier pour financer la régénération de la forêt :* ces droits varient suivant l'essence et son coût de régénération prévu. La majorité des droits de reboisement forestier sont versés au Fonds de reboisement et peuvent servir uniquement à la régénération des forêts de la Couronne de l'Ontario.

Les titulaires de PAFD sont remboursés au moyen de ce Fonds quand ils appliquent des traitements sylvicoles admissibles aux forêts de la Couronne.

- *Des droits à verser au Fonds de réserve forestier appliqués à 0,48 \$ par mètre cube de bois d'oeuvre récolté :* les sommes accumulées dans ce Fonds servent principalement à soutenir les traitements sylvicoles nécessaires pour régénérer les forêts ravagées par le feu, la maladie ou les infestations d'insectes. Le Fonds finance également les activités de régénération dans le cas où un titulaire de permis est insolvable ainsi que les dépenses liées aux vérifications indépendantes des forêts.

La Figure 4 montre la ventilation des droits de coupe totaux entre les différents éléments ainsi que les débours du Fonds de réserve forestier et du Fonds de reboisement en 2010-2011.

Mesurage du bois

Aux fins du calcul des droits de coupe, presque tout le bois d'oeuvre de la Couronne récolté est mesuré par les usines qui le reçoivent et celles-ci transmettent au MDNMF de l'information sur les essences et les volumes respectifs reçus. Comme les droits de coupe ne sont pas perçus sur le bois sous-dimensionné ou défectueux, le MDNMF applique des facteurs au volume de bois d'oeuvre déclaré par les usines pour estimer le pourcentage de bois défectueux ou sous-dimensionné reçu. La détermination

Figure 4 : Ventilation des droits de coupe et des débours des Fonds, 2010-2011 (millions de \$)

Source des données : Ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts

	Droits de coupe	Débours
droits de coupe minimums et droits sur la valeur résiduelle	27	s.o.
Fonds de reboisement	44	35
Fonds de réserve forestier	23	18
Total	94	53

de ces facteurs se fait habituellement au moyen de la vérification du nombre de billes sous-dimensionnées dans un échantillon de charges reçues par les usines. Nous avons remarqué qu'il n'y avait pas de directives provinciales générales sur la façon de calculer ces facteurs, et les trois régions utilisaient des méthodes différentes. Par exemple :

- Le volume de l'échantillon minimum qu'utilisait une région pour calculer le facteur de défaut était de 50 mètres cubes, alors qu'il était de 1 000 mètres cubes dans une autre région.
- Chaque région avait sa propre méthode pour calculer le facteur de sous-dimensionnement : une région le calculait d'après son propre échantillonnage, une autre combinait son échantillonnage à celui de l'usine et la dernière région utilisait uniquement l'échantillonnage des usines.
- Les trois régions appliquaient des moyennes de données d'échantillonnage différentes pour calculer le facteur de défaut, depuis une moyenne de données d'échantillonnage sur trois ans jusqu'à une moyenne de toutes les données d'échantillonnage contenues dans la base de données de la région.

D'après les lignes directrices du MDNMF, une vérification du cubage doit être effectuée dans toutes les usines tous les cinq à sept ans. Elle vise à examiner si les usines disposent de procédures qui garantissent l'exactitude du mesurage du bois d'oeuvre de la Couronne qu'elles reçoivent. Nous avons remarqué que le MDNMF avait effectué en moyenne dix vérifications de ce genre par année au cours des neuf dernières années. À ce rythme, et compte tenu que la province compte plus de 200 usines qui reçoivent et mesurent le bois d'oeuvre de la Couronne, le MDNMF mettra plus de 20 ans à vérifier toutes les usines, soit un délai beaucoup plus long que ce que ses lignes directrices internes exigent.

