



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Audit de l'optimisation
des ressources :
Préservation de
l'environnement
naturel au moyen des
zones protégées



novembre 2020

Préservation de l'environnement naturel au moyen des zones protégées

1.0 Résumé

Les zones protégées sont des endroits où les activités humaines ont une incidence minimale sur la nature. Ces zones constituent un moyen efficace de préserver des espèces et des habitats en protégeant ceux-ci contre les effets néfastes d'activités telles que l'exploitation forestière, l'exploitation minière, le développement urbain et l'agriculture. Elles servent également les êtres humains et les collectivités en permettant la prestation de services essentiels comme la filtration de l'eau, la lutte contre les inondations, la pollinisation des cultures et la régulation du climat. La nature est une source d'aliments, d'air pur et d'eau propre, de matières premières et d'ingrédients pour les médicaments.

En plus de préserver la diversité biologique, appelée biodiversité (voir le glossaire à l'**annexe 1**), les zones protégées contribuent directement à l'économie. Selon une étude réalisée en 2011 pour le Conseil canadien des parcs, un groupe composé de représentants d'organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des parcs, les zones protégées provinciales et fédérales en Ontario ont entraîné la création de plus de 6 400 emplois à temps plein, généré 305 millions de dollars en revenu du travail, rapporté 48 millions de dollars en revenus fiscaux aux gouvernements, et contribué pour plus de

466 millions de dollars au produit intérieur brut de la province. De tels avantages économiques sont menacés, car le Forum économique mondial a classé la perte de biodiversité parmi les cinq principaux risques pour les économies au cours de la prochaine décennie.

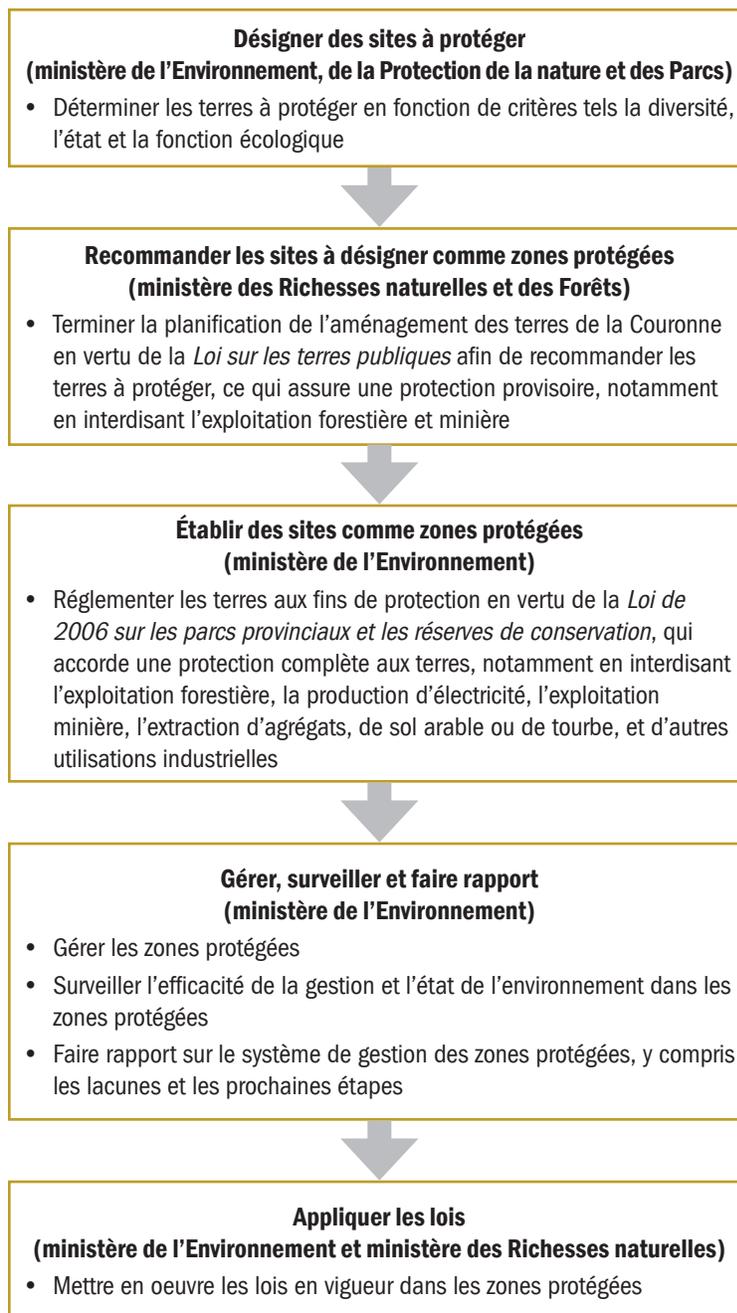
Outre les importants avantages économiques, les zones protégées telles que les parcs provinciaux sont importantes en raison des possibilités récréatives qu'elles offrent aux Ontariens, comme le camping, la randonnée pédestre et le canot. Le fait de passer du temps dans la nature a des répercussions positives mesurables sur la santé physique et mentale des gens.

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) partagent les principales responsabilités liées à la création et à la gestion des zones protégées de l'Ontario (voir la **figure 1**). Leur travail est régi principalement par quatre lois :

- La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* donne pour directive au ministère de l'Environnement d'établir un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui conserve la biodiversité et protège les meilleurs exemples des régions naturelles de l'Ontario, tout en offrant des possibilités récréatives aux Ontariens. L'Ontario compte 335 parcs provinciaux et

Figure 1 : Processus de création et de gestion des parcs provinciaux et des réserves de conservation en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



295 réserves de conservation, pour un total de 630 zones protégées.

- La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* donne pour directive au ministère des Richesses naturelles de collaborer avec les collectivités des Premières Nations à la création d'un réseau d'au moins 22,5 millions d'hectares

de zones protégées dans le Grand Nord de l'Ontario. Cette région, qui est la plus au nord de la province, commence à environ 500 kilomètres au nord de Thunder Bay. La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* ne prescrit pas de délai pour atteindre cet objectif. Neuf zones protégées en vertu de cette loi

couvrent 1,2 million d'hectares, ce qui porte la superficie totale des zones protégées du Grand Nord à 4,7 millions d'hectares, soit 10,4 % de l'ensemble du territoire.

- La *Loi sur la protection des régions sauvages* permet au ministère des Richesses naturelles de créer des régions sauvages à protéger dans leur état naturel. À l'heure actuelle, il reste 11 régions sauvages sur des terres de la Couronne à l'extérieur des parcs provinciaux.
- La *Loi sur les terres publiques* régit la procédure suivie par le ministère des Richesses naturelles pour planifier l'aménagement des terres de la Couronne, y compris la création recommandée de parcs provinciaux et de réserves de conservation.

Au moment de notre audit, les zones protégées couvraient 10,7 % de l'Ontario. Bien que les ministères de l'Environnement et des Richesses naturelles gèrent la majorité de ces zones protégées, des entités comme le gouvernement fédéral, les collectivités des Premières Nations et les groupes de conservation gèrent d'autres types de zones protégées, y compris les parcs nationaux et les sites de conservation privés.

L'Ontario soutient une vaste gamme d'écosystèmes, allant des forêts, des terres marécageuses et des prairies du sud jusqu'à la toundra et aux marais côtiers du Grand Nord. La province est divisée en trois écozones terrestres, qui sont de grandes zones caractérisées par leur sous-sol rocheux et leurs régimes climatiques en termes de facteurs tels que l'humidité, la température et la durée des saisons. L'écozone des plaines à forêts mixtes dans la partie la plus au sud de l'Ontario couvre environ 8,5 millions d'hectares ou 9 % de la superficie de la province. Elle est occupée par 13,5 millions d'Ontariens, soit 92 % de la population, et compte 54 254 hectares dans des zones protégées par la province (voir la figure 2). L'écozone du bouclier de l'Ontario couvre 65,3 millions d'hectares, soit 66 % de la superficie de la province. Elle est occupée par 1,2 million d'Ontariens, soit 8 % de la population, et compte

7 575 634 hectares dans des zones protégées par la province. L'écozone des basses terres de la baie d'Hudson, qui se trouve dans la partie la plus au nord de la province, couvre environ 24,8 millions d'hectares, soit 25 % de la superficie de l'Ontario. Elle est occupée par moins de 5 000 habitants et compte 2 469 550 hectares dans des zones protégées par la province.

Des plus de 15 800 espèces de plantes et d'animaux en Ontario qui ont été évaluées par des scientifiques, 2 245 soulèvent des préoccupations en matière de conservation, c'est-à-dire qu'elles sont vulnérables, rares ou en déclin rapide, et que leur survie est incertaine d'après le rapport *Espèces sauvages 2015* (le plus récent disponible). La province compte également des habitats rares préoccupants pour la conservation, comme les alvars (habitats de calcaire plats et dégagés recouverts d'une mince couche de terre), les dunes côtières d'eau douce, les prairies et les savanes (prairies recouvertes d'arbres dispersés).

Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles protègent de façon permanente un réseau de parcs provinciaux, de réserves de conservation et d'autres zones protégées qui préservent la biodiversité et qui, dans leur ensemble, représentent les régions naturelles de l'Ontario. Nous avons examiné les processus suivis par les deux ministères pour désigner et créer de nouvelles zones protégées, ainsi que leur gestion des zones protégées existantes.

Personnel chargé de gérer et d'élargir les zones protégées

Notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles ne disposaient pas d'un effectif suffisant pour gérer les zones protégées existantes ou élargir le réseau de zones protégées de la province. Par exemple :

- **Seulement 7 des 254 membres du personnel de Parcs Ontario, une direction**

du ministère de l'Environnement, sont des écologistes chargés de diriger les activités scientifiques permettant de comprendre les répercussions sur la biodiversité. Les écologistes sont responsables de la collecte et de l'analyse de l'information scientifique, notamment pour déterminer les mesures à prendre pour sauver certaines espèces en péril ou gérer les espèces envahissantes. Un écologiste est affecté à chacune des cinq régions de la province, qui englobent entre 45 et 291 parcs provinciaux et réserves de conservation. Il y a deux écologistes au bureau principal de Parcs Ontario.

- **Seulement 12 membres du personnel de Parcs Ontario sont des planificateurs en aménagement de parcs chargés d'élaborer, d'examiner et de mettre à jour les plans de gestion des 630 parcs provinciaux et réserves de conservation.** Selon la région, chaque planificateur en aménagement de parcs doit tenir à jour les plans de gestion de 19 à 97 parcs provinciaux et réserves de conservation. Au moment de notre audit, chaque planificateur en aménagement de parcs avait entre 4 et 29 plans désuets ou déficients à remplacer.
- **Le manque d'employés expressément chargés et responsables d'élargir le réseau de zones protégées a ralenti les progrès réalisés par l'Ontario dans l'expansion de son réseau de zones protégées.** Le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles participent tous deux au processus de création des zones protégées en Ontario, mais aucune direction ni aucun employé de l'un ou l'autre ministère n'est responsable de l'expansion du réseau de zones protégées. D'autres administrations – comme Parcs Canada, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba – ont affecté du personnel ou des fonds à l'expansion de leurs zones protégées. La superficie totale couverte par les zones protégées au Canada a augmenté de 8 % au cours des cinq dernières années, mais le réseau de parcs provinciaux, de réserves de conservation et de zones protégées de l'Ontario a augmenté de seulement 0,003 % au cours de la même période.

● **Le nombre d'employés à temps plein du ministère des Richesses naturelles qui travaillent à la planification de l'aménagement du territoire dans le Grand Nord est passé de 22 en 2018 à 10 au moment de notre audit en raison des incertitudes entourant l'abrogation possible de la Loi de 2010 sur le Grand Nord.** En 2019, le Ministère a proposé d'abroger la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* et d'utiliser plutôt la Loi sur les terres publiques, qui ferait de lui le seul responsable de la planification de l'aménagement du territoire et remplacerait le processus conjoint actuel avec les Premières Nations. L'incertitude entourant l'abrogation possible de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* a amené certains employés à quitter leur emploi. En mars 2020, étant donné le peu d'appui reçu du public au cours de la période de commentaires de 74 jours sur le Registre environnemental et lors de ses réunions avec les Premières Nations, le Ministère envisageait plutôt de modifier la Loi afin de la rendre moins restrictive pour le développement économique. Le développement économique potentiel du Grand Nord comprend l'exploitation minière, les activités forestières commerciales et les projets hydroélectriques.

Gestion des zones protégées existantes

Nous avons constaté que le ministère de l'Environnement ne recueille pas suffisamment de renseignements nécessaires sur les espèces en péril et les espèces envahissantes qui nuisent à la biodiversité, et ne vérifie pas si des activités comme la chasse, la pêche et le piégeage sont écologiquement viables dans les parcs provinciaux

et les réserves de conservation. La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi) exige du ministère de l'Environnement qu'il fasse du maintien de l'« intégrité écologique », qui englobe les populations saines et viables d'espèces indigènes, y compris les espèces en péril et leurs habitats, la première priorité dans tous les aspects de la planification et de la gestion des zones protégées. Nous avons constaté ce qui suit :

- **Les zones protégées abritent plus des trois quarts des espèces en péril de l'Ontario, mais peu de plans élaborés pour gérer ces zones prévoient des mesures de protection de ces espèces.** Nous avons examiné les plans de gestion d'un échantillon de parcs provinciaux et de réserves de conservation pour déterminer s'ils prévoyaient des mesures de protection et de rétablissement des espèces en péril et de leurs habitats. Les plans de gestion contiennent des politiques qui régissent la gestion d'une zone protégée particulière. Soixante pour cent des plans que nous avons examinés indiquaient que des espèces en péril avaient été observées dans la zone protégée, mais la moitié d'entre eux ne donnaient pas de directives précises sur la protection et le rétablissement des espèces en péril et de leurs habitats. Par exemple, la directive de gestion de 1990 du parc provincial Awenda ne prévoit aucune mesure précise de protection ou de rétablissement de la couleuvre à nez plat alors que le parc constitue un refuge idéal pour cette espèce.
- **Le ministère de l'Environnement ne connaît pas l'étendue ni l'impact des espèces envahissantes dans les zones protégées.** Dans son *Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario* de 2011, le ministère des Richesses naturelles, qui était alors responsable des parcs provinciaux, a indiqué qu'au moins 13 espèces envahissantes avaient été recensées dans les parcs provinciaux, et que les espèces envahissantes soulevaient des préoccupations dans

50 parcs provinciaux. Au moment de notre audit, le ministère de l'Environnement – qui est devenu responsable de la gestion des zones protégées en 2018 – ne disposait pas de renseignements à jour sur les espèces envahissantes dans ses zones protégées. Le tiers des plans de gestion que nous avons examinés ne précisait pas les mesures à prendre pour prévenir ou atténuer les dommages causés par les espèces envahissantes. Par exemple, durant notre visite du parc provincial Sharbot Lake, nous avons observé un nombre très élevé de spongieuses, une espèce envahissante. D'après le plan de gestion de 1988, le personnel du parc a utilisé un insecticide biologique aérien pour réduire la propagation de la spongieuse dans le passé, et il continuera de surveiller la spongieuse dans le parc. Le Ministère a expliqué qu'aucune application d'insecticide par voie aérienne ou terrestre n'avait été effectuée depuis 2000, et qu'aucune autre mesure de gestion n'était prise dans le parc provincial Sharbot Lake pour contrôler les spongieuses.

- **La chasse, la pêche et le piégeage sont autorisés dans la plupart des parcs provinciaux et des réserves de conservation de l'Ontario, mais le ministère de l'Environnement ne recueille pas d'information sur le niveau de ces activités dans les zones protégées et ne peut donc pas déterminer leur incidence sur la biodiversité.** La chasse, le piégeage et la pêche peuvent tous entraîner la mort d'un animal. Cependant, 30 % des plans de gestion que nous avons examinés ne tenaient pas compte des répercussions possibles de la chasse, tandis que 57 % ne tenaient pas compte des répercussions possibles de la pêche. Par exemple, en 2019, le ministère des Richesses naturelles a délivré des vignettes autorisant la chasse de 10 000 orignaux, mais il n'a pas établi de distinction quant

au nombre d'animaux pouvant être chassés à l'extérieur ou à l'intérieur des zones protégées. Par le passé, le manque de compréhension de la biodiversité et la mauvaise gestion ont entraîné un déclin important de nombreuses espèces en Ontario, y compris l'esturgeon jaune et l'anguille d'Amérique. Bien que le ministère des Richesses naturelles soit responsable de la gestion du poisson et de la faune en Ontario, le ministère de l'Environnement doit mieux comprendre les répercussions de la pêche, de la chasse et du piégeage afin de pouvoir prendre des décisions de gestion propres à chaque parc qui permettraient d'atteindre l'objectif de la Loi.

- **Le ministère des Richesses naturelles n'a pas protégé trois régions sauvages contre l'exploitation forestière ou le jalonnement des claims miniers.** Nous avons constaté que la zone de la réserve naturelle sauvage Derby Lake et la zone sauvage Eighteen Mile Island étaient ouvertes à l'exploitation forestière commerciale. Toutefois, la *Loi sur la protection des régions sauvages* ne permet pas le développement de ressources naturelles dans ces régions. Une société privée était censée procéder à des activités d'exploitation forestière dans la zone de la réserve naturelle sauvage Derby Lake en 2020 jusqu'à ce que nous portions ces activités à l'attention du Ministère et que celui-ci les annule. Nous avons également constaté que la réserve sauvage naturelle du canton de Sankey, dans le Nord-Est de l'Ontario, était ouverte au jalonnement des claims jusqu'à ce que nous en avisions le Ministère. Celui-ci nous a déclaré qu'il demanderait que ces terrains soient fermés au jalonnement. De plus, le Ministère n'a pas établi de procédures opérationnelles obligeant le personnel à surveiller les activités interdites dans les régions sauvages ou à visiter périodiquement les lieux.

- **Les deux tiers du parc provincial Algonquin ne répondent pas aux critères de zone protégée en raison de l'exploitation forestière commerciale.** Le parc provincial Algonquin, qui s'étend sur 763 000 hectares, est l'un des plus grands parcs provinciaux de l'Ontario, mais seulement le tiers du parc répond aux critères nationaux de déclaration comme zone protégée. Cela s'explique par le fait que l'exploitation forestière commerciale, qui est incompatible avec la conservation de la biodiversité, est autorisée dans la zone « de loisirs/d'utilisation » du parc, qui couvre environ 499 000 hectares. Les activités d'exploitation forestière dans le parc provincial Algonquin ont commencé avant l'établissement du parc en 1893. Si l'ensemble du parc provincial Algonquin répondait aux critères relatifs aux zones protégées, la couverture totale des zones protégées provinciales augmenterait d'environ 0,5 %. Les activités forestières commerciales sont interdites dans tous les autres parcs provinciaux.
- **Les plans de gestion de 95 parcs provinciaux et réserves de conservation (15 %), y compris des parcs populaires comme les parcs Algonquin et du Lac-Supérieur, datent de plus de 20 ans et n'ont pas été examinés, ou ils sont déficients, mais n'ont pas encore été remplacés, tandis que 12 zones protégées ne font l'objet d'aucun plan de gestion.** La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* exige que le Ministère élabore des plans de gestion pour tous les parcs provinciaux et toutes les réserves de conservation. Les plans énoncent les priorités du Ministère en matière de protection et de gestion des caractéristiques écologiques importantes de chaque zone protégée, y compris la façon dont les menaces seront atténuées, au cours des 20 prochaines années. Par exemple, nous avons constaté

qu'en 2011, le Ministère avait déterminé que le plan de gestion de 1978 pour le parc provincial Wasaga Beach devait être révisé, notamment afin de mieux tenir compte des répercussions des activités récréatives. Le parc renferme d'importantes entités naturelles, comme la plus longue plage d'eau douce au monde. Il protège également un certain nombre d'espèces en péril, comme le pluvier siffleur, un oiseau de rivage en danger, et leurs habitats. En 2018, année la plus récente pour laquelle des données sont disponibles, 1,7 million de visiteurs ont utilisé les plages du parc et ses sentiers ouverts toute l'année. En 2017, le Ministère a publié un plan de gestion secondaire axé sur la gestion des plages, mais il n'a pas encore révisé le plan principal.

Désignation et création de nouvelles zones protégées

Notre audit a révélé que la province ne désigne pas les terres et n'établit pas de nouveaux parcs provinciaux ni de nouvelles réserves de conservation pour s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*. La loi exige du ministère de l'Environnement qu'il protège de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui renferme les meilleurs exemples des écosystèmes de l'Ontario et qui aide à protéger les éléments importants du patrimoine naturel de l'Ontario à l'échelle de la province et à préserver la biodiversité. Nous avons constaté ce qui suit :

- **Le ministère de l'Environnement n'a pas créé de parc sauvage depuis 1983 ni de parc de voie navigable depuis 2006.** Par conséquent, les meilleurs exemples des écosystèmes de l'Ontario et des principaux sites du patrimoine naturel de la province ne sont pas suffisamment protégés. Les objectifs de représentation provinciaux

actuellement utilisés pour protéger la biodiversité de l'Ontario ont été fixés pour la première fois en 1978. Ils visent à établir le nombre, la taille et la répartition souhaités de certains types de parcs provinciaux et à faire en sorte que les meilleurs exemples de tous les écosystèmes naturels de la province soient représentés dans des zones protégées. Toutefois, ces objectifs ne tiennent pas compte explicitement de critères comme les zones clés pour la biodiversité, qui aideraient le Ministère à protéger plus efficacement les points chauds connus pour la biodiversité.

- **L'Ontario n'a pas établi d'objectif fondé sur les zones protégées à l'échelle de la province ni de plan pour protéger une plus grande superficie.** Ni le ministère des Richesses naturelles ni le ministère de l'Environnement n'a de plan ni d'objectif provincial à long terme visant à protéger un pourcentage de la superficie de la province afin d'élargir le réseau de zones protégées en Ontario. À l'exception des zones déjà protégées, la province contrôle plus de 83 millions d'hectares de terres de la Couronne – qui comprennent des paysages diversifiés abritant un large éventail d'espèces et d'habitats, mais le ministère des Richesses naturelles a indiqué qu'il n'y a actuellement [traduction] « aucun programme explicite pour réexaminer l'aménagement actuel des terres de la Couronne en faveur de la protection ». Par comparaison, le gouvernement fédéral et huit provinces et territoires canadiens ont convenu d'objectifs à long terme pour élargir les systèmes de zones protégées de ces administrations. Par exemple, la Colombie-Britannique avait pour objectif de protéger 17 % de sa superficie, tandis que l'objectif du Manitoba consistait à protéger 12 % des régions naturelles avant une date non précisée.
- **La biodiversité court le plus grand risque dans le Sud de l'Ontario, où seulement**

0,6 % des terres sont protégées. Le Sud de l'Ontario renferme des entités naturelles importantes comme l'escarpement du Niagara, la moraine d'Oak Ridges, l'axe de Frontenac et les seules forêts caroliniennes (caducifoliées) restantes au Canada. Il renferme des habitats rares comme les prairies à herbes hautes, les savanes et les alvars, et abrite des espèces introuvables ailleurs au Canada. Au moment de notre audit, les zones protégées ne couvraient que 78 707 hectares du Sud de l'Ontario. Plus de 90 % des terres du Sud de l'Ontario appartiennent à des intérêts privés, de sorte que le ministère de l'Environnement devrait acheter ou acquérir des terres par d'autres méthodes, comme des dons, afin d'accroître la couverture des zones protégées dans le Sud de l'Ontario. Si la couverture n'augmente pas, nous continuerons de perdre des espèces et leurs habitats, ainsi que les bienfaits que nous tirons de la nature. Par exemple, dans certaines régions du Sud de l'Ontario, il reste moins de 2 % des terres marécageuses, qui aident à contrôler les inondations. En 2016 et 2017, les inondations dans la région de Windsor ont entraîné des pertes assurées de 232 millions de dollars. En juin 2020, la Ville de Windsor a déterminé qu'elle devait protéger et améliorer ses zones naturelles.

- **Le budget annuel d'acquisition de terrains du ministère de l'Environnement a été ramené de 500 000 \$ à seulement 1 000 \$ en 2012.** Auparavant, le budget était utilisé pour acheter des terres privées ou pour couvrir les frais d'administration liés à l'acceptation de dons de terres provenant de propriétaires fonciers privés ou d'organismes de conservation des terres. Cette diminution du financement empêche le Ministère d'élargir le réseau de zones protégées au moyen d'acquisitions, particulièrement dans le Sud de l'Ontario, où la majorité des terres appartiennent à des intérêts privés.

- **Au cours des cinq dernières années, la province n'a ajouté que 3 007 hectares, soit 0,003 % de sa superficie, à son réseau de parcs provinciaux, de réserves de conservation et de zones protégées.** Un seul nouveau parc provincial – le parc provincial Long Swamp Fen de Brockville, qui s'étend sur 174 hectares – a été créé au cours de cette période à partir de terres fournies par Conservation de la nature Canada, un organisme de conservation. Les 2 833 hectares restants, soit 93 % de l'ajout, provenaient d'agrandissements et de modifications des limites des 17 réserves de conservation et parcs provinciaux existants.

Collaboration avec d'autres parties pour élargir le réseau de zones protégées

Notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles manquent des occasions d'accroître la taille du réseau de zones protégées en Ontario en ne mobilisant pas suffisamment d'autres entités qui font des efforts de conservation. Nous avons constaté ce qui suit :

- **Seulement 10,4 % du Grand Nord est protégé, ce qui est bien en deçà de l'objectif de 50 % établi dans la Loi de 2010 sur le Grand Nord.** Le Grand Nord se compose des 45 millions d'hectares les plus au nord de l'Ontario et couvre 42 % des terres de la province. Au moment de notre audit, 10 plans communautaires d'aménagement du territoire en étaient à différents stades d'élaboration. Par exemple, un plan qui propose de protéger environ 220 000 hectares de terres était encore à l'étude au moment de notre audit, soit cinq ans après sa publication aux fins de consultation publique et neuf ans après le début des travaux d'élaboration du plan. Les neuf autres plans en étaient encore aux premières étapes d'élaboration, bien que les travaux préliminaires aient commencé en

2013. Nous avons constaté que l'incertitude entourant l'abrogation de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* avait contribué à la lenteur des progrès dans l'élaboration des plans communautaires d'aménagement du territoire.

- **Le ministère des Richesses naturelles n'a pas donné suite aux demandes des Premières Nations de créer des aires protégées et de conservation autochtones.**

Au moment de notre audit, six Premières Nations de l'Ontario avaient exprimé leur intérêt pour ce nouveau type d'aire protégée dirigée par des Autochtones pour préserver la biodiversité. Dans le passé, les provinces et le gouvernement fédéral créaient habituellement des zones protégées. Par contraste, les aires protégées et de conservation autochtones sont des terres et des eaux où les administrations autochtones jouent un rôle de premier plan dans la protection et la préservation des écosystèmes au moyen de lois, de mécanismes de gouvernance et de systèmes de connaissances autochtones. Seulement trois provinces et territoires du Canada, dont l'Ontario, ne prévoyaient pas utiliser les aires protégées et de conservation autochtones comme outil de conservation pour préserver la biodiversité d'ici la fin de 2020. Selon le Ministère, l'absence d'« approche globale » pour l'élargissement des zones protégées l'empêchait [traduction] « d'appuyer les changements à apporter aux utilisations actuelles des terres de la Couronne en faveur de nouvelles propositions de protection ».

Conclusion globale

Il est ressorti de notre audit que les systèmes et processus des ministères de l'Environnement et des Richesses naturelles ne sont pas efficaces pour protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux, de réserves de conservation et d'autres zones protégées qui préservent la biodiversité et

représentent les régions naturelles de l'Ontario. Le manque de personnel et de financement a grandement contribué à bon nombre des problèmes cernés dans notre audit et a eu une incidence sur les obligations juridiques des ministères de préserver la nature au moyen des zones protégées.

