



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2023-2024

Avril 2024

Cette publication
est rédigée par le



Québec

575, rue Jacques-Parizeau, bureau 300
Québec (Québec) G1R 2G4
Téléphone : 418 691-5900

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1920
Montréal (Québec) H3A 1G1
Téléphone : 514 873-4184

Internet

Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : www.vgq.qc.ca

Suivez-nous sur nos médias sociaux



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 sur quelque support que ce soit des extraits 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 – 2024

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-97146-7 (version PDF)



Québec, avril 2024

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le *Rapport de la commissaire au développement durable* d'avril 2024. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 Observations de la commissaire au développement durable	3
Chapitre 2 Pratiques agricoles : santé et conservation des sols – Application de la <i>Loi sur le développement durable: 2023</i>	14
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 3 Protection du territoire agricole	64
<i>Audit de performance</i>	
Chapitre 4 Fonds d'électrification et de changements climatiques	118
<i>Suivi détaillé de trois audits de performance</i>	

INTRODUCTION

En 2006, le législateur a institué la fonction de commissaire au développement durable. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire a la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport dans lequel elle fait part :

- de ses constats et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet qui découle de ses travaux d'audit ou d'enquête en matière de développement durable ;
- de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi ;
- de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Administration

Cela comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

Le présent rapport fait part du résultat des travaux menés au cours du dernier exercice. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations et les conclusions afférentes à ces travaux, de même que des recommandations, s'il y a lieu. Le premier chapitre, lui, donne à la commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux travaux en cours ou à venir.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	5
Nouveaux projets : quelle est la prise en considération de la <i>Loi sur le développement durable</i> ?	6
Mes observations sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général	9
Suivi des recommandations	11
Contenu du présent tome	12

INTRODUCTION

1 Le présent chapitre expose d'abord mon point de vue sur la prise en considération de la *Loi sur le développement durable* lors de l'adoption de nouveaux projets.

2 Je fais ensuite part de mes observations sur certains sujets abordés dans quatre rapports d'audit de performance du Vérificateur général au cours de la dernière année et je présente de manière succincte les résultats de mon suivi annuel de l'application des recommandations que nous avons formulées entre juin 2018 et mai 2021.

3 Pour conclure ce chapitre, un aperçu des trois rapports d'audit de performance découlant des travaux menés au cours de l'année 2023-2024 est présenté. Deux de ces rapports visent à répondre à mes responsabilités annuelles en ce qui a trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* et au Fonds d'électrification et de changements climatiques.

NOUVEAUX PROJETS : QUELLE EST LA PRISE EN CONSIDÉRATION DE LA *LOI SUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE* ?

Urgence d'agir

4 Dans le contexte actuel d'adaptation et de lutte aux changements climatiques, il y a une urgence d'agir pour l'ensemble de la société québécoise. Cette urgence peut se traduire pour les décideurs par des prises de décisions rapides visant à répondre à des situations urgentes ou encore à saisir des occasions pour le Québec, surtout lorsque la compétition mondiale et la course à l'innovation sont bien présentes. Or, tout projet proposé pour répondre à des enjeux de la société québécoise engendre des coûts. Il peut s'agir de coûts économiques (ex. : aides financières gouvernementales importantes), sociétaux (ex. : perte de bien-être des citoyens) ou environnementaux (ex. : perte de services écologiques rendus par nos écosystèmes). Quel que soit leur coût, les projets reposent sur des choix, d'où l'importance de se poser les bonnes questions préalablement à leur adoption.

Développement durable : au cœur du processus décisionnel

5 Malgré cette urgence d'agir, le développement durable doit demeurer au cœur du processus décisionnel. Dans l'un de mes chapitres publiés en juin 2022, j'avais d'ailleurs mentionné qu'une intensification des efforts était requise pour amener le monde sur une voie plus durable et qu'au moment de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, en 2006, il y avait déjà une urgence d'agir afin d'assurer un développement répondant aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs. Or, comme mes prédécesseurs, j'ai été à même de constater que la mise en application de la loi demeure un défi au sein de l'administration publique québécoise.

La *Loi sur le développement durable*, en bref

La *Loi sur le développement durable* contribue depuis 2006 à réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viables. Elle vise à instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Ce dernier s'appuie sur une vision à long terme puisqu'il vise à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il prend en compte les dimensions économique, environnementale et sociale des activités de développement.

La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration se fait dans le respect des 16 principes de développement durable et s'appuie sur la stratégie de développement durable adoptée par le gouvernement. Cette stratégie est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Elle constitue le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre pendant cinq ans. Elle expose la vision retenue, les enjeux et les orientations, ainsi que les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable.

Administration

Cela comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

6 Les décideurs prennent de grandes décisions, notamment pour faire face aux enjeux climatiques, économiques, de santé et d'éducation. Très souvent, la portée de ces décisions s'étend sur plusieurs années, voire des décennies. La *Loi sur le développement durable* établit que les décisions doivent s'appuyer sur une vision à long terme. Il importe donc que les 16 principes de la *Loi sur le développement durable* soient intégrés dès le début de la réflexion et tout au long du processus menant à la prise de décisions.

7 D'ailleurs, l'un des 20 objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, adoptée en avril 2023, rappelle l'obligation de l'administration publique québécoise à cet égard. Il s'agit de l'objectif 5.1, qui est de « placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement », et de l'un de ses sous-objectifs, qui est « d'évaluer la durabilité des interventions gouvernementales ».

8 De plus, le processus décisionnel doit reposer notamment sur l'acceptabilité sociale, qui est une étape importante favorisant l'intégration d'un projet dans son milieu. Cette étape peut toutefois être négligée lors de la prise de décisions. Pourtant, informer la population en toute transparence, prendre le temps d'expliquer le projet et répondre aux questions des citoyens constituent des éléments déterminants pour la viabilité d'un projet. L'acceptabilité sociale est étroitement liée à l'un des principes de développement durable, soit « participation et engagement ».