Système d'information

Nous avons analysé les données consignées pour les exercices 2005-2006 à 2010-2011 dans le système d'information qu'utilise le MDNMF pour calculer les droits de coupe; nous avons relevé des exemples où le système ne dispose pas des contrôles voulus pour garantir que les droits de coupe sont calculés correctement et que les factures sont traitées de façon appropriée. Par exemple :

- Dans notre contrôle par sondage, nous avons remarqué que plusieurs facteurs avaient été consignés incorrectement dans le système. Nous avons également remarqué que la somme totale de certains facteurs ne correspondait pas à 100 %. Par exemple, un facteur de charge mixte estimait le volume d'essences différentes pour seulement 87 % d'une charge mixte donnée. Par conséquent, le MDNMF ne recevrait pas de droits pour 13 % d'une charge lorsque le facteur de charge mixte est appliqué.
- Nous avons remarqué que de nombreux facteurs comportaient plusieurs dates d'application et d'expiration, ce qui pourrait donner lieu à une facturation en double.
- Plus de 500 factures étaient traitées pour des essences pour lesquelles les sociétés de gestion forestière n'avaient pas de permis de récolte. Nous avons également remarqué que le MDNMF avait traité 3 300 factures totalisant 5,4 millions de dollars pour des essences que les transporteurs n'étaient pas autorisés à transporter.
- Des approbations de récolte avaient été accordées à 16 entreprises qui n'avaient pas de permis d'exploitation des ressources forestières en vigueur, mais le système avait tout de même autorisé la consignation de ces approbations.

Perception des revenus

En mars 2011, les revenus tirés des droits de coupe affichaient un arriéré de 45 millions de dollars.

En moyenne, les montants étaient impayés depuis environ 19 mois. À peu près 40 % du montant total impayé était imputable aux entreprises qui avaient déclaré faillite, tandis qu'une autre tranche de 35 % se rapportait à des entreprises qui avaient convenu d'un plan de remboursement avec le MDNMF. Nous avons remarqué qu'environ le tiers des entreprises ayant convenu d'un tel plan n'avaient pas respecté leurs obligations.

En vertu de la LDFC, le MDNMF peut refuser d'accorder le permis ou l'approbation de récolte que demande le titulaire si celui-ci n'a pas acquitté les redevances de la Couronne. Dans notre échantillon, aucun élément probant n'indiquait qu'une telle mesure avait été envisagée avant l'octroi des approbations aux sociétés dont les paiements de redevances de la Couronne étaient en retard.

RECOMMANDATION 7

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

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

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

RÉPONSE DU MDNMF

Le MDNMF examinera les plans d'échantillonnage régionaux existants pour s'assurer qu'ils répondent aux exigences; il évaluera en outre l'uniformité du processus entre les régions et modifiera les normes au besoin. Les directives procédurales du MDNMF stipulent que toutes les sociétés importantes feront l'objet d'une vérification une fois tous les cinq ans et que les autres entreprises seront soumises à une vérification à tour de rôle. Le MDNMF effectuera un examen de la procédure actuelle et évaluera si des modifications s'imposent pour mieux préciser et définir les exigences. Dans le cadre de cet examen, le MDNMF tiendra compte de la recommandation voulant que le nombre de vérifications du cubage effectuées chaque année soit augmenté de sorte que toutes les usines fassent l'objet d'une vérification tous les cinq à sept ans.

Le système d'information actuel sur les droits de coupe fournit de l'information qui signale-rait, le cas échéant, les problèmes de non-conformité avec les autorisations du déplacement et du mesurage des ressources forestières de la Couronne. Le MDNMF a commencé à concevoir des contrôles supplémentaires pour le système afin d'assurer le signalement et la notification en temps opportun des problèmes de non-conformité, de façon que le MRN et le MDNMF puissent prendre les mesures de suivi qui s'imposent.

La perception des droits de coupe impayés est une responsabilité conjointe du MDNMF et du MRN. Au moment de renouveler les permis de récolte dans les cas où des montants importants de droits de coupe sont impayés, les deux ministères collaborent pour garantir que des

mesures appropriées sont en place pour percevoir ces droits avant de renouveler les permis. Le MRN et le MDNMF ont refusé dans de nombreux cas d'accorder des permis ou des approbations jusqu'à ce que les entreprises acceptent différents modes de remboursement, notamment des calendriers de remboursement et des accords de retenue. Les deux ministères passeront en revue les processus pour déterminer s'il est nécessaire d'y apporter des améliorations.