Un réseau efficace de zones protégées est nécessaire pour ralentir ou stopper la perte de biodiversité – particulièrement dans le Sud de l'Ontario – afin que les Ontariens puissent profiter pleinement des bienfaits de la nature, y compris les possibilités récréatives. La perte de biodiversité a été classée parmi les cinq principaux risques, selon la probabilité et l'impact, pour l'économie au cours de la prochaine décennie. Parce que les zones protégées de l'Ontario soutiennent des milliers d'emplois, génèrent des millions de dollars en revenu du travail et en revenus fiscaux, et contribuent pour des centaines de millions de dollars au produit intérieur brut de la province, l'Ontario a besoin d'un réseau efficace de zones protégées pour continuer de bénéficier des répercussions économiques positives associées à ces zones.

En ce qui concerne les zones protégées existantes, nous avons constaté que le ministère de l'Environnement ne recueillait pas suffisamment de renseignements sur les espèces en péril, les espèces envahissantes et l'impact d'activités comme la chasse, la pêche et le piégeage qui peuvent nuire aux espèces autochtones dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Par conséquent, le Ministère ne connaissait pas suffisamment l'état de la biodiversité dans les zones protégées existantes pour démontrer qu'il se conforme à sa responsabilité législative de préserver la biodiversité dans ces zones.

En ce qui concerne la création de nouvelles zones protégées, ni le ministère de l'Environnement ni le ministère des Richesses naturelles n'avaient établi de plan ni d'objectif pour élargir le réseau de zones protégées de l'Ontario. Au moment de notre audit, les zones protégées correspondaient à seulement 10,7 % de la superficie de l'Ontario

et à seulement 0,6 % de celle du Sud de l'Ontario, qui est la région du Canada la plus diversifiée sur le plan biologique et qui compte aussi parmi les régions du Canada où la biodiversité est le plus en péril en raison de la densité de la population humaine.

La province rate des occasions d'accroître la taille de ses zones protégées parce qu'elle ne collabore pas de façon efficace avec d'autres parties pour gérer les terres à des fins de conservation. Le Grand Nord est l'une des plus grandes régions où l'Ontario pourrait créer de nouvelles zones protégées. Cependant, au cours des cinq dernières années, le ministère des Richesses naturelles n'a pas fait de progrès dans l'élaboration de plans d'aménagement du territoire en collaboration avec les Premières Nations. Le Ministère n'a pas non plus confirmé s'il appuierait les demandes des Premières Nations concernant la création d'aires protégées et de conservation autochtones.

Le présent rapport contient 17 recommandations préconisant 36 mesures à prendre pour donner suite aux constatations de notre audit.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le Ministère des Richesses naturelles) souscrit aux observations et aux recommandations de la vérificatrice générale sur la meilleure façon d'appuyer l'intendance des vastes ressources naturelles de l'Ontario, y compris les zones protégées.

Le ministère des Richesses naturelles maintient son engagement à préserver la richesse des ressources de l'Ontario grâce à son vaste mandat législatif, y compris ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, de la *Loi sur les zones sauvages*, de la *Loi sur les terres publiques* et de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*, tout en s'acquittant de son obligation de consulter les collectivités autochtones et le public. Dans le

cadre de son mandat, le ministère des Richesses naturelles aide le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs à déterminer, à prioriser et à établir des zones protégées représentatives des régions naturelles de l'Ontario.

La vérificatrice générale a cerné un certain nombre de domaines clés qui améliorent et clarifient le travail du ministère des Richesses naturelles à l'appui des zones protégées en Ontario. Le ministère des Richesses naturelles tiendra compte du rapport et des recommandations de la vérificatrice générale dans ses efforts pour améliorer continuellement sa contributions à des écosystèmes durables et sains en Ontario, y compris ceux qui sont protégés.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) remercie la vérificatrice générale de l'Ontario et son équipe pour leur rapport et leurs commentaires sur ses processus d'identification, d'établissement et de gestion du réseau ontarien de parcs provinciaux et de réserves de conservation.

Le ministère de l'Environnement s'engage à s'acquitter de ses responsabilités législatives en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* pour protéger et gérer les parcs et les réserves de conservation de l'Ontario, tout en offrant des possibilités d'activités récréatives compatibles et durables sur le plan écologique, maintenant et pour les générations futures. Il reconnaît également l'importance de prioriser le maintien de l'intégrité écologique dans la planification et la gestion du réseau ontarien de parcs provinciaux et de réserves de conservation.

Comme le prévoit la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, le

ministère de l'Environnement s'efforce d'exercer un leadership en matière de protection des écosystèmes représentatifs, de la biodiversité et des éléments du patrimoine naturel et culturel de l'Ontario qui sont importants à l'échelle provinciale. Il s'efforcera de recueillir et d'utiliser les meilleures données scientifiques disponibles pour éclairer la gestion des parcs et des réserves de conservation qui relèvent de la province et pour tenir les plans de gestion à jour, pertinents et efficaces.

Le ministère de l'Environnement continuera de collaborer avec les municipalités, les offices de protection de la nature, les collectivités autochtones, les organismes de protection de la nature et d'autres groupes communautaires pour préserver la riche diversité naturelle et culturelle de l'Ontario au moyen de zones protégées.

2.0 Contexte

2.1 Pourquoi les zones protégées sont-elles importantes?

Les zones protégées sont des endroits où la nature est relativement peu affectée par les activités humaines, où les éléments vivants et non vivants existent dans leur habitat naturel, et où les processus écologiques peuvent se produire avec peu d'intervention humaine. Les processus écologiques et les autres termes du présent rapport sont définis à l'**annexe 1**.

Les zones protégées, comme les parcs provinciaux, sont l'outil le plus efficace de la société pour préserver la nature et les services qu'elle nous fournit. La nature est une source d'aliments, d'air propre grâce à la purification de l'air par les plantes et les arbres, d'eau propre, de matières premières pour de nombreux produits et d'ingrédients pour les médicaments. La nature fournit également des services qui ne sont pas toujours apparents;

par exemple, elle aide à réduire les répercussions des changements climatiques, grâce aux forêts, aux terres marécageuses et aux tourbières qui stockent du carbone, en plus d'atténuer les effets de catastrophes naturelles, comme l'atténuation des répercussions des inondations et des sécheresses par les terres marécageuses. En plus de préserver la diversité biologique, les zones protégées aident des gens à gagner leur vie, en particulier les petites entreprises locales comme les épiceries, les services de guide et les motels.

Les zones protégées sont également importantes en raison des possibilités récréatives qu'elles offrent. Le fait de passer du temps dans la nature a des répercussions positives mesurables sur la santé physique et mentale des gens. Par exemple, 94 % des visiteurs des parcs provinciaux croient que ces endroits favorisent la détente et soulagent le stress de la vie moderne quotidienne, et 73 % estiment que leur bien-être mental s'est amélioré après leur visite. Un mode de vie moins sédentaire – notamment en passant du temps en plein air pour profiter de la nature – aide à abaisser les taux de maladies chroniques et à réduire les coûts du système de soins de santé. La province reconnaît depuis longtemps que les zones protégées sont destinées à la population de l'Ontario, et le ministère de l'Environnement s'efforce d'atteindre son objectif d'aider les gens à profiter de la nature dans les parcs provinciaux au moyen d'activités telles que des randonnées guidées, le programme Apprendre à camper et l'aménagement d'un certain nombre d'installations sans obstacle dans les parcs.

Les zones protégées ont également une valeur culturelle en tant que symboles de notre identité canadienne. Elles sont également des sources d'inspiration pour des artistes comme le Groupe des sept, le groupe de peintres qui ont capturé la beauté des paysages canadiens. Bon nombre des endroits peints par le Groupe des sept se trouvent maintenant dans des parcs provinciaux le long de la rive nord du lac Supérieur et d'autres régions de l'Ontario.

2.1.1 Les zones protégées aident à préserver la biodiversité

Les zones protégées offrent un refuge sûr à de nombreuses espèces. Certaines activités qui ont des répercussions néfastes importantes sur la nature sont éliminées lorsqu'un site est officiellement régi en tant que zone protégée. Par exemple, l'exploitation forestière commerciale, la prospection, le jalonnement de claims pour l'exploitation minière et d'autres utilisations industrielles qui contribuent à la perte d'habitat pour de nombreuses espèces ne sont pas autorisés dans les zones protégées. Ces types d'activités convertissent les terres en vue d'une autre utilisation ou les laissent dans un état général qui les rend inhospitalières pour de nombreuses espèces indigènes de plantes et d'animaux. Par exemple, le caribou des bois, qui vit dans le Nord de l'Ontario et dont la survie dépend des forêts anciennes ou matures, ne peut pas résister aux impacts humains qui perturbent ou détruisent son habitat.

Des études, comme celle publiée dans la revue scientifique *Nature Communications* en 2016, ont démontré que les niveaux de biodiversité sont plus élevés dans les zones protégées que dans les zones avoisinantes. La biodiversité, ou diversité biologique, est la variété de la vie dans un écosystème (voir le glossaire de l'**annexe 1**).

Un écosystème se compose des organismes vivants d'une communauté et de tous les éléments non vivants avec lesquels ils interagissent, comme l'eau, la lumière, les minéraux et les éléments nutritifs. La taille de ces collectivités peut varier. Par exemple, les écosystèmes peuvent être un peuplement d'arbres ou une forêt entière, une terre marécageuse ou un groupe d'entités naturelles dans un bassin hydrographique, ou une région entière ayant des entités naturelles communes comme la péninsule Bruce. Chaque partie vivante et non vivante d'un écosystème a un rôle à jouer, et l'absence ou l'altération d'une partie risque de nuire au fonctionnement de l'écosystème dans

son ensemble. Le milieu naturel est sans pareil et il est « intègre sur le plan écologique » lorsque des organismes vivants et non vivants existent, et que des processus écologiques, comme les incendies, les inondations et la prédation, se produisent selon la fréquence et l'intensité prévues.

Les zones protégées permettent de conserver ce qui existe actuellement, mais aussi de restaurer les zones naturelles et les espèces qui ont déjà été touchées ou qui ont disparu d'une zone. Par exemple, en 2017, le personnel de cinq parcs provinciaux du Sud de l'Ontario (parc provincial Boyne Valley, réserve naturelle provinciale Duncan Escarpment, réserve naturelle provinciale Hope Bay Forest, parc provincial James N. Allan et parc provincial Pretty River Valley) a entrepris des projets pour renaturaliser d'anciens champs agricoles en procédant à l'ensemencement et à la plantation, en améliorant les terres marécageuses et en luttant contre les espèces envahissantes. Dans un autre cas, en 2016, une station radar militaire abandonnée dans le parc provincial Polar Bear a été nettoyée afin d'empêcher que des matières toxiques – 1 640 litres de solution de biphényle polychloré (BPC) et 3 970 tonnes de sols contaminés par de faibles concentrations de BPC – ne portent atteinte aux millions d'oiseaux migrateurs et à d'autres espèces dans la région.

2.1.2 La société dépend de la biodiversité pour sa survie et sa croissance économique

Dans son rapport pour la réunion des ministres de l'Environnement du G7 en 2019, l'Organisation de coopération et de développement économiques a estimé qu'à l'échelle mondiale, les avantages que la société tire de la nature valent entre 166 et 186 billions de dollars par an, soit plus d'une fois et demie le produit intérieur brut mondial. Ces avantages directs et indirects découlant d'écosystèmes sains qui fonctionnent correctement – comme l'approvisionnement en aliments et en eau, le contrôle du climat, la lutte contre les maladies, la lutte contre les inondations et les

tempêtes, la production d'oxygène, les valeurs culturelles et spirituelles, et les possibilités récréatives – sont désignés sous le terme « services écosystémiques » (voir l'**annexe 1**).

En Ontario, des études gouvernementales et autres ont documenté la valeur économique des avantages que les Ontariens tirent des zones naturelles de la province. Par exemple :

- Une étude réalisée en 2017 par Conservation de la nature Canada et le Groupe Banque TD a évalué les services écosystémiques fournis par les forêts dans certaines zones protégées du Sud et du Centre de l'Ontario – y compris l'habitat, la filtration de l'eau, la lutte contre les inondations, la pollinisation et la régulation du climat – à plus de 19 000 \$ par hectare chaque année.
- Dans un rapport publié en 2013, Statistique Canada a évalué les services écosystémiques fournis par le Parc national des Mille-Îles, une zone protégée de 2 440 hectares sur le fleuve Saint-Laurent dans l'Est de l'Ontario, à plus de 12,5 millions de dollars par an.
- Une étude menée en 2012 par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts révèle que 88 zones protégées allant de Sudbury à Sault Sainte-Marie fournissent pour 1,1 milliard de dollars de services écosystémiques par année.
- Selon une étude menée en 2009 par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts, 86 zones protégées du Sud de l'Ontario fournissent pour plus de 600 millions de dollars de services écosystémiques par an.

Les divers secteurs économiques de l'Ontario dépendent aussi directement de la santé des écosystèmes et des populations d'espèces indigènes. Par exemple, selon les données les plus récentes du ministère des Richesses naturelles,

- les exportations du secteur forestier de l'Ontario, qui dépendent de la santé à long terme des forêts, ont été évaluées à plus de 5 milliards de dollars en 2017;

- les dépenses liées à la pêche commerciale et récréative ont été évaluées à 1,9 milliard de dollars en 2017 et à 1,6 milliard de dollars en 2010;
- les dépenses liées à la chasse en Ontario ont été estimées à plus de 560 millions de dollars en 2017.

Les zones protégées contribuent elles-mêmes directement à l'économie. Selon une étude réalisée en 2011 pour le Conseil canadien des parcs, qui se compose de représentants des organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux responsables des parcs, les dépenses liées aux visites dans les parcs provinciaux en Ontario s'élevaient à plus de 387 millions de dollars en 2009. Plus du tiers de cette somme a été dépensé dans les collectivités situées dans un rayon de 40 kilomètres du parc visité. Toujours selon l'étude, les zones protégées provinciales et fédérales en Ontario ont soutenu plus de 6 400 emplois à temps plein, généré 305 millions de dollars en revenu du travail, rapporté 48 millions en revenus fiscaux aux gouvernements, et contribué pour plus de 466 millions au produit intérieur brut de la province.

Afin de maintenir et de maximiser ces avantages, en 2020, le Groupe de travail pour une reprise économique résiliente (un groupe indépendant d'experts canadiens fournissant des conseils sur la reprise économique à long terme après la pandémie de COVID-19) a recommandé des investissements visant à étendre et à gérer les zones protégées partout au Canada, notamment en renforçant la surveillance écologique.

2.1.3 La biodiversité est en péril à l'échelle mondiale

La perte de biodiversité est un phénomène mondial. Plus de 30 000 espèces, soit 27 % de toutes les espèces qui ont été étudiées par des scientifiques, sont menacées d'extinction. Par exemple, 41 % des amphibiens, 25 % des mammifères et 14 % des espèces d'oiseaux sont menacés d'extinction.

Les facteurs qui contribuent le plus à la perte de biodiversité dans le monde sont, par ordre d'impact :

- les **changements dans l'utilisation des terres**, par exemple la conversion des terres à l'état naturel en terres résidentielles ou agricoles;
- **l'extraction des ressources ou les activités** (comme la chasse, l'exploitation forestière, la pêche et l'extraction minière) qui extraient des matériaux de l'environnement naturel;
- le **changement climatique**, qui menace l'habitat et les cycles de vie de nombreuses espèces;
- la **pollution**, qui menace à la fois les espèces individuelles et les processus naturels;
- les **espèces envahissantes**, c'est-à-dire les plantes et les animaux qui ne sont pas originaires d'une région et qui perturbent les processus naturels.

Selon le rapport de 2018 du Fonds mondial pour la nature, ces facteurs ont contribué à une baisse moyenne de 60 % des populations de mammifères, d'oiseaux, de poissons, de reptiles et d'amphibiens dans le monde entre 1970 et 2014, dernière année pour laquelle des données mondiales sont disponibles. Dans son rapport de 2020, le Fonds mondial pour la nature a constaté qu'au Canada, les populations d'espèces considérées comme étant en péril à l'échelle nationale avaient diminué de 59 % en moyenne, tandis que les espèces considérées comme étant en péril à l'échelle mondiale avaient diminué de 42 % en moyenne entre 1970 et 2016.

Selon le rapport *Nature Risk* de 2020 du Forum économique mondial, plus de la moitié du produit intérieur brut mondial dépend modérément ou fortement de la nature et est exposée au risque de perte de biodiversité. C'est pourquoi le Forum économique mondial a classé la perte de biodiversité parmi les cinq principaux risques, en termes de probabilité et d'impact, pour les économies au cours de la prochaine décennie. Au Canada, la disparition et la dégradation de l'habitat

des espèces constituent une menace prédominante pour la biodiversité.

2.2 État de la biodiversité en Ontario

L'Ontario représente 10,8 % de la superficie du Canada et soutient un vaste éventail d'écosystèmes allant des forêts, des terres marécageuses et des prairies au sud jusqu'à la toundra et aux marais côtiers dans le Grand Nord. Certains écosystèmes de l'Ontario sont importants à l'échelle mondiale, comme la forêt boréale qui fournit un habitat aux oiseaux migrateurs provenant d'aussi loin que l'Amérique du Sud. De plus, l'Ontario compte plus de 250 000 lacs, 500 000 kilomètres de cours d'eau et une grande partie des Grands Lacs, qui représentent près de 20 % des ressources mondiales en eau douce.

Des scientifiques ont évalué la situation de 15 858 espèces en Ontario et constaté que 2 245 d'entre elles étaient préoccupantes pour la conservation en 2015, année la plus récente pour laquelle nous disposons de rapports exhaustifs. Les espèces sont dites « préoccupantes pour la conservation » lorsqu'elles sont vulnérables, rares ou en déclin rapide, ce qui suscite des inquiétudes importantes concernant leur survie dans l'avenir. La province compte également des habitats rares préoccupants pour la conservation, comme les alvars (habitats de calcaire plats et dégagés recouverts d'une mince couche de terre), les dunes côtières d'eau douce, les prairies et les savanes (prairies recouvertes d'arbres dispersés). Il ne reste que 2 % ou 3 % des habitats de prairie et de savane de l'Ontario.

L'Ontario est divisé en trois écozones terrestres : les plaines à forêts mixtes, le bouclier ontarien et les basses terres de la baie d'Hudson (voir la **figure 2**). Les écozones sont de grandes zones caractérisées par leur substrat rocheux et les régimes climatiques à l'échelle continentale en termes de facteurs tels que l'humidité, la température et la durée des saisons.

2.2.1 Écozone des plaines à forêts mixtes

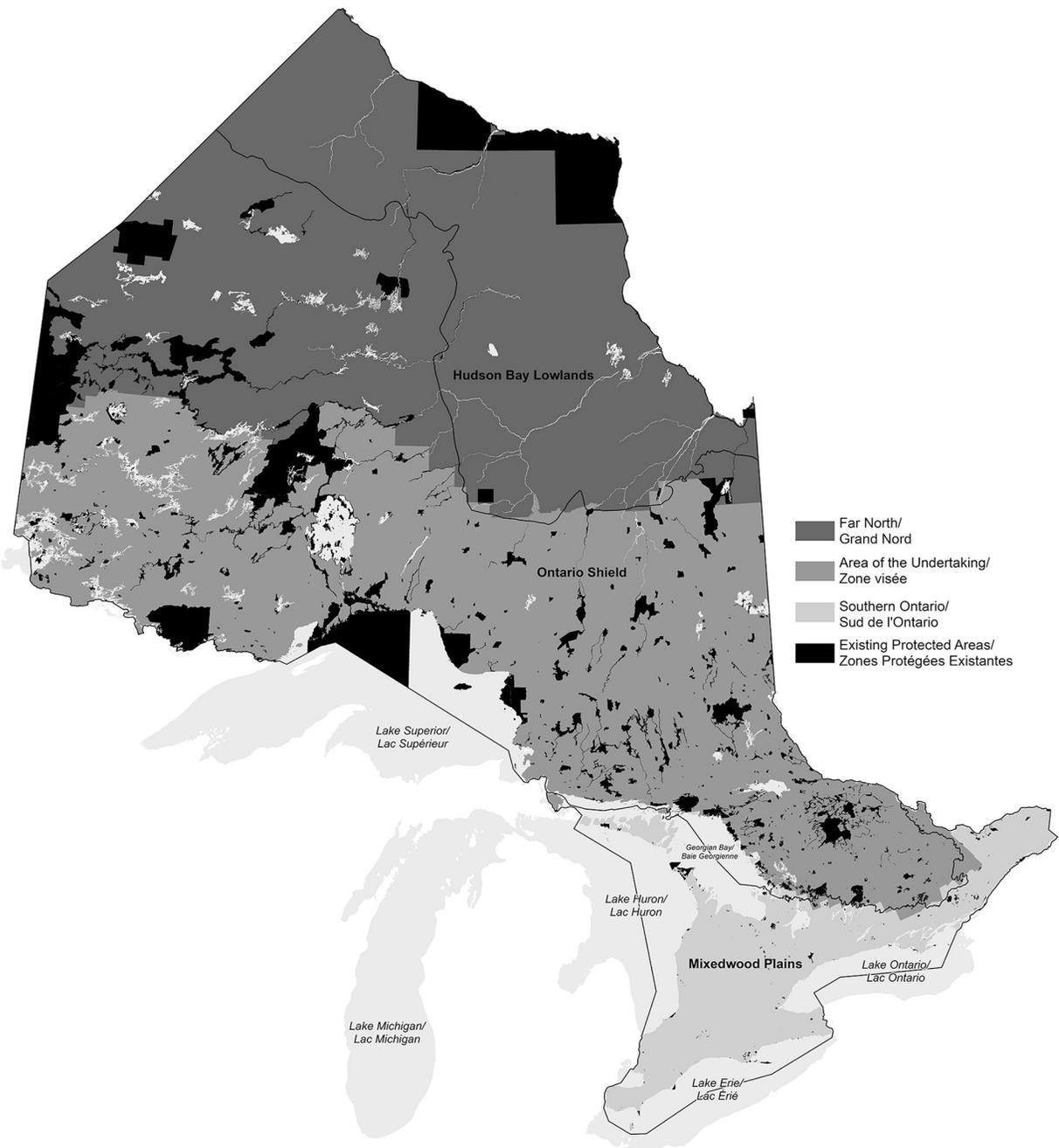
L'écozone des plaines à forêts mixtes dans la partie la plus au sud de l'Ontario est la plus petite des trois écozones. Elle couvre environ 8,5 millions d'hectares, soit 9 % de la superficie de la province. Elle est occupée par 13,5 millions d'Ontariens, soit 92 % de la population ontarienne, et génère plus de 25 % de la production agricole totale du Canada,

y compris de nombreux fruits, légumes et produits non cultivés ailleurs au Canada.

Même si l'écozone est composée à plus des deux tiers de terres agricoles et de zones de peuplement urbain, elle demeure quand même la région la plus diversifiée sur le plan biologique au Canada. Les forêts sont caractérisées par le hêtre à grandes feuilles, l'érable à sucre et le bouleau blanc, et l'on trouve dans les lacs et les rivières la plus grande

Figure 2 : Écozones et zones protégées existantes de l'Ontario

Source : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs



diversité de poissons d'eau douce au Canada. Les animaux présents dans cette écozone comprennent le cerf de Virginie, le renard roux, la mouffette rayée, le grand héron, la buse à queue rousse, la mésange à tête noire, le geai bleu, l'achigan à petite bouche, la perchaude et la queue à tache noire.

Il y a des centaines d'années, l'écozone des plaines à forêts mixtes était dominée par les forêts, les terres marécageuses, les prairies et les alvars. Toutefois, les terres ont été converties en grande partie en terres agricoles ou en zones urbaines, ce qui a eu des répercussions importantes sur la biodiversité de l'écozone. Par exemple :

- Certaines régions du Sud de l'Ontario interviennent pour moins de 2 % des terres marécageuses restantes. À mesure que la couverture des terres humides diminue, le Sud de l'Ontario devient de plus en plus vulnérable aux inondations, qui est le danger naturel le plus coûteux en Ontario. Au cours du printemps 2019, des inondations dévastatrices dans le Sud et le Nord de l'Ontario ont mené à des déclarations d'urgence dans 23 municipalités et une collectivité des Premières Nations. Environnement Canada recommande une couverture de terres marécageuses d'au moins 10 % pour la santé des bassins hydrographiques.
- Il y a 25 % ou moins de couverture forestière dans plus de la moitié des bassins hydrographiques de l'Ontario. Environnement Canada recommande une couverture forestière d'au moins 30 %. Certaines parties du Sud-ouest de l'Ontario, comme les régions de Windsor et de Chatham-Kent, ont une couverture forestière inférieure à 10 %. En plus des forêts du Sud de l'Ontario qui fournissent un habitat à plus de la moitié des espèces préoccupantes pour la conservation, les forêts saines filtrent la pollution de l'air, retiennent et filtrent les eaux pluviales, et atténuent les températures

plus élevées dans les régions urbaines que dans les régions rurales.

Le Sud de l'Ontario présente l'une des plus fortes concentrations d'espèces en péril au Canada en raison de cette perte de zones et d'habitats naturels. Les menaces futures pour la biodiversité comprennent le développement, la pollution et l'introduction de plantes et d'animaux d'autres régions.

2.2.2 Écozone du bouclier de l'Ontario

L'écozone du bouclier de l'Ontario est la plus grande écozone et couvre 65,3 millions d'hectares, soit 66 % de la superficie de la province. Environ 1,2 million d'Ontariens, soit 8 % de la population, habitent les villes et villages de cette écozone, y compris Thunder Bay, Sault Sainte-Marie, Sudbury et North Bay.

Cette écozone est principalement constituée de forêts où l'on trouve des espèces de conifères tels que l'épinette noire et le sapin baumier dans le nord, et des espèces à feuilles caduques telles que l'érable à sucre et le hêtre à grandes feuilles dans le sud. Il y a aussi de nombreux lacs, étangs et terres marécageuses. Les animaux présents dans cette écozone comprennent l'orignal, l'ours noir, le loup algonquin, le lynx, le castor, la couleuvre à ventre rouge et la perchaude.

La biodiversité de cette écozone est affectée par diverses activités, dont l'extraction des ressources, la construction de routes et certains aménagements urbains. Les activités forestières ont eu l'incidence la plus importante sur la biodiversité dans le Centre de l'Ontario. On estime que plus de la moitié de cette écozone a fait l'objet d'exploitation forestière à un moment donné. À la fin des années 1800, le caribou boréal était répandu dans la majeure partie de l'Ontario, depuis le nord des lacs Huron et Supérieur. Depuis, de 40 % à 50 % de la population historique de caribous a disparu, principalement en raison des activités forestières, de l'exploitation minière et de la construction de corridors et de routes hydroélectriques. L'habitat

de ces caribous menacés s'est rétréci, et ils se trouvent généralement au nord de Sioux Lookout, de Geraldton et de Cochrane, avec quelques populations isolées le long des rives et des îles du lac Supérieur. Le changement climatique affectera probablement le caribou boréal dans l'avenir en réduisant l'habitat disponible et les sources de nourriture et en attirant un plus grand nombre de prédateurs dans la région.

Cette écozone et celle des basses terres de la baie d'Hudson plus au nord, qui est décrite à la **section 2.2.3** ci-dessous, sont la scène d'activités répandues de prospection et d'exploitation de minéraux. En 2019, il y avait près de 253 000 claims miniers actifs et plus de 200 projets de prospection de minéraux en cours dans ces régions.

2.2.3 Écozone des basses terres de la baie d'Hudson

L'écozone des basses terres de la baie d'Hudson dans la partie la plus au nord de la province englobe environ 24,8 millions d'hectares, soit 25 % de la superficie terrestre de l'Ontario. Elle est occupée par environ 5 000 personnes, pour la plupart Autochtones, dans des collectivités qui ne sont pas accessibles par route pendant toute l'année.

