

# Parcs provinciaux

## Contexte

Les 334 parcs provinciaux de l'Ontario s'étendent sur 8,2 millions d'hectares, ce qui équivaut à peu près à la superficie combinée du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi) régit l'aménagement, l'exploitation et la gestion des parcs provinciaux et des réserves de conservation de l'Ontario. Elle a pour objet de protéger de façon permanente un réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation qui comprend des éléments importants du patrimoine naturel et culturel de l'Ontario et offre des possibilités d'activités récréatives durables sur le plan écologique. C'est au ministère des Richesses naturelles (le Ministère) qu'il incombe d'établir, d'exploiter et de gérer les parcs provinciaux conformément à la Loi.

Environ le tiers des parcs de la province sont des parcs en exploitation qui offrent des possibilités récréatives, comme les activités de jour, le camping de nuit et le camping sauvage. Les parcs en exploitation ont du personnel sur place et renferment des centres d'accueil, des musées, des magasins et d'autres services et installations. En 2012-2013, les parcs en exploitation ont attiré plus de 9 millions de visiteurs. Les parcs non exploités sont accessibles

au public, mais n'ont pas de personnel sur place et leurs installations sont limitées.

Au moment de notre audit, les parcs provinciaux de l'Ontario étaient divisés en six zones aux fins d'exploitation et de gestion (Figure 1). La plupart des parcs provinciaux du Sud de l'Ontario sont ouverts depuis la deuxième fin de semaine de mai jusqu'à la mi-octobre. La plupart des parcs du Nord de l'Ontario ouvrent la fin de semaine de la fête de Victoria et ferment juste après la fête du Travail. Il y a toutefois une vingtaine de parcs provinciaux disséminés à travers la province qui fonctionnent à longueur d'année.

Au moment de notre audit, le Ministère comptait environ 235 employés à temps plein participant à l'exploitation et à la gestion des parcs provinciaux. Ces employés étaient répartis entre l'administration centrale du Ministère à Peterborough, les bureaux des zones de parcs et les parcs en exploitation. En plus du personnel à temps plein, le Ministère fait appel à environ 600 travailleurs saisonniers et à 1 600 étudiants dans les parcs en exploitation durant la saison de pointe chaque année.

La Loi confère au ministre des Richesses naturelles le pouvoir de fixer les droits pour l'utilisation des parcs provinciaux ou des installations ou services qui y sont offerts. Pour aider à couvrir les charges d'exploitation des parcs, le Ministère perçoit des droits dans les 114 parcs en exploitation. Les droits

**Figure 1 : Parcs provinciaux par zone de parc (en mars 2013) et catégorie d'exploitation**

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Zone de parc (bureau de zone)	Non exploités		En exploitation		Nombre total de parcs en exploitation et non exploités		Pourcentage (%) de la superficie totale du parc
	Nombre	Superficie (en hectares)	Nombre	Superficie (en hectares)	Nombre	Superficie (en hectares)	
Nord-Ouest (Thunder Bay)	77	1 868 489	18	1 864 419	<b>95</b>	<b>3 732 908</b>	<b>45,3</b>
Nord-Est (Sudbury)	75	2 883 243	36	670 819	<b>111</b>	<b>3 554 062</b>	<b>43,1</b>
Algonquin (Whitney)	2	2 040	1	772 300	<b>3</b>	<b>774 340</b>	<b>9,4</b>
Centre (Huntsville)	32	57 519	20	29 332	<b>52</b>	<b>86 851</b>	<b>1,0</b>
Sud-Est (Kingston)	13	7 576	21	63 558	<b>34</b>	<b>71 134</b>	<b>0,9</b>
Sud-Ouest (London)	21	9 733	18	10 888	<b>39</b>	<b>20 621</b>	<b>0,3</b>
<b>Total</b>	<b>220</b>	<b>4 828 600</b>	<b>114</b>	<b>3 411 316</b>	<b>334</b>	<b>8 239 916</b>	<b>100,0</b>

Nota : Le 1<sup>er</sup> avril 2013, le Ministère a éliminé la zone du Centre. Il a ensuite redistribué un certain nombre de parcs entre les cinq zones restantes.

dépendent des activités (p. ex. le ski, la randonnée pédestre, la natation, la navigation de plaisance et l'observation de la faune) et des commodités disponibles. Des droits ne sont pas perçus dans la plupart des parcs non exploités. En 2012-2013, les parcs provinciaux ont généré des revenus d'environ 69 millions de dollars. Les charges d'exploitation, y compris les dépenses de l'administration centrale, totalisaient environ 80 millions de dollars. Dans le passé, les revenus provenant des droits d'utilisation payés par les visiteurs couvraient plus de 80 % des coûts d'exploitation des parcs, la province couvrant la différence. Les coûts liés à la planification et la protection du réseau de parcs (p. ex. les coûts associés à la recherche et à la surveillance des parcs) sont financés uniquement par le gouvernement de l'Ontario. La province finance également l'infrastructure des parcs comme les toilettes et douches, les centres d'accueil, les systèmes d'eau et d'égout et les autres immobilisations requises.

## Objectif et portée de l'audit

L'objectif de notre audit était de déterminer si le Ministère avait mis en place des systèmes, des politiques et des procédures permettant de gérer

les parcs provinciaux de façon rentable et conforme aux lois et à ses politiques, de mesurer son rendement de façon fiable et d'en rendre compte. La haute direction du Ministère a examiné et accepté notre objectif et les critères connexes.

Nous avons fait nos travaux d'audit à l'administration centrale du Ministère et dans trois des six bureaux de zones, où nous avons interviewé des membres du personnel et examiné des documents pertinents. Nous avons également visité six parcs provinciaux situés dans ces trois zones.

Nous avons engagé un écologue possédant une expertise dans le domaine de la gestion environnementale pour qu'il examine les politiques du Ministère ainsi qu'un échantillon des orientations de la gestion applicables à certains parcs et qu'il nous dise si, à son avis, les politiques et orientations répondent aux exigences de la Loi et protègent ces parcs de façon adéquate.

Nous avons rencontré le président du Conseil de Parcs Ontario, établi en 1997 en tant que comité consultatif auprès du ministre des Richesses naturelles, ainsi que des employés du Bureau du commissaire à l'environnement de l'Ontario afin de connaître leurs points de vue sur le réseau de parcs de la province. Nous avons également fait des recherches sur les activités des parcs et les pratiques de gestion d'autres administrations et rencontré des

représentants d'Alberta Parks et de Parcs Canada afin de repérer les pratiques exemplaires qui pourraient s'appliquer à l'Ontario.

## Résumé

Au cours des 10 dernières années, les parcs provinciaux ont augmenté en nombre et en superficie. La *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi), qui régit la gestion des parcs provinciaux, renforçait les exigences afin de protéger les valeurs naturelles des parcs. La croissance du réseau de parcs provinciaux, conjuguée aux responsabilités élargies prévues dans la Loi, a mis à l'épreuve la capacité du Ministère à s'acquitter de son mandat de protéger le réseau de parcs de l'Ontario et d'offrir des possibilités d'activités récréatives durables sur le plan écologique dans les limites de ses ressources financières. À l'heure actuelle, le Ministère risque de s'éloigner davantage de l'accomplissement de son mandat. En particulier :

- La Loi stipule que le maintien de l'intégrité écologique est la priorité principale de la gestion des parcs provinciaux et qu'une orientation de la gestion doit être en place pour la protection, l'aménagement et la gestion des ressources et valeurs importantes de chaque parc. Au moment de notre audit, le Ministère avait examiné seulement un peu plus de la moitié des 334 orientations en place et conclu que 104 d'entre elles devaient être modifiées ou remaniées afin de refléter l'intention de la nouvelle Loi. Seulement la moitié de ces modifications et remaniements étaient terminés ou en cours. L'écologue que nous avons engagé pour cet audit a examiné un échantillon d'orientations que le Ministère avait jugées conformes à l'intention de la Loi et conclu qu'aucune d'elles ne contenait un énoncé indiquant clairement que l'intégrité écologique était la priorité principale de la gestion du parc. En fait, chacune des

orientations de la gestion examinées faisait état de dommages importants aux conditions environnementales, mais aucune d'elles ne proposait des stratégies constructives ou n'avait été mise à jour en conséquence.

