



Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2016-2017

Rapport du commissaire
au développement durable

Faits saillants

Printemps 2016

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



**Rapport du Vérificateur général
du Québec
à l'Assemblée nationale
pour l'année 2016-2017**

Rapport du commissaire
au développement durable

Faits saillants

Printemps 2016

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Table des matières

Chapitre 1 Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Chapitre 2 Conservation et mise en valeur de la faune

Chapitre 3 Pesticides en milieu agricole

Chapitre 4 Marché du carbone : portrait et enjeux

1 Introduction

1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur mes constats et mes recommandations concernant notamment :

- l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- tout sujet qui découle de mes travaux de vérification en matière de développement durable.

2 Le chapitre 1 de ce tome porte sur mes observations faites à partir des vérifications et de l'étude réalisées au cours de 2015-2016. Ce chapitre comprend aussi mes réflexions sur le Fonds vert ; celui-ci a fait l'objet d'une vérification et d'un rapport à l'Assemblée nationale en 2014 et d'un suivi de la mise en œuvre des recommandations au cours de l'hiver dernier. Les chapitres 2 et 3 du tome incluent mes commentaires à la suite des vérifications menées en cours d'année et qui ont trait, d'une part, à la conservation et à la mise en valeur de la faune et, d'autre part, aux pesticides en milieu agricole. Enfin, le quatrième et dernier chapitre a pour objet de renseigner les parlementaires sur le marché du carbone : il présente un portrait des concepts qui y sont liés et de son fonctionnement, ainsi que certains enjeux qui en découlent.

2 Conservation et mise en valeur de la faune

3 La faune, une ressource renouvelable, est à la base d'activités générant d'importantes retombées économiques, particulièrement en région. Nombre d'étrangers viennent au Québec pour participer à des activités de chasse, de pêche ou d'observation de la faune.

4 Par ailleurs, l'industrie touristique est un axe majeur de développement économique qui assure, bon an mal an, 2,5% du produit intérieur brut du Québec.

5 Le *Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020* prévoit des objectifs ambitieux :

- croissance annuelle des recettes touristiques de 5 % afin qu'elles atteignent 18,9 milliards de dollars en 2020 ;
- création de 50 000 nouveaux emplois d'ici 2020.

6 Pourtant, le secteur de la faune est loin d'être géré de manière optimale. Les principales activités réalisées par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) concernent la conservation des espèces. Ces activités sont essentielles pour assurer une ressource suffisante ; toutefois, elles ne visent pas la mise en valeur de la faune.

7 Au MFFP, l'absence d'une vision et d'une expertise en marketing axées sur le développement touristique du secteur de la faune et sur l'innovation est préoccupante. On peut se questionner sur la pérennité des retombées économiques de ce secteur, évaluées à près de 900 millions de dollars, puisque le nombre de permis de chasse, de pêche et de piégeage vendus est en diminution.

- Comment peut-on s'assurer que le secteur de la faune contribuera pour une juste part à l'atteinte des objectifs énoncés ci-dessus ?
- Comment peut-on optimiser les retombées de ce secteur en matière de création d'emplois ou de revenus gouvernementaux sans la contribution de spécialistes en mise en marché ? Ces derniers connaissent la clientèle québécoise et étrangère et peuvent tirer profit de nouveaux marchés ou de ceux qui deviennent plus attrayants en raison de facteurs économiques favorables, comme la baisse du dollar canadien.
- Comment peut-on favoriser l'innovation dans l'offre de produits ou d'activités sans affecter des ressources spécialisées en marketing à ce secteur important ?

8 Les organismes gestionnaires de zecs, les pourvoiries et la Société des établissements de plein air du Québec, laquelle gère des réserves fauniques et des parcs nationaux, sont des partenaires indispensables pour la mise en valeur de la faune. Le MFFP doit toutefois les soutenir sur le plan du développement et de l'innovation afin qu'ils puissent optimiser l'offre d'activités sur leur territoire en fonction des besoins des usagers et des espèces particulières qui s'y trouvent. Une coordination mieux orchestrée de la part du ministère pourrait contribuer à l'accroissement des retombées économiques dans des régions où la création d'emplois est souvent difficile et au renforcement du développement d'un secteur touristique exposé à une forte concurrence mondiale.