9 En tant que commissaire au développement durable, je réitère l'importance de placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement et je m'attends à ce que l'objectif 5.1 de la stratégie gouvernementale de développement durable fasse en sorte que les décisions qui sont et seront prises dans l'intérêt de la société québécoise en tiennent compte.

Participation et engagement

La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.

MES OBSERVATIONS SUR CERTAINS SUJETS ABORDÉS DANS LES RAPPORTS D'AUDIT DE PERFORMANCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

10 Comme mentionné dans son plan stratégique 2023-2027, le Vérificateur général vise à accroître l'impact du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique. Pour atteindre cet objectif, je prévois notamment augmenter la proportion de rapports d'audit de performance du Vérificateur général pour lesquels je publie des observations. Mes observations mettent en évidence les enjeux de développement durable associés aux audits menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale et apportent des éléments de réflexion complémentaires.

11 Depuis le mois d'avril 2023, j'ai fait part de mes observations sur des sujets abordés dans quatre rapports d'audit de performance du Vérificateur général.

12 En mai 2023, je me suis exprimée sur des enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Personnel enseignant : recrutement, rétention et qualité de l'enseignement*. J'ai notamment abordé le rôle central que jouent les enseignants dans la réussite éducative des adultes de demain et la mise en œuvre du développement durable. Au terme de ces observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

Question pour les décideurs

Comment peut-on outiller et mobiliser les enseignants pour que les élèves qu'ils forment deviennent les futurs citoyens responsables et engagés qui contribueront au développement durable du Québec ?

13 En mai 2023, j'ai présenté mes observations en complément du rapport d'audit intitulé *Santé mentale : efficacité du continuum de soins et de services pour les usagers ayant des troubles mentaux graves*. J'y ai expliqué qu'en plus des personnes atteintes de troubles mentaux graves, ce sont aussi leurs proches, leur entourage et même toute la société qui subissent les conséquences socioéconomiques d'une prise en charge inadéquate. Au terme de ces observations, j'ai soulevé deux questions qui devraient retenir l'attention des décideurs.

Questions pour les décideurs

Comment les interventions gouvernementales en santé mentale peuvent-elles contribuer de façon durable au bien-être des personnes atteintes de troubles mentaux graves et à celui de l'ensemble de la société ?

Dans un contexte de rareté de main-d'œuvre, comment le Québec peut-il intervenir pour favoriser une pleine participation de ces personnes aux activités de la société ?

14 En novembre 2023, j'ai partagé ma réflexion sur certains enjeux de développement durable en lien avec le rapport d'audit intitulé *Conservation des chaussées du réseau routier*. Dans ces observations, j'ai montré comment les changements climatiques peuvent entraîner des répercussions sur l'état des chaussées et sur la pérennité du réseau routier. J'ai également soulevé l'importance de l'adaptation aux changements climatiques ainsi que de l'innovation pour réduire ces répercussions et permettre une gestion durable des chaussées. Au terme de mes observations, j'ai formulé une question qui devrait retenir l'attention des décideurs.

Question pour les décideurs

Comment adapter les travaux routiers pour mieux prévenir les divers impacts des changements climatiques, protéger l'environnement et préserver la biodiversité, tout en favorisant une utilisation plus efficiente des ressources ?

15 Enfin, en novembre 2023, j'ai également partagé mes observations complémentaires au rapport d'audit intitulé *Régime d'aide juridique : accessibilité et performance du réseau*, dans lequel le Vérificateur général révélait des lacunes pouvant limiter l'accès à la justice. J'ai notamment présenté certains obstacles à cet accès, de même que leurs possibles effets sur la santé et le bien-être des personnes qui les rencontrent, particulièrement celles en situation de vulnérabilité. Au terme de mes observations, j'ai soulevé deux questions qui devraient retenir l'attention des décideurs.

Questions pour les décideurs

Comment s'assurer que les personnes en situation de vulnérabilité bénéficient de la même chance que les autres d'obtenir un règlement juste et équitable du problème juridique auquel elles sont confrontées ?

Comment s'assurer que l'ensemble des coûts pour la société, associés à la difficulté d'accès à la justice, sont pris en compte lors de la prise de décisions concernant le régime d'aide juridique ?

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

16 En décembre 2023, le Vérificateur général et la commissaire au développement durable ont déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Suivi des recommandations 2022-2023*. Nous y mentionnons un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou des défis que certains ministères et organismes doivent encore relever pour appliquer les recommandations.

17 Il ressort de mon suivi de l'application de 78 recommandations formulées dans 9 rapports d'audit de performance publiés par le commissaire au développement durable de juin 2018 à mai 2021 que 74 % d'entre elles étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

18 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il contient deux rapports d'audit de performance liés au thème de l'agriculture. Il présente également un suivi détaillé de trois rapports d'audit de performance.

19 Le **chapitre 2** vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part annuellement de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de la *Loi sur le développement durable*. Il porte sur les pratiques agricoles en lien avec la santé et la conservation des sols. Il importe que les producteurs adoptent des pratiques agricoles durables, puisque des sols sains offrent plusieurs avantages économiques et environnementaux. Nos travaux démontrent que les mécanismes mis en place par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) pour que les pratiques agricoles préservent et améliorent la santé des sols, et permettent leur conservation, ne sont pas suffisants et manquent d'efficacité. Le ministère ne détient pas les données nécessaires, concernant l'état de santé des sols, son évolution ainsi que les pratiques agricoles, pour mieux établir les priorités. De plus, il mise sur le Plan d'agriculture durable 2020-2030 pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables, mais la mise en œuvre du plan repose particulièrement sur les engagements de nombreux partenaires pour accompagner et former les producteurs; il faudra du temps avant de voir des résultats. Nos travaux font également ressortir que les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité mises en place par La Financière agricole du Québec dans ses programmes sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

20 Le **chapitre 3** a trait à la protection du territoire agricole. Le territoire agricole est une ressource limitée et non renouvelable essentielle à l'autonomie alimentaire des populations. Nos travaux démontrent que les interventions du MAPAQ sont insuffisantes pour assurer la protection et la mise en valeur du territoire agricole alors que des enjeux, dont la perte de superficies cultivées, menacent sa pérennité. Bien que le MAPAQ connaisse ces enjeux depuis plusieurs années, les orientations contenues dans ses plans stratégiques et dans la Politique bioalimentaire 2018-2025 ne permettent pas d'y faire face et il utilise peu ses programmes d'aide pour amener les bénéficiaires à mettre en valeur le territoire. De plus, le MAPAQ et la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour pouvoir suivre son évolution. Par ailleurs, les activités de surveillance que réalise la CPTAQ ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole : la surveillance est insuffisante pour détecter les infractions commises et de longs délais sont constatés dans le traitement des infractions identifiées. De plus, la CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité.