Le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier

Comme mentionné précédemment, en vertu de la LDFC, deux fonds, soit le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier, ont été établis pour financer les dépenses de régénération de la forêt engagées par les sociétés de gestion forestière. Une partie des droits de coupe versés par les titulaires de permis pour récolter le bois d'oeuvre de la Couronne sert au financement de ces Fonds. Dans notre vérification, nous avons relevé les éléments suivants concernant l'administration et le financement des deux Fonds :

- Les gestionnaires de district calculent les droits de reboisement forestier qui doivent être versés pour chaque unité de gestion forestière pour financer le Fonds de reboisement. Même si le MRN a publié des lignes directrices pour aider les districts à calculer ces droits pour les différentes essences, nous avons constaté que le barème des droits de reboisement appliqué dans les bureaux de district pour les mêmes essences variait considérablement, soit d'environ 13 % à 538 % de la moyenne, selon l'essence. Nous sommes conscients que des facteurs différents, comme la distance à parcourir pour se rendre aux parcelles de récolte, les différents objectifs de régénération dans les PGF et le type de semis requis, peuvent donner lieu à des écarts dans les droits de reboisement, mais nous nous interrogeons tout de même sur l'ampleur des écarts entre les districts.
- Les PAFD exigent que chaque titulaire maintienne un solde minimal dans le Fonds de reboisement, déduction faite des frais, pour permettre au Fonds de maintenir un solde global minimal de 95 millions de dollars à la fin de chaque exercice. Le solde minimal doit servir à financer une année de traitements sylvicoles. Toutefois, nous avons remarqué que ce montant minimal avait été fixé en 1994. En 2009, un groupe de travail du MRN a conclu que le solde minimal devrait reposer sur une estimation de l'obligation sylvicole annuelle réelle plutôt que sur un montant arbitraire. Au moment de notre vérification, le MRN n'avait pas encore donné suite à cette recommandation.
- En date du 31 mars 2011, nous avons remarqué que cinq titulaires de PAFD n'avaient pas maintenu leur solde minimal dans le Fonds de reboisement, soit un montant total de 4 millions de dollars, et qu'ils contrevenaient ainsi aux conditions de leur permis. En 2008, un groupe de sociétés dont le solde minimal accusait un important arriéré avait déclaré faillite, ce qui avait obligé le MRN à demander au Conseil du Trésor d'approuver un montant complémentaire de 19 millions de dollars pour le Fonds de reboisement et le Fonds de réserve forestier.
- Avant de rembourser des frais de sylviculture au moyen d'un prélèvement sur le Fonds de reboisement, le MRN exige que les sociétés de gestion forestière présentent une liste de factures. Le MRN nous a informés qu'il vérifie un échantillon de factures d'un montant supérieur à 1 000 \$ à partir des listes reçues. Pour tous les frais supérieurs à 20 000 \$, la procédure du MRN exige de confirmer les frais directement auprès du fournisseur. C'est une procédure judicieuse et notre contrôle par sondage a révélé que le MRN, dans 85 % de notre échantillon, avait pu fournir des

éléments probants de cette vérification auprès de tiers.

- Par le passé, le Fonds de réserve forestier a été incapable de financer des initiatives qu'il était censé financer. Par exemple, l'un des objectifs du Fonds est de financer les coûts associés à la lutte antiparasitaire. Au cours des exercices 2006-2007, 2007-2008 et 2009-2010, des programmes d'épandage aérien ont été menés pour lutter contre la tordeuse du pin gris. Toutefois, comme il n'y avait pas suffisamment de fonds dans le Fonds de réserve forestier, une partie du financement (environ 13 millions) a été prélevée sur le Trésor de la province. L'une des raisons qui pourrait expliquer le manque de fonds est le fait que la redevance de 0,48 \$ par mètre cube de bois d'oeuvre récolté qui sert à financer le Fonds de réserve forestier n'a pas changé depuis sa création en 1994.
- Le MRN n'exige pas des titulaires de PAFD qu'ils fournissent une forme ou autre de garantie financière qui pourrait servir à couvrir les obligations sylvicoles éventuelles d'un titulaire de permis s'il devient insolvable ou qu'il remet son permis. L'un des objectifs du Fonds de réserve forestier, selon la loi, est d'assurer le paiement des frais de sylviculture si le titulaire du permis devient insolvable. Toutefois, comme indiqué précédemment, il se peut que les sommes accumulées dans le Fonds ne soient pas suffisantes pour couvrir la totalité des obligations sylvicoles éventuelles. Par exemple, dans le cas d'une unité de gestion forestière dont le titulaire de PAFD a remis son permis, la province s'est retrouvée avec une obligation sylvicole importante, que le Fonds pourrait être incapable de financer au complet. À cet égard, nous avons remarqué que certains titulaires de permis en Colombie-Britannique sont tenus de fournir un dépôt de garantie pouvant correspondre à la totalité des coûts de sylviculture prévus pour l'établissement d'un peuplement en croissance libre.