- Les résultats d'un sondage effectué par le Ministère en 2011 auprès des planificateurs en aménagement de parcs, des écologues, des biologistes et des directeurs de parc confirmaient que le Ministère ne possédait pas les données scientifiques de base sur le réseau de parcs provinciaux dont il a besoin pour satisfaire aux normes rigoureuses de la Loi. Le sondage révélait un manque d'information concernant les éléments biologiques indigènes (plantes, animaux et autres organismes), les éléments non biologiques (comme la géologie et l'eau) et les processus (comme la reproduction et la croissance des populations) de chaque parc, et les pressions qui s'exercent sur eux. À cet égard, nous avons noté qu'un écologue, assisté par un écologue adjoint saisonnier et quelques biologistes de parc, pouvait être responsable des activités de recherche et de surveillance dans 20 à 50 parcs provinciaux. Par comparaison, Parcs Canada nous a informés que chaque parc du réseau fédéral dispose d'une équipe scientifique composée d'au moins un écologue de parc appuyé par une équipe de techniciens, dont la taille dépend de la superficie du parc et des enjeux écologiques. Ces équipes scientifiques de Parcs Canada sont également soutenues par une équipe de spécialistes principaux en écosystème, mais Parcs Canada accuse lui aussi un retard dans son travail.
- Les activités telles que la chasse et la pêche sont réglementées dans les parcs provinciaux, et la Loi interdit expressément les activités telles que la récolte commerciale du bois (sauf dans le parc Algonquin) et l'extraction minière. Cependant, vu les ressources restreintes, de grandes parties des parcs en exploitation, qui offrent un éventail d'activités

récréatives, ainsi que les 220 parcs non exploités, qui couvrent à peu près la moitié de la superficie totale du réseau de parcs provinciaux de l'Ontario, font l'objet de peu ou pas de mesures d'application de la loi. Le personnel des parcs nous a informés qu'il était conscient des fréquentes infractions, comme la chasse illégale, l'empiétement sur les limites des parcs par les propriétaires des terres adjacentes, le déversement des déchets ainsi que l'extraction et l'enlèvement d'arbres et de plantes. Le commissaire à l'environnement de la province a récemment critiqué le Ministère dans un communiqué accompagnant son *Rapport annuel 2012-2013* : « Il semble que le ministère des Richesses naturelles n'accomplit plus de nombreuses tâches pour protéger la faune et les ressources naturelles. D'importantes protections juridiques pour les parcs provinciaux, les espèces en péril, la chasse et les terres de la Couronne ont été affaiblies. »

- Un objectif clé de la Loi est d'offrir aux visiteurs des parcs provinciaux des possibilités d'activités récréatives de plein air qui sont durables sur le plan écologique. En moyenne, chaque année au cours des 10 dernières années, plus de 9 millions de personnes ont visité les 114 parcs en exploitation dans la province. En ce qui concerne l'exploitation et la gestion de ces parcs, nous avons noté ce qui suit :
  - Les normes d'exploitation minimales du Ministère couvrant certains aspects des activités des parcs, comme la gestion des déchets, les équipements sanitaires, le nettoyage et l'entretien des installations et du terrain, ont été établies il y a plus de 20 ans. Le nombre de visites a depuis augmenté de plus de 40 %. Lorsqu'on a demandé aux visiteurs de jour et aux campeurs ce que les parcs pourraient améliorer, l'entretien général et les commodités venaient en tête de liste.
  - Le Ministère accuse un arriéré important de dépenses en immobilisations dans le réseau de parcs provinciaux. Par exemple, nous avons estimé à plus de 590 millions de dollars le coût du remplacement d'actifs tels que les immeubles, les routes, les ponts, les réseaux d'eau potable et les fosses septiques qui ont été déclarés « défectueux » ou « en mauvais état ». L'arriéré a augmenté d'environ 170 millions de dollars depuis notre dernier audit des parcs provinciaux en 2002, et il continuera de croître en l'absence d'investissements additionnels.
- Bien que les parcs du Sud et du Centre de l'Ontario fonctionnent souvent à pleine capacité et accueillent beaucoup plus de visiteurs que les parcs des autres régions, le Ministère n'a pas examiné en détail la possibilité d'augmenter les droits dans les parcs plus populaires du sud et de les réduire dans les parcs moins fréquentés, qui se trouvent surtout dans le nord de la province, afin d'accroître le nombre de visites et d'améliorer le recouvrement des coûts.
- Un autre objectif clé de la Loi est d'offrir aux visiteurs des parcs des occasions de mieux connaître le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario. Le Ministère propose des programmes éducatifs sur le patrimoine naturel (PEPN) aux visiteurs dans 43 des parcs les plus fréquentés. Cependant, les résultats du plus récent sondage, réalisé par le Ministère en 2011, indiquaient que les programmes sont sous-utilisés et ne répondent généralement pas aux attentes des visiteurs.
- La Loi exige du ministre qu'il rende public, au moins une fois tous les 10 ans, un rapport sur l'état du réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation. Le Ministère a diffusé son premier Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario (REZPO) en 2011. Nous avons noté que les rapports semblables d'autres administrations s'étendaient plus en détail sur les questions telles que l'état des plans de gestion des parcs et les résultats des mesures prises pour atteindre les objectifs des

plans; les menaces qui pèsent sur les parcs et leur impact; les relations avec les collectivités autochtones dans la planification et la gestion des parcs; et l'état des immobilisations. En outre, le Ministère a établi des mesures de rendement pour seulement deux des quatre objectifs de la Loi, et il n'a pas de données repères qui lui permettraient d'évaluer son rendement dans le maintien de l'intégrité écologique et la surveillance des changements écologiques dans les parcs.

Il y a actuellement près de 600 chalets privés détenus par bail dans deux parcs provinciaux. Les baux existants sont censés venir à expiration en 2017, et leur durée fait actuellement l'objet d'un examen. Nous avons remarqué que les paiements de location étaient substantiellement inférieurs à la juste valeur marchande et devraient générer des revenus additionnels d'environ 6,7 millions de dollars pour le Ministère. Par ailleurs, les droits perçus par le Ministère pour la prestation de services tels que le ramassage des ordures et le déneigement sont eux aussi bien inférieurs à ses coûts réels.

### RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) apprécie le fait que la vérificatrice générale reconnaît l'expansion du réseau de parcs de même que l'élargissement de ses responsabilités en vertu de la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi), et convient que la durabilité du réseau de parcs reste une priorité fondamentale. Le Ministère appuie les recommandations du présent rapport et présente les observations qui suivent en guise de mise en contexte.

Protéger le réseau de parcs de l'Ontario tout en offrant des possibilités d'activités récréatives durables sur le plan écologique est une double priorité pour le Ministère. Depuis la promulgation de la Loi en 2006, le Ministère a adopté un modèle de réseau de parcs qui met l'accent sur la biodiversité et l'intégrité écologique dans la

gestion et la planification des parcs. En tant que plus grand fournisseur d'activités récréatives de plein air de la province, le Ministère a fait d'importants investissements dans les installations des parcs au cours des 10 dernières années, notamment dans les systèmes d'eau potable, les routes et les autres infrastructures bâties.

Depuis 2005, le Ministère participe au Programme d'excellence progressive de l'Institut national de la qualité, ce qui a abouti à un certain nombre d'initiatives visant à assurer la qualité des ressources naturelles et culturelles des parcs et zones protégées de toute la province.

Le Ministère a publié son premier REZPO en 2011. Ce REZPO établit des données repères qui permettront de mesurer les futurs progrès réalisés par les programmes des parcs provinciaux et des réserves de conservation. Par ailleurs, il est censé permettre aux Ontariennes et Ontariens de suivre les développements touchant les parcs provinciaux et les réserves de conservation.

Le Ministère continuera d'évaluer les politiques, processus et outils existants pour s'assurer qu'ils restent applicables et pertinents pour son programme des parcs.

### Constatations détaillées de l'audit

Au cours des 10 dernières années, le nombre et la superficie des parcs provinciaux se sont accrus. En 2002, l'Ontario comptait 277 parcs provinciaux s'étendant sur environ 7,1 millions d'hectares, comparativement à 334 parcs et plus de 8 millions d'hectares aujourd'hui. Par ailleurs, le gouvernement a adopté la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi), qui établit de nouvelles exigences visant à assurer une protection adéquate des parcs. La Loi définit quatre objectifs pour les parcs provinciaux :

- protéger de façon permanente les écosystèmes, la biodiversité et les éléments importants du patrimoine naturel et culturel de l'Ontario, et gérer ces territoires pour faire en sorte de maintenir leur intégrité écologique;
- offrir des possibilités d'activités récréatives de plein air qui sont durables sur le plan écologique et encourager les retombées économiques de telles activités;
- offrir aux résidents de l'Ontario des occasions de mieux connaître le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario;
- faciliter la recherche scientifique pour soutenir la surveillance des changements écologiques.

La croissance du réseau de parcs provinciaux, conjuguée aux responsabilités élargies que les dispositions législatives révisées attribuent au Ministère, a mis à l'épreuve la capacité du Ministère à s'acquitter de son mandat de gérer et d'exploiter le réseau de parcs. À l'heure actuelle, le Ministère risque de s'éloigner davantage de l'accomplissement de son mandat. Nous examinons la question plus en détail ci-après.