21 Le **chapitre 4**, quant à lui, vise à répondre à l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part annuellement de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Des sommes considérables y sont recueillies pour financer des actions visant à lutter contre les changements climatiques. Ce chapitre rend compte des résultats d'un suivi détaillé de trois rapports d'audit de performance liés au FECC, que la commissaire a jugé nécessaire de réaliser en raison d'importants changements de responsabilités depuis le dépôt de ces rapports. Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), à titre de gestionnaire du FECC, doit gérer le Fonds dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats. Bien que certaines lacunes aient été corrigées, nos travaux montrent que le MELCCFP doit poursuivre ses efforts pour améliorer sa gestion du FECC, plus particulièrement à l'égard de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes des actions financées par le FECC. Le tableau 1 présente, pour chacun de ces rapports, le pourcentage des recommandations appliquées ou pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants.

TABLEAU 1 Application des recommandations de la commissaire au développement durable

Rapports d'audit ayant fait l'objet du suivi détaillé	Recommandations appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants	
	MELCCFP	MTMD
<i>Fonds vert¹ : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion</i> (publié en novembre 2020)	80 %	100 %
<i>Du Fonds vert¹ au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux</i> (publié en juin 2022)	25 %	s. o.
<i>Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre</i> (publié en juin 2022)	25 %	s. o.

MTMD Ministère des Transports et de la Mobilité durable

1. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.

CHAPITRE 2

Pratiques agricoles : santé et conservation des sols

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2023

Audit de performance

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
La Financière agricole du Québec

EN BREF

Les pratiques agricoles ont un effet sur la santé et la conservation des sols. Il importe donc que les producteurs adoptent des pratiques durables, puisque des sols sains offrent plusieurs avantages économiques et environnementaux.

Depuis des décennies, les sols agricoles québécois sont soumis à de nombreux problèmes qui entraînent leur dégradation (par exemple, compaction et diminution de la teneur en matière organique). De plus, l'agriculture est directement touchée par l'évolution du climat : en 2023, le gel, la grêle, l'excès de pluie et les épisodes de chaleur extrême ont rendu la saison agricole très difficile au Québec.

Nos travaux démontrent que les mécanismes mis en place par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) pour que les pratiques agricoles préservent et améliorent la santé des sols, et permettent leur conservation, ne sont pas suffisants et manquent d'efficacité. Voici les principales lacunes :

- Il ne détient pas les données nécessaires pour effectuer les analyses appropriées de l'état de santé des sols et de son évolution ainsi que des pratiques agricoles, afin de mieux identifier les enjeux et établir les priorités.
- Il mise sur le Plan d'agriculture durable 2020-2030 pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables. Cependant, la mise en œuvre du plan repose sur les engagements de nombreux partenaires pour accompagner et former les producteurs ; il faudra du temps avant de voir des résultats concrets.
- Il rejoint peu de producteurs avec ses trois programmes visant l'adoption de pratiques agricoles durables et il a une connaissance limitée des raisons de cette faible participation.
- Il ne considère pas suffisamment les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité comme des outils permettant l'adoption de pratiques agricoles durables. Il ne s'est pas non plus assuré de la cohérence entre ses objectifs sur la santé et la conservation des sols et les critères des programmes de soutien financier de La Financière agricole du Québec (FADQ).

Nos travaux font aussi ressortir que même si la FADQ octroie des sommes importantes aux producteurs par l'entremise de ses programmes et qu'elle rejoint la grande majorité de ces producteurs, les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité qu'elle a mises en place sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols. Ses programmes comptent peu de mesures d'écoresponsabilité, lesquelles rejoignent un faible nombre d'entreprises agricoles.

CONSTATS

1

Le MAPAQ n'oriente pas efficacement les producteurs agricoles pour les amener à adopter plus rapidement des pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

2

Le MAPAQ a mis en place des mesures qui manquent d'efficacité pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

3

Les conditions incluses dans les programmes de la FADQ sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin

Directrice principale d'audit

Sylvie Lessard

Directrice d'audit

Maude Beaulieu

Abdelghani Laâouissi

Josée Lamoureux

Laurie Shink

Benoit Tendeng

Alexandre Tourigny

REVUE DE LA QUALITÉ

Christine Roy

Sous-vérificatrice générale

SIGLES

ASRA Assurance stabilisation des revenus agricoles

ASREC Assurance récolte

FADQ La Financière agricole du Québec

IRDA Institut de recherche et de développement
en agroenvironnement

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

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	21
Le MAPAQ n'oriente pas efficacement les producteurs agricoles pour les amener à adopter plus rapidement des pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.....	28
Le MAPAQ a mis en place des mesures qui manquent d'efficacité pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.....	36
Les conditions incluses dans les programmes de la FADQ sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.....	45
Recommandations.....	50
Commentaires des entités auditées	51
Renseignements additionnels.....	55

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Les pratiques agricoles des producteurs ont un effet sur la santé et la conservation des sols : le recours à des pratiques non favorables peut mener à la dégradation de ceux-ci. Il importe donc que les producteurs adoptent des pratiques agricoles durables pour préserver et améliorer la santé des sols, puisque des sols sains offrent plusieurs avantages économiques et environnementaux, y compris une amélioration de la croissance des cultures, de leur rendement, de leur qualité, de la rétention de l'eau et des éléments nutritifs, de la biodiversité, de la résilience et de l'adaptation aux changements climatiques.