Cette région est l'un des systèmes écologiques les plus vastes et les plus intacts au monde. Elle se compose principalement de terres marécageuses et de forêts boréales et subarctiques, de toundra et de nombreux lacs et rivières. Les vastes terres marécageuses fournissent des habitats essentiels pour la reproduction et la migration d'oiseaux tels que l'oie des neiges. De plus, les terres marécageuses stockent de grandes quantités de carbone, ce qui aide à réduire l'effet de serre. Les animaux présents dans cette écozone comprennent l'ours polaire, le loup gris, le caribou, la grue du Canada et l'omble chevalier (un poisson d'eau froide).

La plupart des paysages ne sont pas aménagés. Les activités humaines les plus courantes comprennent la pêche, la chasse, le piégeage,

l'exploration minière et le tourisme axé sur les ressources (tourisme fondé sur l'utilisation et la jouissance de la nature). Des projets d'hydroélectricité, de lignes de transmission et de construction de routes se poursuivent dans le Nord de l'Ontario. Les changements climatiques auront probablement certains des impacts les plus importants sur les espèces et les écosystèmes de l'écozone des basses terres de la baie d'Hudson dans l'avenir. Par exemple, les ours polaires, l'espèce qui a donné son nom au plus grand parc provincial de l'Ontario, sont susceptibles de disparaître localement en Ontario d'ici 40 à 100 ans en raison des changements climatiques.

2.3 Zones protégées de l'Ontario

2.3.1 Législation pertinente

La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi) régit la création et la gestion de la plupart des zones protégées en Ontario. Elle enjoint au ministère de l'Environnement « de protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui comprend des écosystèmes représentatifs de toutes les régions naturelles de l'Ontario, qui protègent les éléments du patrimoine naturel et culturel de l'Ontario dont l'importance est reconnue à l'échelle de la province, qui maintient la biodiversité et qui offre des possibilités d'activités récréatives compatibles et durables sur le plan écologique ». En termes simples, la Loi vise à assurer la protection à long terme des meilleurs exemples des régions naturelles de l'Ontario, tout en offrant aux Ontariens des possibilités d'activités récréatives durables sur le plan écologique. Qui plus est, la Loi exige que l'intégrité écologique – ou la préservation de la biodiversité – soit la première priorité en matière de planification et de gestion du réseau ontarien de parcs provinciaux et de réserves de conservation.

De plus, les lois suivantes régissent la création et la gestion d'autres types de zones protégées en Ontario :

- La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* donne pour objectif au ministère des Richesses naturelles de collaborer avec les Premières Nations à la création d'un réseau d'au moins 22,5 millions d'hectares de zones protégées dans le Grand Nord de l'Ontario en désignant les zones protégées dans les plans communautaires d'aménagement du territoire.
- La *Loi sur la protection des régions sauvages*, adoptée en 1959, permet au ministère des Richesses naturelles de créer des régions sauvages à protéger dans leur état naturel.
- La *Loi sur les terres publiques* régit le processus suivi par le ministère des Richesses naturelles pour déterminer les modalités d'utilisation des terres de la Couronne, notamment en recommandant des terres à désigner comme parcs provinciaux et réserves de conservation.

Les principales dispositions de chaque loi sont reproduites à l'**annexe 2**.

2.3.2 Types de zones protégées

Les types et le nombre de zones protégées en Ontario ont augmenté depuis la création du premier parc provincial, le parc provincial Algonquin, en 1893 (voir la **figure 3**). À l'heure actuelle, les parcs provinciaux et les réserves de conservation, qui représentent 8,3 % des terres de la province, constituent la majorité des zones protégées. Ces zones diffèrent selon le propriétaire, les modalités de planification et de gestion, et le niveau de protection accordé (voir la **figure 4**).

L'Ontario a établi et gère son réseau de zones protégées appartenant à la province afin d'atteindre plusieurs objectifs, dont la protection de la nature et l'aménagement de lieux propices à des activités récréatives, éducationnelles et de recherche durables sur le plan écologique. Reconnaissant qu'un seul endroit ne peut pas répondre à tous les besoins, la province utilise différents types de

zones protégées, et différentes catégories de parcs provinciaux et de zones à l'intérieur de chaque parc, pour atteindre ces objectifs dans l'ensemble du réseau.

Les parcs de loisirs, comme le parc provincial Wasaga Beach près de Collingwood et le parc provincial Bronte Creek à Oakville, offrent une vaste gamme d'activités récréatives en plein air à un grand nombre de personnes. Les parcs sauvages, comme le parc provincial Killarney près de Sudbury, protègent les grandes zones où la nature est relativement intacte et offrent des possibilités d'activités récréatives à impact faible ou nul à un nombre relativement restreint de visiteurs. Les réserves de conservation protègent les entités naturelles ou culturelles importantes, comme la plus grande tourbière continue du Sud de l'Ontario dans la réserve de conservation Elzevir Peatlands, tout en offrant des possibilités d'activités traditionnelles en plein air, comme la chasse.

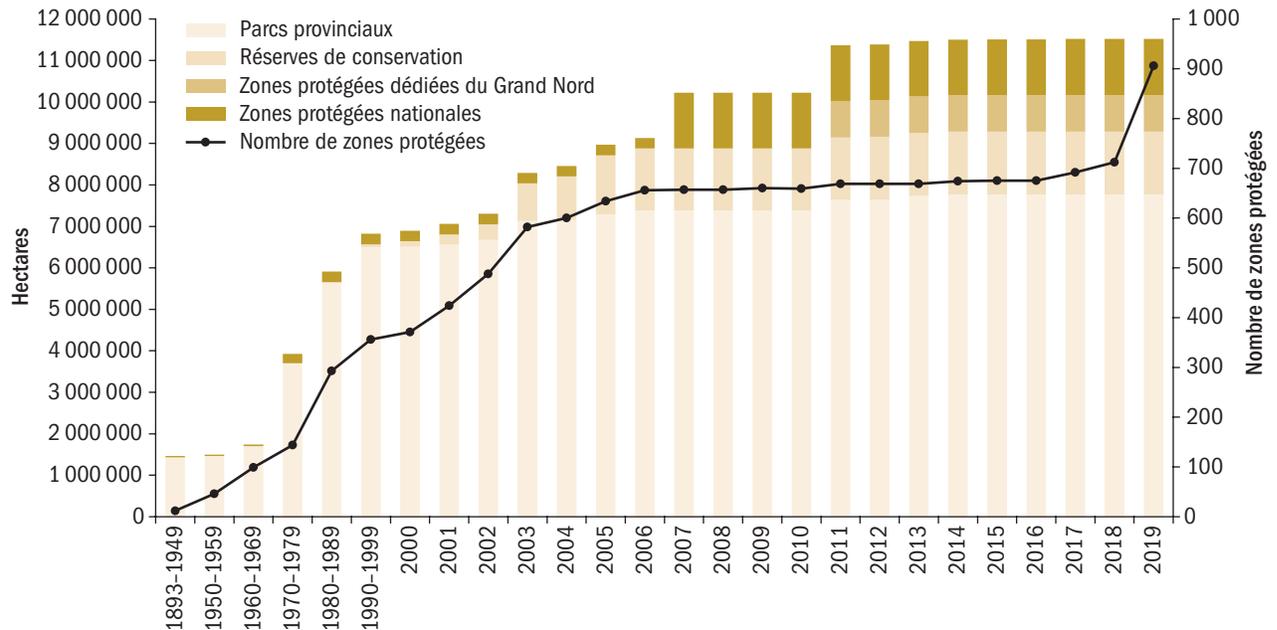
En Ontario, plus de 40 types de terres contribuent d'une manière ou d'une autre à la conservation de la biodiversité, mais seulement certaines sont considérées comme des zones protégées. Des critères nationaux ont été établis pour aider les provinces et territoires à sélectionner des terres comme zones protégées (voir la **figure 5**). Les zones qui ne répondent pas aux critères peuvent contribuer aux efforts de conservation en général, mais ne sont pas déclarées comme zones protégées. Par exemple, la ceinture de verdure autour de la région du grand Toronto offre de nombreux avantages en matière de conservation, mais elle est gérée à plusieurs fins prévues par la loi, comme la préservation des terres agricoles, et ne satisfait donc pas aux critères de déclaration comme zone protégée.

2.3.3 Création et gestion des zones protégées en Ontario

Diverses entités participent à la création et à la gestion des zones protégées en Ontario (voir l'**annexe 3**). Toutefois, le ministère de

Figure 3 : Croissance des zones protégées en Ontario, 1893–2019*

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs



* Les zones protégées comprennent les zones protégées privées, les zones d'intérêt naturel et scientifique et les zones sauvages, mais ces zones ne sont pas incluses dans la superficie totale, car elles représentaient 27 892 hectares en 2019.

l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles partagent la responsabilité principale de la création des zones protégées (voir la **figure 1**) et de la gestion des zones existantes dans la province.

De 2014-2015 à 2018-2019, Parcs Ontario – une direction du ministère de l'Environnement responsable de la gestion des parcs provinciaux et des réserves de conservation – a perçu des revenus moyens de 86,4 millions de dollars et engagé des dépenses annuelles moyennes de 94 millions de dollars dans le cadre de ses activités. Tous les revenus sont déposés dans un compte spécial, qui finance la plupart des dépenses de fonctionnement de Parcs Ontario. Les parcs provinciaux et les réserves de conservation ont accueilli 10,8 millions de visiteurs en 2019, année des plus récentes données disponibles. Parcs Ontario compte 254 employés permanents à son bureau principal, dans les bureaux régionaux et dans les 115 parcs en exploitation (ceux dotés de terrains de camping) de la province. Un organigramme du bureau principal et des bureaux régionaux de Parcs Ontario est présenté à la **figure 6**. Durant la

saison d'exploitation régulière, de mai à octobre, Parcs Ontario emploie également 600 employés saisonniers et 1 600 étudiants. Avant juin 2018, Parcs Ontario relevait du ministère des Richesses naturelles (l'**annexe 4** présente une chronologie des événements liés aux zones protégées en Ontario).

Le ministère des Richesses naturelles est chargé de participer à un processus conjoint d'élaboration de plans communautaires d'aménagement du Grand Nord avec les Premières Nations intéressées. Le Ministère est également responsable de l'établissement et de la gestion des régions sauvages sur les terres de la Couronne. De 2014-2015 à 2018-2019, le ministère des Richesses naturelles a consacré en moyenne 327,8 millions de dollars par an à ses programmes de gestion durable des ressources, qui comprennent notamment la planification de l'aménagement des terres de la Couronne, la gestion forestière, ainsi que la gestion du poisson et de la faune. Au moment de notre audit, le Ministère comptait 31 planificateurs de district et 14 planificateurs régionaux à l'échelle

Figure 4 : Zones protégées en Ontario, avril 2020

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

Type	Activités autorisées	N ^{bre}	Taille (en hectares)	% des terres de l'Ontario
Établies et gérées par le gouvernement de l'Ontario				
Parcs provinciaux ¹	<ul style="list-style-type: none"> Recherche scientifique Loisirs en plein air comme le camping et la randonnée pédestre Pêche, chasse et piégeage dans la plupart des parcs 	335	7 420 816 ²	6,9
Réserves de conservation ¹	<ul style="list-style-type: none"> Recherche scientifique Pêche, chasse et piégeage 	295	1 515 630	1,4
Zones protégées dédiées du Grand Nord ³	Pêche, chasse et piégeage pour les peuples autochtones	9 ⁴	1 229 451	1,1
Zones d'intérêt naturel et scientifique ³ (terres de la Couronne)	Recherche scientifique	3	3 948	< 0,1
Zones sauvages ³	Activités de recherche et d'éducation	11	838	< 0,1
Établies et gérées par le gouvernement fédéral				
Parcs nationaux et autres terres fédérales	<ul style="list-style-type: none"> Recherche scientifique Loisirs en plein air comme le camping et la randonnée pédestre 	42	1 352 310	1,3
Établies et gérées par d'autres parties				
Protégées par des entités privées	Randonnée pédestre	210	19 806	< 0,1
Protégées par d'autres mesures de conservation	Recherche scientifique	1	3 300	< 0,1
Total – zones protégées		906	11 546 099	10,7

1. Gérées par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs.

2. Ne comprend pas la zone de loisirs et d'utilisation (498 785 hectares) du parc provincial Algonquin. Cette zone n'est pas considérée comme une zone protégée aux fins du calcul de l'objectif national et international lié aux zones protégées parce que l'exploitation forestière commerciale est autorisée.

3. Gérées par le ministère des Richesses naturelles et des Forêts.

4. Cinq sont réglementées en vertu de la Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation.

de la province qui travaillent à la planification de l'aménagement des terres de la Couronne, ainsi que 10 employés de sa direction du Grand Nord qui travaillent avec les Premières Nations à l'élaboration de plans communautaires d'aménagement du territoire. Un organigramme du ministère des Richesses naturelles indiquant les directions pertinentes est présenté à la **figure 7**.

Une fois qu'une réserve de conservation ou un parc provincial a été établi, la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi) exige que des plans de gestion (généralement

appelés « orientations de la direction ») soient préparés. Ces plans dictent les modalités de gestion des parcs et des réserves de conservation pour les 20 prochaines années, en plus de définir les priorités du Ministère en matière de protection des entités naturelles importantes des parcs et réserves, conformément aux objectifs de la Loi. Selon leur complexité, les plans de gestion peuvent prendre la forme d'états de gestion traitant de questions non complexes ou de plans de gestion traitant de questions importantes ou complexes. Par exemple, un plan de gestion peut décrire comment protéger

Figure 5 : Exemples de critères clés utilisés par le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs pour déclarer des terres comme zones protégées

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Critères	Effet escompté	Exemple de respect des critères	Exemple de non-respect des critères
L'espace géographique est bien défini	Les limites de la zone sont claires pour aider à préserver la biodiversité	Limites cartographiées, comme dans un règlement, un plan ou un titre	Limites imprécises ou non convenues
Gestion et application efficaces	<ul style="list-style-type: none"> Pas d'activités incompatibles avec la préservation de la biodiversité Les activités compatibles sont gérées de façon efficace 	Le propriétaire ou l'intendant des terres a pleins pouvoirs pour gérer le site et interdire les activités préjudiciables	La zone est ouverte à l'exploitation forestière ou minière commerciale
La désignation sera à long terme	La désignation de la zone sera en place à long terme et difficile à renverser	Une réglementation gouvernementale ou des terrains privés détenus en fief simple, ce qui signifie que la propriété est un titre clair et non grevé	Une désignation qui est souvent modifiée, comme les zones des plans de gestion forestière qui régissent les opérations forestières sur les terres de la Couronne
Le calendrier couvre toute l'année	La biodiversité est protégée toute l'année	En vigueur toute l'année, comme dans un parc provincial	Terrain protégé seulement dans certaines circonstances, par exemple un sanctuaire de poissons

les espèces en péril et leurs habitats, comment prévenir les invasions d'espèces envahissantes ou éradiquer celles qui sont déjà établies, et comment surveiller et atténuer les impacts des activités récréatives et autres.

2.3.4 Impact de la COVID-19 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation

En réponse à la pandémie de COVID-19, la province a fermé tous les parcs provinciaux et toutes les réserves de conservation au public pour toutes les activités récréatives du 19 mars au 10 mai 2020. La majorité des parcs provinciaux et des réserves de conservation ont été ouverts pour une utilisation quotidienne limitée le 11 mai, pour le camping dans l'arrière-pays le 1^{er} juin, pour l'accès à la plage le 12 juin, et pour d'autres possibilités de camping du 15 au 22 juin. Après la réouverture, on a apporté des changements opérationnels visant à réduire le risque de transmission de la COVID-19, dont la réduction de la capacité dans les emplacements de camping et les aires de fréquentation diurne, l'annulation des programmes et événements en personne, et la fermeture du camping de groupe,

des aires de pique-nique, des douches et des installations de buanderie.

Malgré cette réduction des services, les niveaux de visiteurs dans les parcs provinciaux de l'Ontario ont augmenté, car les responsables de la santé publique ont encouragé les gens à passer du temps à l'extérieur, où les risques de contracter la COVID-19 sont relativement faibles. Comparativement à 2019, les réservations globales dans les terrains de camping ont augmenté de 7 % et celles dans l'arrière-pays, de 29 %, malgré un début de saison retardé.

2.4 La conservation de la biodiversité est un enjeu mondial

En 1992, le Canada est devenu le premier pays industrialisé à signer et à ratifier la *Convention des Nations Unies sur la diversité biologique* (la Convention). La Convention reconnaît que les gouvernements du monde entier doivent passer à l'action pour préserver les espèces et les écosystèmes en déclin rapide.

En 2010, le Canada et les autres parties à la Convention (on compte aujourd'hui 196 pays

Figure 6 : Organigramme de Parcs Ontario

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

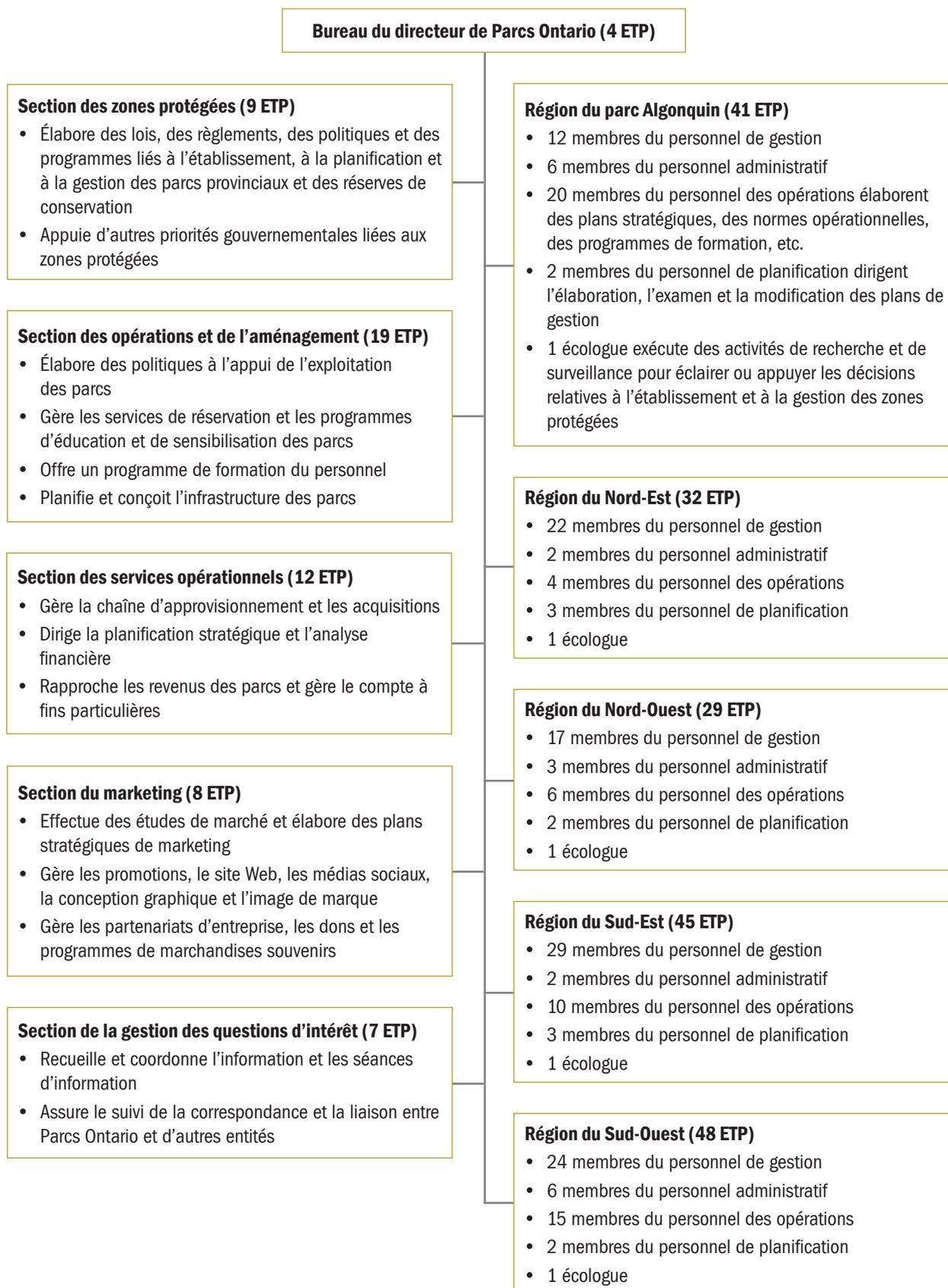
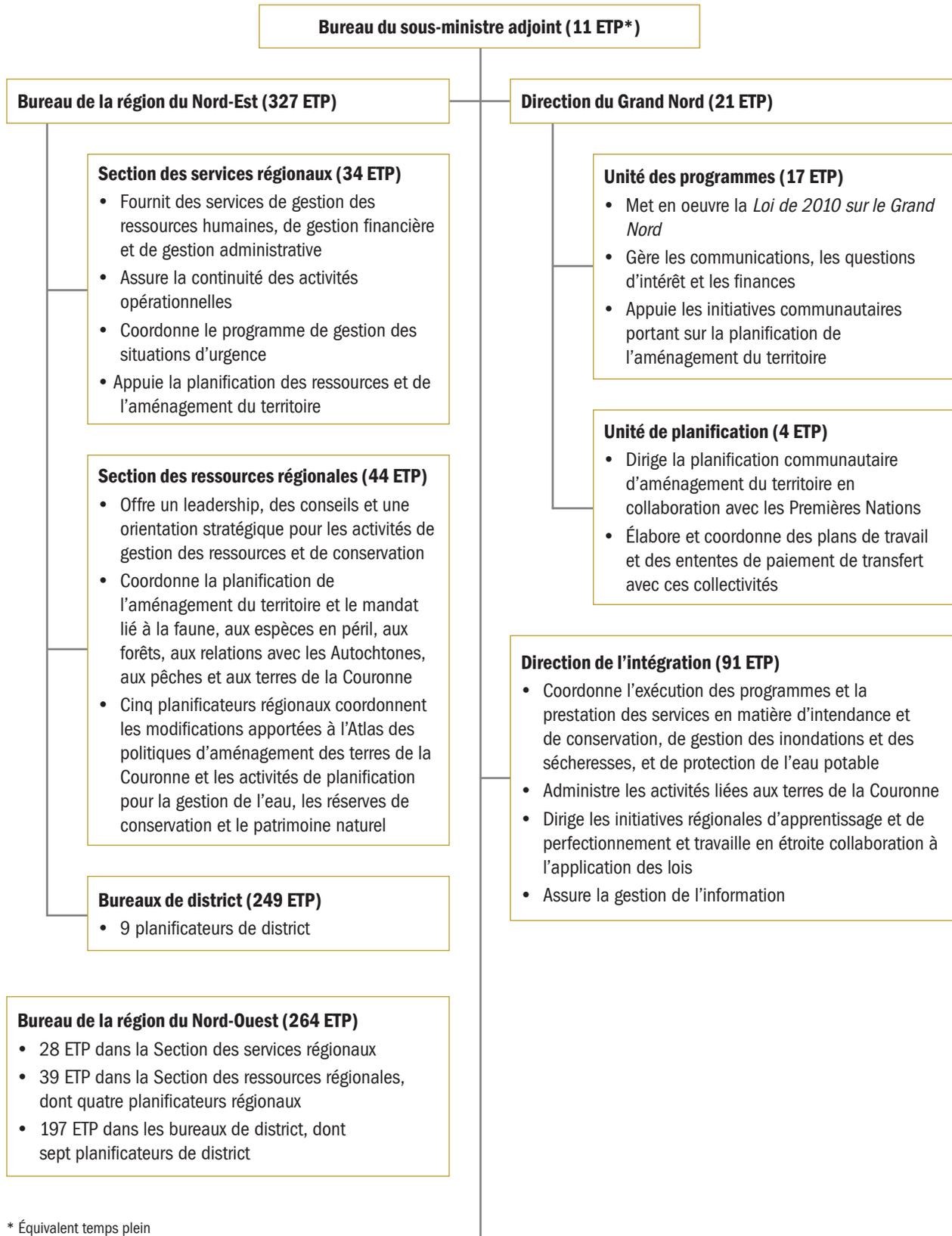


Figure 7 : Organigramme du ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Source des données : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts



* Équivalent temps plein

signataires) ont convenu d'établir 20 objectifs (appelés objectifs d'Aichi) à atteindre d'ici 2020 dans le but de ralentir ou de stopper la perte de biodiversité. L'objectif 11 reflète la contribution des zones protégées à la préservation de la biodiversité. Cet objectif est de protéger au moins 17 % des eaux

Figure 8 : Pourcentage de terres protégées dans certains territoires

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs; Environnement et Changement climatique Canada, Organisation de coopération et de développement économiques Coopération et développement

	Couverture des zones protégées (%)
Monde	13,1 ¹
Pays membres du G7¹	
Allemagne	37,8
Grande-Bretagne	28,6
France	25,9
Italie	21,5
Japon	21,4
États-Unis	13,0
Canada	12,1 ²
Provinces et territoires du Canada²	
Colombie-Britannique	19,5
Territoires du Nord-Ouest	15,8
Alberta	15,4
Nouvelle-Écosse	12,6
Yukon	11,8
Manitoba	11,0
Ontario	10,7³
Québec	10,7
Nunavut	10,1
Saskatchewan	9,0
Terre-Neuve-et-Labrador	6,9
Nouveau-Brunswick	4,6
Île-du-Prince-Édouard	4,0

1. Les données nationales, sauf celles du Canada, reposent sur les données de l'Organisation de coopération et de développement économiques de décembre 2019.
2. Les données canadiennes, y compris celles du gouvernement fédéral, excluant l'Ontario, reposent sur les données d'Environnement et de Changement climatique Canada de février 2020. Le pourcentage fédéral a fait l'objet d'une projection, de 12,1 % jusqu'à 13,5 % à 14,3 % d'ici la fin de 2020 en raison des travaux entrepris par certaines provinces et certains territoires afin de créer de nouvelles zones protégées.
3. Le pourcentage de l'Ontario repose sur les données d'avril 2020 du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs.

terrestres et intérieures (comme les lacs) à l'échelle mondiale d'ici 2020. En février 2020, les zones protégées ne représentaient que 12,1 % des eaux terrestres et intérieures du Canada (voir la **figure 8**). En 2019, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire passer la couverture des zones protégées à 25 % du Canada d'ici 2025 et à 30 % d'ici 2030.

Le ministère de l'Environnement de l'Ontario rend compte deux fois par année à Environnement et Changement climatique Canada du nombre et de la taille des zones protégées en Ontario. Environnement et Changement climatique Canada est chargé de surveiller les terres fédérales telles que les parcs nationaux et de rendre compte aux Nations Unies des progrès réalisés par le Canada dans l'atteinte des objectifs internationaux en matière de zones protégées.

En septembre 2020, le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique a publié le rapport *Perspectives mondiales de la diversité biologique 5*, qui concluait que les « efforts pour conserver et restaurer la biodiversité doivent être amplifiés à tous les niveaux », notamment par des augmentations importantes de l'étendue et de l'efficacité des aires protégées.

3.0 Objectif et étendue de l'audit

Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Environnement, de la Conversation et des Parcs (le ministère de l'Environnement) et le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) avaient mis en place des procédures et des systèmes efficaces pour :

- protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux, de réserves de conservation et d'autres zones protégées afin de préserver la biodiversité qui, dans son ensemble, est représentative des régions naturelles de l'Ontario;

- surveiller les progrès réalisés dans la protection de ces secteurs et en rendre compte publiquement.

