

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

Rapport du commissaire au développement durable (printemps 2016)

Présentation du contenu
du rapport

2 juin 2016

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

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

CHAPITRE

1

Conservation et mise en valeur de la faune

- La chasse et la pêche ont un impact important sur l'économie du Québec : retombées de près de 900 M\$ et 14 000 emplois.
- Les ventes de permis de chasse et pêche diminuent (en proportion de la population).
- L'absence de vision et d'expertise en marketing pour développer le secteur de la faune et le manque de soutien aux partenaires (zecs, Société des établissements de plein air et pourvoiries) ne favorisent pas le renversement de la tendance.

Conservation et mise en valeur de la faune

- L'occupation illégale du territoire pour le camping et la chasse à l'orignal doit être réglée rapidement pour assurer l'équité et la sécurité des usagers ainsi que pour le recrutement de nouveaux usagers.
- La protection des espèces menacées et des habitats ainsi que le contrôle des espèces exotiques envahissantes nécessitent un meilleur encadrement.

Pesticides en milieu agricole

- Enjeux
 - Augmentation des ventes de pesticides, mais pas de diminution des indicateurs de risque
 - Présence problématique de pesticides dans plusieurs rivières des régions agricoles
 - Impact sur la biodiversité des rivières et sur les insectes pollinisateurs
 - Impact probable sur la santé humaine
 - Mesures mises en place par le MAPAQ et le MDDELCC insuffisantes pour réduire l'impact de l'utilisation des pesticides

Pesticides en milieu agricole

■ Pistes

- Adopter une approche agroécologique (exemple de la France en 2014 avec la *Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*)
- Appliquer l'écoconditionnalité aux pesticides
- Favoriser les politiques d'achat des services publics pour la transition à l'agroécologie

Marché du carbone

- Un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission se fie au jeu de l'offre et de la demande pour établir le coût de ces droits.
- Une taxe ajoute un coût aux carburants et aux combustibles sans déterminer la quantité de gaz à effet de serre (GES) pouvant être émis.

Marché du carbone

- Enjeux du système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) du Québec
 - Complexité du système
 - Faiblesse du signal de prix pour les consommateurs et les émetteurs
 - Possibilité de réduction des émissions hors Québec
 - Nécessité d'assurer la cohérence des politiques du gouvernement pour atteindre les cibles de réduction de GES
- La Suède, qui utilise une approche basée sur des objectifs environnementaux et économiques ambitieux, a réussi à surmonter la crise financière de 2008-2009 sans conséquences importantes et à diminuer de 22 % en 2013 ses émissions de GES.

Fonds vert

Suivi des recommandations

- Le Fonds vert finance une grande partie des programmes au moyen desquels on veut atteindre les cibles de réduction de GES.
- Le suivi des recommandations de la vérification sur le Fonds vert (2014) a été publié en février 2016.
- Peu de recommandations avaient été mises en œuvre à la fin de nos travaux de suivi en novembre 2015.
- L'atteinte des cibles pour 2020 et 2030 exige une réduction des émissions de GES de 1,6 % par an, alors que la réduction a été de 0,4 % de 1990 à 2013.
- Le retard à appliquer certaines recommandations peut compromettre l'atteinte des cibles de réduction des émissions de GES.

Conservation et mise en valeur de la faune

Entité vérifiée :

Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP)

Pourquoi avons-nous fait cet audit?

La faune, une ressource renouvelable qui contribue à l'économie des régions

- Pêche, chasse et piégeage : près de 14 000 emplois et retombées de 894 M\$

La conservation et la mise en valeur de la faune, une responsabilité gouvernementale

- Plusieurs mandataires et partenaires qui participent à la gestion de l'exploitation de la faune dans les territoires fauniques structurés
- Responsabilité associée à plusieurs principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment la préservation de la biodiversité

Qu'avons-nous vérifié?

Nous avons vérifié si le MFFP

- assure une gouvernance efficace en matière de faune
- et 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.