9 Enfin, les activités de chasse, de pêche ou d'observation de la faune, qui sont souvent effectuées lors de vacances entre amis ou en famille, contribuent de manière significative à la qualité de vie des Québécois. Il est donc primordial que le MFFP prenne des mesures pour que l'accès à ces activités soit le même pour tous et que celles-ci puissent être pratiquées de façon sécuritaire. En effet, les problèmes liés à l'appropriation illégale des territoires de chasse à l'original peuvent dégénérer en conflit ; c'est une situation qu'il faut régler rapidement. L'appropriation illégale de terrains de camping nécessite aussi la mise en place de solutions afin d'assurer à tous l'égalité d'accès à ces territoires. Il faut garder en mémoire que la faune québécoise est un élément important qui est associé à la protection de notre environnement, à notre patrimoine culturel et à notre identité. Sa mise en valeur est l'un des piliers du développement touristique et économique de nos régions.

3 Pesticides en milieu agricole

10 L'utilisation de pesticides fait appel à plusieurs principes de la *Loi sur le développement durable*, particulièrement celui de précaution. On doit toujours garder en tête ce principe afin d'assurer la protection des travailleurs de l'agriculture, de la population des régions agricoles et des consommateurs, et de prévenir la dégradation de l'environnement.

11 Dans un rapport de vérification déposé en janvier 2016, la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada conclut que l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire n'a pas toujours agi en temps opportun. D'après elle, l'Agence doit accélérer l'allure si elle veut éviter que les personnes et l'environnement soient exposés à des risques jugés inacceptables liés à l'utilisation des pesticides.

12 Par ailleurs, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) a effectué une analyse sur la présence de pesticides dans l'eau pour les années 2011 à 2014 et sur les tendances qui se dessinent à cet égard. L'analyse montre que la présence de ces produits dans plusieurs rivières des régions agricoles est pour le moins problématique. De plus, de nombreuses études, surtout européennes, soulignent les incidences probables de certains pesticides sur la santé humaine, sur celle des insectes pollinisateurs et sur l'environnement en général.

13 Les multiples plans gouvernementaux mis en place depuis plus de 20 ans pour réduire l'utilisation de pesticides n'ont pas réussi à atteindre les objectifs; la dépendance aux pesticides dans la production agricole n'a pas diminué. L'intention y était, mais les résultats n'ont pas été probants. Une approche différente, plus globale et basée sur le développement durable devrait être considérée.

14 La France a adopté la *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt* en octobre 2014. Celle-ci préconise un projet agro-écologique qui se veut une transition vers de nouveaux systèmes de production performants qui touchent tous les secteurs à la fois, soit le secteur de l'économie, celui de l'environnement, le secteur social. En plus d'être axé sur un changement dans les pratiques agricoles, le projet amène une autre manière de penser. Il réintroduit le savoir agronomique et permet de mieux utiliser l'apport des écosystèmes, des ressources et des mécanismes naturels. Ce projet s'appuie sur 12 axes, dont la formation des agriculteurs, l'accompagnement de ceux-ci, l'aide à la transition, l'encouragement à adopter l'agriculture biologique, la sélection de semences adaptées et l'enrichissement du sol au moyen du carbone.

15 L'utilisation d'instruments économiques pourrait aussi être envisagée pour inciter les agriculteurs à adopter de nouvelles pratiques concernant les pesticides. Par exemple, l'écoconditionnalité a donné des résultats intéressants pour la gestion des fertilisants au Québec. Parallèlement à celle-ci, l'adoption d'une politique d'achats pour les services publics gouvernementaux ou municipaux pourrait favoriser une transition à l'agroécologie pour tout ce qui touche l'entretien des espaces verts publics.