Lors de la planification de nos travaux, nous avons déterminé les critères d'audit (voir l'**annexe 5**) à utiliser pour atteindre notre objectif d'audit. Les critères sont fondés notamment sur un examen des lois, des politiques et des procédures applicables, d'études internes et externes, et des pratiques exemplaires. La haute direction du Ministère a examiné nos objectifs et les critères connexes, puis elle en a reconnu la pertinence.

Nous avons mené notre audit entre janvier et septembre 2020. Nous avons obtenu une déclaration écrite de la direction du Ministère selon laquelle, le 16 octobre 2020, elle nous avait fourni toute l'information dont elle disposait qui pourrait avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion de ce rapport.

Notre travail d'audit a été effectué initialement à Peterborough, où nous avons interviewé la haute direction et le personnel, en plus d'examiner les données et les documents pertinents du bureau principal de Parcs Ontario et de plusieurs directions et bureaux régionaux des ministères de l'Environnement et des Richesses naturelles. Nous avons ensuite visité 27 parcs provinciaux, 2 zones protégées privées, 1 parc national et 15 autres types de terres protégées qui n'ont pas encore été déclarés comme zones protégées. Collectivement, les 27 parcs provinciaux couvraient 830 254 hectares dans 4 des 5 régions et ont accueilli 53 % des visiteurs en 2018, année des plus récentes données disponibles pour chaque site.

Nous avons posé des questions aux autres provinces et territoires canadiens au sujet de leurs approches et processus de création et de gestion des zones protégées; cinq d'entre eux nous ont répondu. Nous avons également interviewé des membres du personnel d'organismes qui gèrent d'autres types de zones protégées en Ontario (comme Parcs Canada et Conservation Ontario) et d'organismes non gouvernementaux (comme la Wildlands League, Ontario Nature, la Wildlife

Conservation Society Canada et Conservation de la nature Canada) afin de connaître leurs points de vue sur les zones protégées en Ontario. Nous avons également interviewé des représentants de Chiefs of Ontario, un secrétariat pour 133 collectivités des Premières Nations. Nous avons examiné la documentation scientifique et les normes internationales sur les zones protégées et la biodiversité afin de déterminer les pratiques exemplaires.

Nous avons aussi examiné des rapports d'audit pertinents rédigés par la Division de la vérification interne de l'Ontario de janvier 2015 à janvier 2020, et nous avons tenu compte de ces rapports pour déterminer l'étendue de nos travaux.

Nous avons mené nos travaux et présenté les résultats de notre examen conformément à la Norme canadienne de missions de certification – Missions d'appréciation directe publiée par le Conseil des normes d'audit et d'assurance des Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada). Cette norme prévoit la réalisation des essais et autres procédures que nous jugeons nécessaires, y compris l'obtention de conseils d'experts externes, le cas échéant, afin d'obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre bureau applique les Normes canadiennes de contrôle de la qualité et, par conséquent, maintient un système complet de contrôle de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui a trait à la conformité au code de conduite professionnelle, aux normes professionnelles et aux exigences juridiques et réglementaires applicables. Nous nous sommes conformés aux exigences en matière d'indépendance et d'éthique du Code de déontologie de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario, qui sont fondées sur des principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle, de diligence raisonnable, de confidentialité et de conduite professionnelle.

4.0 Constatations détaillées de l'audit

4.1 Le manque de personnel pour les activités scientifiques nuit à la capacité de l'Ontario de respecter son obligation légale de préserver la biodiversité

4.1.1 Seulement 7,5 % du personnel de Parcs Ontario participe aux activités scientifiques et de planification dans les zones protégées existantes

Notre examen des données sur la dotation et nos discussions avec le personnel ont révélé que les écologues et les planificateurs de parcs, qui sont responsables des activités scientifiques et de planification des parcs provinciaux et des réserves de conservation, ne représentent que 7,5 % de l'effectif à temps plein de Parcs Ontario.

Seulement sept, ou 2,8 %, des employés à temps plein de Parcs Ontario sont des écologistes chargés de recueillir, d'analyser et de communiquer des renseignements sur, par exemple, les espèces en péril et les espèces envahissantes. Ces renseignements scientifiques sont nécessaires pour surveiller la biodiversité et s'assurer que les plans de gestion et les mesures sont fondés sur des renseignements à jour. Cinq écologistes sont affectés aux cinq régions de la province, chacun étant responsable de 45 à 291 parcs provinciaux et réserves de conservation (voir la **figure 6**). En 2019-2020, les cinq écologistes et leurs adjoints saisonniers ont passé un total de 280 jours à travailler dans les 295 réserves de conservation. Cela équivaut à une seule journée de travail sur le terrain dans chaque réserve de conservation. Les deux autres écologistes sont affectés au bureau principal.

Douze planificateurs en aménagement de parcs répartis entre les cinq régions ne représentaient que 4,7 % de l'effectif total de Parcs Ontario. Selon la région, chaque planificateur en aménagement de

parcs est responsable de l'élaboration, de l'examen et de la mise à jour des plans de gestion pour un certain nombre de parcs provinciaux et de réserves de conservation, qui varie entre 19 et 97 (voir la **figure 9**). Au moment de notre audit, chaque planificateur en aménagement de parcs avait de 4 à 29 plans de gestion désuets ou déficients à remplacer (voir la **section 4.3.1**).

Les membres du personnel nous ont dit qu'en plus de ces fonctions, on demande souvent aux membres du personnel scientifique et de la planification de répondre aux demandes non liées et urgentes de la haute direction, ce qui chamboule l'ordre de priorité de leurs fonctions de base. Le personnel de chaque parc effectue des travaux scientifiques limités, comme le retrait des espèces envahissantes, la protection des sites de nidification des tortues et la surveillance de certaines espèces en péril. À l'opposé, Parcs Canada, qui gère 48 parcs nationaux et réserves et dont le mandat législatif est de maintenir l'intégrité écologique, dispose d'une unité spécialisée à son bureau principal. Les 13 employés de cette unité fournissent des analyses et des conseils scientifiques spécialisés sur les enjeux actuels et émergents à l'appui de l'établissement et de la gestion des zones protégées. Cette unité s'ajoute au personnel scientifique qui travaille sur place dans les parcs nationaux et les bureaux régionaux. En 2013, année la plus récente pour laquelle nous disposons de données publiques, Parcs Canada comptait 119 postes de scientifiques et 284 autres postes consacrés au soutien scientifique.

Le personnel du Ministère nous a également dit que les bureaux régionaux ne disposaient pas de suffisamment de personnel pour examiner efficacement les plans de gestion et donner suite aux conclusions de chaque examen en temps opportun (consulter les **sections 4.3.1** et **4.3.2** pour en savoir plus). Les plans de gestion décrivent les politiques et les mesures particulières de gestion d'une zone protégée donnée.

Figure 9 : Nombre de planificateurs de parcs, de plans de gestion des zones protégées, de parcs provinciaux et de réserves de conservation par zone de parc, mai 2020

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

Zone	Nombre de parcs provinciaux	Nombre de réserves de conservation	Nombre total de sites	Nombre de planificateurs	Nombre de sites dont chaque planificateur est responsable	Nombre de plans de gestion déficients qui n'ont pas été remplacés dans les cinq ans suivant l'examen ¹
Algonquin	29	16	45	2	23	4
Nord-Est	109	182	291	3	97	18
Nord-Ouest	101	83	184	2	92	29
Sud-Est	46	11	57	3	19	9
Sud-Ouest	50	3	53	2	27	18
Total	335	295	630	12	53²	78

1. Les problèmes liés aux plans de gestion déficients sont abordés à la section 4.3.1.

2. Nombre moyen (plutôt que total) de sites dont chaque planificateur est responsable à l'échelle de la province.

RECOMMANDATION 1

Pour qu'il puisse s'acquitter de sa responsabilité en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* de maintenir et de rétablir dans la mesure du possible l'intégrité écologique des parcs provinciaux et des réserves de conservation, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- examine la composition de son personnel pour déterminer le niveau approprié d'effectifs scientifiques au niveau du parc, de la région, de la zone et du bureau principal pour entreprendre des activités scientifiques;
- détermine le nombre de planificateurs en aménagement de parcs nécessaire pour élaborer, examiner et mettre à jour les plans de gestion;
- affecte le personnel nécessaire en fonction des résultats de cet examen.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le

ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans les limites budgétaires et de dotation, le ministère de l'Environnement :

- accordera la priorité au niveau d'effectifs scientifiques dans les parcs, les régions, les zones et à l'administration centrale pour exécuter des activités scientifiques;
- déterminera le nombre de planificateurs en aménagement de parcs nécessaire pour élaborer, examiner et mettre à jour les plans de gestion;
- affectera les ressources nécessaires pour s'acquitter de son mandat en vertu de la loi.

4.1.2 Aucun employé n'est responsable de l'expansion du réseau de zones protégées de l'Ontario

Nous avons constaté qu'aucune direction ni aucun membre du personnel du ministère de l'Environnement ou du ministère des Richesses naturelles (les deux ministères provinciaux qui participent à la création de zones protégées en Ontario) n'est expressément chargé d'élargir le réseau de zones protégées de la province. Par conséquent, la désignation des sites à protéger et

le processus de création de zones protégées ne font pas partie des priorités, bien qu'ils soient requis en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* et de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*. Nous abordons cette question en détail à la **section 4.4.2**. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le nombre d'équivalents temps plein affectés à la planification de l'aménagement du territoire dans la région du Grand Nord de la province est passé de 22 en 2018 à 10 au moment de notre audit (**figure 7**). Le ministère des Richesses naturelles nous a dit que la réduction du personnel était attribuable au fait que des employés avaient quitté leur poste en raison de l'incertitude entourant l'abrogation possible de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* (voir la **section 4.5.1**). Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pris aucune décision concernant les futurs effectifs à temps plein.
- Au moment de notre audit, le ministère de l'Environnement avait affecté seulement une partie des équivalents temps plein à la présélection des terres candidates (voir la **figure 1**) et à la collaboration avec des partenaires, comme les offices de protection de la nature et les municipalités, qui ont exprimé leur intérêt à soumettre leurs sites à la présélection pour qu'ils soient déclarés zones protégées (voir la **section 4.6.1**). Le personnel du Ministère nous a dit que cette affectation était attribuable aux ressources en personnel limitées disponibles.

En revanche, Parcs Canada comprend une direction spécialisée comptant 13 employés, qui sont responsables de la création de nouveaux parcs nationaux. D'autres administrations, comme l'Alberta et le Manitoba, ont affecté entre 1 et 1,5 équivalent temps plein à la création de zones protégées.

RECOMMANDATION 2

Pour qu'il puisse s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, en planifiant un réseau de zones protégées qui préserve la biodiversité de l'Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- évalue les ressources humaines nécessaires pour agrandir les zones protégées;
- affecte ces ressources.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Compte tenu des limites budgétaires et de dotation en personnel, le ministère de l'Environnement évaluera les ressources humaines nécessaires pour protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation et affectera les ressources nécessaires à l'exécution de son mandat en vertu de la loi.

RECOMMANDATION 3

Pour que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) se conforme à la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, nous recommandons que le ministère des Richesses naturelles :

- évalue les ressources humaines nécessaires pour élaborer les plans communautaires d'aménagement du territoire;
- affecte ces ressources.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles)

souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il évaluera la capacité de dotation nécessaire pour collaborer avec les Premières nations du Grand Nord afin d'élaborer des plans communautaires d'aménagement du territoire. Il affectera les ressources pertinentes pour collaborer avec les Premières nations du Grand Nord afin d'élaborer des plans communautaires d'aménagement du territoire.

4.2 L'Ontario ne sait pas s'il respecte l'obligation légale de préserver la nature dans les zones protégées

Notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement ne démontre pas son engagement à s'acquitter de sa responsabilité en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi), à savoir préserver la biodiversité tout en offrant des possibilités récréatives, car il ne recueille pas suffisamment de données sur l'état de la biodiversité dans les zones protégées existantes.

La Loi exige du ministère de l'Environnement qu'il maintienne des populations saines et viables d'espèces indigènes, y compris les espèces en péril et leurs habitats. Toutefois, le Ministère ne dispose pas de renseignements suffisants sur les espèces en péril et les espèces envahissantes qui nuisent à la biodiversité, et il ne sait pas si des activités comme la chasse, la pêche et le piégeage sont écologiquement viables dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation.

4.2.1 Au moins 75 % des espèces en péril de l'Ontario se trouvent dans des zones protégées, mais il n'y a pas de données indiquant si elles sont protégées

Sur les 243 espèces en péril en Ontario au moment de notre audit, au moins 181 ou 75 % se trouvent dans des parcs provinciaux et des réserves de conservation. La Loi exige du ministère de

l'Environnement qu'il maintienne des populations saines et viables des espèces en péril et de leurs habitats dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. La Loi stipule également que ces zones protégées doivent fournir des points de référence pour appuyer la surveillance des changements écologiques dans le paysage général. Toutefois, le Ministère ne recueille pas d'information sur le nombre et le type d'espèces en péril présentes dans chaque parc provincial ou réserve de conservation, ni sur l'état de leurs habitats. Notre examen d'un rapport interne provisoire préparé par le personnel du ministère de l'Environnement a révélé qu'en 2019, le Ministère n'a rien fait pour protéger ou restaurer les espèces rares dans les 295 réserves de conservation.

Les zones protégées visent à offrir des refuges sûrs aux espèces en péril et à contribuer aux efforts de rétablissement de ces espèces. Les mesures de protection et de rétablissement dépendent des besoins d'une espèce particulière. Dans le cas de certaines espèces en péril, le personnel des parcs est simplement tenu d'éduquer les visiteurs des parcs à leur sujet. En outre, le Ministère ne divulgue pas publiquement la présence de certains types d'espèces en péril, comme le ginseng à cinq folioles (une plante en voie de disparition), afin de les protéger contre la récolte illégale, les dommages causés par le piétinement et d'autres perturbations. Néanmoins, il est important de connaître les espèces en péril présentes dans une zone pour comprendre l'état de la biodiversité, surtout lorsque le Ministère décide, par exemple, où construire une nouvelle route ou une nouvelle installation de parc parce que ces projets pourraient avoir une incidence négative sur l'espèce ou son habitat. Par exemple, le parc provincial Rondeau compte plus de 80 espèces en péril et espèces d'importance provinciale.

Nous avons examiné les plans de gestion – qui contiennent les politiques à respecter pour la gestion d'une zone protégée particulière – d'un échantillon de parcs provinciaux et de réserves de conservation à l'échelle de la province, et nous

avons constaté que 60 % des plans indiquaient que des espèces en péril avaient été observées dans la zone protégée, mais que la moitié des plans ne précisait pas les mesures à prendre pour protéger et rétablir les espèces en péril et leurs habitats.

Nous avons également visité un échantillon de 27 parcs provinciaux pour déterminer si des espèces en péril étaient présentes et, le cas échéant, si le personnel des parcs prenait des mesures pour les protéger et contribuer à leur rétablissement. Ces mesures peuvent comprendre des panneaux d'interprétation, des plantations, l'installation de clôtures et des écopassages sous les routes. Nos propres observations, nos recherches et nos discussions avec le personnel des parcs ont révélé que des espèces en péril étaient présentes dans 25 des 27 parcs. Nous avons observé des mesures de protection et de rétablissement liées aux espèces en péril dans 14 des 27 parcs provinciaux visités. Le personnel du Ministère nous a dit que le personnel de 11 des 13 autres parcs que nous avons visités prenait également des mesures de protection et de rétablissement liées aux espèces en péril.

Notre travail sur le terrain a révélé que le personnel de chaque parc faisait des efforts pour protéger les espèces en péril, mais ces activités dépendent des ressources et du temps disponibles et ne sont généralement pas coordonnées. En maintenant des plans de gestion à jour qui décrivent des mesures précises de protection des espèces en péril, le Ministère peut mieux s'assurer qu'il établit les priorités et qu'il affecte suffisamment de ressources aux activités qui lui permettent de s'acquitter de ses obligations légales. Par exemple, le personnel du Ministère nous a dit que le manque de fonds réservés signifie que les initiatives visant à protéger les espèces en péril sont menées uniquement lorsque le personnel des parcs ou de la région peut trouver des fonds excédentaires dans le budget d'exploitation des parcs. Voici des exemples de mesures que nous avons observées lors de nos visites :

- Le parc provincial Presqu'île, situé sur la rive est du lac Ontario, contient des habitats pour

trois des huit espèces de tortues ontariennes en péril. Le plan de gestion du parc prévoit que des mesures seront prises au besoin pour atténuer l'impact des routes sur les espèces telles que les tortues. Nous avons vu dans le parc des panneaux indiquant que de 10 à 20 tortues adultes avaient été tuées sur les routes du parc chaque année entre 2013 et 2015. En raison de leur maturité tardive et du faible taux de survie de leurs jeunes, même une légère baisse de la population de tortues adultes peut réduire considérablement une population locale. Au cours de notre visite, nous avons observé que deux « tunnels » avaient été aménagés pour permettre aux tortues et à d'autres animaux sauvages de passer en toute sécurité sous la route dans la partie du parc où le plus grand nombre de tortues étaient tuées. Nous avons également observé des clôtures le long des deux côtés de la route qui redirigeaient la faune vers les tunnels.

- Au cours de notre visite au parc provincial Darlington, nous avons observé de longues clôtures visant à éloigner les visiteurs de la zone entourant le site de nidification des pluviers siffleurs, qui sont une espèce en péril. Nous avons observé trois poussins de pluvier siffleur le long de la plage dans la zone d'exclusion. Il y avait également des panneaux indicateurs temporaires ou permanents informant les visiteurs de la présence de pluviers siffleurs nicheurs et fournissant des renseignements sur le cycle de vie de cette espèce en péril.
- Lors de notre visite au parc provincial Sandbanks, le personnel du parc nous a montré des zones clôturées où des noyers cendrés, une espèce d'arbre de taille moyenne en voie de disparition, avaient été plantés.

La Loi permet à des parties non gouvernementales, comme des particuliers membres d'établissements d'enseignement, de mener des recherches dans des parcs provinciaux

et des réserves de conservation. Toutefois, ces types de recherche sont généralement très ciblés et couvrent des périodes relativement courtes. Par exemple, les études menées dans le parc provincial Algonquin – comme celles sur l'abandon des nids par l'achigan à petite bouche et la sélection d'un habitat par les tortues nicheuses – peuvent contenir des renseignements utiles sur les étapes de la vie de certaines espèces et de certains habitats du parc. Toutefois, elles ne fournissent pas nécessairement un programme cohérent de surveillance et d'évaluation de la santé de l'écosystème complet du parc. De plus, le personnel du Ministère nous a dit que l'approbation de la haute direction est requise pour communiquer avec les chercheurs non gouvernementaux, ce qui nuit à la capacité de communication et de collaboration du personnel.

Nous avons constaté que le ministère des Richesses naturelles dispose d'un programme provincial de surveillance des pêches qui lui permet de détecter les changements dans les populations de poissons et leurs habitats au fil du temps. Dans le cadre d'un cycle quinquennal commençant en 2008, le personnel du Ministère recueille chaque année de l'information sur les espèces et les populations de poissons, la composition chimique de l'eau, les espèces envahissantes et les activités de pêche dans un nombre représentatif de lacs dans chacune des 20 zones de pêche désignées, ce qui peut comprendre les lacs des zones protégées. Le nombre de lacs dans lesquels des échantillons sont prélevés permet au ministère des Richesses naturelles de tirer des conclusions sur les populations de poissons et leurs habitats dans chaque zone et à l'échelle de la province. Le ministère de l'Environnement n'a pas de programme de surveillance semblable pour son réseau de zones protégées.

RECOMMANDATION 4

Pour qu'il puisse s'acquitter de sa responsabilité en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* de maintenir des populations viables et saines

d'espèces indigènes, y compris les espèces en péril, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- élabore un programme de surveillance pour recueillir régulièrement des renseignements sur les types et les populations des espèces en péril et leurs habitats dans chaque parc provincial et réserve de conservation;
- mette en oeuvre le programme de surveillance;
- rende compte publiquement, dans le cadre du *Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario*, de l'état des espèces en péril et de leurs habitats dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation, d'après les résultats de son programme de surveillance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il reconnaît l'importance des constatations de la vérificatrice générale concernant l'élaboration d'un programme de surveillance pour recueillir des renseignements sur les types et les populations d'espèces en péril. Il élabore actuellement des stratégies sur la façon dont il produit, acquiert, gère et utilise des renseignements scientifiques et de l'information pour éclairer les politiques, la planification, la gestion et les opérations. Le ministère de l'Environnement :

- s'efforcera d'utiliser les meilleurs renseignements scientifiques disponibles pour la gestion de tous les aspects des parcs provinciaux et des réserves de conservation et d'accroître l'information scientifique disponible;
- fera des efforts pour établir ou adopter des normes, des protocoles et des systèmes

de gestion de l'information uniformes à l'appui de la surveillance des types et des populations d'espèces en péril et de leur habitat dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation;

- appuiera les partenaires et collaborateurs scientifiques externes dans leurs efforts de surveillance des espèces en péril et de leur habitat;
- continuera de travailler à soutenir et à coordonner les efforts de la communauté scientifique visant à surveiller les populations d'espèces en péril et leur habitat dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation;
- rendra compte publiquement de l'état du réseau de parcs et de réserves de conservation de la province, y compris des résultats de la surveillance des espèces en péril dans ces parcs et réserves.

4.2.2 Les espèces envahissantes menacent la biodiversité, mais leur présence et leurs répercussions dans les zones protégées ne sont pas suffisamment connues

La Loi exige que le ministère de l'Environnement maintienne des populations saines et viables d'espèces indigènes dans les zones protégées. Toutefois, le ministère de l'Environnement ne surveille pas systématiquement la présence ni l'abondance des espèces envahissantes et leurs répercussions sur les espèces indigènes dans les zones protégées.

Les espèces envahissantes sont des plantes et des animaux qui entrent dans un nouvel environnement où ils ne sont pas indigènes et qui ont des impacts négatifs importants sur les espèces et les habitats indigènes existants. L'Ontario compte au moins 400 espèces envahissantes, dont des plantes aquatiques et terrestres envahissantes ainsi que des poissons et des invertébrés envahissants. Par exemple, on trouve au moins 50 types de plantes non indigènes, dont bon nombre sont

envahissantes, dans le parc provincial Sibbald Point. Notre examen des plans de gestion d'un échantillon de parcs provinciaux et de réserves de conservation à l'échelle de la province a révélé que le tiers des plans ne précisait pas les mesures à prendre pour reconnaître, prévenir et gérer les espèces envahissantes.

Nous avons également visité un échantillon de 27 parcs provinciaux afin de déterminer s'il y avait des espèces envahissantes et, dans l'affirmative, si le personnel des parcs prenait des mesures correctives. Les mesures peuvent comprendre des panneaux d'interprétation et le retrait ou la gestion des espèces envahissantes par le personnel, selon les besoins d'une espèce particulière. Nos observations, nos recherches et nos discussions avec le personnel des parcs ont révélé la présence d'espèces envahissantes dans 25 des 27 parcs. Nous avons observé des mesures liées aux espèces envahissantes dans 16 des 27 parcs provinciaux. Le personnel du Ministère nous a dit par la suite que des mesures liées aux espèces envahissantes avaient été prises dans 9 des 11 autres parcs provinciaux.

Par exemple, lors de notre visite au parc provincial Sharbot Lake, nous avons observé un nombre très élevé de spongieuses européennes envahissantes. Selon le plan de gestion de 1988 pour le parc, le personnel utilisait auparavant un insecticide biologique aérien pour réduire la propagation des spongieuses. Le plan prévoit que le personnel du parc continuera de surveiller les spongieuses dans le parc. Selon le Ministère, avant 2000, les spongieuses étaient contrôlées par application terrestre ou aérienne d'un pesticide biologique appelé *Bacillus thuringiensis* (Bt). Toutefois, le Ministère nous a dit qu'aucun insecticide n'avait été appliqué depuis 2000 et qu'aucune autre mesure de gestion n'avait été prise dans le parc provincial Sharbot Lake pour lutter contre les spongieuses. À l'heure actuelle, le Ministère n'a pas de politique officielle sur l'utilisation du Bt; l'utilisation de ce produit n'est pas encouragée, car elle peut nuire à d'autres espèces. Aucune autre mesure de gestion n'est

prise pour contrôler les spongieuses dans les parcs provinciaux.

Même si notre travail sur le terrain a révélé que le personnel de chaque parc déploie des efforts pour gérer les espèces envahissantes, ces activités dépendent des ressources et du temps disponibles, et elles ne sont généralement pas coordonnées. En maintenant des plans de gestion à jour qui précisent les mesures à prendre pour traiter les espèces envahissantes, le Ministère peut mieux s'assurer qu'il établit les priorités et qu'il affecte suffisamment de ressources aux activités qui lui permettent de s'acquitter de ses obligations légales.

Dans son *Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario* de 2011, le ministère des Richesses naturelles, qui était alors responsable de la gestion des zones protégées, indiquait qu'au moins 13 espèces envahissantes avaient été recensées dans les parcs provinciaux, principalement les plus utilisés et les plus visités, et que les espèces envahissantes étaient préoccupantes dans 50 parcs provinciaux. La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* exige que le ministère de l'Environnement, qui est maintenant responsable de la gestion des zones protégées par l'entremise de Parks Ontario, présente un rapport sur l'état des zones protégées de la province tous les 10 ans. Le prochain rapport devrait être publié en 2021.

Dans son *Orientation stratégique* de 2017, Parcs Ontario s'est engagé à réduire l'impact des espèces envahissantes sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Cependant, au moment de notre audit – neuf ans après la publication du rapport de 2011 –, le ministère de l'Environnement ne disposait toujours pas de renseignements à jour sur les espèces envahissantes dans ses zones protégées.

Le personnel nous a dit que les bureaux régionaux ne disposaient pas de ressources en personnel suffisantes pour mener des activités scientifiques et de surveillance afin de prioriser efficacement le maintien de l'intégrité écologique des parcs provinciaux et des réserves de conservation (voir la **section 4.6.1**). En outre, le

Ministère n'a pas établi d'unité centralisée pour les activités scientifiques. Le personnel du Ministère nous a également dit que l'absence d'unité affectée à la coordination et à la mise en commun des pratiques exemplaires crée des incohérences dans les pratiques entre les régions et certains parcs. Nos visites des parcs et nos autres travaux d'audit nous ont permis de confirmer cette incohérence. Par exemple, l'approche du Ministère en matière de gestion des espèces envahissantes n'est pas uniforme :

- En 2019-2020, le personnel du Ministère a pris des mesures pour répertorier et gérer les espèces envahissantes dans seulement 3 des 295 réserves de conservation.
- Le personnel de la zone du sud-est tient un inventaire des espèces envahissantes connues et les classe par ordre de priorité en fonction du risque en vue d'une gestion active par le personnel dans chaque zone protégée. Le personnel a relevé 160 occurrences d'espèces de plantes envahissantes dans les zones protégées. De ce nombre, 54 ont été jugées hautement prioritaires, ce qui signifie que le personnel les gèrera activement. Par exemple, le personnel peut déployer des efforts pour éliminer l'alliaire envahissante dans un parc provincial donné. Nous avons constaté qu'aucune autre zone de parc ne bénéficiait de ce niveau de détail sur les espèces envahissantes dans ses zones protégées.
- Durant notre visite au parc provincial Presqu'île, nous avons observé des panneaux dans tout le parc décrivant les efforts déployés par le personnel pour éliminer les plantes envahissantes telles que le houx verticillé et les remplacer par des espèces indigènes. De plus, lors de notre visite au parc provincial Awenda, nous avons observé des spongieuses européennes envahissantes et des renseignements à leur sujet sur une affiche dans le magasin du parc. Par contre, nous avons observé un nombre élevé de spongieuses européennes lors de notre visite

au parc provincial Sharbot Lake, mais nous n'avons vu aucun panneau indicateur ni d'autres informations interprétatives à leur sujet pour les visiteurs. Les informations interprétatives sont importantes pour éduquer les visiteurs au sujet d'un enjeu particulier et pour sensibiliser davantage les gens au fait que la principale raison d'être de la zone est de maintenir l'intégrité écologique.