## PROTECTION DES PARCS

### Intégrité écologique

Un objectif clé de la Loi est de protéger de façon permanente des éléments importants du patrimoine naturel et culturel de l'Ontario en établissant et en gérant des parcs provinciaux. C'est pourquoi la Loi fait du maintien de l'intégrité écologique sa principale priorité. Le Ministère considère que l'intégrité écologique du réseau de parcs est maintenue si les éléments biologiques indigènes (plantes, animaux et autres organismes), les éléments non biologiques (comme la géologie et l'eau) et les processus (comme la reproduction et la croissance des populations) demeurent intacts. La Loi stipule que le Ministère doit aussi envisager de restaurer l'intégrité écologique des parcs si nécessaire. À cet égard, la Loi et le manuel de planification des zones protégées de l'Ontario (publié en anglais seulement sous le titre *Protected Areas Planning Manual*) qui l'accompagne exigent la préparation d'une orientation de la gestion pour la protection, l'aménagement et la gestion des ressources et valeurs importantes de chaque parc provincial.

La Loi a été modifiée en juin 2012 et le Ministère doit maintenant examiner les orientations de la gestion en place depuis 20 ans (plutôt que 10 ans

Figure 2 : Âge et état des orientations de la gestion en vigueur

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Âge (en années)	Nombre total d'orientations de la gestion approuvées		Orientations de la gestion examinées depuis la promulgation de la Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation			
	Nombre d'orientations de la gestion	Pourcentage (%) des parcs	Nombre total d'orientations de la gestion examinées	Résultat de l'examen		Modification ou remplacement en cours
				Pas de changements importants requis	Modification ou remplacement requis	
<5	12	4	0	0	0	0
5-9,9	87	26	15	9	6	3
10-19,9	90	27	51	19	32	22
20-29,9	131	39	106	45	61	24
>30	9	3	7	2	5	3
Aucune orientation de la gestion	5	1	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>334</b>	<b>100</b>	<b>179</b>	<b>75</b>	<b>104</b>	<b>52</b>

comme avant) afin de déterminer si elles doivent être révisées ou remplacées.

Comme le montre la Figure 2, au moment de notre audit, à l'exception de cinq parcs provinciaux établis en 2011, tous les parcs avaient mis en place des orientations de la gestion. Cependant, plus de 40 % des orientations n'avaient pas été modifiées depuis 20 ans ou plus.

Au moment de notre audit, le Ministère avait examiné 179 orientations de la gestion afin de déterminer si elles reflétaient l'intention générale de la Loi, et particulièrement si les orientations traitaient de l'évaluation, l'entretien et la restauration (au besoin) de l'intégrité écologique. Le Ministère a conclu que 26 orientations de la gestion devaient être modifiées et que 78 d'entre elles devaient être complètement remplacées. Nos discussions avec le personnel des zones et des parcs indiquaient qu'il fallait, en moyenne, de cinq à 10 ans pour préparer une orientation de la gestion depuis l'étape initiale de la collecte d'information jusqu'à l'approbation finale – le processus d'examen et d'approbation prenant environ les deux tiers du temps. Au moment de notre audit, seulement 52 des 104 modifications et remaniements étaient en cours. Le Ministère a jugé que les 75 orientations de la gestion restantes étaient conformes à l'intention de la Loi et que les seules modifications nécessaires étaient de nature administrative.

L'écologue que nous avons engagé a examiné un échantillon d'orientations que le Ministère avait mises à jour ou qu'il jugeait conformes à l'intention de la Loi afin de confirmer si ces orientations prenaient dûment en compte la protection et la restauration de l'intégrité écologique des parcs. L'écologue a également examiné une orientation de la gestion datant de 1985 – qui s'appliquait à un des parcs phares du réseau et que le Ministère venait d'étudier – afin de déterminer si elle était conforme aux visées de la Loi en matière d'intégrité écologique.

L'écologue a conclu qu'aucune des orientations examinées ne contenait d'énoncé indiquant clairement que l'intégrité écologique était la principale priorité attachée à la gestion du parc en question.

Il a également constaté que les orientations n'exigeaient pas une évaluation de l'état écologique des parcs et qu'elles ne pouvaient donc pas être jugées conformes à l'intention de la Loi. En fait, chaque orientation de la gestion examinée faisait état d'importants dommages aux conditions environnementales dans le parc visé. Cependant, aucune d'elles ne proposait de stratégies correctrices. En particulier :

- Un examen, effectué par le Ministère en 2012, d'une orientation de la gestion datant de 1989 concluait que seule une mise à jour administrative était requise pour rendre l'orientation conforme à la Loi. Cependant, l'orientation mentionnait rarement les caractéristiques naturelles du parc, malgré les nombreux renseignements disponibles à leur sujet, surtout recueillis par les universités et le gouvernement fédéral. Le parc abrite de nombreuses espèces en voie de disparition, dont des serpents, des oiseaux et des plantes, mais l'orientation ne contenait pas de stratégies visant à les protéger. En fait, l'écologue a observé que les espèces à risque étaient mentionnées seulement au passage.
- Dans son examen de 2010 d'une autre orientation, qui remontait à 1986, le Ministère concluait encore une fois que l'orientation était conforme à la Loi et ne nécessitait qu'une mise à jour administrative. L'écologue a toutefois noté qu'elle contenait seulement une évaluation anecdotique de l'état écologique du parc et aucun plan de surveillance des changements naturels. L'orientation citait les pins rouges et les pins blancs comme seule importante valeur naturelle du parc et soulignait que beaucoup de ces arbres étaient morts en conséquence de l'impact des usagers récréatifs du parc. L'orientation ne contenait toutefois pas de stratégie pour régler le problème.
- Une orientation de la gestion récemment approuvée pour un parc, mais en attente de diffusion au moment de notre audit, inscrivait l'intégrité écologique parmi les priorités et visait à protéger les caractéristiques rares du

parc, comme les dunes de sable sensibles et les habitats aquatiques rares. Elle reconnaissait que les usagers récréatifs avaient sensiblement altéré les principales caractéristiques naturelles du parc. Cependant, elle n'envisageait pas la restauration de ces valeurs ni même l'établissement d'un programme afin de surveiller l'impact d'un usage récréatif continu.

- L'orientation de 1985 pour un des parcs phares du réseau mettait l'accent sur les activités récréatives. Elle faisait peu de cas de la conservation de la nature et ne contenait aucun plan de surveillance et d'évaluation des conditions naturelles du parc. Au moment de notre audit, le Ministère venait de terminer l'examen de cette orientation. Comme le Ministère, l'écologue a conclu qu'il s'agissait d'une orientation périmée qui ne tenait pas compte de l'objectif actuel de maintenir ou de restaurer l'intégrité écologique, et qu'elle devait être remplacée.

### Recherche et surveillance

L'écologue dont nous avons retenu les services nous a avisés que l'entretien et la restauration de l'intégrité écologique constituaient une norme relativement nouvelle pour la gestion des zones protégées et que son adoption dans la loi fait de l'Ontario un chef de file mondial dans ce domaine. Le fait que cette norme se fonde sur des données scientifiques plus rigoureuses que celles qui l'ont précédée confère d'importantes responsabilités au Ministère et l'oblige à se doter de la capacité :

- de dresser des inventaires détaillés des valeurs importantes des parcs provinciaux et d'évaluer leur état;
- de mettre en place dans les parcs un système de surveillance écologique assorti d'indicateurs bien définis qui surveillent l'évolution des écosystèmes;
- de fixer des seuils reposant sur des données scientifiques qui permettent de déterminer si un indicateur est acceptable ou quand un état critique est atteint;

- de définir, d'exécuter et d'évaluer des projets de restauration écologique;
- de mettre en place un système de gestion et de déclaration des données afin de recueillir toutes les données requises.

Le sondage effectué par le Ministère en 2011 auprès des planificateurs en aménagement de parcs, des écologues, des biologistes et des directeurs de parc indiquait que le Ministère ne disposait pas de données scientifiques de base sur le réseau de parcs provinciaux. Les résultats du sondage révélaient un manque d'information concernant, d'une part, les éléments et processus biologiques et non biologiques indigènes qui existent dans chaque parc et, d'autre part, les pressions qui s'exercent sur eux. Nos discussions avec le personnel du Ministère durant nos visites aux bureaux de zone et aux parcs confirmaient ce manque de données de recherche.

Chaque zone de parc emploie un seul écologue à temps plein. Cet écologue, assisté par un écologue adjoint saisonnier et quelques biologistes, est responsable des activités de recherche et de surveillance dans tous les parcs de la zone. À lui seul, cet écologue pourrait donc être responsable de 20 à 50 parcs provinciaux. Par comparaison, Parcs Canada nous a informés que chaque parc du réseau fédéral dispose d'une équipe scientifique composée d'au moins un écologue de parc appuyé par une équipe de techniciens, dont la taille dépend de la superficie du parc et des enjeux écologiques. Cette équipe scientifique est soutenue par une équipe de scientifiques principaux des écosystèmes basés à l'administration centrale qui se spécialisent dans des domaines tels que la conservation des espèces, l'évaluation environnementale et la restauration écologique. Cependant, selon le rapport diffusé en novembre 2013 par le commissaire à l'environnement et au développement durable par intérim, Parcs Canada accuse encore un retard important dans son travail, même avec ces ressources.