2 Or, depuis plusieurs décennies, les sols agricoles québécois sont soumis à de nombreux problèmes qui menacent leur santé et peuvent entraîner leur dégradation. Il s'agit entre autres de la détérioration de leur structure, de la compaction, de la diminution de leur teneur en matière organique et de leur pollution (surfertilisation, contamination). La section Renseignements additionnels présente les principaux problèmes qui entraînent la dégradation des sols agricoles.

Développement durable

3 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire au développement durable a la responsabilité de préparer, au moins une fois par année, un rapport dans lequel elle fait part de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Cet audit vise à répondre à cette obligation.

4 Il est directement lié à certains principes de la *Loi sur le développement durable*, à des orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 et à des objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030. Ces liens sont précisés à la figure 1.

Santé du sol

La santé du sol correspond à sa capacité à fonctionner au sein des écosystèmes ainsi que dans le cadre d'une utilisation des terres pour soutenir la productivité biologique, promouvoir la qualité de l'air et de l'eau, et maintenir la santé végétale, animale et humaine.

Pratiques agricoles durables

Pour les fins du présent rapport, nous utilisons l'expression « pratiques agricoles durables » relatives à la santé et à la conservation des sols comme équivalent de « pratiques agroenvironnementales ».

Compaction

La compaction des sols peut survenir naturellement ou être provoquée par l'action des humains, surtout par des activités agricoles (par exemple, par le poids de la machinerie).

FIGURE 1 Liens entre le développement durable, les pratiques agricoles, et la santé et la conservation des sols



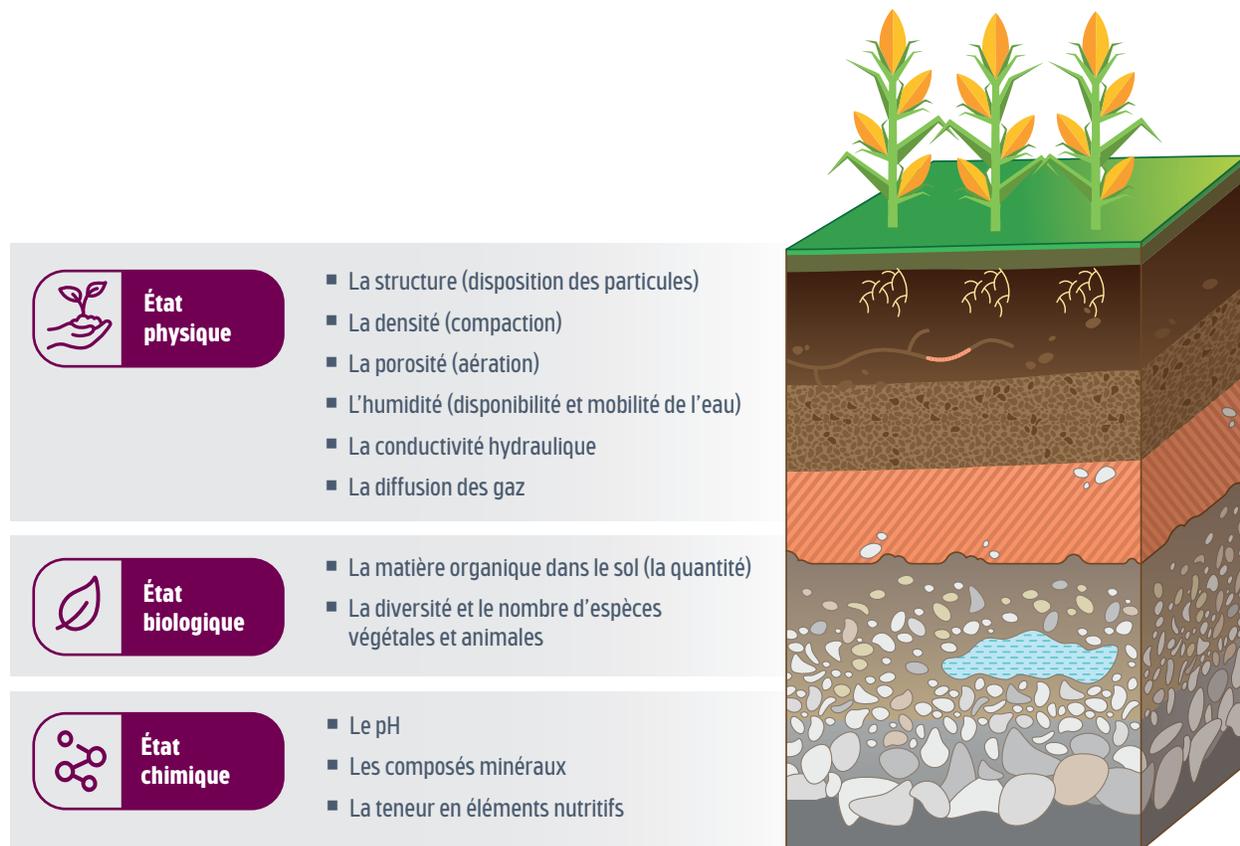
Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

- 5 Notre audit visait à déterminer si le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) met en œuvre les mécanismes nécessaires pour que les pratiques agricoles préservent et améliorent la santé des sols, et permettent leur conservation, et ce, afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures, surtout en contexte de changements climatiques.
- 6 Il visait aussi à vérifier si La Financière agricole du Québec (FADQ) détermine, dans ses programmes de soutien financier, des conditions qui permettent l'adoption ou le maintien de pratiques agricoles favorisant la santé et la conservation des sols.
- 7 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