Différentes mesures sont réalisées par le MFFP pour favoriser la conservation et la mise en valeur de la faune.

Principaux constats

Manque de connaissances sur les espèces et leurs habitats

- Connaissances limitées et fragmentaires pour plusieurs espèces animales, ce qui nuit à la capacité du MFFP de conserver la faune et d'optimiser sa mise en valeur
 - Inventaires pour seulement 3 des 11 espèces de poissons les plus pêchées
 - Pas d'inventaire pour les espèces de petit gibier et d'animaux à fourrure
 - Certaines données de récolte peu fiables, sauf pour le gros gibier
- Projets d'acquisition de connaissances choisis à la pièce
 - Absence de critères de sélection
 - Pas de priorisation en fonction des risques
- Recommandations formulées lors de travaux d'acquisition de connaissances qui tardent à être mises en œuvre ou qui ne sont jamais appliquées

Principaux constats

Protection insuffisante d'espèces en situation précaire

- 38 espèces sont désignées menacées ou vulnérables.
 - 7 n'ont aucun plan de rétablissement.
 - Des actions prévues n'ont pas été réalisées sans justification.
 - Seulement 6 espèces bénéficient d'habitats protégés légalement.
- Plusieurs espèces tardent à être désignées menacées ou vulnérables.
 - Une trentaine d'espèces jugées menacées ou vulnérables sont en attente d'être désignées.
 - Aucune désignation légale n'a été effectuée depuis 2009.

Principaux constats

Aucun plan pour contrer les espèces exotiques envahissantes

- Une vingtaine d'espèces exotiques envahissantes présentes au Québec et une dizaine aux frontières
- Absence de plan d'action pour contrer les menaces
 - Lacune dans la prévention et la détection rapide à la suite de l'introduction
 - Difficulté à intervenir efficacement une fois l'espèce présente
 - Risques connus liés à l'introduction des carpes asiatiques, l'une des principales menaces, mais aucun plan d'intervention
- Peu d'interventions afin de contrôler ces espèces

Principaux constats

Lacunes dans la protection des habitats fauniques

- Dans les habitats fauniques protégés, le MFFP peut
 - autoriser la réalisation de travaux
 - et exiger une compensation pour les pertes d'habitats.
- Si les conditions ne sont pas respectées, des constats d'infraction peuvent être délivrés.
- Suivi inadéquat des conditions liées aux autorisations
 - Faible proportion d'autorisations qui font l'objet d'un suivi (5 % dans une région, 30 % dans une autre)
 - Des dossiers non vérifiés dont le suivi est jugé prioritaire
 - Faiblesses concernant les systèmes de suivi
- Projets de compensation d'habitats non réalisés
 - Fonds de 2,5 millions inutilisé, soit 40 % des sommes accumulées : la faune est privée des habitats non remplacés

Principaux constats

Manque de leadership dans la mise en valeur de la faune

- Diminution observée des ventes de permis
 - Au cours des 15 dernières années, diminution de 58 % du nombre de permis de chasse et de 26 % du nombre de permis de pêche vendus aux non-résidents
 - Baisse de la participation des Québécois aux activités de chasse et de pêche et faible recrutement prévu chez les jeunes
- Absence de stratégie
 - Connaissance limitée de l'évolution des types de clientèle et de leurs besoins
 - Pas d'orientation sur les espèces à valoriser et les types de clientèle à cibler
- Lacunes dans le soutien offert aux responsables des territoires fauniques structurés
 - Faible réponse du ministère à leurs besoins
 - Moins de 2 % du budget du secteur de la faune affecté à l'accompagnement de ces territoires