Des universités et des groupes environnementaux demandent aussi au Ministère la permission de faire des recherches dans les parcs de la province. Avant de recevoir cette permission, ils doivent

accepter de partager les données recueillies. Or, les écologues stationnés dans les zones que nous avons visitées nous ont informés que des contraintes de temps les empêchent souvent d'examiner ces données. Par ailleurs, les demandes de recherche n'ont souvent aucun lien avec les besoins du Ministère. Par contraste, Alberta Parks nous a informés que, pour acquérir une capacité additionnelle en recherche, il essaie de tirer parti des efforts de recherche externes en repérant les lacunes dans les connaissances au sein de son réseau de parcs et en établissant des priorités de recherche qu'il communique ensuite aux chercheurs éventuels. Alberta Parks essaie aussi d'offrir un financement partiel afin d'encourager les chercheurs de l'extérieur à mener des recherches qu'il juge utiles.

En 2009, le Conseil de Parcs Ontario – qui donne des conseils au ministre sur certains aspects de la planification, de la gestion et de l'aménagement du réseau de parcs provinciaux – a mis de l'avant un certain nombre de recommandations concernant la recherche dans les parcs provinciaux de l'Ontario. L'une de ces recommandations était de recruter un gestionnaire à temps plein pour qu'il examine les politiques du Ministère sur la recherche ainsi que les stratégies existantes de recherche dans les zones. Le Conseil a également souligné le besoin de nouveaux modèles de financement afin d'encourager la recherche et la surveillance dans les parcs provinciaux. Au moment de notre audit, le Ministère n'avait pas encore donné suite aux recommandations du Conseil.

### RECOMMANDATION 1

Pour que l'entretien et la restauration (si nécessaire) de l'intégrité écologique soient la principale priorité dans la planification et la gestion du réseau de parcs provinciaux de l'Ontario, comme l'exige la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation* (la Loi), le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit :

- élaborer une stratégie globale qui prévoit l'établissement de partenariats avec les chercheurs de l'extérieur afin de disposer de données scientifiques de base suffisantes sur les éléments et processus biologiques et non biologiques indigènes présents dans le réseau de parcs de la province, et les pressions qui s'exercent sur eux;
- élaborer un plan afin de surveiller de façon adéquate les changements dans les écosystèmes des parcs de la province, de réaliser des travaux de restauration écologique (si nécessaire) et d'évaluer les résultats de cette restauration.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale qu'il élabore une stratégie globale afin d'obtenir les données de base nécessaires sur la biodiversité (éléments biologiques et non biologiques et processus écologiques) et les pressions qui s'exercent sur ces valeurs. En 2010, le Ministère a mené un sondage sur les besoins en recherche auprès du personnel et des gestionnaires des zones protégées afin de connaître leurs priorités et de développer des produits qui pourraient aider à orienter les recherches de nos partenaires. Le Ministère participe également à un consortium de recherche composé d'universités et d'autres organismes gouvernementaux qui porte le nom de Centre for Applied Science in Ontario Protected Areas (CASIOPA). Le mandat du CASIOPA est de faciliter et de transférer la recherche scientifique appliquée qui améliore les politiques, l'élaboration des programmes et la gestion sur le terrain des zones protégées en Ontario.

Le Ministère examinera les approches de surveillance et de déclaration des pressions qui s'exercent sur les écosystèmes des parcs et des changements qui s'y opèrent. Une surveillance des changements écologiques du paysage plus étendu accompagnera la mise à jour des cartes,

des bases de données et des classifications des écosystèmes.

Le Ministère a récemment forgé un partenariat avec d'autres administrations canadiennes des zones protégées sous les auspices du Conseil canadien des parcs afin d'élaborer un ensemble de principes et de lignes directrices pour la restauration écologique des zones protégées. Ces lignes directrices peuvent s'appliquer au besoin lorsque les ressources le permettent. Pour le moment, les activités annuelles de restauration et de gestion des ressources dans les parcs de la province dépendent des priorités au niveau des parcs et des zones ainsi que des ressources disponibles. Le Ministère élaborera une approche plus stratégique en planification de la gestion des ressources, notamment en ce qui concerne la restauration écologique.

### Application de la loi

La Loi stipule expressément que les parcs provinciaux 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, et qu'ils doivent être gérés en vue de les laisser intacts pour les générations futures. C'est pourquoi les activités comme la chasse et la pêche sont réglementées dans les parcs provinciaux, et la Loi interdit expressément les activités telles que la récolte commerciale du bois (sauf dans le parc Algonquin) et l'extraction minière. Les gardiens de parc, qui ont les mêmes pouvoirs que les membres de la Police provinciale de l'Ontario à l'intérieur des parcs provinciaux, sont chargés d'y appliquer la loi. En 2012, 360 gardiens de parc saisonniers sous contrat de deux à six mois étaient les principaux responsables des activités d'application de la loi dans les parcs en exploitation. En plus de leurs autres responsabilités, la centaine de directeurs de parc et directeurs adjoints à temps plein sont aussi des gardiens de parc désignés.

Dans le cadre de nos discussions avec le personnel des parcs et de notre analyse des activités d'application de la loi dans les six parcs que nous avons visités, nous avons noté ce qui suit :

- Dans les parcs que nous avons visités, la superficie patrouillée par le personnel d'application de la loi variait entre cinq et 3 900 kilomètres carrés, la moyenne étant d'environ 700 kilomètres carrés.
- Étant donné les ressources restreintes, l'application de la loi dans les parcs en exploitation est concentrée dans les zones très fréquentées. Ces zones ne représentent qu'une petite partie des parcs. En conséquence, d'importants segments des parcs en exploitation ainsi que la superficie totale des 220 parcs non exploités – qui s'étendent sur environ 4,8 millions d'hectares, soit plus de la moitié de la superficie du réseau de parcs provinciaux de l'Ontario – font l'objet de peu ou pas de surveillance par des agents d'application de la loi.

L'application limitée de la loi dans les parcs provinciaux fait augmenter le risque de non-détection des infractions. Le Ministère n'a pas évalué le plein impact de ce risque, mais le personnel des parcs nous a informés que l'absence de mesures d'application dans les parcs provinciaux donnait lieu à de fréquentes infractions incluant la chasse illégale, l'empiètement sur les limites des parcs par les propriétaires des terres adjacentes, le déversement des déchets ainsi que l'extraction et l'enlèvement d'arbres et de plantes.

Nous avons soulevé des préoccupations semblables concernant l'absence de mesures d'application de la loi dans notre *Rapport annuel 2002*. En réponse, le Ministère s'était engagé à examiner la question et à élaborer une stratégie d'application de la loi dans les parcs non exploités qui serait fondée sur le niveau de risque. Nous avons constaté que le Ministère avait effectivement entrepris un examen et élaboré une stratégie fondée sur le risque pour l'application de la loi dans les parcs non exploités, mais il a été incapable d'exécuter cette stratégie. En effet, il ne possède pas les ressources additionnelles requises pour contenir les risques identifiés.

## RECOMMANDATION 2

Pour que les ressources des parcs provinciaux soient protégées de manière adéquate, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit mettre à jour l'examen de sa stratégie d'application de la loi fondée sur le risque pour les parcs et envisager des stratégies rentables pour contenir les risques identifiés.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de la vérificatrice générale d'examiner la stratégie d'application de la loi fondée sur le risque et d'envisager des stratégies rentables pour contenir les risques. Depuis 2002, le Ministère a alloué des ressources additionnelles à la satisfaction des besoins en gestion de garde dans les parcs non exploités, lesquelles incluaient de nouveaux fonds pour un personnel additionnel chargé de la surveillance et de l'application de la loi. Son personnel a donc visité plus de 150 parcs non exploités pour faire les évaluations. Parcs Ontario reçoit également l'aide d'agents de conservation qui interviennent en cas d'infraction dans les parcs non exploités.

Le Ministère a récemment fourni des fonds additionnels afin de mettre en oeuvre un programme d'intendance des ressources à l'appui des activités de surveillance dans les parcs non exploités, particulièrement les activités de gestion des terres. Ces fonds permettront de recruter des ressources humaines additionnelles afin de répondre aux préoccupations concernant les infractions commises dans ces parcs.

Le Ministère passera régulièrement en revue la stratégie d'application de la loi fondée sur le risque pour les parcs en exploitation et les parcs non exploités, et il actualisera la stratégie au fur et à mesure de l'adoption des exigences réglementaires nouvelles ou modifiées.

## ACTIVITÉS DES PARCS

### Visites et revenus

Comme il est noté plus haut, un des principaux objectifs de la Loi dans l'établissement et la gestion des parcs provinciaux est d'offrir des possibilités d'activités récréatives de plein air qui sont durables sur le plan écologique et d'encourager les retombées économiques de telles activités. En moyenne, chaque année depuis 10 ans, plus de 9 millions de personnes ont visité les 114 parcs en exploitation qui offrent des possibilités d'activités récréatives, comme les activités de jour, le camping de nuit et le camping sauvage. La Figure 3 montre le nombre de visites effectuées en 2012-2013 par zone de parc provincial.