RECOMMANDATION 8

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

- examiner les écarts importants entre les barèmes de droits de reboisement appliqués par les bureaux de district pour une même essence pour s'assurer que ces écarts sont justifiés;
- examiner le solde minimum global qui doit être maintenu dans le Fonds de reboisement pour s'assurer que ce montant correspond véritablement à l'obligation sylvicole annuelle réelle, et veiller à ce que les titulaires de permis maintiennent leur part annuelle du solde minimal;
- examiner les redevances à verser au Fonds de réserve forestier pour s'assurer qu'elles suffisent à financer les initiatives que le Fonds est censé financer;
- envisager d'exiger des titulaires de PAFD qu'ils fournissent une certaine forme de garantie financière qui pourrait servir à couvrir les obligations sylvicoles éventuelles d'un titulaire de permis qui devient insolvable ou qui remet son permis.

RÉPONSE DU MRN

Le MRN reconnaît qu'il est essentiel de s'assurer que le Fonds de reboisement est suffisamment provisionné pour assurer la régénération efficace des forêts de la Couronne de l'Ontario. Le Fonds de réserve forestier est également essentiel pour garantir que l'Ontario peut satisfaire aux différents objectifs du Fonds, comme la régénération des forêts à la suite de perturbations naturelles, la gestion de la pullulation de ravageurs et le maintien de l'inventaire des ressources forestières de la province. Le MRN est également conscient du fait que le Fonds

de reboisement et le Fonds de réserve forestier ne permettront pas à eux seuls de réagir à des événements plus désastreux, comme les infestations d'insectes à grande échelle, les décimations de forêts causées par le vent, et les feux de forêt comme ceux que nous avons connus à l'été 2011. Dans ces cas, la nature est censée suivre son cours. Le MRN se penche actuellement sur des améliorations à apporter à la procédure d'établissement des barèmes de droits de reboisement. Le MRN améliorera son processus d'analyse des écarts régionaux entre les barèmes de droits de reboisement pour déterminer si la variabilité se justifie par les différences dans les conditions d'opération locales et les objectifs des plans de gestion forestière.

Le MRN a en outre entrepris d'élaborer un processus visant à quantifier les obligations sylvicoles en cours et à en maintenir le relevé afin d'évaluer le caractère adéquat des fonds détenus dans les comptes individuels du Fonds de reboisement et du Fonds de réserve forestier. Le MRN surveille tous les mois les soldes des comptes individuels du Fonds de reboisement pour s'assurer qu'il y a suffisamment de fonds dans les comptes en date du 31 mars de chaque exercice. De plus, le MRN dispose d'un processus pour percevoir un paiement forfaitaire pour les comptes n'ayant pas le solde minimal requis. Le financement des frais de sylviculture découlant de l'insolvabilité des titulaires de permis constitue actuellement l'un des objectifs établis pour le Fonds de réserve forestier. Le MRN se penche actuellement sur le modèle de financement en vigueur pour déterminer s'il permet de répondre aux objectifs du Fonds.

RAPPORTS

En conformité avec l'une des exigences de l'approbation permanente du MRN en vertu de la *Loi sur les évaluations environnementales*, le MRN doit rédiger un rapport annuel sur la gestion forestière

et le déposer à l'Assemblée législative. Entre autres, l'approbation permanente exige que le rapport annuel comprenne de l'information sur les éléments clés suivants :

- la superficie et le volume des ressources forestières de la Couronne récoltées;
- les revenus publics tirés des redevances de la Couronne;
- la quantité d'activités de régénération, d'entretien et de protection;
- l'efficacité des soins sylvicoles.

Le MRN nous a informés qu'il faut compter environ 18 mois après la fin d'un exercice donné pour produire le rapport pour l'exercice en question et que le délai de dépôt peut varier. Il rédige le rapport annuel à partir des renseignements qu'il tire des rapports annuels que lui transmettent les UGF individuelles. Au moment de notre vérification, le dernier rapport annuel provincial portait sur l'exercice 2008-2009 et il avait été déposé à l'Assemblée législative en avril 2011. Le MRN prévoyait terminer la rédaction du rapport annuel de 2009-2010 en octobre 2011, pour que la ministre puisse ensuite le déposer à l'Assemblée législative.