Principaux constats

Peu de suivi

dans les territoires structurés

- Le MFFP ne s'assure pas que les organismes gestionnaires de zecs et les pourvoiries respectent leurs obligations.
 - Plusieurs responsabilités non réalisées
 - Peu de sanctions contre les fautifs
- Le MFFP n'assume pas certaines obligations prévues dans les ententes.
- Depuis 2005, absence d'entente officielle entre le MFFP et la Société des établissements de plein air du Québec
- Peu de soutien aux organismes gestionnaires de zecs pour contrer l'appropriation illégale du territoire
 - Secteurs de chasse à l'orignal
 - Camping illégal

Principaux constats

Surveillance insuffisante sur le terrain

- La présence des agents de protection de la faune sur le terrain est insuffisante.
 - Depuis 2012, réduction des heures passées sur le terrain et du nombre de constats délivrés de 15 %
 - 50 % des heures de travail consacrées à des activités réalisées au bureau
- La réduction du temps de présence des agents sur le terrain n'incite pas les pêcheurs, les chasseurs et les piégeurs au respect des lois et des règlements.
 - Le risque de braconnage est augmenté.
 - L'appropriation illégale du territoire perdure.

Principaux constats

Gouvernance peu efficace

- Pas de vision claire quant à la conservation et à la mise en valeur de la faune
- Aucun plan d'action pour mettre en œuvre le plan stratégique
- Reddition de comptes qui ne permet pas d'apprécier la performance

Autres sujets traités

- Infractions relevées dans des habitats fauniques
 - Des dossiers d’infraction ont été abandonnés en raison de retards dans la production des rapports d’expertise par le MFFP.
- Information sur les lois et les règlements
 - La complexité des lois et des règlements ne favorise pas le respect de la réglementation.
- Formation des chasseurs
 - Le MFFP ne s’assure pas que les revenus nets générés par le Programme d’éducation en sécurité et en conservation de la faune sont dépensés aux fins prévues, alors qu’il a évalué à un million de dollars les surplus pour 2014.

Pesticides en milieu agricole

Entités vérifiées :

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Ministère du Développement durable, de l'Environnement

et de la Lutte contre les changements climatiques

Pourquoi avons-nous fait cet audit?

Les pesticides peuvent avoir des effets néfastes sur la santé des humains et sur l'environnement.

Les ventes de pesticides sont en hausse pour le milieu agricole.

- Hausse de 29 % de kg de matières actives vendues de 1992 à 2014
- Hausse de 30 % de la quantité vendue par hectare cultivé de 2006 à 2014
- Hausse de l'indicateur de risque pour la santé de 14 % et de celui pour l'environnement de 4 % depuis la période de référence 2006-2008
- Dépassement fréquent des critères relatifs aux concentrations de pesticides dans l'eau des rivières

Qu'avons-nous vérifié ?

- Le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MDDELCC) effectue-t-il un suivi de l'utilisation des pesticides en milieu agricole et mesure-t-il l'impact sur la qualité de l'environnement?
- Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) évalue-t-il les effets des moyens de lutte antiparasitaire utilisés sur la qualité des aliments?
- Le MDDELCC et le MAPAQ prennent-ils les mesures pour réduire l'impact de l'utilisation des pesticides en milieu agricole afin d'assurer la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité et la santé des citoyens?

Concepts clés

Contrôle et gestion des pesticides : responsabilités partagées entre le fédéral et les provinces ou territoires

- Fédéral : homologation des produits, mise en marché et étiquetage
- Provinces : pouvoir d'établir une réglementation plus restrictive que le fédéral et réglementer l'entreposage, la vente et l'emploi des pesticides

Les néonicotinoïdes (insecticides)

- Utilisés pour enrober les semences (environ 97 % des semences de maïs et 60 % de celles de soya)
- Pesticides systémiques qui entrent dans toutes les parties de la plante, dont les fruits (ne peuvent pas être éliminés par le rinçage)
- Effets négatifs sur les abeilles, les oiseaux, les vers de terre et les invertébrés aquatiques

Concepts clés (suite)

Le glyphosate (herbicide)

- est généralement associé à l'utilisation des semences d'organismes génétiquement modifiés (principalement dans les cultures de maïs et de soya)
- et empêche toutes les mauvaises herbes de pousser, sauf la plante modifiée génétiquement qui, elle, est résistante à l'herbicide.