Nous avons également constaté qu'aucun financement n'est affecté à la prévention, à la désignation ni au contrôle des espèces envahissantes dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Le personnel du Ministère nous a dit que le manque de fonds réservés signifie que ces activités ont lieu uniquement lorsque le personnel des parcs ou des régions est en mesure de repérer des fonds excédentaires dans le budget de fonctionnement des parcs. Par exemple, chaque printemps, le personnel du parc provincial Voyageur dirige les efforts visant à éliminer les châtaignes d'eau européennes dans les terres marécageuses du parc. La châtaigne d'eau européenne est une plante aquatique envahissante qui pousse densément au-dessus de l'eau, créant des couches flottantes de végétation qui réduisent la quantité de lumière qui pénètre dans l'écosystème sous-marin.

RECOMMANDATION 5

Pour qu'il puisse s'acquitter de sa responsabilité en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* de maintenir des populations viables et saines d'espèces indigènes dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- recueille des renseignements sur l'étendue et le type d'espèces envahissantes par parc provincial et réserve de conservation;

- évalue les répercussions des espèces envahissantes dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation;
- prend les mesures nécessaires, dans la mesure du possible, pour réduire ou éliminer les espèces envahissantes et leurs effets négatifs dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il :

- élaborera des normes et des plateformes uniformes pour la collecte de données sur l'étendue et le type d'espèces envahissantes dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation;
- mobilisera et appuiera les partenaires et collaborateurs scientifiques externes dans leurs efforts scientifiques et de surveillance des espèces envahissantes dans les parcs et les réserves de conservation de la province;
- appuiera et coordonnera les efforts de la communauté scientifique concernant les espèces envahissantes dans les parcs et les réserves de conservation de la province;
- évaluera, le cas échéant, les répercussions des espèces envahissantes dans les parcs et les réserves de conservation de la province afin d'éclairer la planification de la gestion et les activités d'intendance des ressources.

Le ministère de l'Environnement reconnaît l'importance de réduire ou d'éliminer les répercussions négatives dans les parcs et les réserves de conservation de la province et de prendre les mesures nécessaires, lorsque c'est possible, pour réduire ou éliminer les espèces envahissantes et leurs répercussions négatives dans les parcs et les réserves de conservation de la province.

4.2.3 Le ministère de l'Environnement n'évalue pas l'impact de la chasse, de la pêche et du piégeage dans les zones protégées

Notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement ne cherche pas à déterminer si les activités de chasse, de pêche et de piégeage dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation sont durables sur le plan écologique. La Loi exige pourtant que toutes ces activités dans les zones protégées soient menées de manière à maintenir des populations saines et viables d'espèces indigènes. Ces activités peuvent avoir une incidence négative sur les espèces et sur l'efficacité avec laquelle ces sites fonctionnent comme zones protégées.

Le ministère des Richesses naturelles autorise la chasse, la pêche et le piégeage – désignés sous le terme « activités de récolte » – dans la plupart des 630 parcs provinciaux et réserves de conservation de l'Ontario (voir la **figure 10**). La Loi reconnaît également que les peuples autochtones peuvent exercer leurs droits de chasse, de pêche ou de piégeage dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. De plus, au moment de notre audit, 947 permis autorisaient des entreprises et des membres du public à aménager des camps de chasse, des cabines et des pavillons dans certaines zones protégées. Ces permis sont en grande partie antérieurs à l'établissement des zones protégées et ont été maintenus sous réserve du respect de leurs conditions.

Dans certains cas, les activités de chasse, de pêche et de piégeage peuvent cadrer avec

le maintien de l'intégrité écologique des parcs provinciaux et des réserves de conservation. Certains parcs provinciaux du Sud de l'Ontario ont périodiquement des populations d'espèces à forte densité, comme le cerf de Virginie, en raison de la grande qualité de l'habitat dans le paysage environnant et de l'absence de prédateurs. La chasse peut alors aider à préserver l'intégrité écologique en réduisant les populations de chevreuils dans les zones protégées. Les collectivités autochtones locales peuvent diriger ces activités ou y participer, et exercer des droits ancestraux et issus de traités protégés par la Constitution. Toutefois, les activités de récolte telles que la chasse peuvent avoir des répercussions négatives si elles ne sont pas exercées de façon durable. Par exemple, les répercussions directes que ces activités peuvent avoir sur les espèces comprennent la récolte d'un nombre excessif de membres d'une espèce ou d'un groupe d'âge. Les répercussions indirectes, entre autres, l'utilisation de véhicules motorisés tout-terrain et l'introduction d'espèces envahissantes, peuvent également avoir une incidence négative sur la biodiversité. Quoi qu'il en soit, la province doit disposer de renseignements sur les niveaux de population et de récolte afin d'être en mesure de préserver la biodiversité dans chacune des zones protégées.

Le ministère des Richesses naturelles recueille de l'information sur la population et la chasse du gibier partout dans la province afin d'éclairer ses décisions sur la façon de gérer la faune. Toutefois, cette information ne fait pas de distinction entre les récoltes effectuées à l'intérieur et à l'extérieur des

Figure 10 : Chasse, piégeage et pêche dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation, mai 2020

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

Activité	Parcs provinciaux où l'activité est autorisée (sur 335)		Réserves de conservation où l'activité est autorisée (sur 295)		Total (sur 630)	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Chasse (récréative)	133	40	295	100	428	68
Piégeage (commercial)	287	84	295	100	582	92
Pêche (récréative)	203	61	273	93	476	76

zones protégées. Par conséquent, le ministère de l'Environnement ne peut pas déterminer l'étendue ni l'impact écologique de la chasse, de la pêche et du piégeage dans les parcs et les zones protégées de la province. Par exemple, en 2019, le ministère des Richesses naturelles a mis plus de 10 000 vignettes d'original à la disposition des chasseurs, ce qui signifie que les chasseurs pouvaient légalement récolter ce nombre d'originaux pendant la saison de chasse, y compris dans les zones protégées lorsque cela était permis. Le Ministère ne faisait toutefois pas de distinction entre le nombre d'animaux pouvant être récoltés à l'intérieur et à l'extérieur des zones protégées. Pour cette raison, le ministère de l'Environnement ne peut pas déterminer l'impact de la chasse sur la biodiversité dans les zones protégées.

Les activités de récolte peuvent avoir des répercussions sur les espèces dans les zones protégées, même lorsqu'elles ont lieu à l'extérieur des zones protégées. Par exemple, une étude publiée en 2017 dans la revue *Ursus* a révélé que 15 % des ours noirs du parc provincial Algonquin étaient tués chaque année lorsqu'ils s'aventuraient à l'extérieur des limites du parc, ce qui pourrait menacer l'intégrité écologique du parc lorsque le nombre d'ours et leur âge changent.

Notre examen des plans de gestion d'un échantillon de parcs provinciaux et de réserves de conservation a révélé que près du tiers des plans ne tenait pas compte des répercussions possibles de la chasse et que 57 % ne tenaient pas compte des répercussions possibles de la pêche. Cette absence d'orientation nuit à la capacité du ministère de l'Environnement de déterminer si ces activités sont menées d'une manière écologiquement durable comme l'exige la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*.

Le ministère des Richesses naturelles applique la *Loi de 1997 sur la conservation du poisson et de la faune*, qui régit les activités de chasse, de pêche et de piégeage, ainsi que la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*, qui régit les activités d'exploitation forestière dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation. Les infractions à ces lois (voir la **figure 11**) comprennent la chasse, la pêche ou le piégeage hors saison ou au mauvais endroit, ou le dépassement du nombre de prises autorisées, ainsi que les activités d'exploitation forestière là où elles sont interdites. Ces activités ont généralement un impact direct sur la biodiversité, mais ni l'un ni l'autre des ministères ne connaît l'incidence de ces infractions sur la biodiversité dans les zones protégées. Les sanctions prévues par ces deux lois

Figure 11 : Infractions dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation, 2014–2019

Sources des données : ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, ministère des Richesses naturelles et des Forêts

Loi	Ministère responsable	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation</i> ¹	Environnement	126	104	59	122	118	Aucune donnée	529
<i>Loi sur les pêches (fédérale)</i>	Richesses naturelles	67	49	47	31	18	Aucune donnée	212
<i>Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune</i>	Richesses naturelles	2	26	35	24	15	27	129
<i>Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition</i> ²	Environnement	0	0	2	9	0	0	11
<i>Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne</i>	Richesses naturelles	0	0	0	0	0	0	0
Total		195	179	143	186	151	27	881

1. Ne comprend pas les infractions qui ne sont pas liées aux richesses naturelles, comme les infractions de stationnement.

2. Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts a été responsable de l'application de la loi jusqu'en juin 2018, date à laquelle la responsabilité a été transférée au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs.

visent à dissuader les particuliers et les entités commerciales d'exercer des activités qui risquent de nuire à la biodiversité dans les zones protégées. Par exemple, les pénalités pour l'abattage illégal d'arbres en vertu de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* sont une amende pouvant atteindre 15 000 \$, plus cinq fois la valeur de la récolte forestière illégale et la suspension ou l'annulation possible d'un permis. De plus, les pénalités prévues par la *Loi de 1997 sur la protection du poisson et de la faune* comprennent une amende pouvant aller jusqu'à 25 000 \$ ou un an d'emprisonnement (ou les deux) pour les particuliers et une amende pouvant aller jusqu'à 100 000 \$ et jusqu'à deux ans d'emprisonnement (ou les deux) pour les entités commerciales, la saisie des articles ayant servi à commettre l'infraction, la perte du permis pour une période précisée dans l'ordonnance et l'obligation de suivre les cours de formation requis avant que le permis soit délivré ou restitué.

RECOMMANDATION 6

Pour que la chasse, la pêche, le piégeage et d'autres activités exercées dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation soient durables sur le plan écologique, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- collabore avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts pour recueillir des renseignements sur l'étendue des activités de chasse, de pêche et de piégeage dans chaque parc provincial et réserve de conservation;
- évalue les répercussions écologiques de ces activités dans les parcs provinciaux et les réserves de conservation;
- prenne les mesures nécessaires pour atténuer les impacts écologiques négatifs des activités.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) reconnaît l'importance des recommandations de la vérificatrice générale. Il prend acte de la constatation de la vérificatrice générale et il continuera de fournir des commentaires au ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) sur la planification de ses programmes de surveillance. Il appuiera les évaluations provinciales du ministère des Richesses naturelles au sujet des répercussions écologiques des activités de chasse, de pêche et de piégeage dans le cadre de son mandat et de sa capacité.

Le ministère de l'Environnement utilisera les renseignements pertinents recueillis par le ministère des Richesses naturelles pour éclairer les décisions relatives à la gestion des parcs et des réserves de conservation de la province.

Il reconnaît l'importance de l'atténuation des répercussions écologiques négatives et il prendra les mesures nécessaires pour atténuer ces répercussions sur les activités de chasse, de pêche et de piégeage au moyen de la planification et de la gestion des parcs et des réserves de conservation de la province.

4.2.4 Trois des 11 régions sauvages de l'Ontario ne sont pas protégées contre l'exploitation forestière ou le jalonnement de claims, comme l'exige la Loi

Au cours de notre audit, nous avons constaté que trois des 11 régions sauvages de l'Ontario étaient ouvertes aux activités forestières ou minières, ce qui va à l'encontre des exigences de la *Loi sur la protection des régions sauvages*, selon lesquelles ces régions doivent être protégées dans leur état naturel. Nous avons également constaté que le ministère des Richesses naturelles n'a pas de

politique exigeant que le personnel surveille les régions sauvages.

La *Loi sur la protection des régions sauvages* ne permet pas « l'exploitation ou [...] l'utilisation des richesses naturelles » des régions sauvages de moins de 260 hectares. La superficie de chacune des 3 régions sauvages que nous avons examinées est inférieure à 260 hectares, la plus grande région couvrant 198 hectares. Ces régions sauvages ont été établies pour protéger les entités naturelles suivantes :

- **Zone sauvage Derby Lake** : Située à Kenora, la zone sauvage Derby Lake a été créée en 1964 pour protéger les anciens peuplements de pins blancs. Le ministère des Richesses naturelles a indiqué qu'il savait que cette zone était toujours ouverte à l'exploitation forestière, mais seulement après que nous lui avons posé la question en mai 2020. Une société privée était censée mener des activités d'exploitation forestière dans la zone sauvage Derby Lake en 2020, mais le Ministère a dit qu'il avait annulé les activités après avoir été informé de l'erreur par notre Bureau.
- **Zone sauvage Eighteen Mile Island** : Située à Sudbury, la zone sauvage Eighteen Mile Island a été créée en 1960 pour protéger des exemples représentatifs de couverture et de croissance forestières à des fins d'étude scientifique. Le ministère des Richesses naturelles nous a dit qu'il avait approuvé à dessein l'exploitation forestière de 50 des 195 hectares de la zone sauvage Eighteen Mile Island parce que ce site de petite taille est devenu [traduction] « redondant et inutile » lorsque le parc provincial de la Rivière-des-Français a été créé. Pourtant, le Ministère nous a également dit qu'aucune activité d'exploitation forestière ne devrait avoir lieu, car les activités de ce genre sont interdites. Cette zone sauvage était « en parfait état » lorsqu'elle a été établie, mais elle a été exploitée de 1960 à 1970. Le personnel du Ministère a déclaré qu'aucun effort n'avait

été déployé pour assurer l'intégrité de la zone. En juillet 2020, le Ministère nous a dit qu'il avait retiré cette zone des plans d'exploitation forestière actuels, mais qu'il chercherait à déréglementer cette zone sauvage à l'avenir afin de permettre l'exploitation forestière. Le Ministère est tenu de consulter le public s'il modifie officiellement cette désignation d'utilisation du sol et s'il ne peut plus déclarer le site comme zone protégée.

- **Réserve sauvage naturelle du canton de Sankey** : Située à Hearst, la Réserve sauvage naturelle du canton de Sankey a été créée en 1964 pour présenter un exemple typique de couverture forestière dans la région aux fins d'étude. D'après le Ministère, cette zone n'est plus utile du point de vue des sciences de la vie en raison de l'exploitation forestière qui a eu lieu dans les années 1960 et 1980. Au moment de notre audit, cette région sauvage n'avait pas été retirée du jalonnement de claims, mais aucun claim n'avait été jalonné. En réponse à nos questions, le ministère des Richesses naturelles a dit qu'il demanderait au ministère de l'Énergie, du Développement du Nord et des Mines de retirer les terres du jalonnement de claims.

De plus, dans un rapport publié en 2016, le ministère des Richesses naturelles soulignait que 6 des 11 régions sauvages avaient été touchées de différentes façons entre 1960 et 1997 par l'exploitation forestière, les chemins forestiers ou les carrières de gravier. Ces activités antérieures indiquent que ces zones n'ont pas été protégées par le ministère des Richesses naturelles dans le passé, comme l'exige la loi.

RECOMMANDATION 7

Afin de préserver les régions sauvages de l'Ontario dans leur état naturel, comme l'exige la *Loi sur les régions sauvages*, et de prévenir les activités non autorisées, nous recommandons que le ministère des Richesses naturelles et des

Forêts améliore ses processus de gestion des zones sauvages.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans l'immédiat, il améliorera ses processus de gestion des zones réglementées en vertu de la *Loi sur les régions sauvages*.

À plus long terme, et conformément au *Guide de planification de l'utilisation des terres de la Couronne*, le ministère des Richesses naturelles demandera conseil au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs pour savoir si les neuf régions sauvages restantes au sud de la frontière du Grand Nord contiennent des valeurs naturelles ou récréatives qui justifient la réglementation en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*. Lorsque ces régions ne justifient pas ce niveau de protection, elles seront déréglées. Dans le cas des régions sauvages du Grand Nord qui ne sont pas situées dans une zone réglementée en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, la gestion de leur zone protégée sera prise en compte dans l'aménagement du territoire communautaire futur.

4.2.5 Sur la superficie totale du parc provincial Algonquin, 65 % ne satisfait pas aux critères de déclaration de zone protégée en raison de l'exploitation forestière commerciale

Le parc provincial Algonquin, qui s'étend sur 763 000 hectares, est l'un des plus grands parcs provinciaux de l'Ontario, mais seulement le tiers du parc est déclaré comme zone protégée par le ministère de l'Environnement. Cela s'explique par

le fait que l'exploitation forestière commerciale est autorisée dans la zone « de loisirs et d'utilisation » du parc, qui couvre 498 785 hectares, soit les deux tiers du parc. Les critères nationaux ne permettent pas de déclarer une zone comme zone protégée si des activités incompatibles avec la conservation de la biodiversité, comme l'exploitation forestière commerciale, sont autorisées. Si l'ensemble du parc provincial Algonquin répondait aux critères relatifs aux zones protégées, la couverture totale des zones protégées provinciales augmenterait d'environ 0,5 %.

Le parc Algonquin est le seul parc provincial de l'Ontario où l'exploitation forestière commerciale est encore autorisée. La province a mis fin à l'exploitation forestière commerciale dans les parcs provinciaux Killarney et Quetico en 1971 et dans le parc provincial du Lac-Supérieur en 1989. Le plan de gestion du parc provincial Algonquin détermine la superficie du parc qui est ouverte à l'exploitation forestière. L'Agence de foresterie du parc Algonquin, une société d'État, gère les activités forestières dans le parc en vertu de la *Loi sur l'Agence de foresterie du parc Algonquin* et de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*.

L'Agence de foresterie du parc Algonquin a enregistré des revenus annuels moyens de 25 281 956 \$ entre 2014 et 2019. Ses dépenses annuelles moyennes durant la même période s'élevaient à 25 459 107 \$. Aux termes d'un protocole d'entente, le ministère rembourse à l'Agence les coûts engagés pour construire et entretenir les chemins forestiers intérieurs. Le remboursement annuel moyen pour la période allant de 2014 à 2019 s'élevait à plus de 1,6 million de dollars.

En vertu de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*, l'exploitation forestière commerciale dans les forêts de la Couronne doit respecter un plan de gestion forestière. Un plan décrit l'étendue, la durée et les modalités des opérations forestières tout en tenant compte des plantes et des animaux qui vivent dans la forêt ainsi que des valeurs récréatives et culturelles de la forêt.

Un plan couvre une période de 10 ans et, chaque année, une partie de la forêt est récoltée. Selon le plan actuel de gestion forestière du parc Algonquin, plus de 134 000 hectares pourront être récoltés pendant la période de 10 ans couverte par le plan.

En 2005, le ministre des Richesses naturelles a demandé au conseil d'administration de Parcs Ontario de fournir des conseils sur la façon de réduire l'empreinte écologique de l'exploitation forestière dans le parc provincial Algonquin. En 2006, le conseil d'administration a présenté au ministre des recommandations sur la façon de réduire la superficie exploitée du parc en raison de ses préoccupations concernant les répercussions de cette activité. Le conseil a également recommandé que le Ministère examine [traduction] « le rôle du parc dans le réseau des zones protégées, ses buts et objectifs, la façon dont le parc est géré, sa gouvernance et son cadre législatif ». Au moment de notre audit, ni le ministre des Richesses naturelles ni le ministre de l'Environnement n'avait entrepris cet examen.

En 2008, le ministre des Richesses naturelles a demandé aux conseils d'administration de Parcs Ontario et de l'Agence de foresterie du parc Algonquin de formuler des recommandations sur l'exploitation forestière dans le parc. Dans son rapport de 2009, le conseil a recommandé de réduire l'empreinte écologique de l'exploitation forestière en augmentant la superficie du parc protégée contre l'exploitation forestière. En réponse, en 2013, le Ministère a modifié le plan du parc visant à réduire de 96 000 hectares la superficie ouverte à l'exploitation forestière. Ce changement a fait passer de 22,1 % à 34,7 % le pourcentage du parc qui est protégé contre l'exploitation forestière.

En 2014, lorsque l'ancien commissaire à l'environnement de l'Ontario a présenté un rapport à l'Assemblée législative sur l'exploitation forestière dans le parc provincial Algonquin, le Ministère a reconnu que la réduction de la superficie ouverte à l'exploitation forestière avait « amélioré l'intégrité écologique du parc Algonquin en protégeant

mieux les importantes valeurs du parc comme les liens entre les habitats, les eaux de l'omble de fontaine, les espèces en péril et les écosystèmes sous-représentés ».

Le plan actuel de gestion du parc provincial Algonquin a été approuvé en 1998, soit il y a plus de 20 ans. La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* exige que les plans de gestion soient examinés tous les 20 ans pour déterminer si des changements sont nécessaires.

Le plan de gestion du parc Algonquin est assujéti à deux lois. La *Loi sur l'Agence de foresterie du parc Algonquin*, qui est entrée en vigueur en 1974, stipule que le plan de gestion du parc doit concilier « l'intérêt public relativement à la préservation et à l'amélioration du parc provincial Algonquin à des fins récréatives et l'intérêt public relativement à la circulation des grumes à partir de ce parc ». La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* stipule que la première priorité dans tous les aspects de la planification et de la gestion est de maintenir l'intégrité écologique. Le plan de gestion du parc provincial Algonquin a été modifié en 2013 pour accroître la zone protégée contre l'exploitation forestière et en 2017 pour permettre l'application aux chalets loués à bail.

RECOMMANDATION 8

Afin d'améliorer l'intégrité écologique du parc provincial Algonquin en augmentant la superficie protégée, nous recommandons que le ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, en consultation avec le ministre des Richesses naturelles et des Forêts :

- examine l'incidence du niveau actuel d'exploitation forestière commerciale dans le parc provincial Algonquin sur l'intégrité écologique du parc;
- modifie le plan de gestion du parc Algonquin pour mettre en oeuvre les résultats de cet examen.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale.

Une note de service conjointe de 2018 entre le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) et Parcs Ontario renferme des directives sur la façon dont le processus de planification de la gestion forestière doit satisfaire aux exigences de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* concernant le maintien de l'intégrité écologique. Une entente conclue en 2019 par le ministère de l'Environnement et le ministère des Richesses naturelles fournit une orientation en ce qui concerne les responsabilités en matière de planification et d'exploitation de la gestion forestière et la protection des valeurs des parcs.

Le ministère de l'Environnement participe activement à l'élaboration et à l'examen du plan de gestion forestière 2021-2031, notamment en affectant deux planificateurs à l'équipe de planification et un biologiste à titre de conseiller en planification pour tenir compte de son point de vue et de son mandat dans la préparation du plan de gestion forestière. Le processus de planification de la gestion forestière comprend l'évaluation d'indicateurs comme les forêts anciennes en fonction des niveaux de récolte actuels.

Le ministère de l'Environnement tiendra compte de ces recommandations à mesure qu'il continuera d'examiner et de modifier, le cas échéant, le plan de gestion du parc Algonquin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) souscrit à la recommandation de la vérificatrice

générale. Il s'engage à maintenir l'intégrité écologique du parc Algonquin en mettant en oeuvre le processus de planification de la gestion forestière et en réglementant ces activités en vertu de la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne*.

Une note de service conjointe a été diffusée en 2018 par le ministère des Richesses naturelles et Parcs Ontario confirmant que l'élaboration d'un plan de gestion forestière préparé conformément à la *Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne* satisfait aux exigences de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* pour le maintien de l'intégrité écologique.

Le ministère des Richesses naturelles élabore actuellement le Plan de gestion forestière 2021-2031 de la forêt du parc Algonquin. Conformément aux modalités de l'entente de 2019 entre les deux ministères, le personnel de Parcs Ontario fait partie de l'équipe de planification. Parcs Ontario joue un rôle prépondérant dans l'intégration des exigences du plan de gestion du parc Algonquin au plan de gestion forestière. Le ministère des Richesses naturelles collaborera avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs pour déterminer s'il y a lieu de modifier le Plan de gestion du parc Algonquin.

4.3 Les plans de gestion désuets et insuffisants empêchent le Ministère de s'acquitter de son obligation légale de préserver la biodiversité

4.3.1 Le Ministère ne se conforme pas à la Loi, car il ne remplace pas les plans de gestion désuets en temps opportun

Il est ressorti de notre audit que le ministère de l'Environnement n'avait pas remplacé 78 (86 %) des 91 plans de gestion qui, selon lui, devaient être remplacés dans les délais prescrits. Les lignes

directrices stipulent qu'après avoir déterminé qu'un plan doit être remplacé, le Ministère doit approuver le plan de remplacement dans un délai de trois à cinq ans, selon sa complexité. Si ces plans ne sont pas remplacés en temps opportun, les parcs provinciaux et les réserves de conservation pourraient ne pas répondre efficacement aux menaces pour les entités naturelles des parcs ni refléter l'objectif de faire de l'intégrité écologique la priorité numéro un.

De 2007 à 2019, le ministère de l'Environnement a examiné les plans pour 219 parcs provinciaux et 109 réserves de conservation et a déterminé que 122 d'entre eux devaient être remplacés ou modifiés (voir la **figure 12**). Sur ces 122 plans, 114 (93 %) étaient antérieurs à la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, qui a fait de l'intégrité écologique la priorité numéro un. Par exemple :

- En 2011, le Ministère a déterminé que le plan de gestion de 1978 pour le parc provincial Wasaga Beach devait être remplacé afin de mieux tenir compte, entre autres, des répercussions des activités récréatives. Toutefois, le plan n'avait toujours pas été remplacé au moment de notre audit. Le parc possède d'importantes entités naturelles,

comme la plus longue plage d'eau douce au monde, les plus vastes dunes paraboliques en Ontario et des communautés végétales distinctes. Il protège également un certain nombre d'espèces en péril, comme le pluvier siffleur, un oiseau de rivage en danger, et leurs habitats. En 2018, 1,7 million de visiteurs ont utilisé les plages du parc et les sentiers de randonnée pédestre ouverts toute l'année.

- En 2013, le Ministère a déterminé que le plan de gestion de 1990 pour le parc provincial Awenda devait être remplacé. Awenda abrite des espèces en péril, comme la paruline du Canada, l'aigle à tête blanche et la couleuvre à nez plat. Les plus grandes menaces qui pèsent sur la couleuvre à nez plat sont la perte d'habitat et les dommages accidentels ou le comportement hostile des gens envers les couleuvres. En 2018, Awenda a accueilli un peu moins de 149 000 visiteurs. Awenda serait un refuge idéal pour la couleuvre à nez plat, mais son plan de gestion n'a aucune directive précise pour maintenir ou récupérer les espèces menacées. Lors de notre visite à Awenda, le personnel du parc nous a dit que deux couleuvres à nez plat avaient

Figure 12 : Résultat de l'examen des plans de gestion des parcs provinciaux et des réserves de conservation par le ministère de l'Environnement, 2007-2019

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

	Description	Nombre de plans	% du total
Remplacement	Le plan n'est plus pertinent, efficace ou à jour et nécessite des changements importants pour que la zone protégée soit gérée de façon efficace.	91	26
Modification	Certains éléments du plan existant doivent être révisés pour tenir compte de l'évolution des conditions, comme les nouvelles menaces ou les activités autorisées. Ces révisions nécessitent un changement de politique.	31	9
Mise à jour administrative	Des révisions sont nécessaires pour clarifier, corriger et mettre à jour le plan afin de le rendre pertinent, efficace et à jour. Les changements n'entraînent pas de modifications de la politique de gestion de la zone protégée. Par exemple, pour corriger des erreurs d'orthographe ou des inexactitudes dans la description du site ou pour mettre à jour les cartes.	193	56
Statu quo	Le plan actuel demeure pertinent, efficace et à jour. Aucun changement n'est requis pour poursuivre la gestion de la zone protégée.	32	9
Total		347	100

récemment été trouvées mortes sur les routes du parc. Le personnel du parc a dit qu'il se préparait à installer des panneaux pour que les visiteurs soient vigilants et évitent les couleuvres sur la route.