La santé des sols agricoles

- 8 En plus d'être nécessaires pour produire des denrées alimentaires, de la nourriture pour les animaux et d'autres matières premières, des sols en santé sont importants pour les services écosystémiques qu'ils rendent (préservation de la ressource en eau, régulation du climat, réservoir de biodiversité) et l'adaptation aux changements climatiques qu'ils permettent. En effet, un sol en santé sera plus résilient devant les nouvelles conditions et les extrêmes climatiques. Au cours des dernières années, des événements ont montré que l'agriculture est directement touchée par l'évolution du climat. Tout récemment, en 2023, le Québec a connu une saison agricole particulièrement difficile en raison d'un excès de pluie, de sécheresse, d'épisodes de chaleur extrême, de gel et de grêle.
- 9 Un sol en santé combine certaines propriétés physiques, biologiques et chimiques. La santé du sol ne peut pas être mesurée en ne tenant compte que d'un de ces aspects. Les principales propriétés du sol, qui servent à déterminer son état physique, biologique et chimique, sont résumées dans la figure 2.

FIGURE 2 Principales propriétés associées à la santé du sol



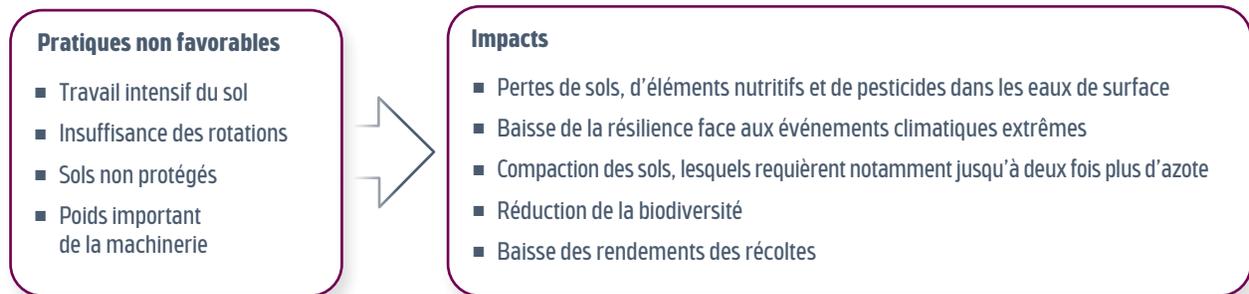
Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MAPAQ.

Illustrations : Commissaire au développement durable, The Noun Project, Shutterstock.

L'effet des pratiques agricoles sur la santé des sols

10 Comme mentionné précédemment, l'état de santé des sols est intimement lié aux pratiques agricoles. Même si les engrais de synthèse, les pesticides, la mécanisation et la puissance accrue des équipements ont permis d'augmenter les rendements des cultures et l'efficacité du travail au champ au cours des dernières décennies, il demeure que ces pratiques agricoles ont des impacts majeurs sur la santé des sols (structure, biodiversité, etc.). La figure 3 présente des exemples de pratiques non favorables à la santé des sols et des impacts qu'elles causent.

FIGURE 3 Exemples de pratiques agricoles non favorables et des impacts qu'elles causent



11 Considérant que la remise en état des sols dégradés prend souvent plusieurs années, il vaut mieux prévenir les problèmes plutôt que d'attendre leur apparition. Dans tous les cas, la première étape est l'évaluation de l'état des sols, qui consiste à poser un diagnostic en établissant leur profil. De plus, diverses pratiques peuvent contribuer à prévenir ou à corriger les problèmes de dégradation déjà constatés. La figure 4 en présente des exemples.

FIGURE 4 Exemples de bonnes pratiques pour l'amélioration de la santé et de la conservation des sols, selon trois grandes catégories



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MAPAQ.

Illustrations : Commissaire au développement durable, The Noun Project.

Photos : MAPAQ.