Principaux constats

Dégradation de l'eau des rivières

Depuis 1992, le MDDELCC relève annuellement la présence de plusieurs pesticides, parmi ceux les plus susceptibles de nuire à la santé et à l'environnement, dans des cours d'eau de régions à forte concentration agricole.

- Parmi les échantillons prélevés de 2011 à 2014
 - 97 % contiennent de l'atrazine
 - 96 % des néonicotinoïdes
 - 91 % du glyphosate

Principaux constats

Dégradation de l'eau des rivières (suite)

Augmentation de la fréquence des dépassements des critères de la qualité de l'eau depuis 2011

Fréquence des dépassements pour certains pesticides en 2014:

- 6,9 % pour l'atrazine
- 99,1 % pour les néonicotinoïdes
- 7,7 % pour le chlorpyrifos

L'indicateur suivi pour évaluer la qualité de la biodiversité indique un état « précaire » ou « mauvais » dans plusieurs rivières.

Principaux constats

Faible concentration de pesticides dans l'eau potable

Dernier bilan publié (2005-2009)

- Concentration de pesticides détectée : niveau inférieur aux normes
- 45 pesticides présents dans l'eau des rivières pas tous testés
- Aucune donnée publiée sur la présence ou non de néonicotinoïdes dans l'eau potable (tests commencés à la fin de l'année 2015)

L'eau des puits en milieu agricole

- 69 % des puits échantillonnés : faible concentration de pesticides (pas de dépassement de la norme relative à l'eau potable)

Principaux constats

Pesticides dans les aliments

Le MAPAQ peut statuer sur le niveau de risques pour la santé seulement pour les aliments et les pesticides testés.

- 14 fruits ou légumes produits au Québec ou importés testés sur une période de 5 ans (mêmes produits testés chaque année)
- Produits achetés dans les marchés publics ou provenant de l'auto-cueillette non testés
- 8 pesticides vendus en grande quantité aux agriculteurs non testés

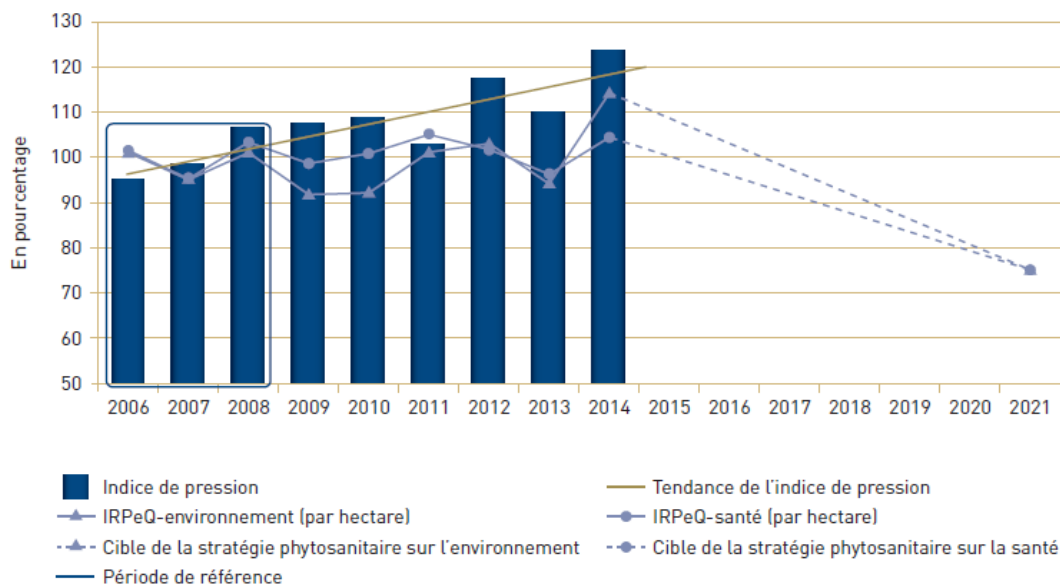
Bien que les normes soient rarement dépassées, des risques demeurent : l'impact sur la santé de la présence de plusieurs pesticides différents dans un aliment est peu connu.