Le Ministère priorise l'élaboration, l'examen et le remplacement des plans de gestion en fonction d'un ensemble de critères. Les critères comprennent la question de savoir si le plan actuel a une incidence sur la capacité du Ministère de maintenir l'intégrité écologique et s'il existe de nouvelles menaces ou pressions, comme un nouvel aménagement adjacent à la zone protégée ou l'établissement d'espèces envahissantes, dont le plan désuet ne traite pas suffisamment. Le personnel du Ministère nous a dit que les bureaux régionaux ne disposaient pas d'un effectif suffisant pour élaborer, examiner et remplacer efficacement les plans de gestion, au besoin (voir la **section 4.1.1**). Au moment de notre audit, chaque planificateur en aménagement de parcs avait entre 4 et 29 plans de gestion désuets ou déficients à remplacer (voir la **figure 9**). Cette variabilité est en partie attribuable au nombre élevé de parcs provinciaux et de réserves de conservation dans les deux zones de parcs du nord.

Nous avons également constaté que le Ministère ne rendait pas publics les résultats de son examen des plans de gestion. La Loi exige que le Ministère affiche les résultats des examens des plans de gestion dans le Registre environnemental ou par d'autres moyens appropriés. Le personnel du Ministère nous a dit qu'il avait demandé en 2016 à afficher les résultats des examens dans le Registre environnemental, mais qu'il n'avait pas reçu l'autorisation de le faire.

4.3.2 Des plans de gestion pour 17 parcs sont en place depuis plus de 20 ans, mais le ministère de l'Environnement ne les a pas examinés

Le ministère de l'Environnement n'a pas examiné les plans de 17 parcs provinciaux qui sont en place depuis plus de 20 ans, comme l'exige la *Loi*

de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation (la Loi). Nous avons relevé les exemples suivants :

- Le plan de gestion du parc provincial Opeongo River a été élaboré en 1985 à titre de plan provisoire et n'a pas été examiné depuis. La rivière Opeongo prend sa source dans la partie sud-est du parc provincial Algonquin et sert de couloir protégé pour les espèces aquatiques telles que le touladi. Le plan, qui est antérieur à la Loi, ne contient aucun détail sur les priorités, les buts ou les objectifs de la zone protégée et s'appuie principalement sur l'information recueillie à la fin des années 1970. De plus, le plan ne fait aucune mention des espèces en péril ou envahissantes
- Le plan de gestion du parc provincial Windigo Point n'a pas été examiné depuis son achèvement en 1989. La pointe Windigo, située sur le lac Seul, au nord-ouest de Sioux Lookout, abrite un vaste peuplement de pins rouges qui est important, car il se trouve à l'extrémité nord de l'aire de distribution de cette espèce. Le peuplement de pins rouges offre un habitat rare et diversifié qui aide à maintenir la biodiversité de la région. Le plan provisoire existant, qui remonte à plus de 30 ans, stipule qu'il ne vise pas à remplacer un plan complet de gestion du parc. En outre, le plan s'appuie sur des renseignements qui remontent aussi loin que 1948. De plus, le plan ne fait aucune mention des espèces en péril ou envahissantes.

Le Ministère nous a dit ce qui suit à propos des 17 parcs provinciaux qui n'ont pas été examinés depuis plus de 20 ans :

- Le personnel examine actuellement six d'entre eux (parcs provinciaux Fairbank, de la Rivière-des-Français, Gibson River, Opeongo River, Springwater et Windigo Point) ou commencera à les examiner en 2020. Le Ministère nous a dit qu'il faut de trois à six mois pour examiner un plan.

- Il a reporté l'examen de six plans en raison de revendications territoriales ou de négociations avec les Autochtones, car l'issue de ces discussions pourrait avoir une incidence sur ces parcs (parcs provinciaux Algonquin, Bon Echo, de la Rivière-Mattawa, de la Rivière-des-Outaouais, Samuel de Champlain et Upper Madawaska River).
- Il a commencé à remplacer quatre des plans (parcs provinciaux du Lac-Supérieur, Michipicoten Island, Michipicoten et Montreal River).
- Il n'examinera pas le plan de gestion du parc provincial Puff Island, situé sur une île du lac Supérieur, car le Ministère est en voie de le transférer au gouvernement fédéral pour qu'il soit intégré à une aire marine de conservation nationale.

4.3.3 Douze zones protégées n'ont pas de plan de gestion; la Loi a été modifiée pour supprimer le délai d'élaboration

Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas de plans de gestion pour neuf parcs provinciaux et trois réserves de conservation. En moyenne, les zones protégées ont été établies il y a près de neuf ans. La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* exige que le ministère de l'Environnement élabore un plan de gestion pour chaque parc provincial et réserve de conservation. À l'heure actuelle, la Loi ne précise pas quand le plan doit être élaboré. Toutefois, avant les modifications apportées à la Loi en 2012, qui prolongeaient ou éliminaient un certain nombre de délais, le Ministère devait élaborer des plans dans les cinq ans suivant l'établissement d'un parc provincial ou d'une réserve de conservation. Or, 10 des 12 zones protégées ont été créées il y a plus de cinq ans.

Le Ministère nous a dit qu'en l'absence de plans de gestion, les zones protégées sont gérées conformément aux orientations énoncées dans les politiques de planification et de gestion de Parcs

Ontario ou dans la politique sur les réserves de conservation, ainsi qu'aux exigences de la Loi. Bien que ces zones protégées bénéficient des protections générales prévues par la Loi, l'absence de plans de gestion signifie que le Ministère n'a pas spécifié de mesures précises à prendre pour protéger les entités naturelles de chaque site. L'absence de plans signifie également qu'il y a moins de responsabilisation des pouvoirs publics concernant la gestion de ces zones. Par exemple :

- La réserve de conservation Conroys Marsh dans le comté de Renfrew, qui s'étend sur 2 049 hectares, est réglementée sans plan depuis 17 ans. Cette réserve renferme des terres marécageuses d'importance provinciale qui constitue un habitat pour trois espèces de sauvagines en péril et un refuge pour les chevreuils en hiver. Le Ministère a déterminé que la qualité de l'eau et les espèces envahissantes constituaient des problèmes de gestion dans la région environnante en 2003, mais sans plan de gestion, il n'y a aucun moyen de savoir si ni comment l'on s'attaque à ces problèmes dans la réserve de conservation Conroys Marsh. Le ministère de l'Environnement n'a pas pu expliquer pourquoi il n'y avait pas de plan pour cette zone protégée, mais il nous a dit qu'il prioriserait la planification pour cette zone, qui relevait auparavant du ministère des Richesses naturelles, mais dont la responsabilité lui a été transférée en 2019.
- Le parc provincial Cedar Creek, situé à 10 kilomètres à l'ouest de Kingston, a été établi en 2014. Il s'agit de la limite nord de la forêt caducifoliée de l'Est d'Amérique du Nord, qui abrite les plus grandes concentrations d'animaux sauvages rares et en péril au Canada.

Les plans de gestion des 10 autres zones protégées (les parcs provinciaux Long Swamp Fen de Brockville, Queen Elizabeth the Queen Mother Mnidoo Mnising et Strawberry Island, les réserves de conservation des rives et des

îles de la baie Géorgienne nord et Shakespeare Forest, et cinq zones protégées dédiées dans la zone d'aménagement du territoire pour la forêt Whitefeather) en étaient à différentes étapes d'élaboration au moment de notre audit.

RECOMMANDATION 9

Pour que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) respecte ses obligations en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, nous recommandons que le ministère de l'Environnement :

- élabore une stratégie pour mettre en place des plans de gestion à jour pour les réserves de conservation et les parcs provinciaux réglementés;
- mette en oeuvre la stratégie.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le ministère de l'Environnement reconnaît l'importance des constatations de la vérificatrice générale, de même que le temps et les ressources nécessaires pour mettre en place des plans de gestion à jour pour les parcs provinciaux et réserves de conservation réglementés.

Le ministère de l'Environnement examinera des façons de simplifier et d'accélérer le processus de planification, tout en respectant toutes les exigences législatives et les orientations stratégiques et en répondant aux demandes de participation des collectivités et des intervenants autochtones, afin que les parcs provinciaux et les réserves de conservation disposent de plans de gestion à jour.

Le ministère de l'Environnement mettra en oeuvre un processus d'examen des plans

de gestion et un modèle de priorisation de la planification afin d'évaluer et de comparer les besoins en matière de planification pour bien concentrer ses efforts et disposer de plans de gestion à jour pour les parcs provinciaux et les réserves de conservation.

4.4. La création d'autres zones protégées n'est pas une priorité provinciale

4.4.1 L'Ontario n'atteint pas ses propres objectifs en matière de protection; il n'a pas de plan pour protéger davantage de terres

La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* exige du ministère de l'Environnement qu'il protège de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui comprend les meilleurs exemples des écosystèmes de l'Ontario et des éléments importants du patrimoine naturel de la province. Notre audit a révélé que l'Ontario n'atteignait pas la plupart de ses objectifs de protection de la biodiversité en 2011, dernière année où le ministère des Richesses naturelles a rendu compte publiquement de ses progrès dans son *Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario*, et qu'il avait fait peu de progrès depuis (voir la **figure 13**). Les objectifs ont été fixés pour la première fois en 1978 et n'ont été modifiés que légèrement depuis pour intégrer les nouveaux renseignements disponibles sur les zones naturelles de l'Ontario.

Le Ministère n'a pas non plus élaboré de plan pour élargir le réseau de zones protégées en Ontario afin d'atteindre ces objectifs. Au moment de notre audit, le Ministère s'était fixé comme objectif de [traduction] « continuer, lorsque le financement et les possibilités le permettent, d'élargir la superficie des terres réglementées comme parc provincial ou réserve de conservation ». Toutefois, le Ministère a décrit à l'interne son approche actuelle comme « ad hoc ».

Figure 13 : Atteinte, à l'échelle de la province, des objectifs de protection de la biodiversité de l'Ontario

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

Objectif	Description	Degré de réalisation		Nombre de changements
		2011	Mai 2020	
Objectifs selon les catégories de parcs provinciaux				
Un parc sauvage ¹ dans chacune des 14 écorégions ²	<ul style="list-style-type: none"> Chaque parc sauvage doit avoir une superficie d'au moins 50 000 hectares Tous les parcs sauvages doivent avoir une superficie moyenne de 100 000 hectares 	9 sur 14	9 sur 14	0
Au moins une zone sauvage dans chacune des 14 écorégions	Les zones sauvages des autres catégories de parcs doivent avoir une superficie allant de 2 000 à 50 000 hectares.	4 sur 14	6 sur 14	2
Un seul environnement naturel ³ dans chacun des 71 écodistricts ⁴	Chaque parc naturel doit avoir une superficie d'au moins 2 000 hectares.	46 sur 71	46 sur 71	0
Au moins un parc de voies navigables ⁵ dans chacun des 71 écodistricts	Les limites doivent être situées à l'intérieur des terres à une distance d'au moins 200 mètres de la ligne des hautes eaux.	47 sur 71	47 sur 71	0
Objectif fondé sur la représentation des sciences de la vie⁶ dans les parcs provinciaux				
Au moins 1 % ou 50 hectares des combinaisons de reliefs et de végétation d'origine naturelle dans les zones protégées de chacun des 71 écodistricts	Représentation élevée (70 % à 99 %)	22 sur 71	25 sur 71	3
	Représentation moyenne (35 % à 69 %)	25 sur 71	26 sur 71	1
	Représentation faible (0 % à 34 %)	24 sur 71	20 sur 71	(4)

1. Les parcs provinciaux sont classés par type ou par catégorie en fonction de leur taille et de leur raison d'être. Les parcs sauvages sont plus grands; les visiteurs se déplacent généralement à pied ou en canot et n'ont que peu ou pas d'impact sur la zone. Les autres catégories de parcs provinciaux comprennent les parcs du patrimoine culturel, les parcs de conservation des milieux naturels, les réserves naturelles, les parcs de loisirs et les parcs de voies navigables.
2. Les écorégions sont de grandes zones à l'intérieur des écozones définies par leurs conditions environnementales comme le climat, le relief et les caractéristiques du sol. La province compte 14 écorégions.
3. Chaque parc provincial est divisé en zones qui déterminent les activités autorisées. Les zones sauvages sont des secteurs des parcs provinciaux où des activités récréatives limitées sont autorisées, de sorte que les processus écologiques naturels peuvent se dérouler largement à l'abri de l'impact des activités humaines.
4. Les écodistricts sont de petites zones des écorégions qui sont définies par un certain ensemble de caractéristiques, y compris le sous-sol rocheux et la topographie, qui jouent un rôle important dans la détermination de la végétation. La province compte 71 écodistricts.
5. Les parcs de conservation des milieux naturels reflètent les paysages et les caractéristiques particulières de la région où ils sont situés et offrent des possibilités d'activités telles que la natation et le camping.
6. L'objectif de représentation des sciences de la vie vise à assurer la protection des meilleurs exemples des écosystèmes de l'Ontario. Toutes les combinaisons de reliefs (sol et roches) et de végétation (plantes) d'origine naturelle dans chaque partie de la province devraient être présentes au moins à un niveau minimal dans les zones protégées. Cet objectif suppose que les combinaisons de reliefs et de végétation sont typiques des écosystèmes qui représentent toutes les zones naturelles.

La **figure 13** montre également que, même si les objectifs fixés pour la première fois en 1978 établissaient le nombre, la taille et la répartition souhaités par le Ministère de certains types de parcs provinciaux, ainsi que les superficies minimales locales nécessaires pour protéger les meilleurs exemples des écosystèmes de l'Ontario, ils n'établissaient pas de cible provinciale quant à la superficie que le Ministère entendait protéger. À l'heure actuelle, les zones protégées occupent

10,7 % de la superficie de la province. De plus, en 2019-2020, le Ministère a déterminé qu'un indicateur de rendement clé consistait à avoir 9,79 millions d'hectares de parcs provinciaux et de réserves de conservation d'ici 2021, mais cette superficie est la même qu'à l'heure actuelle. Le Ministère n'a pas établi d'objectif régional à l'échelle de la province après 2021.

Notre sondage auprès d'autres administrations canadiennes a révélé que certaines d'entre elles

avaient établi des objectifs régionaux à l'échelle de la province ou établi des plans pour élargir leur réseau de zones protégées. Par exemple :

- Le gouvernement fédéral et 8 des 12 autres provinces et territoires du Canada (à l'exclusion de Terre-Neuve-et-Labrador et des 3 territoires) ont adopté des objectifs régionaux à long terme afin d'élargir leurs réseaux de zones protégées. La Colombie-Britannique avait pour objectif de protéger 17 % de la superficie terrestre, tandis que l'objectif du Manitoba était de protéger 12 % des régions naturelles avant une date non précisée. Au moment de notre audit, la Colombie-Britannique et le Manitoba avaient protégé respectivement 19,5 % et 11 % de la superficie terrestre (voir la **figure 8**).
- Le Québec et les Territoires du Nord-Ouest prévoyaient agrandir leurs zones protégées. Le *Plan Nord* du Québec accorde la priorité au développement continu de nouvelles zones protégées, y compris la protection de 50 % des terres au nord du 49^e parallèle d'ici 2035. Les Territoires du Nord-Ouest utilisent des plans de travail quinquennaux pour définir les mesures de conservation à prendre à court terme. Leur plan de travail quinquennal actuel accorde la priorité à l'achèvement de la planification et de la prise de décisions pour sept zones protégées déjà identifiées et à l'amélioration du processus actuellement utilisé pour désigner de nouvelles zones à protéger afin d'assurer la représentation de la biodiversité. Au moment de notre audit, les Territoires du Nord-Ouest avaient protégé 15,8 % de leur territoire (voir la **figure 8**).

En 2017, le ministère des Richesses naturelles a élaboré un plan interne provisoire pour donner suite à son engagement à contribuer à l'objectif national de 17 % de zones protégées au Canada d'ici 2020. Le plan, qui n'a pas été achevé, reconnaissait que la province pouvait réaliser des « gains modestes dans les zones protégées » en tenant compte des zones existantes et en cernant

les possibilités sur les terres de la Couronne ou les terrains privés. À l'exclusion des zones protégées, la province contrôle plus de 83 millions d'hectares de terres de la Couronne, qui comprennent des paysages diversifiés pouvant accueillir un large éventail d'espèces et d'habitats. Toutefois, selon la documentation interne du ministère des Richesses naturelles, [traduction] « il n'existe pas de programme explicite pour réexaminer l'utilisation actuelle des terres de la Couronne en faveur de la protection ».

RECOMMANDATION 10

Pour atteindre l'objectif de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, qui est de protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, en collaboration avec le ministère des Richesses naturelles et des Forêts :

- établisse un objectif à long terme assorti de délais en vue d'élargir ses zones protégées;
- élabore une stratégie à long terme décrivant les mesures précises que les ministères prendront pour atteindre leurs objectifs;
- mette le programme en oeuvre;
- rende compte publiquement des progrès réalisés dans la mise en oeuvre de cette stratégie dans un rapport annuel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il concentrera ses efforts à court terme sur la détermination d'un plan de travail pour élargir le réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation. Il continuera de collaborer avec le ministère des Richesses naturelles et des

Forêts pour examiner les possibilités d'élargir le réseau des zones protégées à l'aide des critères de sélection et de conception du ministère de l'Environnement pour les zones protégées. Il rendra compte publiquement des progrès réalisés dans l'expansion du réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation.

4.4.2 L'Ontario a ajouté seulement 3 007 hectares, soit 0,003 % de la superficie de la province, aux zones protégées au cours des cinq dernières années

Au cours des cinq dernières années, la province a ajouté seulement 3 007 hectares, soit 0,003 % de la superficie de son territoire, à son réseau de zones protégées. Un seul nouveau parc provincial – le parc provincial Long Swamp Fen de Brockville, qui s'étend sur 174 hectares – a été créé au cours de cette période à partir de terres fournies par Conservation de la nature Canada, un organisme de conservation sans but lucratif. Les 2 833 hectares restants, soit 93 % de l'ajout, provenaient d'élargissements ou de modifications des limites de 17 réserves de conservation et parcs provinciaux existants. Aucune zone protégée n'a été ajoutée depuis 2017.

Au cours des 20 dernières années, 3 623 697 hectares – soit 3,4 % de la superficie terrestre de l'Ontario – ont été ajoutés au réseau de zones protégées de l'Ontario. La majorité de ces terres (2 310 454 hectares ou 64 %) ont été ajoutées entre 2000 et 2006 (voir la **figure 3**), immédiatement après la création de la Stratégie d'aménagement du territoire pour le Patrimoine vital de l'Ontario en 1999. Le ministère des Richesses naturelles a mené à bien l'initiative *Patrimoine vital de l'Ontario* afin de contribuer à la santé à long terme des richesses naturelles de l'Ontario dans la partie centrale de la province, ce qui a donné lieu à la plus grande expansion du réseau de zones protégées dans l'histoire de l'Ontario. De plus, 1 281 486 hectares (soit 35,4 % des terres ajoutées au cours

des 20 dernières années) ont été ajoutés entre 2011 et 2014, ce qui comprend 1 229 451 hectares de zones protégées dédiées dans le Grand Nord après l'adoption de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, qui est entrée en vigueur en 2011.

Notre examen d'un échantillon de plans de gestion des parcs provinciaux et des réserves de conservation a révélé que 60 % des plans traitaient de l'acquisition future de terres pour élargir les limites de la réserve ou du parc existant. Trente-cinq pour cent des plans que nous avons examinés indiquaient explicitement des terrains que le ministère de l'Environnement pourrait acquérir. Par exemple, le plan de gestion du parc provincial Sandbanks établit la nécessité d'acquérir des propriétés privées, comme des maisons situées à l'intérieur des limites du parc même, afin de maintenir plus efficacement l'intégrité écologique. Il est préférable de préserver l'intégralité d'une zone protégée.

En 2019, le ministère de l'Environnement a proposé de protéger 197 835 hectares de terres de la Couronne en créant de nouveaux parcs provinciaux et de nouvelles réserves de conservation ou en élargissant les réserves et parcs existants. Près de 178 000 hectares de ces terres ont été désignés protégés pour la première fois dans le cadre de l'initiative Patrimoine vital de l'Ontario en 1999. La proposition de 2019 incluait 34 parcs provinciaux et réserves de conservation recommandés et 899 parcelles de terrain additionnelles dans 152 sites du Sud et du Centre de l'Ontario. Les zones protégées de ces sites permettraient de protéger :

- 74 espèces différentes en péril;
- des parties de 24 aires d'oiseaux importantes;
- des parties de trois sites Ramsar (terres marécageuses importantes reconnues à l'échelle internationale);
- 212 parcelles dans les réserves de biosphère (zones naturelles internationalement reconnues);
- des parties de 219 terres marécageuses d'importance provinciale;
- 347 zones d'intérêt naturel et scientifique.

Le ministère de l'Environnement nous a informés qu'il n'avait pas assuré la protection de ces sites parce qu'il ne disposait pas du personnel (voir la **section 4.6.2**) ni des fonds nécessaires pour mener à bien le processus de réglementation, qui englobe la recherche de titres, l'assurance que les sites sont fermés au jalonnement des claims et à l'exploitation forestière, la consultation des collectivités autochtones touchées et la tenue de consultations publiques. Le Ministère estimait qu'il lui faudrait jusqu'à 23 équivalents temps plein par année sur une période de 4 ans pour achever le processus de protection officielle de ces sites. Selon le personnel du Ministère que nous avons interviewé, il faudrait une grande initiative comme l'initiative Patrimoine vital de l'Ontario en 1999 (un processus d'aménagement du territoire à grande échelle qui était une priorité du gouvernement) pour faire des progrès importants dans l'élargissement du réseau de zones protégées.

4.4.3 Les acquisitions de terrains ont cessé après la réduction du budget annuel, qui est passé de 500 000 \$ à 1 000 \$

Nous avons appris que le ministère de l'Environnement consacrait 1 000 \$ par an à l'acquisition de terres. Entre 2009 et 2012, le ministère des Richesses naturelles a affecté 500 000 \$ par an à l'acquisition de terrains à protéger. Toutefois, à compter de 2012-2013, le financement est tombé à 1 000 \$ par an, car les fonds ont été réaffectés à d'autres besoins en infrastructure. En 2018, le budget de l'Ontario prévoyait un engagement de 15 millions de dollars sur trois ans pour préserver le patrimoine naturel, mais ce poste budgétaire n'a pas été mis en oeuvre.

Ces fonds serviraient à acheter des propriétés, ainsi qu'à payer des frais administratifs tels que les frais juridiques et les coûts d'arpentage. Même lorsque le Ministère reçoit des dons de terres de propriétaires fonciers privés ou d'organismes de conservation, il engage en moyenne 60 000 \$ en

frais juridiques, en frais d'arpentage et en autres coûts pour le transfert des terres à la province.

En revanche, Parcs Canada dispose d'un fonds réservé d'un montant de base annuel de 10 millions de dollars pour acquérir des terres afin de créer ou d'agrandir un parc national. De même, l'Île-du-Prince-Édouard dispose d'un fonds annuel de 300 000 \$ pour acheter des terres à des fins de conservation. Aux États-Unis, la Floride dépense en moyenne plus de 160 millions de dollars américains par an pour acquérir des terres à des fins de conservation depuis 2001. Les aires protégées et de conservation couvrent 29 % de l'État, l'objectif étant de 35 %.

RECOMMANDATION 11

Pour que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) réalise des progrès concrets afin d'assurer la conformité à la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* en planifiant un réseau de zones protégées qui conserve la nature en préservant la biodiversité de l'Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Environnement :

- évalue les ressources financières nécessaires à la mise en oeuvre des mesures décrites dans une stratégie à long terme d'expansion des zones protégées, de la façon décrite dans la **recommandation 10**;
- affecte ces ressources.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Dans les limites budgétaires et de dotation, le ministère de l'Environnement :

- évaluera les ressources nécessaires à la protection permanente d'un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation;

- affectera les ressources nécessaires à la planification d'un réseau de zones protégées qui contribue à préserver la nature et la biodiversité riche de l'Ontario.

4.4.4 La biodiversité est plus à risque dans le Sud de l'Ontario, mais seulement 0,6 % des terres y sont protégées

Le Sud de l'Ontario, dans l'écozone des plaines à forêts mixtes au sud de la zone visée (voir la **figure 2**), est la partie la plus diversifiée sur le plan biologique du Canada, mais sa biodiversité est l'une des plus à risque, car cette région est densément peuplée. La Loi exige que le réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation comprenne des écosystèmes représentatifs de toutes les régions naturelles de l'Ontario. Au moment de notre audit, les parcs provinciaux et les réserves de conservation couvraient 60 848 hectares, soit seulement 0,4 % de cette partie de l'Ontario. Si l'on ajoute les zones protégées gérées par Parcs Canada et d'autres zones, la couverture passe à seulement 0,6 % ou 78 707 hectares.

L'écozone des plaines à forêts mixtes, qui est la plus petite et la plus densément peuplée de l'Ontario, comprend des caractéristiques importantes comme l'escarpement du Niagara, la moraine d'Oak Ridges, l'axe Frontenac et les seules forêts caroliniennes (caducifoliées) restantes au Canada. Elle renferme des habitats rares comme les

prairies à herbes hautes, les savanes et les alvars, et elle abrite des espèces en péril introuvables ailleurs dans la province, comme la salamandre de Jefferson, la couleuvre à petite tête, l'effraie des clochers et le trille à pédoncule incliné. Les régions côtières à proximité des Grands Lacs offrent aussi des escales aux oiseaux migrateurs et aux monarches.

Les grands centres urbains du Sud de l'Ontario créent également des exigences en matière d'activités récréatives. Toutefois, il n'y a que quatre parcs provinciaux en exploitation avec des terrains de camping et six parcs provinciaux non exploités avec des sentiers de randonnée pédestre situés dans un rayon de 100 kilomètres de la ville de Toronto. En 2020, le nombre de visiteurs dans les parcs provinciaux de l'Ontario a augmenté, car les responsables de la santé publique ont encouragé les gens à passer du temps à l'extérieur, où les risques de contracter la COVID-19 sont relativement faibles (voir la **section 2.3.4**). Même les parcs plus éloignés des grands centres urbains ont reçu plus de visiteurs en 2020. Par exemple, lors de notre visite au parc provincial Lion's Head, qui est situé à plus de 250 kilomètres de Toronto, nous avons observé de grandes foules de visiteurs qui dépassaient la capacité de stationnement.

Le ministère de l'Environnement mesure le degré de protection de la biodiversité en comparant la superficie occupée par toutes les combinaisons naturelles de reliefs (roches/sol) et de végétation

Figure 14 : Atteinte de l'objectif de représentation en sciences de la vie* pour les 71 écodistricts selon l'écozone, en mai 2020

Source des données : Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs

	Basses terres de la baie d'Hudson		Bouclier ontarien		Plaines à forêts mixtes	
	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%	N ^{bre}	%
Représentation élevée (70 % à 99 %)	3 sur 6	50	22 sur 43	51	0 sur 22	0
Représentation moyenne (35 % à 69 %)	0 sur 6	0	19 sur 43	44	7 sur 22	32
Représentation faible (0 % à 34 %)	3 sur 6	50	2 sur 43	5	15 sur 22	68

* L'objectif de représentation des sciences de la vie vise à assurer la protection des meilleurs exemples des écosystèmes de l'Ontario. Toutes les combinaisons de reliefs (sol et roches) et de végétation (plantes) d'origine naturelle dans chaque partie de la province devraient être présentes au moins à un niveau minimal dans les zones protégées. Cet objectif suppose que les combinaisons de reliefs et de végétation sont typiques des écosystèmes qui représentent toutes les zones naturelles.