Les 114 parcs en exploitation sont gérés par les directeurs de parc, appuyés par des employés à temps plein, des travailleurs saisonniers, des étudiants et des bénévoles qui, entre autres fonctions, administrent les revenus et les dépenses des parcs, s'occupent de l'entretien de l'infrastructure et des installations, assurent la sécurité des visiteurs et offrent des programmes d'éducation sur le patrimoine naturel. En 2012-2013, les parcs en exploitation ont généré des revenus d'environ 69 millions de dollars. Comme l'indique la Figure 4, plus de 90 % de ces revenus proviennent des droits de camping et d'usage diurne, des ventes de marchandises et des concessions.

**Figure 3 : Visites dans les parcs en exploitation par zone de parc, 2012-2013**

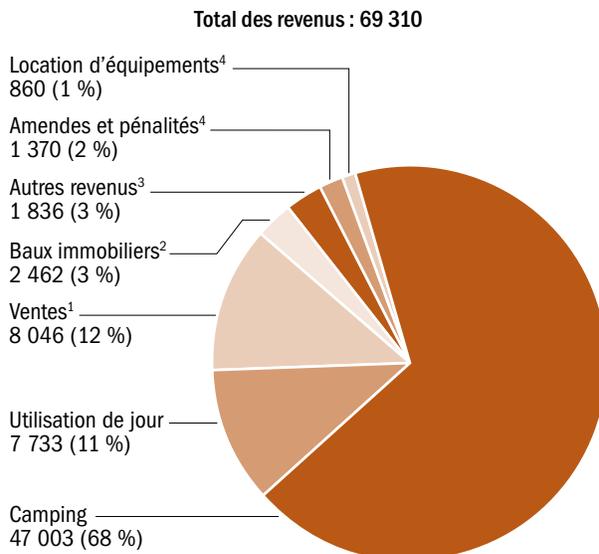
Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Zone de parc	Nombre de parcs en exploitation	Nombre de visites
Centre	20	3 036 813
Sud-Ouest	18	2 061 244
Sud-Est	21	1 901 968
Algonquin	1	828 372
Nord-Est	36	749 663
Nord-Ouest	18	615 478
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>9 193 538</b>

En 1996, le gouvernement a établi un modèle de gestion qui exigeait des parcs en exploitation qu'ils utilisent les revenus provenant des droits pour financer leurs coûts d'exploitation directs, et ce, afin d'accroître leur autonomie financière. En

**Figure 4 : Revenus des parcs par source, 2012-2013**  
(en milliers de dollars)

Source des données : Ministère des Richesses naturelles



1. Les revenus des ventes comprennent les revenus des concessions, des distributeurs automatiques et des ventes de marchandises, de bois de chauffage et de fournitures de camping.
2. Les revenus des baux immobiliers sont les revenus des baux des chalets privés situés dans les parcs provinciaux Algonquin et Rondeau.
3. Les « autres revenus » comprennent les dons, les frais d'entreposage des remorques, les ventes de publicité dans le *Guide des parcs*, etc.
4. Les équipements loués comprennent les canoës et autres embarcations, les skis, les abris de pique-nique, les barbecues, etc.

moyenne, au cours des cinq dernières années, plus de 80 % des coûts d'exploitation des parcs ont été récupérés auprès des usagers. Le gouvernement finance directement les réparations d'immobilisations et les activités liées à la planification des parcs, comme la recherche et la surveillance.

Comme le montre la Figure 5, les parcs provinciaux situés dans les régions plus peuplées du Sud et du Centre de l'Ontario peuvent générer des revenus supérieurs à leurs coûts d'exploitation et aider à subventionner les parcs du Nord de la province qui reçoivent moins de visiteurs et récupèrent un plus faible pourcentage de leurs coûts d'exploitation.

En septembre 2012, le Ministère a annoncé que 10 parcs en exploitation (tous situés dans le Nord de l'Ontario sauf un) seraient reclassés dans la catégorie des parcs non exploités en raison de leurs faibles taux de visites et de leur incapacité à financer une grande partie de leurs coûts d'exploitation au moyen de leurs revenus limités. En changeant la désignation de ces 10 parcs, le Ministère s'attendait à économiser environ 1,6 million de dollars en coûts d'exploitation annuels et 4,4 millions de dollars en réparations d'immobilisations. En janvier 2013, le Ministère a rétracté sa décision pour trois parcs du Nord de l'Ontario et déclaré qu'il travaillerait avec les municipalités touchées à continuer d'exploiter les parcs dans le but d'accroître leurs revenus et leurs taux de visites. Nous avons examiné les statistiques appuyant la décision

**Figure 5 : Recouvrement des coûts par zone de parc, 2012-2013**

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Zone de parc	Revenus (en millions de dollars)	Coûts d'exploitation (en millions de dollars)	Recouvrement des coûts (%)
Sud-Ouest	18 052	14 993	120
Centre	15 851	13 560	117
Sud-Est	14 328	12 896	111
Algonquin	10 485	10 071	104
Nord-Est	6 276	9 638	65
Nord-Ouest	3 972	6 960	57
<b>Sous-total</b>	<b>68 964</b>	<b>68 118</b>	
Administration centrale	346	12 600	
<b>Total</b>	<b>69 310</b>	<b>80 718</b>	<b>86</b>

de garder fermés les sept autres parcs et noté qu'ensemble, ces parcs avaient attiré une moyenne de seulement environ 70 000 visiteurs par an au cours des quatre dernières années, soit moins de 1 % du nombre total de visites annuelles dans tous les parcs provinciaux. De plus, les droits générés par ces parcs au cours de cette période équivalaient en moyenne à moins de la moitié de leurs coûts d'exploitation. De plus, des réparations d'immobilisations d'environ 2,5 millions de dollars étaient prévues. Nous avons donc conclu que le Ministère avait des raisons financières valables de reclasser ces parcs dans la catégorie des parcs non exploités.

### Droits d'accès aux parcs

Nous reconnaissons que le recouvrement des charges d'exploitation est un but louable, mais nous notons que les droits perçus par les parcs de l'Ontario figurent déjà parmi les plus élevés de toutes les provinces canadiennes, comme l'indique la Figure 6.

Comme il est mentionné plus haut, les parcs situés dans le Sud et le Centre de l'Ontario, où la population est plus nombreuse, sont généralement plus populaires et accueillent beaucoup plus de visiteurs que les parcs situés dans le nord de la province. Les droits perçus pour l'utilisation diurne et le camping de nuit varient selon l'emplacement et la popularité du parc ainsi que les activités (p. ex. le ski, la randonnée pédestre, la natation, la navigation de plaisance et l'observation de la faune) et les commodités offertes. Le Ministère n'a pas pleinement exploré l'impact potentiel d'une plus grande variation des droits d'accès aux parcs provinciaux en fonction de la popularité (accroître les droits

dans les parcs en exploitation qui fonctionnent à pleine capacité ou presque et les réduire dans les parcs moins fréquentés, surtout dans le nord de la province) sur les visites et les revenus et donc la récupération des coûts.

### RECOMMANDATION 3

Pour aider à accroître le nombre total de visites aux parcs provinciaux, à attirer plus de visiteurs dans les parcs sous-utilisés et à accroître ses revenus provenant du réseau de parcs provinciaux, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit évaluer l'impact potentiel sur les visites et les revenus de la réduction des droits dans les parcs moins fréquentés et de leur augmentation dans les parcs plus populaires qui fonctionnent actuellement à pleine capacité ou presque.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère prend note de la recommandation de la vérificatrice générale. Il évaluera le barème de droits actuel des parcs et se renseignera sur les barèmes en vigueur dans d'autres administrations afin de déterminer s'ils peuvent s'appliquer à son programme. Un système différentiel de droits est déjà en place, de sorte que les droits sont plus faibles dans le Nord de l'Ontario que dans le sud de la province. En 2007-2008, le Ministère a mis en oeuvre des droits réduits avec un succès limité. Parcs Ontario fait un examen annuel de ses droits afin de déterminer ceux qui pourraient nécessiter un ajustement et mesure la réaction des clients en procédant à des sondages réguliers auprès des consommateurs.

**Figure 6 : Comparaison des droits de camping et d'utilisation diurne de l'Ontario et d'autres provinces (en dollars)**

Préparé par le Bureau du vérificateur général

	Ont.	C.-B.	Alb.	Man.	Sask.
Camping	31,36-48,31	11,00-30,00	5,00-23,00	11,55-28,35	13,00-26,00
Utilisation diurne - véhicules	10,75-20,00	Gratuit	Gratuit	5,00	7,00

Nota : Les droits comprennent toutes les taxes applicables. Les droits de camping et d'utilisation diurne varient selon les installations et les services fournis et la popularité du parc.