4 Marché du carbone

16 L'utilisation d'instruments économiques, en tant qu'outils visant à entraîner l'élimination de sources de polluants, à assurer la protection de ressources naturelles ou à encourager des comportements favorisant la protection de l'environnement, n'est pas récente. Cette approche a notamment été utilisée par les États-Unis dans les années 1990 : ce pays a alors mis en place un système d'échange de permis d'émission de dioxyde de soufre (SO₂) afin de lutter contre les précipitations acides. L'intérêt pour de tels instruments découle de théories économiques qui préconisent la tarification afin de faire changer certains comportements. Les instruments économiques sont venus s'ajouter aux outils disponibles pour les gouvernements dans le domaine de l'environnement et des ressources, lesquels étaient traditionnellement composés d'instruments réglementaires et de mécanismes de contrôle.

17 Dans le domaine de la lutte contre les changements climatiques, quelques provinces canadiennes, comme la Colombie-Britannique et l'Alberta, ont choisi de mettre en place un mécanisme de tarification du carbone. Le gouvernement du Québec, pour sa part, a d'abord instauré en 2007 une redevance sur les carburants et les combustibles fossiles, laquelle a été en vigueur jusqu'à la fin de décembre 2014. Puis, en 2013, il a mis en place un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de gaz à effet de serre (GES), communément appelé « marché du carbone ».

18 Un marché du carbone présente certains avantages par rapport à une taxe, car il fixe la quantité d'unités d'émission de GES délivrées. Toutefois, il se fie au jeu de l'offre et de la demande pour établir le prix des droits d'émission. Avec une taxe, le prix est connu par les consommateurs et les industriels. Par contre, la quantité de GES qui seront émis ne l'est pas ; elle variera par exemple en fonction de la vigueur de l'activité économique. Un marché du carbone requiert des interventions plus nombreuses et des contrôles plus complexes que ceux qui sont associés à une taxe relative aux émissions de GES.

19 L'étude qui est présentée dans le chapitre 4 décrit les éléments qui composent le SPEDE ainsi que son fonctionnement. Elle aborde aussi certains enjeux relatifs à ce système, dont les suivants qui me préoccupent plus particulièrement.

Faiblesse du signal de prix

20 Le prix du litre d'essence se situe autour d'un dollar depuis près d'un an. La faible augmentation, qui découle de l'achat de droits d'émission de GES par les distributeurs de pétrole (environ 0,04 dollar le litre), risque de ne pas constituer un incitatif suffisant pour que les consommateurs changent leur comportement. Ce faible signal de prix relatif à la consommation d'essence est problématique, car les émissions de GES provenant du secteur des transports

constituent plus de 40 % des émissions québécoises de GES et elles sont en progression. Il faudra adopter des mesures appropriées pour s'assurer que cette tendance s'inverse et qu'il y aura une réduction des émissions de GES dans ce secteur.

21 Par ailleurs, en raison des unités d'émission qui ont été allouées gratuitement aux émetteurs assujettis au SPEDE et des crédits qui leur ont été accordés pour avoir réduit leurs émissions de GES avant la mise en place de ce système, une rareté de droits d'émission n'a pas encore été créée sur le marché et le prix des droits a donc peu augmenté. De plus, la possibilité que les émetteurs assujettis reçoivent de l'aide financière provenant du Fonds vert, et ce, afin qu'ils modifient leur mode de production et diminuent ainsi leurs émissions de GES, peut avoir des conséquences sur le changement de comportement recherché par la tarification du carbone.

Réduction des émissions se produisant hors du Québec

22 Étant donné que le marché du Québec est lié à celui de la Californie et qu'il sera éventuellement lié à ceux d'autres administrations, les émetteurs québécois assujettis peuvent aussi se procurer des droits d'émission à l'extérieur du Québec. Ces acquisitions potentielles pourraient diminuer les bénéfices environnementaux et sanitaires associés aux réductions d'émissions de GES à l'échelle locale et régionale. En effet, la réduction d'émissions de GES permet habituellement la diminution d'autres rejets de polluants.

Cohérence des politiques

23 Le MDDELCC affirme que les cibles gouvernementales de réduction des émissions de GES pour 2020 et 2030, qui sont respectivement de 20 % et de 37,5 %, sont ambitieuses. La cohérence des diverses politiques de même que la coordination de leur mise en œuvre sont donc essentielles pour en optimiser les bénéfices.