Principaux constats

Interventions gouvernementales insuffisantes

La hausse des ventes de pesticides se poursuit. La cible pour les indicateurs de risque est loin d'être atteinte, et ce, bien que des stratégies phytosanitaires existent depuis 1992.

Figure 2 Indice de pression et indicateur de risque de pesticides¹



1. L'indice de pression correspond aux ventes de l'année (en kg) divisées par la superficie cultivée la même année (en ha). L'IRPeQ évalue les risques relatifs aux produits utilisés sur la santé et l'environnement. Quant à la période de référence, elle correspond aux années 2006 à 2008. La valeur de référence de l'IRPeQ équivaut à la moyenne des valeurs de ces années.

Source : MDDELCC.

Principaux constats

Interventions gouvernementales insuffisantes (suite)

La stratégie phytosanitaire 2011-2021 présente des lacunes.

- Peu d'actions (14 sur 77) ciblent la réduction de l'utilisation des pesticides.
- La majorité des actions (56 sur 77) visent la sensibilisation et la réalisation d'études.
- Plusieurs actions se mesurent par des indicateurs se rapportant à des activités et non à des résultats. Il est difficile de savoir si la situation s'améliore.
- Peu de ressources financières sont consacrées à sa mise en œuvre.

Principaux constats

Interventions gouvernementales insuffisantes (suite)

Les mesures incitatives sont insuffisantes pour amener les agriculteurs à adopter des pratiques agricoles favorables au développement durable.

- Seulement 27 % des producteurs utilisent la plupart du temps ou toujours les pratiques de la gestion intégrée des ennemis des cultures.
- 20 % des répondants ne tiennent pas compte des seuils minimums justifiant l'utilisation d'insecticides ou de fongicides avant de les appliquer.
- Seulement 32 % des agriculteurs utilisent les services-conseils non liés; pourtant, de meilleurs résultats dans la gestion intégrée des ennemis des cultures sont observés lorsqu'il y a recours à ces services.
- Des pesticides sont souvent utilisés de façon préventive sans justification.
 - Utilisation du glyphosate (herbicide) avec les organismes génétiquement modifiés avant l'observation de mauvaises herbes
 - Semences enrobées de néonicotinoïdes (insecticides) utilisées sans vérification de la présence d'insectes ravageurs dans le sol

Principaux constats

Peu d'encadrement réglementaire

L'encadrement porte sur la vente de produits aux agriculteurs (détention d'un certificat), l'entreposage sécuritaire, les distances à respecter lors de leur préparation et de leur application.

- Aucune obligation de produire un registre pour faire état de l'utilisation des produits

Il y a peu de contrôles du respect des distances d'éloignement et des instructions du fabricant.

- 21 inspections pour les pulvérisations agricoles en 2015

En novembre 2015, le MDDELCC a déposé la *Stratégie québécoise sur les pesticides 2015-2018*.

- Modifications législatives et réglementaires prévues pour mieux encadrer l'usage (consultations avec les partenaires à venir)
- Aucune mesure mise en place

Autres sujets traités

Évaluation des pesticides lors de l'homologation

- La commissaire à l'environnement et au développement durable du Bureau du vérificateur général du Canada fait état de lacunes dans le processus d'homologation.