## Normes d'exploitation

Le Ministère a établi des normes d'exploitation minimales couvrant, entre autres, la sécurité et l'application de la loi, la gestion des déchets, l'hygiène de même que le nettoyage et l'entretien des immeubles, des installations et des terrains. Par exemple, en ce qui concerne la gestion des déchets, les normes du Ministère exigent actuellement que les poubelles centrales et de jour soient vidées deux fois par semaine en période d'usage fréquent et modéré, une fois par semaine en période d'usage faible et au besoin en saison hors pointe. De même, en ce qui concerne l'entretien des installations et des terrains, les normes d'exploitation du Ministère prévoient le ramassage des ordures deux fois par semaine dans les aires publiques en période de pointe et une fois par semaine en période d'usage modéré.

Nous avons constaté que les parcs que nous avons visités satisfaisaient aux normes d'exploitation du Ministère, mais que ces normes avaient été établies il y a plus de 20 ans. Le nombre de visites a depuis augmenté de plus de 40 % et les normes pourraient donc ne plus être appropriées. Il y a des indications que les normes d'exploitation en vigueur ne répondent pas aux attentes de nombreux visiteurs.

En 2011, le Ministère a réalisé un sondage auprès des visiteurs et constaté que seulement 57 % des utilisateurs de jour étaient satisfaits de la propreté des toilettes et des douches. Ce pourcentage montait à 70 % chez les campeurs de nuit. De même, seulement 57 % des visiteurs de jour étaient satisfaits du degré d'application des règles du parc. Là encore, le pourcentage était plus élevé chez les campeurs de nuit (77 %). Dans l'ensemble, lorsqu'on a demandé aux visiteurs de jour et aux campeurs ce qui pouvait être amélioré dans les parcs, l'entretien général et les commodités venaient en tête de liste.

## RECOMMANDATION 4

Étant donné la forte augmentation du nombre de visites dans les parcs provinciaux depuis que le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) a établi des normes d'exploitation concernant, entre autres, la sécurité et l'application de la loi, la gestion des déchets, l'hygiène ainsi que le nettoyage et l'entretien des immeubles, des installations et des terrains, le Ministère doit examiner et actualiser ses normes. Il doit également continuer de réaliser des sondages auprès des visiteurs et de surveiller les résultats pour s'assurer que les attentes des visiteurs sont satisfaites.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation et est en train de réviser les normes d'exploitation minimales. En conséquence du degré d'utilisation, de nombreux parcs dépassent actuellement ces normes minimales – par exemple, certaines toilettes sont nettoyées trois fois par jour plutôt que deux fois comme il est spécifié dans les normes. Certains parcs appliquent les lois 12, 14 ou même 24 heures par jour comparativement à la norme minimale de huit heures en saison de pointe.

Les sondages que le Ministère réalise depuis plus de 30 ans se sont avérés un outil utile pour recueillir les commentaires des utilisateurs des parcs. Nous continuerons d'effectuer des sondages tous les trois ans.

## Gestion des immobilisations

Les immobilisations des parcs de la province comprennent des bâtiments (p. ex. des centres d'accueil, des hébergements avec toiture, des toilettes publiques, des bureaux, des bâtiments d'entretien), des machines et équipements, des systèmes d'eau potable, des terrains de camping, des routes, des sentiers

et des ponts. En 2011-2012, le Ministère a déclaré publiquement que la valeur de remplacement des immobilisations des parcs provinciaux de l'Ontario s'élevait à 1,2 milliard de dollars.

Chaque parc doit tenir à jour l'information sur ses propres actifs dans le système de gestion des biens du Ministère. En fait, le Ministère exige de chaque parc qu'il vérifie l'existence et l'état de tous les biens consignés dans son système de gestion des biens tous les deux ans et mette à jour le système au besoin. Il compte sur l'intégralité et l'exactitude des informations du système pour prendre des décisions de gestion importantes, notamment sur la répartition du financement entre les parcs. Cependant, nos discussions avec le personnel des zones et des parcs que nous avons visités et notre examen des listes d'immobilisations des parcs nous ont amenés à faire les constatations suivantes :

- Le personnel du parc ne vérifiait pas l'existence et l'état des biens consignés dans le système du Ministère comme l'exigent les procédures. Dans la plupart des cas, l'état indiqué était le même qu'au moment de l'acquisition du bien et de sa saisie dans le système. Le système de gestion des biens du Ministère n'était pas non plus mis à jour régulièrement afin de tenir compte des biens nouveaux ou supprimés.

- La valeur des biens dans le système de gestion du Ministère était très loin de la valeur réelle. En conséquence de nos questions, le Ministère a sensiblement réduit la valeur des biens inscrits dans son système de gestion après avoir découvert de nombreuses erreurs d'enregistrement. Ces erreurs étaient principalement attribuables à un enregistrement inexact des biens regroupés.

Nous avons également noté un arriéré important de dépenses requises en immobilisations dans les listes d'actifs du Ministère. En effet, plus d'un tiers des immeubles et structures du réseau de parcs provinciaux étaient inscrits comme étant à la fin, près de la fin ou au-delà de leur vie utile. Dans ses listes d'actifs, le Ministère estimait à plus de 300 millions de dollars le coût total du remplacement de ces immeubles et structures.

Le coût de remplacement estimatif d'autres actifs comme les routes, les ponts et les fosses septiques qui étaient inscrits comme étant « en mauvais état » ou « défectueux » dans les listes du Ministère dépassait 280 millions de dollars. La Figure 7 montre quelques-uns des actifs que le Ministère considère comme « en mauvais état » ou « défectueux » en raison de leur âge.

En outre, au moment de notre audit, des avis d'ébullition de l'eau avaient été émis pour 25 des

**Figure 7 : Biens des parcs jugés « en mauvais état » ou « défectueux » par le Ministère selon leur âge**

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Catégorie/type de bien	Nombre total de biens	Biens « en mauvais état » ou « défectueux »		Coût estimatif de remplacement (en millions de dollars)
		Nombre	Pourcentage (%) du total	
<b>Petites machines et petits équipements</b>	2 358	1 282	54	32,0
<b>Équipements sanitaires</b>				
Étangs d'épuration	14	14	100	11,2
Fosses septiques	938	598	64	29,9
<b>Infrastructures</b>				
Ponts	53	48	91	36,0
Passerelles	130	77	59	2,3
Routes	2 000 km	1 400 km	70	84,0
Clôtures en treillis et en fil de fer	98 km	85,4 km	87	6,2

181 systèmes d'eau potable des parcs, 18 de ces avis étant en place depuis neuf ans. Les bureaux de santé publique locaux du ministère de la Santé avaient évalué les risques et diffusé des rapports sur 110 des 181 systèmes d'eau potable du Ministère. Après avoir étudié ces rapports, le Ministère a conclu que 42 systèmes d'eau potable devaient être améliorés ou remplacés. Le coût des améliorations et remplacements était estimé à environ 11 millions de dollars.

L'arriéré de dépenses requises en immobilisations s'est accru d'environ 170 millions de dollars depuis notre dernier audit des parcs provinciaux, qui remonte à 2002. En 2012-2013, le Ministère a dépensé seulement 13 millions de dollars en immobilisations et, au cours des cinq prochaines années, ses dépenses en immobilisations devraient s'établir en moyenne à environ 15 millions de dollars par an. À ce rythme, l'arriéré de dépenses en immobilisations du Ministère continuera de s'accroître au fur et à mesure du vieillissement des actifs existants.

### RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que l'infrastructure des parcs est en état satisfaisant, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit prendre des mesures pour corriger les lacunes déjà identifiées. Il doit aussi veiller à ce que son système de gestion des biens contienne des informations exactes, complètes et à jour sur l'état et la valeur des immobilisations des parcs.

### RÉPONSE DU MINISTÈRE

La santé et la sécurité du personnel et des visiteurs des parcs sont d'une importance capitale pour le ministère des Richesses naturelles (le Ministère). Ce dernier continue de veiller à ce que les carences de l'infrastructure susceptibles de poser un risque pour la santé et la sécurité soient corrigées et il poursuivra ses efforts afin de restaurer l'infrastructure des parcs au moyen des ressources disponibles. Le Ministère

a investi plus de 100 millions de dollars dans l'amélioration de plus de 50 systèmes d'eau potable de Parcs Ontario depuis 2001 et il s'est engagé à affecter des fonds additionnels à compter de 2013-2014 afin de continuer de s'attaquer aux projets prioritaires (p. ex. améliorer les systèmes d'eau potable et accroître la durabilité des parcs).

Le Ministère accepte la conclusion de la vérificatrice générale concernant le système de gestion des biens et entreprendra l'élaboration d'un système contenant des informations complètes et exactes sur l'état et la valeur des immobilisations de chaque parc. Il a amorcé l'élaboration d'un plan à jour de gestion des actifs pour Parcs Ontario et il travaille en collaboration avec les secteurs de programme à mettre en oeuvre les processus soutenant ce plan.