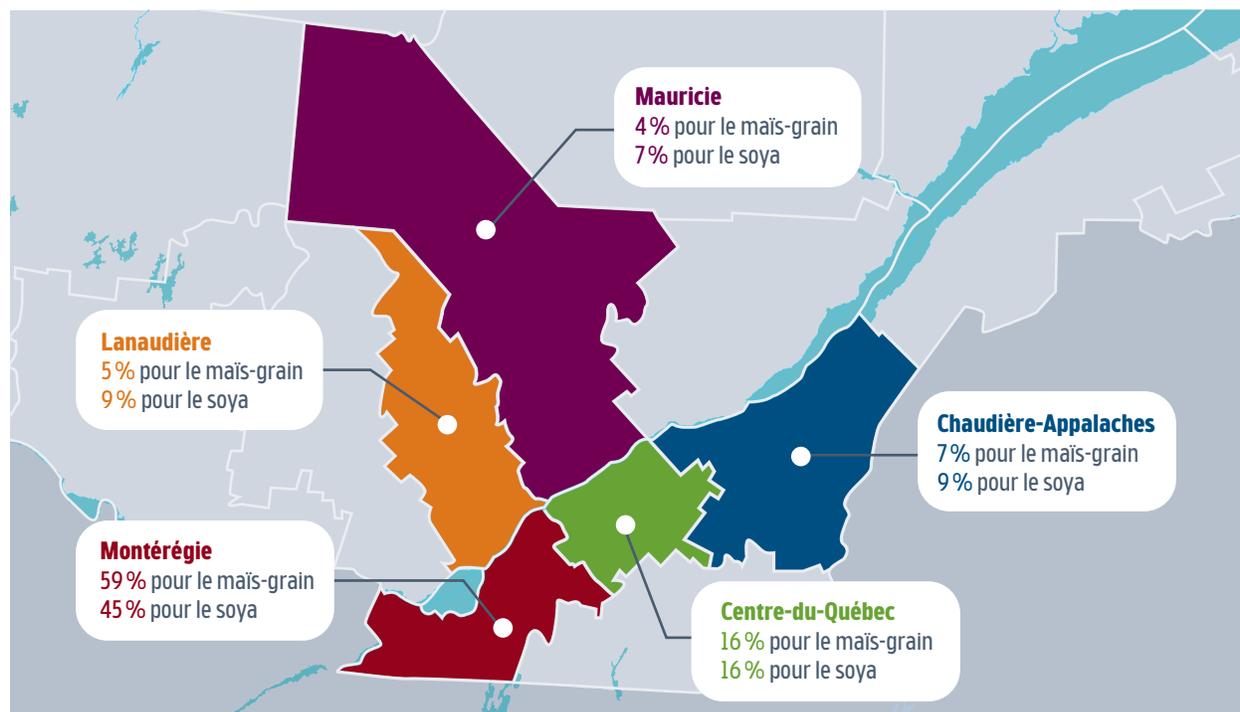
L'agriculture au Québec

12 Au Québec, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* protège une zone agricole, laquelle s'étend sur 6,3 millions d'hectares. Selon les données du MAPAQ, environ 2,1 millions d'hectares de la zone agricole étaient cultivés ou utilisés comme pâturages en 2022. La plus grande partie de ces 2,1 millions d'hectares est concentrée dans le sud du Québec, où l'on retrouve également le climat le plus tempéré et les terres les plus fertiles. En excluant les pâturages, plus de la moitié de la superficie agricole cultivée se trouve dans trois régions, soit la Montérégie (29,3%), le Centre-du-Québec (12,5%) et Chaudière-Appalaches (11,7%). Les enjeux qui concernent la protection du territoire agricole sont traités dans un chapitre du présent tome, « Protection du territoire agricole ».

13 L'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) mentionne dans les conclusions d'une étude qu'il a réalisée en 2023 qu'« à l'orée de 2020, les sols en régions plus méridionales (Montérégie, Centre-du-Québec) demeurent plus compacts ou manquent d'aération comme en 1990. » Il s'agit des régions où les cultures annuelles sont plus présentes et plus intensives.

14 Selon les données gouvernementales de 2022, la Montérégie et le Centre-du-Québec sont les deux principales régions productrices de maïs-grain et de soya, les cultures de grains dominantes au Québec. La figure 5 montre, pour chacune de ces cultures, le pourcentage des superficiesensemencées par rapport au total des superficies consacrées à ces céréales dans l'ensemble du Québec.

FIGURE 5 Principales régions productrices de maïs-grain et de soya, selon les superficiesensemencées, par rapport au total des superficies consacrées à ces céréales dans l'ensemble du Québec¹



1. Ces données gouvernementales datent de 2022.

Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MAPAQ.

Les rôles et les responsabilités du MAPAQ et de la FADQ

15 Les responsabilités du MAPAQ quant aux pratiques agricoles, pour préserver la santé des sols et permettre leur conservation, découlent principalement de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. Particulièrement à l'égard du développement du secteur agricole et notamment dans une perspective de développement durable, il peut élaborer des plans, des programmes ou des projets propres à favoriser le redressement ou le développement de l'agriculture et une meilleure utilisation ou conservation des ressources agricoles.

16 À cet effet, le MAPAQ a élaboré entre autres le Plan d'agriculture durable 2020-2030. Celui-ci vise à accélérer, d'ici 2030, l'adoption de pratiques agricoles durables qui tiennent compte des préoccupations sociétales en matière de pesticides ainsi que des engagements liés aux changements climatiques et au développement durable du gouvernement québécois.

17 Les responsabilités de la FADQ sont définies dans la *Loi sur La Financière agricole du Québec*. Cet organisme a pour mission de soutenir et de promouvoir, dans une perspective de développement durable, le développement du secteur agricole et agroalimentaire. À cet égard, la FADQ peut accorder, dans le cadre de ses programmes de protection du revenu, d'assurance et de financement agricole, une aide financière et en déterminer les conditions et les limites d'application. De plus, elle peut établir les critères servant à déterminer les entreprises qui peuvent bénéficier d'une aide.

18 Les rôles et les responsabilités du MAPAQ et de la FADQ sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le MAPAQ n'oriente pas efficacement les producteurs agricoles pour les amener à adopter plus rapidement des pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

Qu'avons-nous constaté ?

19 Le MAPAQ ne détient pas les données nécessaires pour effectuer les analyses appropriées concernant l'état de santé des sols et son évolution ainsi que les pratiques agricoles qui ont cours. À ces égards, le ministère réalise des actions ponctuelles qui ne lui permettent pas d'avoir les connaissances nécessaires pour mieux identifier les enjeux, établir les priorités et soutenir ses décisions.

20 Le MAPAQ reconnaît depuis longtemps que des problèmes affectent la santé des sols et qu'ils sont causés par des pratiques agricoles non favorables. Pourtant, jusqu'en 2020, il n'a pas accordé la priorité nécessaire à cette question dans ses orientations.

21 Le ministère mise désormais sur le Plan d'agriculture durable 2020-2030 pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables. Cependant, cet objectif risque d'être difficile à atteindre, vu que le MAPAQ ne tient pas compte de certains enjeux importants (par exemple la compaction des sols) dans ses priorités. De plus, la mise en œuvre du plan repose particulièrement sur les engagements de nombreux partenaires à accompagner et à former les producteurs agricoles ; il faudra du temps avant de voir des résultats concrets.

Pourquoi ce constat est-il important ?

22 Des sols en santé sont une condition essentielle à la production agricole, et cette santé est grandement tributaire de pratiques agricoles durables, qui permettent en outre une plus grande résilience face aux changements climatiques. Il est donc nécessaire que le MAPAQ possède des données fiables et suffisantes sur l'état de santé des sols et son évolution ainsi que sur les pratiques agricoles qui peuvent contribuer à sa dégradation. Ces données doivent ensuite être analysées de façon appropriée, étant donné qu'il est complexe de mesurer la santé des sols. Grâce à ces analyses, le MAPAQ pourra identifier les enjeux, établir les priorités et soutenir sa prise de décision relativement à la santé des sols.