- Mitigation des émissions de GES. Compte tenu de la faiblesse du signal de prix, qui ne permet pas de générer un changement de comportement chez les consommateurs et les émetteurs assujettis au marché du carbone, il est primordial de s'assurer que diverses politiques convergent effectivement vers la réduction souhaitée des émissions de GES. Notons par exemple les politiques liées à l'investissement, au développement économique, à l'aménagement du territoire, à la gestion des ressources, au développement, à l'efficacité énergétique, au transport ou aux bâtiments. Il faut éviter qu'une intervention ne vienne annuler les réductions d'émissions obtenues lors d'une autre intervention.
- Adaptation aux changements climatiques. Plusieurs aspects de notre environnement subissent l'effet des changements climatiques. Les infrastructures de transport sont les premiers aspects qui viennent à l'esprit. Cependant, diverses infrastructures relatives à l'eau dans les municipalités subissent aussi les conséquences de ces changements. Les divers types d'infrastructures devront donc posséder la résilience

nécessaire pour affronter un climat caractérisé par des amplitudes de précipitations et de températures plus élevées que ce à quoi nous sommes habitués. Il en va de même pour l'agriculture, les écosystèmes et les ressources naturelles, comme la forêt ou l'eau.

24 Par ailleurs, les institutions financières risquent de devoir répondre de plus en plus à des questions sur la nature de leurs investissements. Elles se verront ainsi dans l'obligation de justifier la pertinence d'investir dans des secteurs industriels qui sont basés sur l'exploitation ou l'utilisation de combustibles fossiles.

Approche suédoise

25 En 2010, à l'occasion du dépôt de mon premier rapport, j'ai présenté l'approche suédoise en matière de développement économique et de protection de l'environnement, ce qui inclut la lutte contre les changements climatiques. La comparaison avec ce pays était justifiée par sa similitude avec le Québec en ce qui concerne la population, la localisation nordique et la structure économique. Les résultats obtenus par la Suède sont éloquentes : en 2007, celle-ci a réussi à réduire ses émissions de GES de 8,6 % par rapport à l'année de référence (1990). De plus, en 2010, ce pays s'est classé au quatrième rang selon l'indice de performance environnementale élaboré par les universités Yale et Columbia. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, la Suède a réussi à surmonter la crise financière et économique mondiale de 2008 et de 2009 sans subir de conséquences importantes.

26 Six ans plus tard, quels résultats la Suède a-t-elle obtenus à l'égard de la lutte contre les changements climatiques et quels moyens a-t-elle mis en place pour y arriver ? Les données disponibles montrent qu'en 2013, les émissions de GES ont été réduites de 22 % par rapport à 1990. Les objectifs de la Suède sont de diminuer les émissions de GES de 40 % pour 2020, d'avoir un parc automobile sans utilisation de combustibles fossiles en 2030 et d'avoir une société sans émissions nettes de GES en 2050. La Suède compte à long terme sur une efficacité énergétique élevée et sur une production accrue d'énergies renouvelables. Ces prémisses ressemblent à la position du gouvernement du Québec telle qu'elle a été énoncée dans sa politique énergétique 2030. Pour atteindre ses objectifs, la Suède s'appuie notamment sur le maintien de la taxe carbone, mise en place en 1995, et sur des incitatifs fiscaux pour les entreprises qui mettent en œuvre des programmes de réduction de la consommation d'énergie. Elle fournit également aux municipalités des conseillers énergétiques qui aident les familles à prendre les meilleures décisions pour économiser de l'énergie. La Suède finance aussi la recherche lorsque celle-ci contribue à élaborer des solutions durables. Elle poursuit toujours des objectifs environnementaux et économiques ambitieux et elle obtient une performance soutenue. Ce pays pourrait servir de modèle pour le Québec dans plusieurs aspects de la lutte contre les changements climatiques.

5 Fonds vert

27 En 2006, le gouvernement du Québec a créé le Fonds vert et en a confié la gestion au MDDELCC. Ce fonds est affecté notamment à la lutte contre les changements climatiques et à l'adaptation à ces changements; il finance la mise en œuvre des plans d'action du gouvernement en ce domaine.