Pesticides vendus au Québec

- Pas de portrait complet des ventes ni de l'utilisation de ces produits
 - pas de lien entre les produits employés, les cultures pour lesquelles ces produits sont utilisés et les producteurs
 - semences enrobées d'insecticides néonicotinoïdes utilisées sur plus de 500 000 hectares annuellement non incluses

Mesures mises en place pour une agriculture responsable

- Outils mis en place peu utilisés : réseau d'avertissement sanitaire et SAgE pesticides
- Mesures non mises de l'avant : aide financière agricole conditionnelle et principe du pollueur payeur

Marché du carbone : portrait et enjeux

Pourquoi avons-nous fait cette étude?

Cette étude s'inscrit dans la continuité des vérifications portant sur les sujets suivants

- le plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques (printemps 2012)
- et le Fonds vert (printemps 2014 et hiver 2016).

Le marché du carbone est un nouvel instrument économique qui générera des revenus importants.

- De 2013 à 2020, environ 3 G\$ seront versés dans le Fonds vert.

En quoi consiste cette étude?

Notre étude comporte deux objectifs

- présenter un portrait du marché du carbone du Québec (concepts et fonctionnement)
- et permettre une meilleure compréhension des enjeux de ce marché.

Ce qu'il faut savoir

- Certains gaz présents dans l'atmosphère terrestre contribuent à retenir la chaleur près de la surface de la Terre. Ce sont les gaz à effet de serre (GES). L'augmentation de leur concentration est l'un des facteurs à l'origine du réchauffement climatique.
- Au Québec, un système de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE) de GES est en place depuis janvier 2013. Il est appelé communément « marché du carbone ».
- Il est sous la responsabilité du ministre du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Portrait

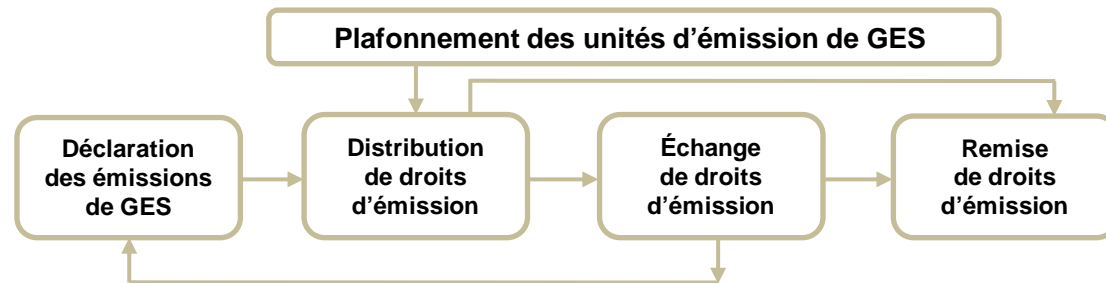
Contexte international et québécois

- Des accords internationaux (protocole de Kyoto, Accord de Paris) ont été conclus pour tenter de stabiliser le climat mondial.
- Les cibles de réduction des émissions de GES du Québec sont
 - à l’horizon de 2020, une réduction de 20 % des émissions par rapport à celles de 1990
 - pour 2030, une réduction de 37,5 % des émissions par rapport à celles de 1990.

Portrait

Cycle du marché du carbone au Québec

- Le marché du carbone suit un cycle qui comporte plusieurs étapes et qui se déroule sur plus d'une année.



- Actuellement, près de 75 entreprises sont assujetties au marché du carbone, en fonction de la quantité d'émissions de GES qu'elles déclarent au ministre responsable ou de la quantité de carburants et de combustibles fossiles qu'elles distribuent.
- D'autres participants peuvent s'inscrire sur une base volontaire.

Portrait

Cycle du marché du carbone au Québec (suite)

- Un droit d'émission (unités et crédits) représente l'autorisation d'émettre, une seule fois, une tonne de GES.
- Le nombre maximal d'unités d'émission (ou « le plafond ») qui peuvent être accordées annuellement par le ministre responsable est établi à l'avance par décret, actuellement jusqu'en 2020. À compter de 2015, ce nombre diminue progressivement d'année en année.