23 Le MAPAQ a la responsabilité de déterminer des orientations et des objectifs qui tiennent compte de ces enjeux afin de permettre l'adoption de pratiques agricoles durables, puisqu'il peut falloir plusieurs années avant que se produise un changement mesurable en termes de santé des sols. Les orientations du ministère doivent mener à un engagement important et soutenu des producteurs agricoles.

Ce qui appuie notre constat

Connaissances insuffisantes quant à l'état des sols et à son évolution ainsi qu'aux pratiques agricoles qui ont cours

24 Le MAPAQ n'a pas mis en place de mécanismes efficaces pour obtenir des données fiables et suffisantes afin d'en faire des analyses appropriées concernant :

- l'état et l'évolution de la santé des sols agricoles ;
- les pratiques agricoles en lien avec la santé des sols auxquelles recourent les producteurs.

État et évolution de la santé des sols

25 En 1990, le MAPAQ a dressé un inventaire des problèmes de dégradation des sols agricoles observés dans 12 régions du Québec qui couvrent 1,7 million d'hectares. Cet inventaire a notamment révélé que la monoculture, effectuée avec les méthodes conventionnelles de travail du sol, occasionne divers problèmes tels que la détérioration de la structure du sol, la compaction, l'acidification, la diminution de la teneur en matière organique, l'érosion, la surfertilisation ou la pollution par les métaux.

26 Il a fallu attendre 2017 avant que le MAPAQ mandate l'IRDA pour réaliser une nouvelle étude à ce sujet. L'IRDA devait analyser un échantillonnage de sites et procéder à une comparaison avec l'*Inventaire des problèmes de dégradation des sols agricoles du Québec* réalisé en 1990.

27 Les résultats de l'étude ont été publiés en 2023. Bien qu'on y brosse un portrait de l'état de santé des sols et des effets de certaines pratiques agricoles, des connaissances font encore défaut pour comprendre la nature et l'envergure des problèmes. En effet, relativement à des problèmes de dégradation identifiés en 1990, des limites ont été relevées quant à certaines conclusions de l'étude, comme on peut le voir ci-après.

Inventaire des problèmes de dégradation des sols agricoles du Québec

L'objectif principal était d'identifier les facteurs responsables de la dégradation de la qualité des sols agricoles et de préciser la nature et l'envergure des problèmes dans chaque région agricole du Québec. Cela devait permettre de tenir compte des risques et de guider la recherche et l'application de solutions pertinentes.

Problèmes de dégradation	Exemples de limites
Acidification	Le problème d'acidification des sols n'a pas été évalué de la même manière dans les deux études, si bien que l'évolution des tendances ne peut être mesurée.
Compaction	Comparativement à l'étude de 1990, celle de 2023 n'avait pas de données à la profondeur de 60 cm, qui permettent d'évaluer la compaction profonde.
Érosion hydrique et éolienne	Les auteurs suggèrent de revoir la méthode d'analyse dans le cadre de projets spécifiques, puisque des contraintes logistiques et budgétaires ont limité la portée de la collecte d'échantillons dans les champs.
Pollution	De la pollution avait été observée en 1990 sur 10 % des terres en monoculture. Toutefois, dans le cadre de l'étude de l'IRDA, les problèmes de dégradation des sols liés à des polluants (ex. la présence de métaux lourds, de pesticides, de produits contaminants) n'ont pas été évalués. Selon les auteurs, l'analyse de la plupart de ces contaminants aurait nécessité des protocoles beaucoup plus complexes et coûteux.

28 Entre le portrait de 1990 et celui de 2023, le MAPAQ a peu suivi l'évolution de la santé des sols, notamment en ce qui concerne les sept problèmes abordés en 1990. Il a plutôt fait l'acquisition, depuis 1998, de données provenant d'analyses de sols réalisées par des laboratoires privés pour des producteurs agricoles, dans le but notamment de suivre la fertilité des sols. Ces analyses portent principalement sur l'état chimique des sols, qui constitue seulement un des aspects de leur santé. Or, d'autres facteurs doivent être pris en compte, entre autres quant à l'état physique des sols (conductivité hydraulique, porosité en air et diffusion des gaz à différentes profondeurs), qui régule les échanges d'air et d'eau ainsi que l'activité biologique.

29 Le MAPAQ a confié au Réseau québécois de recherche en agriculture durable, créé en octobre 2021, un mandat spécifique concernant la santé des sols dans un contexte de changements climatiques. En juin 2022, le Réseau a présenté des constats sommaires ; il y souligne que la détérioration des sols s'est accrue depuis le dernier inventaire, soit celui de 1990.

30 Le ministère a également demandé à l'IRDA, en 2017, de lui proposer une méthode et une fréquence de suivi afin de surveiller l'évolution de la santé des sols pour les sites évalués. L'IRDA a notamment recommandé un suivi à long terme qui devrait être réalisé tous les 10 ans. Le MAPAQ planifie actuellement les suites à donner à cette recommandation.

Données provenant d'analyses de sols

Il s'agit principalement d'analyses de sols que les producteurs agricoles visés par un plan agroenvironnemental de fertilisation doivent faire tous les cinq ans.

Pratiques agricoles

31 Quant aux pratiques agricoles auxquelles recourent les producteurs et à leurs effets sur la santé des sols, le MAPAQ en a une connaissance limitée. En fait, le portrait le plus complet qu'a le MAPAQ date de 1998. Les actions réalisées subséquemment sont ciblées et ponctuelles :

- En 1998, il a fait réaliser auprès d'un peu moins de 18 000 producteurs agricoles un recensement des pratiques qui influencent la qualité de l'environnement.
- Puis, en 2003 et en 2007, des suivis de l'évolution des pratiques agricoles ont été faits auprès d'échantillons de producteurs (5 178 en 2003 et 4 264 en 2007).
- Le MAPAQ a produit deux rapports, en 2012 et en 2017, concernant les pratiques liées à la gestion des pesticides.