28 Plus de un milliard de dollars ont été versés par l'intermédiaire du Fonds vert pour la réalisation du plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques; les sommes proviennent principalement d'une redevance instaurée sur les carburants et les combustibles fossiles à la suite de la création du Fonds. Le gouvernement estime que, de 2013 à 2020, le marché du carbone générera à lui seul environ 3 milliards de dollars, lesquels seront affectés à la mise en œuvre du nouveau plan couvrant cette période.

29 Au printemps 2012, j'ai soumis à l'Assemblée nationale les résultats de ma vérification sur le plan d'action 2006-2012. Je soulignais notamment les points suivants :

- L'information disponible ne permet pas d'évaluer la contribution du plan d'action à la diminution des émissions de GES.
- Le suivi de la mise en œuvre est insuffisant et l'évaluation du degré d'atteinte des objectifs et des cibles est absente.

30 Ces deux éléments étaient particulièrement préoccupants au regard des sommes très importantes allouées au plan d'action. Cela m'a conduit à effectuer une vérification sur le Fonds vert. Le rapport a été déposé à l'Assemblée nationale en juin 2014. Mes constats vont dans le même sens que les précédents :

- Le MDDELCC n'a pas mis en place de cadre de gestion axée sur les résultats.
- Les objectifs fixés pour certains projets ne sont ni précis ni mesurables. De plus, le suivi des projets comporte des lacunes.
- Parmi les ministères vérifiés, certains ne suivent pas périodiquement les résultats obtenus pour des programmes relatifs au Fonds vert.

31 Un suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport a été réalisé à la demande de la Commission de l'administration publique et a été rendu public en février 2016. J'ai noté que les progrès enregistrés étaient insatisfaisants pour la grande majorité des recommandations.

32 Un rapport que le MDDELCC a produit en [mars] 2016 évalue les émissions de GES du Québec à [81,16] mégatonnes pour 2013. Le ministère mentionne que cela correspond à une réduction de 8,6 % des émissions par rapport à celles de l'année de référence de 1990. La réduction moyenne est donc de 0,4 % par année.

33 En 2009, le Québec a adopté une cible de réduction de GES de 20 % pour 2020, toujours par rapport à l'année de référence de 1990. Peu de temps avant la Conférence sur les changements climatiques tenue à Paris en décembre 2015, le Québec s'est engagé cette fois à atteindre en 2030 une réduction des émissions de GES de 37,5 % par rapport à 1990. L'atteinte de ces deux cibles exigera une réduction moyenne de plus de 1,6 % par année.

34 La tâche est énorme et pressante, surtout si l'on compare à ce qui a été fait jusqu'à maintenant.

35 Voilà pourquoi je suis très préoccupé par le retard que les entités accusent dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans mes rapports de vérification. Rappelons que les sommes qui proviennent du Fonds vert servent à financer une grande partie des programmes et des projets au moyen desquels on veut atteindre les cibles de réduction de GES. Compte tenu de l'impact important des changements climatiques et des sommes considérables investies pour la réduction des émissions de GES, nous ne pouvons pas nous permettre un tel retard ni de rater les cibles que le Québec s'est fixées.

Faits saillants

Objectifs des travaux

Le territoire québécois abrite une faune très diversifiée. En 2012-2013, les retombées économiques des activités de chasse, de pêche et de piégeage ont contribué à l'économie des régions à hauteur de 894,3 millions de dollars.

Notre vérification vise à déterminer si le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) :

- assure une gouvernance efficace en matière de faune ;
- prend des mesures, en collaboration avec ses partenaires, pour assurer la conservation et la mise en valeur de la faune dans une perspective de développement durable.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la conservation et la mise en valeur de la faune.

Bien que les retombées économiques s'élèvent à près de 900 millions de dollars et que les activités de prélèvement créent plusieurs emplois en région, le MFFP n'a pas exercé le leadership nécessaire pour mettre en valeur la faune. Les ventes de permis en proportion de la population québécoise sont en baisse depuis 2007.