Le maintien d'un système de gestion des biens exact et à jour préoccupe les responsables de nombreux programmes de parcs partout au Canada. Le Ministère est membre d'un groupe de travail sur la gestion des biens dont font partie des administrations de parcs fédérale, provinciales et territoriales et qui a pour mission de brosser un tableau complet de l'état des actifs des parcs du Canada. Le groupe procédera également à une analyse par administration afin de déterminer quels types de systèmes informatisés de gestion des biens sont en place.

### PROGRAMMES ÉDUCATIFS DU PATRIMOINE NATUREL

Comme il est noté plus haut, un objectif clé de la Loi dans l'établissement et la gestion des parcs consiste à offrir aux résidents de l'Ontario et aux visiteurs des occasions de mieux connaître le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario. Le Ministère offre des programmes éducatifs du patrimoine naturel (PEPN) dans 43 des parcs en exploitation les plus fréquentés. Les PEPN visent à éduquer les visiteurs

sur le patrimoine naturel et culturel des parcs et de leurs environs. Le Ministère fait surtout appel à des travailleurs saisonniers et à des étudiants pour présenter dans ces parcs des programmes d'interprétation, y compris des promenades guidées, des programmes pour enfants, des activités en soirée, des randonnées de nuit et des fins de semaine d'activités spéciales. Soixante-quatre (64) autres parcs proposent des activités éducatives autoguidées à l'aide de pancartes, de tabloïdes et de guides de sentiers, mais sans personnel de parc pour offrir des programmes d'interprétation. En 2012-2013, le Ministère a affecté environ 2,5 millions de dollars aux PEPN et estimé qu'environ 2,8 millions de visiteurs participeraient à un PEPN cette année-là.

Les politiques du Ministère exigent qu'un PEPN soit préparé pour chaque zone de parc. Ces PEPN de zone doivent être revus et mis à jour tous les 10 ans ou lorsque de nouveaux parcs sont établis dans les zones. Un plan d'exploitation définissant une orientation pour le PEPN doit également être préparé pour chacun des 43 parcs qui fournissent des programmes d'interprétation dirigés par des employés. Ces plans d'exploitation doivent être évalués et mis à jour chaque année. Au moment de notre audit, quatre des six zones n'avaient pas de plan pour les PEPN, et le plan élaboré pour une des deux autres zones n'avait pas été examiné depuis 20 ans. En outre, seulement environ la moitié des 43 parcs en exploitation ayant des programmes d'interprétation du patrimoine naturel avaient un plan d'exploitation en place.

Les résultats du plus récent sondage du Ministère auprès des visiteurs, qui remonte à 2011, indiquaient que les programmes éducatifs étaient sous-utilisés. Par exemple :

- seulement 8 % des visiteurs de jour et 18 % des campeurs de nuit sondés disaient avoir participé à des programmes éducatifs;
- 35 % des visiteurs de jour et 18 % des campeurs de nuit sondés disaient ne pas savoir que des programmes étaient offerts.

En 2011, le Ministère a effectué un examen stratégique de ses PEPN et constaté ce qui suit :

- Il y a eu très peu de changements dans les types de programmes d'interprétation offerts au cours des dernières décennies, d'où une baisse du taux de participation à ces programmes à certains endroits.
- De nombreux parcs offrant des PEPN n'avaient pas de plan détaillé pour leurs PEPN, et beaucoup de plans existants étaient très dépassés.
- Le PEPN recueille des données quantitatives, comme le nombre de personnes qui assistent à un programme d'interprétation, mais très peu de données qualitatives sur le succès et les résultats du programme. La tendance à faire davantage appel aux étudiants pour la prestation des PEPN a également nui à la qualité des programmes offerts au public.
- Les cadres supérieurs des zones ne fournissent pas aux petits parcs l'orientation ou l'attention requise pour préparer des programmes efficaces et les offrir au public.

Au moment de notre audit, le Ministère était en train d'apporter certains changements afin de répondre aux préoccupations soulevées au sujet de ses PEPN dans le cadre de son examen stratégique et par les visiteurs qui répondent à ses sondages.

## RECOMMANDATION 6

Pour que les programmes éducatifs du patrimoine naturel (PEPN) répondent aux attentes des visiteurs et atteignent leurs objectifs, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit élaborer ou actualiser les plans de toutes les zones et de tous les parcs qui offrent des PEPN. Le Ministère doit s'assurer que les plans répondent aux préoccupations notées au cours de l'examen stratégique des PEPN qu'il a effectué en 2011.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux conclusions de la vérificatrice générale au sujet des PEPN. Parcs Ontario a le plus grand programme d'interprétation

au Canada. En 2011, le Ministère a effectué un examen stratégique du programme : il recommandait notamment de passer en revue les programmes d'interprétation traditionnels, d'élaborer de nouvelles méthodes afin d'offrir une interprétation efficace, et de renforcer les liens entre les PEPN et les objectifs de Parcs Ontario. Il poursuivra la mise en oeuvre de ces recommandations.

Le Ministère convient avec la vérificatrice générale qu'il faudrait élaborer des plans pour toutes les zones et tous les parcs qui offrent des PEPN. Des lignes directrices à jour et des modèles de documents seront préparés et distribués aux zones pour faciliter ces plans.

## RAPPORTS

La Loi exige du ministre qu'il rende public l'état du réseau de parcs provinciaux et de réserves de conservation au moins tous les 10 ans. Son rapport devrait évaluer la mesure dans laquelle les objectifs des parcs provinciaux et des réserves de conservation qui sont énoncés dans la Loi ont été atteints. Il devrait aussi préciser le nombre et la superficie des parcs provinciaux et des réserves de conservation, leur état de santé écologique et toute menace connue à leur intégrité écologique, ainsi que leurs avantages socioéconomiques. Le rapport peut toutefois aller au-delà de ces grandes questions.

Le premier Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario (REZPO) a été diffusé par le Ministère en 2011. Nous avons examiné le REZPO et noté qu'il satisfaisait aux exigences minimales de la Loi. Toutefois, lorsque nous avons comparé le REZPO aux rapports semblables d'autres administrations, nous avons remarqué ce qui suit :

- Le REZPO donne une vue d'ensemble du processus de planification de gestion du Ministère pour les zones protégées, mais n'indique pas où en sont les plans de gestion pour chaque parc. Par comparaison, Parcs Canada et

Parcs Victoria en Australie rendaient compte de l'état des plans de gestion pour tous les parcs établis sur leurs territoires respectifs, y compris le nombre de parcs pour lesquels des plans ont été préparés et l'âge des plans existants. En 2008, Parcs Canada a commencé à préparer des rapports sur l'état de chaque parc du réseau fédéral. Ces rapports soulignent les mesures prises dans chaque parc et les résultats de ces mesures par rapport aux objectifs clés du plan de gestion.

- Le REZPO contient seulement une discussion générale des menaces comme le changement climatique, la pollution de l'eau et de l'air, les espèces envahissantes et les incendies pour le réseau de parcs dans son ensemble. Il ne traite pas des menaces particulières ou de leur impact sur les valeurs clés de chaque parc, et il n'évalue ni la mesure dans laquelle l'intégrité écologique est maintenue dans chaque parc et dans le réseau de parcs, ni les zones des parcs dont l'intégrité écologique doit être restaurée. Parcs Canada nous a informés que, par comparaison, il avait établi des indicateurs qui permettent de suivre l'évolution des écosystèmes de chaque parc ainsi que des seuils qui définissent les indicateurs acceptables ou signalent un état critique. Les rapports de Parcs Canada examinent les tendances de ces indicateurs.
- La Loi n'oblige pas le Ministère à rendre compte de l'état des relations avec les peuples autochtones, mais nous avons noté que d'autres administrations avaient tendance à discuter de leurs relations avec ces collectivités dans la planification et la gestion de leurs parcs. Par exemple, Parcs Canada a annoncé qu'il avait récemment pris des mesures concernant les collectivités autochtones qui étaient axées sur cinq grandes priorités : l'établissement de liens étroits, la création de partenariats économiques, l'augmentation des programmes d'interprétation autochtones, l'accroissement des possibilités d'emploi pour les Autochtones et la commémoration des

thèmes autochtones. De même, le ministère des Parcs de la Colombie-Britannique a déclaré le nombre d'ententes de gestion en collaboration conclues avec les Premières Nations dans les zones protégées de cette province, tandis que la Nouvelle-Galles du Sud en Australie a présenté un rapport sur l'état du patrimoine culturel autochtone dans les zones protégées et sur le rôle du réseau de parcs dans la protection et la promotion des objectifs, des lieux et des caractéristiques de valeur autochtones. Le REZPO reste muet sur l'état des relations entre le Ministère et les collectivités autochtones, qui sont néanmoins d'importants intervenants dans le réseau de parcs provinciaux de l'Ontario.

- Contrairement au REZPO, les rapports de certaines administrations traitaient également de l'état des immobilisations telles que les immeubles, les barrages et les ponts.