Nous avons examiné le rapport annuel 2008-2009 et constaté que l'information qui y était communiquée répondait, dans l'ensemble, aux exigences de l'approbation permanente. Toutefois, le rapport indiquait uniquement les niveaux réels des activités de gestion forestière qui avaient eu lieu au cours de l'exercice visé. Nous croyons que le rapport pourrait être plus utile s'il comparait les niveaux réels des activités de gestion forestière principales, telles que la récolte, la régénération (qu'elle soit naturelle ou assistée par la plantation ou l'ensemencement), la préparation du terrain et l'entretien, aux niveaux prévus et s'il donnait une explication des écarts importants. Les rapports annuels individuels des UGF contiennent ce genre de comparaisons et ces renseignements sont mis à la disposition du public. Néanmoins, il serait utile que le MRN résume ces renseignements pour faciliter les comparaisons à l'échelle de la province. À cet égard, nous avons remarqué que la Colombie-Britannique

et l'Alberta comparaient les niveaux de récolte réels et prévus dans les rapports qu'elles publient.

RECOMMANDATION 9

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

RÉPONSE DU MRN

Le MRN est conscient qu'il doit continuellement améliorer les rapports sur la gestion et l'état des forêts de l'Ontario. Il évalue sans cesse les méthodes de compte rendu sur les forêts pour réaliser des gains d'efficacité, faciliter la compréhension et améliorer l'accès à l'information du public, des partenaires, des intervenants et du personnel. Le MRN adopte un cycle de rapport dynamique et instaure un compte rendu régulier de l'information dans Internet. Dans ces efforts, le MRN veillera à ce que les rapports annuels futurs sur la gestion forestière comprennent une analyse des niveaux prévus des activités de gestion forestière principales par rapport aux niveaux réels.

AUTRE QUESTION

Délivrance de permis aux usines

Selon la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* (LDFC), les usines qui consomment plus de 1 000 mètres cubes de ressources forestières par année doivent détenir un permis d'installation de transformation des ressources forestières. En mars 2011, l'Ontario comptait plus de 200 usines titulaires d'un permis.

Pour obtenir un permis, les usines sont tenues par un règlement pris en application de la LDFC de présenter un plan d'affaires au ministère du Développement du Nord, des Mines et des Forêts. Ce plan doit démontrer au Ministère que le requérant est en mesure de financer, d'exploiter et de gérer l'installation. D'après notre contrôle par sondage, environ 10 % des permis d'installation de transformation des ressources forestières ont été délivrés à des usines dont le plan d'affaires ne démontrait pas que le requérant était en mesure de financer l'installation. Nous avons également remarqué qu'une usine était exploitée depuis 2008 sans permis.

Les installations de transformation des ressources forestières sont également tenues de présenter un compte rendu annuel de leurs opérations. Dans notre échantillon, les deux tiers des comptes rendus annuels n'avaient pas été soumis ou avaient été soumis en retard.

RECOMMANDATION 10

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

RÉPONSE DU MDNMF

L'obligation de soumettre un plan d'affaires pour la délivrance des permis aux usines en Ontario s'applique à un large éventail d'installations, depuis les scieries mobiles jusqu'aux usines de pâte et papier complètes. Cette obligation tient compte par ailleurs de différentes situations, comme l'établissement d'une nouvelle usine, l'agrandissement d'une usine existante ou l'ajout d'une nouvelle gamme de produits. Dans tous les cas, le plan d'affaires soumis doit démontrer au MDNMF que le requérant est en mesure de financer, d'exploiter et

de gérer l'installation. Dans certains cas, moins de renseignements peuvent être nécessaires pour répondre à ce critère, par exemple, dans le cas d'une usine établie de longue date qui effectue un agrandissement mineur.

Le MDNMF se penchera sur la cohérence de son approche pour garantir que ces installations démontrent qu'elles disposent de ressources financières suffisantes. De plus, le MDNMF

prendra des mesures pour améliorer la documentation de son évaluation de la suffisance des ressources financières avant de délivrer les permis d'installation de transformation des ressources forestières. Le MDNMF mettra en oeuvre des processus pour s'assurer d'obtenir en temps voulu les comptes rendus annuels exigés des titulaires de permis d'installation de transformation des ressources forestières.