Le MFFP a des connaissances limitées à l'égard de plusieurs espèces, ce qui nuit à sa capacité de les conserver et d'optimiser leur mise en valeur. Les projets liés à l'acquisition de connaissances sont choisis à la pièce et les recommandations qui en découlent tardent souvent à être mises en œuvre.

Les mesures prises par le ministère à l'égard de la protection des espèces en situation précaire et de la lutte contre les espèces exotiques envahissantes sont insuffisantes. Il n'y a aucun plan de rétablissement pour plusieurs espèces en situation précaire. Lorsque des plans sont produits, de nombreuses actions prévues ne sont pas mises en œuvre et le ministère connaît rarement le niveau de rétablissement des espèces concernées. Le MFFP n'a protégé que très peu d'habitats pour ces espèces. Par ailleurs, il ne dispose pas de plan d'action afin de lutter efficacement contre les espèces exotiques envahissantes.

La protection des habitats fauniques par le MFFP est inadéquate. Les conditions relatives aux autorisations qu'il délivre pour la modification d'habitats protégés sont peu suivies. Par ailleurs, 2,5 millions de dollars versés par des promoteurs pour compenser des habitats perdus n'ont pas encore été utilisés, soit plus de 40 % des sommes recueillies depuis 2003. D'autre part, le ministère a abandonné près d'une centaine de dossiers liés à des infractions relevées dans des habitats protégés en raison de retards dans la production des rapports d'expertise requis afin de pouvoir poursuivre judiciairement les fautifs.

Le MFFP se préoccupe peu des zecs, des pourvoiries et des réserves fauniques, dont il a délégué la gestion de l'exploitation de la faune. Il ne s'assure pas que ses partenaires respectent leurs obligations et il n'assume pas lui-même plusieurs de ses responsabilités dans ces territoires. De plus, il offre peu de soutien aux zecs pour prévenir les conflits qui découlent de l'appropriation illégale des territoires de chasse à l'orignal ou du camping illégal.

La proportion des heures que les agents de protection de la faune passent sur le terrain est insuffisante. Alors que le nombre d'heures passées sur le terrain et le nombre de constats délivrés ont diminué de plus de 15 % depuis 2012, la majorité des heures travaillées, soit un peu plus de 50 %, est consacrée à des activités effectuées au bureau.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du MFFP. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée n'a pas formulé de commentaires.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

- 1** Élaborer une stratégie relative à l'acquisition de connaissances et une autre liée à la mise en valeur de la faune, qui présentent les priorités et les objectifs à atteindre, et produire des plans d'action qui traduisent ces objectifs en interventions concrètes.
- 2** S'assurer qu'un plan de rétablissement est produit pour toutes les espèces menacées ou vulnérables et qu'il est mis en œuvre, et rendre compte périodiquement des résultats relatifs à la mise en œuvre des plans et de l'état de situation de ces espèces.
- 3** Déterminer des priorités d'intervention et des actions précises à entreprendre pour prévenir l'introduction et la propagation d'espèces exotiques envahissantes et pour agir lorsqu'elles sont présentes.
- 4** Faire un suivi adéquat des autorisations liées à la modification d'habitats fauniques et rendre compte annuellement quant au respect des autorisations.
- 5** Mettre en œuvre un plan d'intervention, en collaboration avec les zecs, afin d'éliminer l'appropriation du territoire et rendre compte des résultats annuellement.
- 6** Réviser la réglementation concernant la chasse et la pêche en la simplifiant, afin d'en faciliter la compréhension par les utilisateurs et d'en favoriser l'application pour une meilleure conservation et une meilleure mise en valeur de la faune.
- 7** Revoir l'organisation du travail des agents de protection de la faune afin d'accroître l'effet dissuasif découlant de leur présence sur le terrain et améliorer le soutien aux zecs et aux pourvoies.
- 8** Revoir les ententes avec les zecs et les pourvoies et s'assurer du respect de leurs obligations, et élaborer une politique sur les réserves fauniques afin de clarifier les rôles et les responsabilités de la Société des établissements de plein air du Québec et du ministère.
- 9** Élaborer un plan d'action qui traduit en interventions concrètes les objectifs du plan stratégique et les résultats attendus, et présenter une reddition de comptes qui permet d'apprécier la performance du ministère et de ses partenaires quant à l'atteinte des objectifs.