Le Ministère a établi des mesures de rendement pour seulement deux des quatre objectifs de la Loi mentionnés plus haut. Pour évaluer son rendement par rapport à l'objectif de protéger de façon permanente les écosystèmes, le Ministère a établi six catégories de parcs provinciaux en Ontario, chaque catégorie ayant ses propres raisons d'être et utilisations. Des cibles précises concernant le nombre de parcs, leur superficie et leur distribution dans la province ont été définies pour certaines catégories de parcs. Par exemple, l'objectif du Ministère est d'aménager des parcs sauvages qui doivent avoir une superficie minimale de 50 000 hectares et une superficie moyenne d'au moins 100 000 hectares dans chacun des 14 secteurs prédéterminés de la province. Le Ministère a fait savoir qu'il avait connu un taux de succès de seulement 57 % dans l'atteinte de cet objectif, qui pourrait ne pas être réaliste, particulièrement dans le sud de la province où la densité de la population et le manque de terrains disponibles empêchent d'aménager de grands parcs de ce genre. Par ailleurs, le Ministère a déclaré dans le REZPO qu'il avait réussi dans une proportion de 65 % à établir des parcs naturels partout dans la

province. Cependant, d'après notre analyse, le taux de succès du Ministère s'établirait à seulement 48 %.

De même, en ce qui concerne l'objectif de la Loi d'offrir à la population des possibilités d'activités récréatives de plein air qui sont durables sur le plan écologique, le Ministère s'est fixé des cibles de 1,3 jour de visite et 0,5 jour de camping par année et par personne vivant dans un rayon de deux à trois heures de voiture d'un parc provincial. Le Ministère ne vérifie toutefois pas s'il réussit à atteindre ces cibles. Par ailleurs, la population de l'Ontario a grossi de plus de 60 % depuis l'établissement de ces objectifs en 1978. Le Ministère n'a pas cherché à savoir si les parcs pouvaient accueillir ce nombre de visiteurs de manière durable sur le plan écologique, compte tenu de la croissance de la population ontarienne.

Le Ministère n'a pas non plus établi de données repères qui lui permettraient de déterminer s'il réussit à atteindre les objectifs de la Loi en maintenant l'intégrité écologique des parcs provinciaux, en offrant aux résidents des occasions de mieux connaître le patrimoine naturel et culturel de l'Ontario et en facilitant la recherche scientifique pour soutenir la surveillance des changements écologiques dans les parcs.

## RECOMMANDATION 7

Le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) doit comparer son Rapport sur l'état des zones protégées de l'Ontario (REZPO) aux rapports semblables d'autres administrations afin de repérer et d'imiter les pratiques exemplaires en matière de déclaration. Il doit aussi établir des données repères appropriées et recueillir l'information requise pour évaluer son rendement par rapport aux quatre objectifs prescrits par la loi pour une gestion efficace des parcs de l'Ontario et présenter les résultats dans de futurs rapports.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère prend note de la recommandation et tirera parti des comparaisons effectuées et d'autres pratiques exemplaires identifiées jusqu'ici lors de la rédaction du prochain REZPO, comme il l'a fait durant l'élaboration de son premier REZPO en 2011. Le Ministère envisagera d'établir des données repères comme indicateurs appropriés dans le cadre de la préparation du prochain REZPO. Comme l'exige la *Loi de 2006 sur les parcs provinciaux et les réserves de conservation*, le REZPO doit rendre compte du réseau de zones protégées de l'Ontario plutôt que de chacun des plus de 600 parcs provinciaux et réserves de conservation.

## AUTRES QUESTIONS

### Terres louées à des particuliers

Il y a actuellement près de 600 chalets privés loués à bail dans deux parcs provinciaux. Ces ententes de location ont été conclues vers la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et le début du XX<sup>e</sup>. En 1954, le gouvernement a promulgué la *Loi sur les parcs provinciaux*, qui stipulait qu'aucun nouveau bail ne serait approuvé et que les baux existants seraient résiliés après expiration. Le gouvernement a quand même continué de renouveler les baux. Les baux en vigueur sont censés venir à expiration en 2017 et leur durée fait actuellement l'objet d'un examen. Les baux existants permettent aux locataires de vendre les chalets construits sur les terres louées, le bail étant automatiquement transféré au nouveau propriétaire. Au cours des 10 dernières années, 10 chalets ont été vendus à un prix allant de 60 000 \$ à 500 000 \$.

La Loi actuelle ne permet pas au ministre de signer de nouveaux baux, mais elle lui permet de prolonger les baux existants, à condition que la prolongation soit conforme aux exigences de la Loi. À cet égard, le Ministère avait commandé une étude de l'impact environnemental et économique

des chalets sur les deux parcs, mais il n'avait pas encore reçu les résultats au moment de notre audit. Les inspections peu fréquentes de ces chalets par le Ministère révèlent que certains locataires empiètent sur les terres publiques du parc.

Les paiements de location-bail pour les chalets varient généralement entre 1 500 \$ et 2 000 \$ par an. En plus des paiements de location-bail annuels, chaque propriétaire de chalet paie des droits annuels qui fluctuent habituellement entre 204 \$ et 421 \$ pour les services tels que l'enlèvement des ordures. Qui plus est, la majorité des propriétaires ne paient pas d'impôts fonciers municipaux. En septembre 2012, le Ministère a engagé un cabinet d'experts-conseils à contrat pour qu'il évalue la valeur économique nette des baux. Le cabinet a conclu que les locataires jouissaient d'un avantage non accessible aux autres résidents de l'Ontario. En particulier :

- Les revenus provenant des paiements de location-bail sont substantiellement inférieurs à la juste valeur marchande. Le cabinet d'experts-conseils a estimé qu'à leur juste valeur marchande, les paiements de location-bail devraient générer des revenus additionnels d'environ 6,7 millions de dollars pour le Ministère.
- Les droits perçus pour les services sont eux aussi bien inférieurs au coût réel de prestation. En effet, le Ministère perçoit des droits annuels d'environ 182 000 \$, alors que ses coûts réels s'élèvent à environ 474 000 \$.

## RECOMMANDATION 8

Après avoir terminé son étude, le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) devra prendre des mesures afin d'atténuer les impacts environnementaux et économiques négatifs des chalets privés dans les deux parcs provinciaux concernés. S'il décide de renouveler les baux en 2017, le Ministère devra faire en sorte que les paiements de location-bail équivalent au moins à leur juste valeur marchande et que les droits

perçus pour les services aux propriétaires de chalets permettent au Ministère de récupérer ses coûts de prestation.

## RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie la recommandation de la vérificatrice générale concernant les chalets privés dans les parcs provinciaux. Le Ministère vient de terminer des études économiques et environnementales concernant les chalets privés construits sur des terres louées dans les deux parcs provinciaux, et il est à examiner les résultats afin d'envisager les ententes financières possibles entre les propriétaires de chalets et la Couronne et de déterminer les impacts environnementaux des chalets et de leur utilisation.

Si le gouvernement décide de renouveler les baux en 2017, il envisagera un barème de droits mis à jour qui permettra à la province de toucher un rendement équitable pour l'utilisation des terres et de récupérer les coûts de la prestation des services aux propriétaires de chalets. Si le gouvernement décide de renouveler les baux en 2017, le Ministère imposera également des conditions de bail prenant en compte les impacts environnementaux. Entre-temps, il continuera de surveiller et d'appliquer les conditions de base en vigueur afin d'aider à atténuer les impacts environnementaux continus.

## Services de réservation et d'inscription

Au moment de notre audit de 2002, les services de réservation et d'inscription étaient fournis par un entrepreneur du secteur privé. Lorsque l'entente décennale du Ministère avec l'entrepreneur est venue à expiration en 2009, une demande de propositions a été lancée pour un nouveau système de réservation. Un nouveau contrat de 25 millions de dollars sur 10 ans, qui a été attribué au soumissionnaire le moins-disant, est entré en vigueur en novembre 2009.

Le Ministère a toutefois affirmé que le nouvel entrepreneur n'était pas en mesure de fournir le matériel et les services de développement logiciel prévus dans le contrat et qu'il ne satisfaisait pas aux exigences en matière de niveau de service pour le centre d'appels et la connectivité Internet. Le Ministère a donc mis fin à son entente avec cet entrepreneur le 31 octobre 2010, et le sous-ministre a approuvé l'attribution du contrat au deuxième soumissionnaire le moins-disant ayant répondu à la demande de propositions de 2009, qui était l'entrepreneur dont l'entente décennale était venue à expiration. Après l'annulation de son contrat, le nouvel entrepreneur a déposé une déclaration contre le Ministère et l'entrepreneur original en septembre 2011. Il réclame des dommages-intérêts substantiels au Ministère pour rupture de contrat. Au moment de notre audit, l'instance se poursuivait. Le système de réservation et d'inscription mis en place par l'entrepreneur de remplacement fonctionnait bien au moment de notre audit.