(plantes) à une norme minimale à l'échelle de la province (voir la **figure 14**). Les 3 écozones de la province sont divisées en 71 écodistricts, qui servent à mesurer les progrès du Ministère vers l'atteinte de cette norme minimale. Dans plus des deux tiers (15 sur 22) des écodistricts du Sud de l'Ontario, moins de 35 % des combinaisons relief-végétation naturelles nécessaires pour satisfaire aux normes minimales étaient protégées. Deux facteurs rendent difficile l'établissement d'un réseau représentatif de zones protégées dans le Sud de l'Ontario : 1) l'absence de terres de la Couronne pouvant être redésignées zones protégées, et 2) la rareté relative de vastes étendues d'habitats naturels non protégés (appartenant à des intérêts publics ou privés) qui peuvent être considérés comme des zones protégées.

Plus de 90 % des terres du Sud de l'Ontario appartiennent à des intérêts privés. Par conséquent, le ministère de l'Environnement pourrait devoir soit acheter des terres, soit acquérir des terres par d'autres méthodes, comme des dons, afin d'accroître la couverture des zones protégées dans le Sud de l'Ontario pour satisfaire à l'exigence de la Loi de protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui aident à préserver la biodiversité de l'Ontario. Comme il est mentionné à la **section 4.3.3**, le budget annuel d'acquisition de terrains du Ministère est de seulement 1 000 \$ et est donc insuffisant pour acquérir des terrains.

Dans son cadre et son plan d'action de 1997 pour les parcs et les zones protégées, le ministère des Richesses naturelles a déclaré que la protection d'exemples de toutes les entités naturelles de l'Ontario, particulièrement dans les zones habitées de la province, nécessiterait l'aide d'autres parties. Par le passé, la province s'est associée à des organismes de conservation pour protéger les terres privées dans le Sud de l'Ontario. Par exemple, en 2000, le ministère des Richesses naturelles s'est associé à Conservation de la nature Canada pour acquérir des terres dans le Sud-Ouest de l'Ontario, ce qui a mené à la création du parc provincial Clear

Creek Forest en 2014. Au moment de notre audit, le ministère de l'Environnement n'avait pas conclu de partenariats semblables, même si certains groupes de conservation avaient repéré des sites pouvant être protégés. Par exemple, l'initiative conjointe South Shore vise à protéger la pointe Ostrander et la réserve faunique provinciale de la pointe Petre comme réserve de conservation. La région de la pointe Ostrander, située à l'extrémité sud du comté de Prince Edward, sur la rive nord du lac Ontario, est une importante halte migratoire pour les oiseaux.

De plus, dans son cadre et son plan d'action de 1997 pour les parcs et les zones protégées, le ministère des Richesses naturelles a déclaré qu'il pourrait être nécessaire de restaurer les terres dégradées afin de préserver la biodiversité. Le ministère de l'Environnement nous a dit que ce document est toujours pertinent pour les zones protégées, mais qu'il n'avait pas été mis à jour. La protection des habitats naturels sur les terres de la Couronne existantes, l'acquisition d'autres terres à des fins de protection et le partenariat avec d'autres parties pour protéger d'autres zones naturelles sont autant de stratégies viables pour accroître le réseau de zones protégées dans le Sud de l'Ontario. À cela s'ajoute la collaboration avec d'autres parties, y compris les propriétaires fonciers qui sont disposés à entreprendre des travaux de restauration écologique sur d'autres terres en vue de leur inclusion éventuelle dans le réseau de zones protégées de l'Ontario. Les zones adjacentes aux zones protégées existantes et aux écodistricts où il y a peu de zones protégées seraient des zones prioritaires pour la mise en oeuvre de projets de restauration écologique. Par exemple, nous avons observé la restauration des terres agricoles dans le parc provincial Pretty River Valley en permettant une nouvelle naturalisation sur ce site situé au sommet de l'escarpement du Niagara, près de Collingwood. Nous avons également observé des preuves des efforts déployés pour restaurer les terres agricoles dans le parc provincial Sandbanks et rétablir le type de couverture forestière et végétale qui existait avant le peuplement européen

de la région. Nous avons observé des plantations à grande échelle d'arbres résineux, des plantations à plus petite échelle d'arbres feuillus et certaines très petites zones où des noyers cendrés en voie de disparition avaient été plantés.

RECOMMANDATION 12

Pour qu'il puisse s'acquitter de sa responsabilité en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* de protéger de façon permanente les écosystèmes représentatifs de toutes les régions naturelles de l'Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, dans le cadre de l'élaboration de sa stratégie à long terme relative aux zones protégées (voir la **recommandation 10**), prenne des mesures visant expressément à accroître la couverture des zones protégées dans le Sud de l'Ontario, par exemple en concluant des partenariats avec des organismes de conservation qui peuvent aider à établir et à gérer des zones protégées et à restaurer les habitats dégradés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Le ministère de l'Environnement reconnaît l'importance d'accroître la couverture des zones protégées dans le Sud de l'Ontario et il s'efforcera de collaborer avec des organismes partenaires de la région, dont Conservation de la nature Canada, l'Ontario Land Trust Alliance et d'autres organismes voués à la conservation, afin de trouver des occasions d'établir, d'agrandir et de gérer les zones protégées et de restaurer les habitats dégradés.

4.4.5 Les zones clés pour la biodiversité ne sont pas utilisées pour désigner les zones à protéger

La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* exige du ministère de l'Environnement qu'il protège de façon permanente un réseau de zones protégées qui préservera la biodiversité en Ontario. Toutefois, notre audit a révélé que le ministère de l'Environnement ne tient pas compte des zones clés connues pour la biodiversité afin de désigner les zones à protéger (les critères de ses objectifs de protection sont énoncés à la **figure 5**).

En 2016, l'Union internationale pour la conservation de la nature a publié un standard mondial pour la désignation des zones clés pour la biodiversité qu'il faudrait envisager de protéger. Cette organisation se compose de 1 400 représentants d'organismes gouvernementaux, de groupes sans but lucratif, de groupes autochtones, d'établissements scientifiques et universitaires ainsi que d'associations professionnelles. Elle recueille et analyse des données et fournit des conseils sur la conservation de la nature. Le standard relatif à la biodiversité comporte cinq principaux critères fondés sur des données empiriques :

- les espèces et écosystèmes menacés;
- les espèces et écosystèmes qui se trouvent dans une zone géographique limitée;
- l'intégrité écologique;
- les sites qui soutiennent des processus biologiques importants tels que la reproduction, l'alimentation et la migration;
- les sites irremplaçables et importants pour la survie continue des espèces.

La désignation des zones clés pour la biodiversité s'appuie sur les travaux déjà effectués pour désigner les zones importantes selon d'autres normes acceptées. Par exemple, les scientifiques des Études d'Oiseaux Canada évaluent actuellement 72 « zones importantes pour la conservation des oiseaux » en Ontario afin que celles-ci soient

reconnues officiellement comme des zones clés pour la biodiversité. De plus, en juin 2020, NatureServe Canada et Conservation de la nature Canada ont fait rapport sur les espèces présentes uniquement au Canada et ont identifié les régions où ces espèces étaient concentrées dans des zones potentiellement clés pour la biodiversité. Une de ces concentrations a été décelée le long de la côte de la baie d'Hudson dans le Nord de l'Ontario. Elle contenait des plantes introuvables à l'extérieur du Canada, dont le saule calcicole, la renouée de la baie d'Hudson et la gentiane frangée.

RECOMMANDATION 13

Pour qu'il puisse s'acquitter de sa responsabilité en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* de protéger de façon permanente les écosystèmes représentatifs de toutes les régions naturelles de l'Ontario, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs, dans le cadre de l'élaboration de son plan à long terme relatif aux zones protégées mentionné dans la recommandation 10, utilise les zones clés pour la biodiversité connues afin de désigner de nouvelles zones à protéger.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs souscrit à la conclusion de la vérificatrice générale et il utilisera toutes les zones clés de biodiversité désignées comme critère pour identifier et évaluer les nouvelles zones à protéger.

4.5 Peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne la collaboration avec les peuples autochtones pour la création de zones protégées

Le Cercle autochtone d'experts a été établi en 2017 pour fournir des conseils afin d'aider le Canada à atteindre son objectif de conserver au moins 17 % du territoire. Dans son rapport de 2018, *Nous nous levons ensemble*, le Cercle explique que la création historique de nombreuses zones protégées en Amérique du Nord a contribué à l'appropriation des terres et des ressources, à la violation des traités, aux efforts d'assimilation, au racisme et à la discrimination. En réponse, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada se sont engagés à chercher des occasions de travailler avec les peuples autochtones et à soutenir la reconnaissance des aires protégées et de conservation autochtones en tant que zones contribuant à la préservation de la biodiversité. Cependant, notre audit a révélé que le ministère des Richesses naturelles avait fait peu de progrès dans la création de zones protégées en collaboration avec les peuples autochtones.

4.5.1 Seulement 10,4 % du Grand Nord est protégé; l'élaboration des plans piétine

Au moment de notre audit, soit 10 ans après l'adoption de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, qui donnait pour directive au ministère des Richesses naturelles de travailler en collaboration avec les Premières Nations afin de protéger 50 % du Grand Nord, seulement 4,7 millions d'hectares (10,4 % du Grand Nord) étaient protégés. La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* ne prescrit pas de délai pour atteindre cet objectif. Seulement 7,7 % de la région du Grand Nord était protégée avant l'adoption de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*. Le Grand Nord est le territoire le plus au nord de l'Ontario. Il s'étend sur 45 millions d'hectares à partir d'environ 500 kilomètres au nord de Thunder Bay. Il couvre 42 % de la superficie de la province. La région est

Figure 15 : Processus d'aménagement communautaire du Grand Nord

Source des données : Ministère des Richesses naturelles et des Forêts



occupée par 33 collectivités des Premières Nations et englobe les territoires traditionnels de cinq Premières Nations qui habitent au Manitoba.

La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* établit un processus de planification de l'aménagement du territoire dans le cadre duquel la province et les collectivités des Premières Nations collaborent pour déterminer comment les terres doivent être utilisées (voir la **figure 15**). Au moment de notre audit, on avait approuvé seulement quatre plans d'aménagement du territoire couvrant un total de 3 millions d'hectares, soit 6,7 %, du Grand Nord (stratégie d'aménagement forestier durable de la forêt Whitefeather, plan communautaire d'aménagement du territoire de la Première Nation de Pauingassi, plan communautaire d'aménagement du territoire de la Première Nation de Little Grand Rapids, et plan communautaire d'aménagement du territoire des Premières Nations de Cat Lake et de Slate Falls). Les travaux liés à ces plans, qui ont été élaborés entre 2006 et 2011, ont été entrepris en vertu de la *Loi sur les terres publiques*, avant l'adoption de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*. Environ 1,2 million d'hectares ou 40 % des terres couvertes par les plans sont des zones protégées dédiées (un glossaire figure à l'**annexe 1**). Comme dans les autres zones protégées, le jalonnement des claims et les activités forestières commerciales ne sont pas autorisés dans les zones protégées dédiées.

Au moment de notre audit, 10 autres plans communautaires d'aménagement du territoire en étaient à différents stades d'élaboration :

- Un plan – proposant de protéger environ 220 000 hectares de terres – était à l'état d'ébauche (étape 6 de la **figure 15**). Le ministère des Richesses naturelles et la Première Nation de Deer Lake ont publié le plan provisoire aux fins de consultation publique en 2015. Cinq ans plus tard, au moment de notre audit, l'ébauche n'était toujours pas finalisée. Le ministère des Richesses naturelles nous a dit qu'il n'y avait pas de travaux en cours ni de délai estimatif

d'achèvement pour le moment. Les travaux préliminaires d'élaboration de ce plan ont commencé en 2011.

- Neuf plans en étaient à l'étape de la définition du mandat (étape 4 de la **figure 15**). Les travaux préliminaires relatifs à ces plans ont commencé entre 2013 et 2018. Les plans proposés couvrent 21,4 millions d'hectares (48 %) du Grand Nord. Le ministère des Richesses naturelles nous a dit que les travaux de planification progressaient pour quatre des plans (Premières Nations de Marten Falls, de Constance Lake, de Webequie et de Mishi Sakahikaniing McDowell Lake) et que les versions préliminaires devraient être achevées en 2021. Il n'y avait pas de travaux en cours ni de date estimative d'achèvement pour les cinq autres plans (Premières Nations de Taashikaywin, Eabametoong et Mishkeegogamang, de Wawakapewin, de Kashechewan, de Weenusk et de North Spirit Lake). Cinq de ces neuf zones de planification ont des zones protégées proposées préliminaires qui pourraient couvrir un total de 4,3 millions d'hectares une fois les plans terminés.

Nous avons constaté que l'incertitude entourant l'abrogation possible de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* a contribué à la diminution du nombre d'employés du Ministère affectés à la planification de l'aménagement du territoire (voir la **section 4.1.2**) et, en fin de compte, à la lenteur des progrès dans le Grand Nord. En février 2019, le ministère des Richesses naturelles a affiché un avis de proposition visant à abroger la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* dans le Registre environnemental et prévoyant une période de consultation publique de 74 jours. Le Ministère a également tenu des séances de mobilisation du public à Thunder Bay en mars 2020 et 12 réunions sur demande avec les Premières Nations. Le Ministère a proposé de :

- poursuivre la planification conjointe avec les Premières Nations de Marten Falls, de Webequie, d'Eabametoong, de

Mishkeegogamang, de Constance Lake, de Deer Lake et de McDowell Lake, la date d'achèvement proposée étant le 31 décembre 2020;

- modifier la *Loi sur les terres publiques* afin de conserver les plans communautaires approuvés d'aménagement du territoire et de prévoir essentiellement les mêmes pouvoirs qu'en vertu de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*;
- mettre fin à la planification en vertu de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* dans les collectivités qui n'en sont pas aux stades avancés de la planification;
- permettre toute planification future de l'aménagement du territoire en vertu de la *Loi sur les terres publiques*, selon les intérêts des Premières Nations et les ressources et priorités du gouvernement.

Le Ministère a reçu 162 commentaires sur sa proposition, dont 31 concernent le Registre environnemental, de la part du public et des Premières Nations. Le Ministère a conclu que seulement 10 % des commentaires relatifs à la proposition étaient favorables, dont la plupart provenaient de l'industrie. De nombreuses Premières Nations s'opposaient généralement à la planification en vertu de la *Loi sur les terres publiques* dans l'avenir. Le Ministère a déterminé que 83 % des commentaires des Premières Nations et d'autres groupes autochtones s'opposaient à la proposition d'abroger la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*. Par exemple, en mai 2019, le Conseil des Premières Nations de Windigo, qui représente sept Premières Nations, a écrit au Ministère : [*traduction*] « un mécanisme légiféré provincial obligeant la province et les Premières Nations à travailler ensemble à la planification de l'aménagement du territoire demeure approprié, significatif et, en cette ère de réconciliation, une exigence. Nous sommes d'avis que si la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* est abrogée, les efforts et les fonds consacrés à l'engagement avec les Premières Nations et à l'élaboration conjointe

de plans communautaires d'aménagement du territoire seront gaspillés. En outre, nous croyons que des inefficacités beaucoup plus importantes en résulteront. Tout d'abord, l'Ontario devra trouver d'autres moyens de satisfaire à l'exigence constitutionnelle d'une consultation et d'un engagement significatifs avec les Premières Nations dans la mise en valeur des terres et des ressources situées sur leurs territoires. Sans la participation significative des Premières Nations, il n'y aura pas d'extraction des ressources ni d'autres activités de développement sur nos territoires. » Au moment de notre audit, le Ministère envisageait plutôt de modifier la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* afin de la rendre moins restrictive pour le développement économique, mais il n'avait pas publié de nouvelle proposition aux fins de consultation.

Nous avons également relevé les problèmes suivants qui ont contribué à la lenteur des progrès dans la planification de l'aménagement du Grand Nord :

- **Absence de stratégie du Grand Nord pour orienter l'élaboration de plans d'aménagement du territoire :** La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* exige que le ministère des Richesses naturelles élabore une stratégie d'aménagement du territoire pour le Grand Nord afin de fournir une orientation de planification générale à cet égard. En 2015, le Ministère a consulté le public et les Premières Nations au sujet d'une stratégie provisoire. Au moment de notre audit, la stratégie en était encore à l'état d'ébauche. Le personnel du Ministère a dit à notre Bureau que la finalisation de la stratégie n'était plus prioritaire en raison de l'abrogation possible de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, qui aurait rendu cette stratégie redondante. Celle-ci vise notamment à énoncer des politiques sur les catégories d'aménagement du territoire pour la protection et le développement économique.
- **Il n'y a pas d'organisme consultatif mixte chargé de fournir des conseils sur la**

planification dans le Grand Nord : La *Loi de 2010 sur le Grand Nord* permet la création d'un organisme mixte composé à parts égales de représentants des Premières Nations qui le désirent et du gouvernement pour fournir des conseils sur la planification de l'aménagement du territoire au ministre des Richesses naturelles. Cet organisme paritaire constituerait un moyen de collaborer à la résolution des problèmes qui touchent l'ensemble du Grand Nord. Par exemple, l'organisme paritaire pourrait fournir des conseils au ministre sur les éléments à inclure dans la stratégie d'aménagement du Grand Nord, ainsi que des déclarations de principes plus détaillées sur des questions telles que le développement économique ou la préservation de la biodiversité. Dix ans après l'adoption de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, aucun organisme paritaire n'a été établi. Au moment de notre audit, le personnel du Ministère nous a dit que des discussions avaient été engagées avec les Premières Nations en mars 2017 et se poursuivaient afin d'établir l'organisme paritaire.

- **Les paiements de transfert aux Premières Nations pour travailler à la planification de l'aménagement du territoire ont diminué, passant de 4,6 millions de dollars pour 30 Premières Nations en 2011-2012 à 424 000 \$ pour 6 Premières Nations en 2019-2020.** Les fonds servent à embaucher des membres de la collectivité pour travailler à la planification, à la vérification des sites culturels et écologiques, au transport, à l'hébergement et à la sensibilisation à l'intérieur et à l'extérieur d'une collectivité.

En 2010, des scientifiques nommés par le ministère des Richesses naturelles ont souligné dans leur rapport *Science for a Changing North* l'importance d'un système de planification de l'aménagement du territoire qui améliore la qualité de vie des Premières Nations et respecte les valeurs culturelles, les entités naturelles et les fonctions

écologiques du Grand Nord. Le rapport soulignait que le Grand Nord est l'un des systèmes écologiques les plus vastes et les plus intacts au monde. Un système de planification est donc nécessaire avant que de vastes projets d'extraction des ressources minérales, énergétiques et forestières transforment la région de façon permanente. Par exemple, certaines parties du Grand Nord font l'objet d'une exploration minière intensive, notamment dans la zone connue sous le nom de Cercle de feu.

RECOMMANDATION 14

Pour que des décisions soient prises en temps opportun de concert avec les Premières Nations au sujet des endroits où établir des zones protégées et où permettre des travaux de développement dans le Grand Nord, et pour assurer la conformité à la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, nous recommandons que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts collabore avec les Premières Nations qui le désirent afin d'achever les plans communautaires d'aménagement du territoire qui ne sont pas terminés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il continuera de collaborer avec les Premières Nations qui le désirent pour élaborer des plans communautaires d'aménagement des terres. La planification communautaire de l'aménagement des terres est un processus conjoint entre les Premières Nations et l'Ontario. La planification est amorcée par les Premières Nations, qui influencent également le rythme de la planification.

4.5.2 Le ministère des Richesses naturelles n'a pas déterminé s'il appuierait la création de zones protégées et de conservation autochtones

En 2019, six Premières Nations de l'Ontario ont exprimé leur intérêt à créer des aires protégées et de conservation autochtones, dont quatre avaient reçu des fonds fédéraux pour entreprendre des travaux préliminaires. La superficie de ces terres varie entre 1 020 hectares dans la Première Nation de Shawanaga dans le Sud de l'Ontario et 1,3 million d'hectares dans la Première Nation de Kitchenuhmaykoosib Inninuwug dans le Grand Nord. Cependant, au moment de notre audit, le ministère des Richesses naturelles n'avait pas décidé s'il reconnaîtrait et appuierait la création d'aires protégées et de conservation autochtones. Le personnel du Ministère nous a dit que les directives devraient provenir d'un plan gouvernemental ou d'une position officielle de l'Ontario. Les aires protégées et de conservation autochtones sont des terres et des eaux où les gouvernements autochtones jouent un rôle de premier plan dans la protection et la préservation des écosystèmes au moyen de lois, de mécanismes de gouvernance et de systèmes de connaissances autochtones.

Toutes les propositions, sauf une, qui ont été soumises en 2019 par les Premières Nations obligerait le ministère des Richesses naturelles à entreprendre la planification de l'aménagement des terres de la Couronne afin de réexaminer les utilisations permises et de retirer les terres de l'exploitation forestière et du jalonnement minier. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas appuyé ces demandes de création d'aires protégées et de conservation autochtones. Selon le Ministère, il n'était pas en mesure d'appuyer les modifications apportées aux utilisations existantes des terres de la Couronne en faveur des nouvelles propositions de protection étant donné qu'il n'y avait pas de [traduction] « décision du gouvernement sur l'approche globale [de l'Ontario] » d'élargir

les zones protégées ou le rôle des terres de la Couronne.

Le Cercle autochtone d'experts – un groupe composé de représentants des peuples autochtones et des gouvernements de tout le Canada qui fournit des conseils afin d'atteindre l'objectif régional de protéger au moins 17 % des zones terrestres du Canada – explique l'importance des aires protégées et de conservation autochtones dans son rapport de 2018, *Nous nous levons ensemble*. Le rapport souligne que ces aires permettent aux peuples autochtones de conserver leurs propres terres parce qu'ils « se sentent profondément responsables de laisser leurs terres et leurs eaux dans un état d'abondance pour les générations futures ». Ces aires favorisent le respect des systèmes de connaissances autochtones, appuient la revitalisation des langues autochtones et protègent la sécurité alimentaire en préservant des espèces telles que l'orignal. Le rapport souligne également que ce type de zone protégée est conforme au principe du « consentement préalable libre et éclairé », tel qu'exprimé dans la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*, qui permet aux peuples autochtones de donner ou de refuser leur consentement à un projet qui pourrait les toucher ou toucher leurs territoires.

L'ébauche de plan interne 2017 du ministère des Richesses naturelles (voir aussi la **section 4.3.1**) – qui donne suite à son engagement de contribuer à l'atteinte de l'objectif national de 17 % d'ici 2020 – souligne que même si ces types d'aires protégées sont relativement nouveaux au Canada, ils peuvent contribuer considérablement à la préservation de la biodiversité partout au pays. Le plan provisoire de 2017, qui n'est pas terminé, reconnaît également que ces aires contribuent à la réconciliation avec les Premières Nations et souligne que les aires protégées et de conservation autochtones pourraient [traduction] « favoriser une relation renouvelée de nation à nation avec les peuples autochtones ».

Toutes les provinces et tous les territoires sauf trois prévoyaient utiliser les aires protégées

et de conservation autochtones comme outil de préservation de la biodiversité dans le cadre des objectifs et des cibles de biodiversité de 2020 pour le Canada, car de nouvelles approches sont nécessaires pour travailler avec les Premières Nations à l'établissement de zones protégées. Par exemple, en 2016, la Colombie-Britannique a conclu une entente avec les Premières Nations pour protéger 85 % de la forêt pluviale de Great Bear, qui représente le quart de toutes les forêts pluviales tempérées côtières sur Terre. Cette forêt était auparavant ouverte à l'exploitation forestière, ce qui a eu une incidence négative sur les valeurs écologiques et culturelles de cette aire. En outre, d'autres organismes comme Parcs Canada ont des plans de travail annuels qui portent sur l'établissement et le financement d'aires protégées et de conservation autochtones afin d'intégrer les points de vue, les histoires et les cultures des peuples autochtones à l'établissement et à la gestion des zones protégées. La reconnaissance des aires protégées et de conservation autochtones par le gouvernement constitue également un moyen de reconnaître le droit international concernant les peuples autochtones.

RECOMMANDATION 15

Pour confirmer la position de la province sur les zones protégées dirigées par des Autochtones, nous recommandons que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts :

- obtienne des directives concernant le soutien de la province à la création d'aires protégées et de conservation autochtones;
- s'il obtient des directives en ce sens et s'il y est autorisé, inclue dans sa stratégie à long terme en matière de zones protégées (décrite dans la **recommandation 10**) des mesures de reconnaissance des aires protégées et de conservation autochtones.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il cherchera à obtenir les directives nécessaires concernant le soutien de la province pour appuyer la création de zones protégées et de conservation autochtones. Si le ministère des Richesses naturelles reçoit des directives et obtient l'approbation de mesures visant à reconnaître les zones protégées et de conservation autochtones, il les inclura dans la stratégie à long terme pour les zones protégées décrite à la **recommandation 10**.

4.6 La province manque des occasions de collaborer avec les offices de protection de la nature, les municipalités et le public pour préserver la biodiversité

Il est ressorti de notre audit que ni le ministère de l'Environnement ni le ministère des Richesses naturelles n'avaient engagé de dialogue adéquat avec d'autres entités vouées à la conservation en Ontario. Pour cette raison, la province rate des occasions d'accroître la taille de son réseau de zones protégées en ne tirant pas parti du travail déjà effectué par d'autres.

4.6.1 Les terres gérées par les offices de protection de la nature et les municipalités pour préserver la biodiversité ne sont pas adéquatement déclarées comme zones protégées

Comme le montre l'**annexe 3**, d'autres entités gouvernementales et non gouvernementales créent et gèrent d'autres types de zones protégées. Toutefois, en mars 2020, le ministère de l'Environnement avait reçu et inspecté seulement 23 propriétés appartenant à des municipalités

ou à des offices de protection de la nature pour déterminer si elles répondent aux critères de définition d'une zone protégée (voir la **figure 5**). Sur les 23 sites, 17 satisfaisaient aux critères et ont donc été inclus dans le dénombrement des zones protégées de l'Ontario, notamment :

- aires de conservation totalisant 5 150 hectares qui sont gérées par des offices de protection de la nature. Il est ressorti de notre audit que 545 propriétés qui appartiennent à des offices de protection de la nature couvrent plus de 150 000 hectares, pourraient être présélectionnées et peut-être proclamées zones à protéger. Nous avons visité deux aires de conservation et constaté qu'elles étaient maintenues dans leur état naturel et qu'elles pourraient être présélectionnées comme zones à protéger.
- Onze zones importantes sur le plan environnemental, qui totalisent 839 hectares, toutes gérées par la Ville de London. Notre recherche a permis de repérer d'autres municipalités qui gèrent des zones importantes sur le plan environnemental. Par exemple, on trouve 112 zones importantes sur le plan environnemental dans la région de Peel, 95 dans la ville de Toronto, 86 dans la ville de Hamilton et 21 dans la ville de London. Ces sites ne répondront pas tous aux critères de déclaration comme zones protégées. Le ministère de l'Environnement devra procéder à une présélection afin de déterminer les sites qui répondent aux critères. Nous avons visité 11 zones écologiquement sensibles et constaté qu'elles étaient toutes maintenues dans leur état naturel et qu'elles pourraient être présélectionnées comme zones protégées.