Faits saillants

Objectifs des travaux

Les pesticides, utilisés pour lutter contre des organismes nuisibles, peuvent avoir des effets néfastes sur la santé ainsi que sur l'environnement.

Notre vérification visait à nous assurer que :

- le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) effectue un suivi de l'utilisation des pesticides, en mesure l'impact sur la qualité de l'environnement, en considère les effets sur la santé et en publie les résultats ;
- le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) évalue les effets des moyens de lutte antiparasitaire utilisés sur la qualité des aliments ainsi que sur le développement d'une agriculture durable et en publie les résultats ;
- les deux ministères prennent les mesures pour réduire l'impact de l'utilisation des pesticides afin d'assurer la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la santé des citoyens.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant les pesticides en milieu agricole.

Le MDDELCC n'a pas de portrait complet de l'utilisation des pesticides pour le milieu agricole, ce qui limite la précision de son calcul des indicateurs de risque pour la santé et l'environnement. La majeure partie des néonicotinoïdes utilisés pour enrober des semences, dont l'usage a été généralisé dans les dernières années, n'est pas comptabilisée dans le bilan des ventes.

Le suivi de la présence de pesticides que le MDDELCC effectue montre que la qualité de l'eau des rivières testées en milieu agricole se dégrade. Des pesticides, parmi ceux les plus susceptibles de nuire à la santé et à l'environnement, se trouvent parfois dans les rivières à des concentrations qui dépassent les critères déterminés pour protéger la vie aquatique. De plus, la fréquence des dépassements augmente.

Des pesticides sont détectés en faible concentration dans l'eau potable. Cependant, des pesticides, que l'on trouve fréquemment dans l'eau des rivières et dont les concentrations dépassent les critères qui ont été déterminés pour protéger la vie aquatique, commencent à peine à être testés et les résultats ne sont pas publiés.

L'indicateur suivi pour évaluer la qualité de la biodiversité indique un état «précaire» ou «mauvais» dans plusieurs rivières. Les actions entreprises jusqu'à maintenant n'ont pas permis d'améliorer la situation.

Le suivi de la présence de pesticides dans les aliments, dont les fruits et les légumes, permet au MAPAQ de statuer sur le niveau de risques pour la santé seulement par rapport aux aliments et aux pesticides testés. Bien que les normes soient rarement dépassées, des risques demeurent : l'impact sur la santé de la présence de plusieurs pesticides différents en même temps dans un aliment est peu connu.

L'augmentation des ventes de pesticides se poursuit et les indicateurs de risque qui y sont associés étaient à la hausse en 2014, malgré l'adoption de la première stratégie phytosanitaire il y a près de 25 ans.

Les mesures mises en place par le MAPAQ sont insuffisantes pour amener les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles favorables au développement durable et pour faire contrepoids à l'industrie agrochimique qui influence fortement le marché.

Peu de mesures réglementaires sont en place pour réduire l'usage des pesticides en agriculture. Pourtant, 90 % des pesticides y sont vendus.

Recommandations

Le commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du MAPAQ et du MDDELCC. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

Les entités vérifiées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires des entités vérifiées.

Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- 1 Dresser et publier en temps opportun le portrait complet des pesticides vendus, y compris ceux utilisés pour les semences enrobées, ce qui permettra un calcul plus précis des indicateurs de risque sur la santé et l'environnement.**
- 2 Adopter un plan d'action, accompagné d'un échéancier, qui vise à réduire, voire à éliminer, les dépassements et, ainsi, à respecter les critères quant à la qualité de l'eau des cours d'eau, en mesurer les résultats et en rendre compte annuellement.**
- 5 Renforcer l'encadrement de l'utilisation des pesticides, notamment par des mesures réglementaires et économiques, afin de réduire leur utilisation et leur impact, tout en prenant en compte les principes de la *Loi sur le développement durable*, tels ceux de précaution, de prévention et de pollueur payeur.**