Portrait

Cycle du marché du carbone au Québec (suite)

- Le ministre accorde les droits d'émission aux participants (marché primaire).
- Les émetteurs assujettis et les participants volontaires peuvent aussi échanger des droits (marchés secondaire ou des produits dérivés).
- Les émetteurs assujettis doivent remettre des droits d'émission pour couvrir leurs émissions de GES à la fin de la période de conformité.
 - Les droits d'émission délivrés par la Californie, et éventuellement par d'autres partenaires du marché commun, peuvent aussi être utilisés par les émetteurs du Québec.

Portrait

Mesures de contrôle

Des mesures de contrôle sont prévues pour diminuer les risques liés aux dysfonctionnements ou à la fraude.

Par exemple

- Tous les participants qui désirent s'inscrire au SPEDE doivent fournir certains renseignements et satisfaire aux conditions d'inscription.
- Un registre unique et centralisé permet de suivre toute délivrance et toute transaction de droits sur le marché.
- Des limites d'achat et de possession s'appliquent pour réduire les risques de manipulation du marché.
- Le ministre responsable exerce une surveillance et des sanctions sont prévues.

Enjeux

Réduction des émissions québécoises

Les interventions des gouvernements sur le marché ont une incidence sur la quantité de droits disponibles, sur le coût de ceux-ci et sur le changement de comportement souhaité.

- Une rareté de droits d'émission doit être créée pour atteindre un prix susceptible d'entraîner un changement de comportement chez les consommateurs de carburants et de combustibles fossiles et les émetteurs industriels.
- Pour les années 2013 et 2014, les émetteurs assujettis étaient en mesure de se procurer beaucoup plus de droits d'émission que leurs besoins totaux.

Enjeux

Réduction des émissions québécoises (suite)

La mise en place d'un marché commun avec d'autres administrations présente des avantages, mais il y a aussi un risque qu'il y ait moins de réductions d'émissions au Québec.

- Si les droits proviennent d'autres administrations
 - Il y a un risque que des réductions de GES, et donc le soutien à l'innovation, se réalisent hors Québec.
 - Les Québécois ne profiteront pas des bénéfices (par exemple, amélioration de la qualité de l'air).
- Actuellement un émetteur québécois assujetti peut se procurer des droits d'émission délivrés par le Québec ou la Californie.

Enjeux

Élaboration et mise en œuvre de la réglementation

Des modifications à la réglementation pourraient entraîner des difficultés liées à son application et des effets sur le marché.

- L'encadrement d'un système comme le SPEDE exige une réglementation complexe.
- Cette réglementation a déjà été modifiée plusieurs fois.
 - Cela peut avoir une incidence sur la capacité des émetteurs à respecter la réglementation.
- D'autres ajustements pourraient être apportés à celle-ci (changements annoncés dans les politiques de tarification du carbone au Canada et aux États-Unis).

Enjeux

Acceptabilité sociale

Un manque d'information relative au marché, aux résultats découlant de sa mise en place ou à l'utilisation des fonds recueillis pourrait nuire à son acceptabilité sociale.

- Les parlementaires et les citoyens doivent avoir accès à une information complète et à jour pour apprécier la réduction des émissions québécoises de GES et pour comprendre l'apport du SPEDE à celle-ci.
- L'aide financière provenant du Fonds vert doit reposer sur une démonstration claire et complète de sa cohérence avec les fondements du marché du carbone.

Enjeux

Surveillance et vérification du marché

La confiance des participants, nécessaire à l'efficacité du marché, pourrait faire défaut si la coordination, la complémentarité et l'exhaustivité de la surveillance et de la vérification ne sont pas assurées.

- Des irrégularités peuvent survenir sur ce type de marché.
- Certaines activités liées au marché du carbone sont réalisées à l'extérieur du Québec ou font appel à des sous-traitants.
 - Cela peut complexifier l'intervention du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et celle du Vérificateur général.