Pour qu'un site fasse l'objet d'une présélection en vue de sa désignation comme zone protégée, les offices de protection de la nature et les municipalités doivent d'abord soumettre le site en question à l'examen du Ministère (voir la **figure 1**). Le ministère de l'Environnement ne peut pas

obliger les offices de protection de la nature et les municipalités à soumettre leurs propriétés à son examen. Ceux-ci doivent être disposés à le faire et lancer eux-mêmes le processus de présélection. Comme nous en avons discuté à la **section 4.1.2**, nous avons constaté que le Ministère avait affecté seulement une partie d'un équivalent temps plein à la présélection des terres candidates et à la collaboration avec les partenaires qui ont exprimé leur désir de soumettre leurs sites à la présélection. Nous avons également relevé les problèmes suivants :

- **Manque de sensibilisation des parties externes.** Au moment de notre audit, le personnel du Ministère nous a dit que depuis 2018, il n'était plus autorisé à participer à des activités de sensibilisation du public sans l'autorisation de la haute direction du Ministère. De plus, il n'y a actuellement aucun budget pour les activités de sensibilisation aux fins de la présélection des terres. En 2017-2018, le Ministère a consacré 55 000 \$ à des activités de sensibilisation afin d'aider les partenaires à présélectionner des zones protégées. En 2018-2019, le Ministère a approuvé une somme de 100 000 \$, mais celle-ci n'a pas été dépensée en raison du gel des dépenses discrétionnaires décrété en juin 2018. De plus, le site Web du Ministère ne contenait pas non plus de renseignements visant à informer les parties intéressées – comme les offices de protection de la nature, les municipalités et les groupes de protection de la nature – du processus de présélection des terres à inclure dans les zones protégées et à les encourager à contribuer aux efforts déployés par la province pour soutenir les initiatives de préservation de la biodiversité.
- **Manque de financement pour aider les parties externes** à recueillir l'information nécessaire à leurs présentations. Pour préparer une présentation, les parties intéressées doivent engager des coûts liés à l'arpentage, à la cartographie et à la collecte

de renseignements biologiques sur le site en question. Par exemple, environ 60 % du financement des offices de protection de la nature provient des municipalités et de la province, mais l'utilisation de ces fonds est limitée aux projets convenus ou aux activités prescrites par la province, comme la gestion des inondations et l'examen des demandes de développement. Compte tenu de ces restrictions, les coûts de préparation des présentations pourraient dissuader les offices de protection de la nature de soumettre leurs terres à la présélection. En 2018-2019, le Ministère a versé un paiement de transfert de 20 000 \$ à Conservation Ontario pour l'aider à présélectionner les propriétés des offices de protection de la nature, mais ce montant n'a pas été dépensé en raison du gel des dépenses discrétionnaires décrété en juin 2018.

RECOMMANDATION 16

Pour reconnaître et encourager le travail effectué par les offices de protection de la nature, les municipalités et d'autres intervenants pour préserver la biodiversité, nous recommandons que le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs :

- mette en oeuvre un programme de sensibilisation du public pour que tous les collaborateurs potentiels soient davantage conscients de leurs responsabilités liées aux zones protégées;
- examine les propositions de sites dans un délai défini et raisonnable après leur réception.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs (le ministère de l'Environnement) souscrit à la recommandation de la vérificatrice

générale. Il participera à des initiatives pancanadiennes visant à sensibiliser davantage tous les collaborateurs potentiels à la prise de conscience au sujet des zones protégées, notamment en fournissant des renseignements à jour sur le site Web En route vers l'objectif 1 du Canada et la Base de données canadienne sur les aires protégées et préservées.

Le ministère de l'Environnement est d'accord avec la conclusion de la vérificatrice générale et il collaborera avec les partenaires du secteur de la conservation et dans le cadre de l'initiative En route vers l'objectif 1 du Canada pour examiner les présentations sur les sites dans un délai défini et raisonnable.

4.6.2 Le ministère des Richesses naturelles ne peut pas démontrer qu'il a tenu compte des demandes du public concernant la création de zones protégées

Toute personne, tout groupe ou toute organisation peut demander au Ministère d'entreprendre la planification de l'aménagement des terres de la Couronne pour recommander un site comme parc provincial ou réserve de conservation. Le personnel du Ministère doit examiner ces demandes en fonction de leur conformité à la politique générale, de leur urgence, de l'intérêt public et de la disponibilité des ressources humaines et financières. Toutefois, le Ministère n'a pas été en mesure de nous dire combien de demandes de ce genre il a reçues du public ni de démontrer que les demandes ont été examinées conformément à son Guide de planification de l'aménagement des terres de la Couronne, qui prescrit les modalités d'application de la *Loi sur les terres publiques* par le Ministère.

Le ministère des Richesses naturelles procède à la planification de l'aménagement des terres de la Couronne en vertu de la *Loi sur les terres publiques* afin de déterminer comment les terres de la Couronne peuvent être utilisées. Les terres de la Couronne peuvent se voir attribuer l'une des sept

désignations principales suivantes : parc provincial, réserve de conservation, zone sauvage, réserve forestière, zone faunique provinciale, zone de gestion valorisée et zone d'utilisation générale.

Comme le Ministère ne fait pas de suivi centralisé des demandes externes de création de zones protégées, nous n'avons pas pu déterminer le nombre de possibilités que le Ministère a choisi de retenir ou non en fonction de ses critères de présélection. Le Ministère nous a dit que les demandes de parties externes se présenteraient probablement sous de nombreuses formes, et que certaines d'entre elles n'iraient pas au-delà de la présélection initiale par le personnel.

Dans le cadre de notre travail d'audit, de nos discussions avec des groupes de protection de la nature et de notre travail de conformité pour l'examen par notre Bureau du fonctionnement de la *Charte des droits environnementaux de 1993* pour l'année de déclaration 2018-2019, nous avons relevé deux exemples d'organismes de conservation et de membres du public qui ont demandé au Ministère d'entreprendre la planification de l'aménagement des terres de la Couronne en vue de la création de zones protégées recommandées, mais dont les demandes ont été rejetées :

- En mars 2018, neuf organismes de conservation, avec l'appui du comté de Prince Edward, ont demandé qu'une réserve de conservation soit établie sur une terre de la Couronne sur la rive nord du lac Ontario près de Belleville parce qu'il s'agit d'une importante zone de migration d'oiseaux. Cette zone était l'emplacement d'un projet d'éolienne proposé en 2012, qui a été abandonné en 2016 après que le Tribunal de l'environnement a révoqué l'approbation du projet par le ministère de l'Environnement. En mai 2018, le ministère des Richesses naturelles a répondu aux organismes de conservation qu'il examinait des façons de reconnaître un plus grand nombre de zones protégées et qu'il continuerait de collaborer avec les municipalités, les organismes et les

intendants de l'aménagement du territoire pour aider à préserver la biodiversité dans les zones habitées. Néanmoins, le Ministère a rejeté la demande sans fournir de motif. En octobre 2019, le personnel du Ministère a rencontré les organismes de conservation pour obtenir des renseignements supplémentaires sur la demande. En septembre 2020, le ministère de l'Environnement a annoncé qu'il commencerait à évaluer les terres en tant que réserve de conservation potentielle.

- En novembre 2018, le député provincial d'Algoma-Manitoulin et un membre du public ont demandé qu'une réserve de conservation soit établie dans le canton de Long, sur la rive nord du lac Huron, en raison de l'importante population de tortues de Blanding, qui sont une espèce menacée. Au moment de notre audit, une exploitation d'agrégats était envisagée pour la même zone. En février 2019, le ministère des Richesses naturelles et le ministère de l'Environnement ont rejeté la demande au motif qu'il n'était pas dans l'intérêt public d'envisager de créer une zone protégée sur le site et que cela ne serait pas considéré comme conforme à la politique gouvernementale générale. Les ministères ont conclu que la population de tortues menacées était trop petite ou trop dispersée pour justifier une zone protégée sur le site, que cette espèce était déjà protégée en vertu de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, et qu'une évaluation des impacts serait requise dans le cadre de toute approbation future d'une exploitation d'agrégats sur le site.

RECOMMANDATION 17

Pour qu'il puisse répondre efficacement aux demandes du public de créer des zones protégées recommandées, conformément à son Guide de planification de l'utilisation des terres de la Couronne, nous recommandons que le ministère des Richesses naturelles et des Forêts :

- centralise ses décisions concernant les demandes externes de modifications de l'aménagement du territoire pour créer les parcs provinciaux et réserves de conservation recommandés;
- rende compte de ses décisions dans son plan publié chaque année et son rapport annuel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES

Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale. Il assurera un suivi central de ses décisions concernant les demandes externes officielles de modifications à l'utilisation des terres pour créer les parcs provinciaux et les réserves de conservation recommandés. Les demandes officielles sont celles qui sont conformes aux exigences en matière d'information pour les demandes de modification énoncées dans le *Guide de planification de l'utilisation des terres de la Couronne*.

Le ministère des Richesses naturelles collaborera avec le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs pour inclure l'information sur ses décisions concernant les demandes externes de création de parcs provinciaux et de réserves de conservation recommandés dans son plan annuel publié et dans son rapport annuel.

Annexe 1 : Glossaire

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Biodiversité : variété de la vie – y compris les plantes, les animaux, les poissons et d'autres organismes – dans un habitat ou un écosystème particulier.

But : résultat souhaité à long terme (par exemple, un réseau complet de zones protégées). Les buts ont tendance à avoir une portée et des visées générales de nature intangible ou abstraite, et ils sont difficiles à mesurer. Les buts sont souvent divisés en objectifs plus précis.

Conservation : gestion et protection des plantes, des animaux, des poissons et d'autres organismes pour leur propre bien ou au profit de la société humaine.

Convention sur la diversité biologique : accord international sur la préservation de la biodiversité qui a été présenté au Sommet de la Terre organisé par les Nations Unies en 1992. La Convention compte maintenant 196 pays signataires, ainsi que d'autres pays ayant le statut d'observateur, qui établissent des buts et des objectifs de préservation de la biodiversité pour la communauté internationale.

Écosystème : toutes les choses vivantes, comme les plantes et les animaux, et toutes les choses non vivantes dans leur environnement, comme l'eau, le sol et la lumière du soleil, avec lesquelles elles interagissent, et les interactions entre ces choses vivantes et non vivantes.

Espèce en péril : espèce dont la survie est menacée en raison d'une combinaison de caractéristiques biologiques et de menaces identifiées. Les états et niveaux de menace comprennent les espèces en voie de disparition, les espèces menacées, les espèces préoccupantes, les espèces disparues de l'Ontario mais présentes ailleurs, et les espèces disparues qui n'existent plus nulle part.

Espèces : groupe d'organismes vivants qui sont similaires les uns aux autres et qui sont capables de se reproduire les uns avec les autres pour créer de nouveaux organismes.

Grand Nord : expression géographique décrivant les 451 796 km² les plus au nord de l'Ontario, au nord de la zone visée.

Habitat : superficie dont dépend une espèce pour la reproduction, l'alimentation et les déplacements.

Indicateur : variable, paramètre ou mesure servant à décrire une condition, un phénomène ou une dynamique (par exemple, le nombre d'espèces en péril dans une zone). Les indicateurs servent à suivre les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs et des cibles.

Intégrité écologique : mesure de la naturalité d'une zone, où les parties vivantes et non vivantes d'un écosystème et les interactions entre ces parties sont relativement peu perturbées par l'activité humaine.

Moyen juridique ou autre moyen efficace : les zones protégées doivent être reconnues par la loi, une convention ou un accord international, ou être gérées par d'autres moyens efficaces, comme les politiques établies par une organisation non gouvernementale.

Objectif : Catégorie de parc provincial cible : indique le nombre, la taille et la répartition des parcs sauvages, des parcs de conservation des milieux naturels et des parcs de voies navigables à créer ou à inclure dans le réseau de parcs provinciaux.

Objectif : repère (valeur future souhaitée d'un indicateur) visant à orienter et à mesurer les progrès vers l'atteinte d'un objectif.

Objectif : Représentation des sciences de la vie : indique la superficie minimale pour chaque type d'écosystème dans la province. Les types d'écosystèmes sont fondés sur des combinaisons de reliefs (sol/roches) et de végétation (plantes).

Objectif : résultat précis et mesurable visant à atteindre un but (par exemple, la protection de tous les types d'écosystèmes).

Objectif : Superficie : indique le pourcentage d'une zone à protéger.

Objectifs d'Aichi : ensemble de 20 objectifs visant à ralentir ou à stopper la perte de biodiversité. Les objectifs ont été approuvés en 2010 à Nagoya (préfecture d'Aichi), au Japon, par les 196 pays signataires de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique.

Parc provincial : type de zone réglementée en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*. La première priorité en matière de planification et de gestion est le maintien de l'intégrité écologique.

Plan communautaire d'aménagement du territoire : plan élaboré en vertu de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord*, dans le cadre d'un processus conjoint entre une ou des Premières Nations et la Couronne.

Plan de gestion : politiques de gestion propres à un site d'un parc provincial ou d'une réserve de conservation; peuvent prendre la forme d'un plan de gestion, d'un énoncé de gestion ou d'un état d'intérêt en matière de conservation.

Préoccupations relatives à la conservation : espèces rares ou dont la population ou l'habitat est en déclin, et dont la capacité de survie dans un environnement donné suscite des préoccupations scientifiques.

Processus écologiques : actions ou événements physiques, chimiques et biologiques qui se produisent dans les écosystèmes et qui relient les organismes et leurs environnements, par exemple la migration de la faune, la prédation, le cycle de l'azote et le feu.

Prospection : recherche de gisements minéraux dans un site par forage expérimental et excavation.

Relief : surface non vivante de la Terre, comme les roches et les sols.

Représentation : méthode de conservation de la biodiversité par la protection d'échantillons caractéristiques de la gamme complète d'écosystèmes et d'espèces connexes dans une région.

Réserve de conservation : type de zone réglementée en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*. La première priorité en matière de planification et de gestion est le maintien de l'intégrité écologique.

Services des écosystèmes : avantages directs et indirects que les humains tirent d'écosystèmes sains qui fonctionnent correctement, par exemple l'approvisionnement en nourriture et en eau, le contrôle du climat, la lutte contre les maladies, les inondations et les tempêtes, la production d'oxygène, les valeurs culturelles et spirituelles, et les possibilités récréatives.

Terres de la Couronne : terrain possédé et administré par le gouvernement provincial. On parle parfois de terres publiques. Les terres à l'extérieur des zones protégées sont administrées en vertu de la Loi sur les terres publiques.

Terres protégées par des entités privées : terres appartenant à un particulier, à un organisme de conservation ou à une société qui répondent aux critères d'admissibilité comme zone protégée.

Terrestre : zone terrestre par opposition à un plan d'eau.

Union internationale des Nations Unies pour la conservation de la nature : autorité mondiale composée de 1 300 gouvernements membres et organismes privés qui rendent compte de l'état de la nature et des mesures nécessaires pour la protéger.

Végétation : plantes, y compris les arbres.

Zone autochtone protégée et préservée : type de zone protégée gérée par des Autochtones, qui vise à préserver la biodiversité à long terme et qui contribue à la réconciliation entre les peuples autochtones et la société canadienne.

Zone de conservation : terrain géré par l'un des 36 offices de protection de la nature de l'Ontario en vertu de la *Loi sur les offices de protection de la nature*.

Zone de gestion améliorée : désignation des terres de la Couronne qui peut être utilisée pour fournir des directives plus détaillées sur l'aménagement du territoire dans les aires présentant des caractéristiques ou des valeurs spéciales.

Zone protégée : espace géographique clairement défini, reconnu, dédié et géré, par des moyens juridiques ou d'autres moyens efficaces, pour assurer la conservation à long terme de la nature.

Zone protégée dédiée : type de zone protégée en vertu de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* qui peut être : (1) soit désignée dans un plan communautaire d'aménagement du territoire; (2) soit réglementée en vertu de la *Loi de 2010 sur le Grand Nord* ou la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*.

Zone sauvage : zone réglementée en vertu de la *Loi sur la protection des régions sauvages* à préserver dans son état naturel.

Zone d'utilisation générale : désignation des terres de la Couronne qui permet une gamme complète d'activités d'exploitation des ressources et d'utilisations récréatives, mais qui ne signifie pas que toutes les activités et utilisations doivent être autorisées. L'extraction de ressources, par exemple l'exploitation forestière et le jalonnement de claims, est autorisée. Cette désignation s'applique actuellement à la majorité des terres de la Couronne.

Zone visée : terme employé jusqu'en juin 2020 pour décrire une zone couvrant environ 40 % de la province, où des activités d'exploitation forestière ont lieu sur des terres de la Couronne. La zone visée est bordée au nord par le Grand Nord et au sud par le Sud de l'Ontario.

Annexe 2 : Principales dispositions des lois pertinentes pour les zones protégées

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Exigences législatives	Principales sections du rapport
Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation	
<p>Article 1. Objet de la Loi : Protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui comprend des écosystèmes représentatifs de toutes les régions naturelles de l'Ontario, qui protège les éléments du patrimoine naturel et culturel de l'Ontario dont l'importance est reconnue à l'échelle de la province, qui maintient la biodiversité et qui offre des possibilités d'activités récréatives compatibles et durables sur le plan écologique.</p>	2.3.1
<p>Paragraphe 3(1). Principes de planification et de gestion : Le maintien de l'intégrité écologique est la priorité principale et le rétablissement de l'intégrité écologique est pris en considération.</p>	4.2.1, 4.2.2
<p>Article 6. Parcs à l'usage du public : Les parcs provinciaux et les réserves de conservation de l'Ontario sont créés à l'intention de la population de l'Ontario et des visiteurs à des fins d'inspiration, d'éducation, de santé, de loisirs et à d'autres fins bénéfiques. Il est prévu que ces territoires soient gérés en vue d'en maintenir l'intégrité écologique et de les laisser intacts pour les générations futures.</p>	4.2.1
<p>Paragraphe 10(1). Orientation de la gestion : Le ministre veille à ce que le ministère prépare une orientation de la gestion qui s'applique à chaque parc provincial et à chaque réserve de conservation.</p>	4.3.1, 4.3.3
<p>Paragraphe 10(7). Examen des orientations de la gestion : Le ministère examine, dans l'ordre qu'il établit, les orientations de la gestion qui sont en vigueur depuis 20 ans ou plus afin de décider s'il est nécessaire de les modifier ou remplacer.</p>	4.3.2
<p>Paragraphe 10(8). Affichage des résultats de l'examen : Les résultats de l'examen des orientations de la gestion prévu au paragraphe (7) sont affichés dans le registre établi en application de la Charte des droits environnementaux de 1993 ou sont mis à la disposition du public par d'autres moyens appropriés.</p>	4.3.1
<p>Article 16. Activités interdites : Les activités suivantes sont interdites sur les biens-fonds qui font partie d'un parc provincial ou d'une réserve de conservation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • récolte commerciale du bois; • production d'électricité; • prospection minière, jalonnement de claims, mise en valeur d'intérêts sur des minéraux ou exécution de travaux relativement à des mines. • extraction d'agrégats, de sol arable ou de tourbe. • autres utilisations industrielles. 	4.2.4, 4.2.5
<p>Paragraphe 17(1). Récolte commerciale du bois dans le parc provincial Algonquin : Le bois dans le parc provincial Algonquin peut être récolté à des fins commerciales conformément à la Loi sur l'Agence de foresterie du parc Algonquin, au plan de gestion du parc provincial Algonquin et à la Loi de 1994 sur la durabilité des forêts de la Couronne.</p>	4.2.5

Exigences législatives	Principales sections du rapport
Loi de 2010 sur le Grand Nord	
<p>Article 1. Objet de la Loi : La présente loi a pour objet de prévoir un aménagement communautaire du Grand Nord qui satisfait aux exigences suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • il établit un processus mixte de planification entre les Premières Nations et l'Ontario; • il soutient les objectifs environnementaux, sociaux et économiques de l'aménagement du territoire au profit des peuples de l'Ontario; • il est effectué d'une façon compatible avec la reconnaissance et la confirmation des droits existants – ancestraux ou issus de traités – des peuples autochtones prévues par l'article 35 de la <i>Loi constitutionnelle</i>. 	4.5.1, 4.5.2
<p>Article 5. Objectifs relatifs à l'aménagement du territoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Favoriser un rôle important pour les Premières Nations dans l'aménagement du territoire; • Protéger les zones à valeur culturelle et les écosystèmes dans le Grand Nord en incluant une superficie d'au moins 225 000 kilomètres carrés dans un réseau interrelié de zones protégées désignées dans les plans communautaires d'aménagement du territoire; • Maintenir la diversité biologique, les processus et fonctions écologiques, y compris le stockage et la séquestration du dioxyde de carbone dans le Grand Nord; • Permettre un développement économique durable qui profite aux Premières Nations. 	4.5.1
<p>Article 7. Organisme paritaire : Si les Premières Nations qui participent aux discussions et le ministre conviennent de créer l'organisme paritaire, le ministre tient compte des discussions et crée l'organisme paritaire. Les fonctions de l'organisme paritaire peuvent notamment comprendre ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • recommander au ministre des éléments à inclure dans la stratégie d'aménagement du Grand Nord, y compris des énoncés prenant la forme de déclarations de principes sur le Grand Nord; • fournir au ministre des conseils sur les questions relatives à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à la coordination de l'aménagement du Grand Nord. 	4.5.1
<p>Paragraphe 9(1). Plan communautaire d'aménagement du territoire : Si une ou plusieurs Premières Nations ayant une ou plusieurs réserves dans le Grand Nord lui font part de leur intérêt dans le lancement du processus de planification, le ministre travaille avec elles à l'élaboration d'un cadre de référence visant à guider la désignation d'une zone située dans le Grand Nord comme zone d'aménagement et l'élaboration d'un plan d'aménagement du territoire.</p>	4.5.1
<p>Paragraphe 14(2). Zones protégées : Nul ne doit effectuer les travaux suivants ni procéder aux utilisations du sol ou exercer les activités suivantes dans une zone protégée :</p> <ul style="list-style-type: none"> • prospection minière, jalonnement de claims ou exploration minière; • ouverture d'une mine dans les circonstances prescrites; • récolte commerciale de bois; • prospection ou production de pétrole et de gaz; • construction d'une installation de production d'électricité, sous réserve d'exceptions; • tous autres travaux ou toute autre utilisation du sol ou activité qui sont prescrits comme n'étant pas permis à l'égard de la catégorie de zone protégée à laquelle la zone appartient. 	4.5.1, 4.5.2

Exigences législatives	Principales sections du rapport
<i>Loi sur la protection des régions sauvages (adoptée en 1959)</i>	
<p>Article 1. Création de régions sauvages : Le lieutenant-gouverneur en conseil peut réserver des terres en tant que région sauvage afin d'en conserver, dans la mesure du possible, l'état naturel et y permettre la poursuite d'activités éducationnelles et de recherche, à des fins de protection de la flore et de la faune, d'aménagement de la région compte tenu de sa valeur sur le plan de l'histoire, de l'esthétique, de la science ou des loisirs, ou à toute autre fin prescrite.</p>	4.2.4
<p>Article 2. Réserve Rien ne limite ni ne porte atteinte à l'exploitation ou à l'utilisation des richesses naturelles d'une région sauvage dont la superficie est supérieure à 260 hectares.</p>	4.2.4
<i>Loi sur les terres publiques (adoptée en 1913)</i>	
<p>Paragraphe 2(1). Fonctions du ministre : Le ministre [des Richesses naturelles et des Forêts] est chargé de la gestion, de la vente et de l'aliénation des terres publiques et des forêts.</p>	4.5.1, 4.6.2

Annexe 3 : Entités qui participent à la création et à la gestion des zones protégées en Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario



1. Peut participer, directement ou indirectement, à la création et à la gestion des zones protégées.

2. Directement responsable de la création, de la réglementation et de la gestion des zones protégées en Ontario.

3. Peut demander au ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs de présélectionner les terres qu'ils gèrent à des fins de conservation afin de les désigner zones protégées.

Annexe 4 : Chronologie des principaux événements affectant les zones protégées de l'Ontario

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

1893	L'Ontario adopte une loi établissant sa première zone protégée, qui porte aujourd'hui le nom de parc provincial Algonquin.
1913	L'Ontario adopte la <i>Loi sur les parcs</i> , qui est la première loi sur les zones protégées de la province.
1954	L'Ontario adopte la <i>Loi sur les parcs provinciaux</i> en remplacement de la <i>Loi sur les parcs</i> .
1954	L'Ontario crée la Division des parcs, un nouveau programme visant à créer plus de parcs, principalement près des Grands Lacs et des routes touristiques du Nord.
1978	Le ministère des Richesses naturelles et des Forêts (le ministère des Richesses naturelles) établit des objectifs pour l'achèvement d'un réseau de parcs provinciaux.
1983	Le ministère des Richesses naturelles annonce qu'il prévoit de créer 155 nouveaux parcs provinciaux, dont six grands parcs sauvages.
1995	L'Ontario s'engage publiquement à préserver la biodiversité.
1996	La Division des parcs est rebaptisée Parcs Ontario et adopte un nouveau système de gestion des parcs provinciaux qui permet de réinvestir les revenus générés par les parcs dans le réseau de parcs.
1997	Le ministère des Richesses naturelles publie un plan d'action pour créer des zones protégées. Il s'engage à établir un réseau complet de parcs et de zones protégées représentant toute la diversité naturelle de la province. Le plan ne fixe pas de date précise pour l'achèvement du réseau.
1999	Le Patrimoine vital de l'Ontario élargit le réseau de zones protégées, ce qui entraîne la création de 58 parcs provinciaux et de 268 réserves de conservation.
2006	L'Ontario adopte la <i>Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation</i> en remplacement de la <i>Loi sur les parcs provinciaux</i> . La loi entre en vigueur en 2007 et fait du maintien de l'intégrité écologique la première priorité en matière de planification et de gestion.
2011	La <i>Loi de 2010 sur le Grand Nord</i> exige du ministère des Richesses naturelles qu'il crée un réseau d'au moins 22,5 millions d'hectares de zones protégées dans le Grand Nord de l'Ontario en collaboration avec les collectivités des Premières Nations.
2011	Le Conseil de la biodiversité de l'Ontario publie une stratégie de biodiversité visant à préserver au moins 17 % des terres et des eaux grâce à des réseaux interconnectés de zones protégées et à d'autres mesures efficaces de conservation basées sur les zones d'ici 2020.
2012	La province publie sa réponse à la stratégie de biodiversité du Conseil de la biodiversité de l'Ontario, qui décrit le plan élaboré par le gouvernement pour préserver la biodiversité, y compris l'élargissement du réseau de zones protégées.
2012	La <i>Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation</i> est modifiée. Les modifications comprennent l'élimination de l'exigence selon laquelle les plans de gestion doivent être élaborés dans les cinq ans suivant l'établissement d'un parc provincial ou d'une réserve de conservation.
2012	Le budget annuel d'acquisition de terrains par le Ministère passe de 500 000 \$ à 1 000 \$.
2018	Parcs Ontario est transféré du ministère des Richesses naturelles au nouveau ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs.

Annexe 5 : Critères d'audit

Préparé par le Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

Détermination et établissement des zones à protéger

1. Les rôles, les responsabilités et les obligations redditionnelles en matière de détermination, de priorisation et d'établissement des zones protégées sont clairement définis.
2. Des processus sont en place pour déterminer, prioriser et établir les zones protégées, notamment en déterminant le niveau approprié de ressources humaines et financières.
3. Les ministères disposent de renseignements suffisants, exacts et pertinents sur les espèces et les écosystèmes en Ontario pour déterminer, prioriser et établir efficacement les zones protégées.
4. Les ministères utilisent des pratiques exemplaires pour déterminer, prioriser et établir les aires protégées.

Gestion des zones protégées existantes

5. Des processus sont en place pour gérer efficacement les zones protégées existantes, notamment en déterminant le niveau approprié de ressources humaines et financières, afin de protéger les espèces et les écosystèmes présents dans ces zones.
6. Les ministères recueillent régulièrement des renseignements pertinents sur les espèces et les écosystèmes des zones protégées existantes pour aider à mesurer l'évolution de l'environnement au fil du temps.

Surveillance des progrès

7. Des mesures et des objectifs de rendement significatifs sont établis afin de préserver l'environnement dans les zones protégées. Le rendement des ministères par rapport à ces objectifs est surveillé régulièrement et fait l'objet de rapports publics. Des mesures correctives sont prises en temps opportun lorsque des problèmes et des lacunes sont cernés afin d'atteindre les résultats escomptés.



Bureau de la vérificatrice générale de l'Ontario

20, rue Dundas Ouest, bureau 1530
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
www.auditor.on.ca