Recommandations au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

- 3 Diversifier les tests sur les aliments pour mesurer les résidus de pesticides afin de tenir compte des différentes provenances et des variétés d'aliments consommés.**
- 4 Présenter aux citoyens une information annuelle complète des pesticides présents dans les aliments, laquelle comprend les dépassements des normes pour les différents aliments testés ainsi que les limites relatives aux tests effectués.**
- 6 Suivre la cible concernant l'utilisation de la gestion intégrée des ennemis des cultures, en mesurer les résultats et en rendre compte régulièrement, et ajuster les interventions auprès des agriculteurs.**
- 7 Accroître les mécanismes de soutien et d'information offerts aux agriculteurs afin qu'ils adoptent plus rapidement la gestion intégrée des ennemis des cultures.**
- 8 Mettre en place, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et ses autres partenaires, un mécanisme basé sur l'écoconditionnalité afin de favoriser l'usage responsable des pesticides.**

Faits saillants

Objectif des travaux

Le système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) du Québec, désigné de façon générale par « marché du carbone », a été mis en place en 2013. Il s'inscrit dans la démarche québécoise de lutte contre les changements climatiques. Ce marché générera environ 3 milliards de dollars de 2013 à 2020, lesquels seront versés dans le Fonds vert.

Le présent chapitre vise :

- à vulgariser les fondements, les concepts et le fonctionnement du marché du carbone ;
- à permettre une meilleure compréhension des enjeux associés à ce marché.

Le rapport entier est disponible au www.vgq.qc.ca.

Résultats des travaux

Nous présentons ci-dessous les principaux éléments et enjeux relatifs au marché du carbone.

Divers moyens de lutte contre les changements climatiques disponibles pour les législateurs. Ces moyens peuvent prendre la forme d'une tarification du carbone, notamment par le biais de taxes carbone et de systèmes de plafonnement et d'échange de droits d'émission de gaz à effet de serre (GES). Ces deux modes de tarification incitent à réduire les émissions de GES puisqu'un coût est alors associé à celles-ci. Ils ont chacun des avantages et des inconvénients.

Le SPEDE : un fonctionnement complexe et peu connu. Essentiellement, le SPEDE oblige les émetteurs à détenir des droits pour leurs émissions annuelles de GES. La rareté des droits devant être créée par ce système devrait contraindre ces émetteurs à diminuer leurs émissions ou à les compenser. Le SPEDE comporte plusieurs étapes et son cycle s'étend sur plus d'une année. La réglementation détermine les émetteurs qui sont tenus d'y participer, les catégories de droits d'émission ainsi que les modalités de délivrance et d'utilisation de ces droits. De nombreuses dispositions s'appliquent selon chaque situation.

Des enjeux qui exigent une attention particulière. Même si des mesures de contrôle sont prévues, la mise en place d'un marché du carbone au Québec s'accompagne d'un certain nombre d'enjeux.

Ainsi, les interventions des gouvernements sur le marché ont une incidence sur la quantité de droits disponibles et, par conséquent, sur le coût de ceux-ci et sur le changement de comportement souhaité. De plus, la mise en place d'un marché commun avec d'autres administrations présente des avantages, mais il y a aussi un risque que des réductions d'émissions de GES se produisent à l'extérieur du Québec. Certains bénéfiques, comme l'amélioration de la qualité de l'air, pourraient être moindres si ces réductions ne sont pas réalisées au Québec.

La réglementation encadrant le marché est complexe et elle a été modifiée plusieurs fois au fil du temps. Cette situation pourrait entraîner des difficultés liées à l'application de celle-ci et faire en sorte que les participants volontaires pourraient hésiter à prendre part au marché.

En outre, un manque d'information relative au marché, aux résultats découlant de la mise en place de celui-ci ou à l'utilisation des fonds recueillis pourrait nuire à son acceptabilité sociale. Enfin, un manque de coordination, de complémentarité et d'exhaustivité sur le plan de la surveillance et de la vérification pourrait altérer la confiance des participants, confiance qui est nécessaire à l'efficacité du marché.



Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficacité et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél.: 418 691-5900 • Téléc.: 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél.: 514 873-4184 • Téléc.: 514 873-7665

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : <http://www.vgq.qc.ca>

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2016

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