32 Tout récemment, en 2023, le MAPAQ a financé un projet de l'Union des producteurs agricoles visant notamment à réaliser un portrait du taux d'adoption, dans les fermes du Québec, de certaines pratiques d'agriculture durable promues dans le Plan d'agriculture durable 2020-2030. Les résultats de ce portrait sont à venir et n'ont donc pas pu être considérés dans nos travaux.

Orientations insuffisantes pour accélérer l'utilisation de pratiques agricoles durables

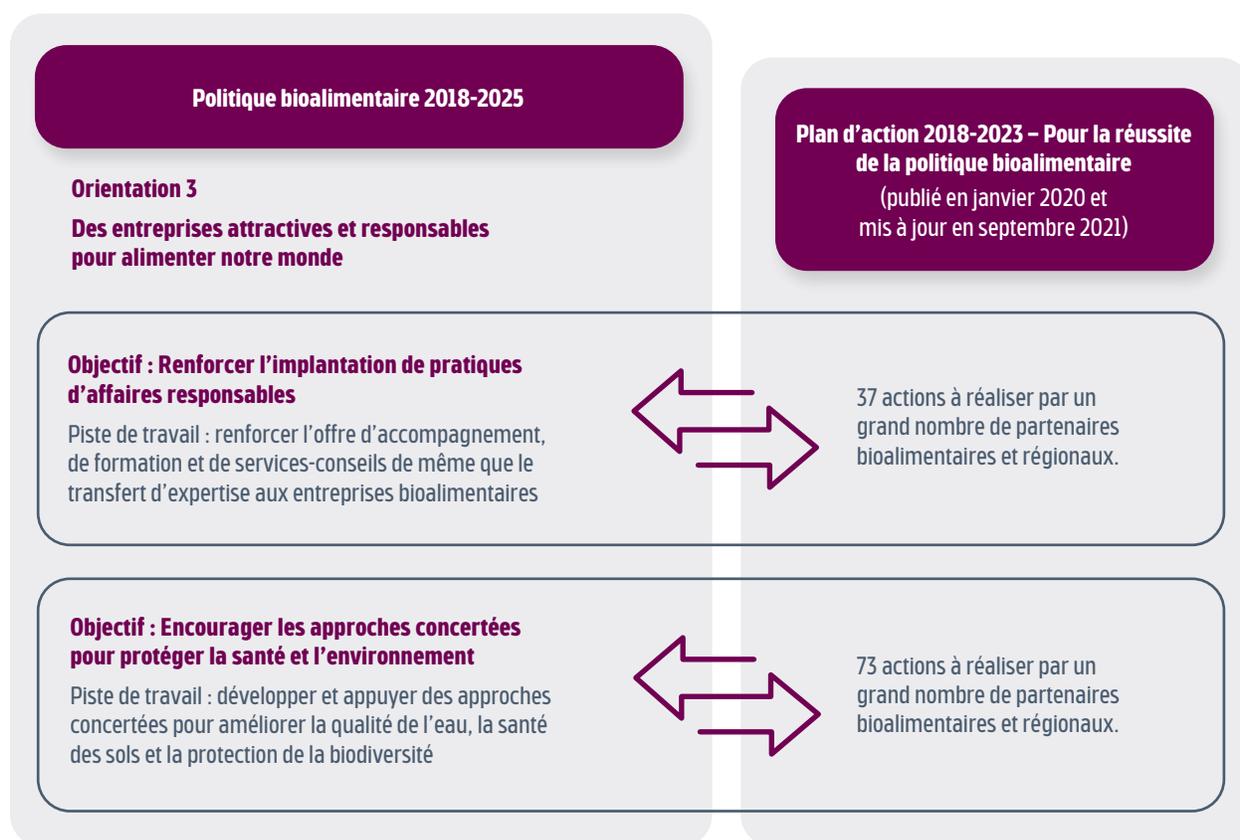
33 Il est connu depuis longtemps que plusieurs problèmes affectent la santé des sols et contribuent à les dégrader. Or, le MAPAQ donne des orientations, des objectifs et des axes d'intervention qui ne sont pas suffisants pour que les producteurs agricoles accélèrent l'adoption de pratiques agricoles durables et délaissent celles qui sont moins favorables à la santé des sols.

34 D'abord, dans les orientations que contiennent ses trois derniers plans stratégiques, le MAPAQ mise majoritairement sur l'accompagnement des producteurs agricoles. Cependant, les indicateurs qu'il a établis ne mesurent pas l'effet de cet accompagnement sur la mobilisation des producteurs pour adopter des pratiques agricoles favorables à la santé des sols.

35 De plus, la Politique de souveraineté alimentaire 2013 proposait un axe d'intervention très général sur le développement durable, soit inciter l'ensemble du secteur à adopter des modes de production, de transformation et d'approvisionnement durables, au bénéfice des générations actuelles et futures. Le ministère envisageait de poursuivre son accompagnement des producteurs agricoles et de favoriser l'adoption de bonnes pratiques au regard d'enjeux tels que les changements climatiques, la qualité de l'eau et la conservation des sols, mais cette politique de souveraineté alimentaire n'a pas été mise en œuvre.

36 Les orientations et les objectifs du MAPAQ ne sont pas plus précis dans la Politique bioalimentaire 2018-2025 en ce qui concerne l'adoption de pratiques agricoles durables qui favorisent la santé et la conservation des sols, comme le montre la figure 6 ci-dessous. Le ministère a demandé à ses nombreux partenaires de proposer, de façon volontaire, des actions en lien avec les deux pistes de travail qui découlent de sa politique bioalimentaire. Or, les nombreuses actions choisies par les partenaires sont de portée très générale et peu en lien avec la santé des sols, ce qui risque de ne pas répondre aux objectifs du MAPAQ en termes de pratiques agricoles favorisant la santé et la conservation des sols.

FIGURE 6 Liens entre certains objectifs de la Politique bioalimentaire 2018-2025 et le Plan d'action 2018-2023



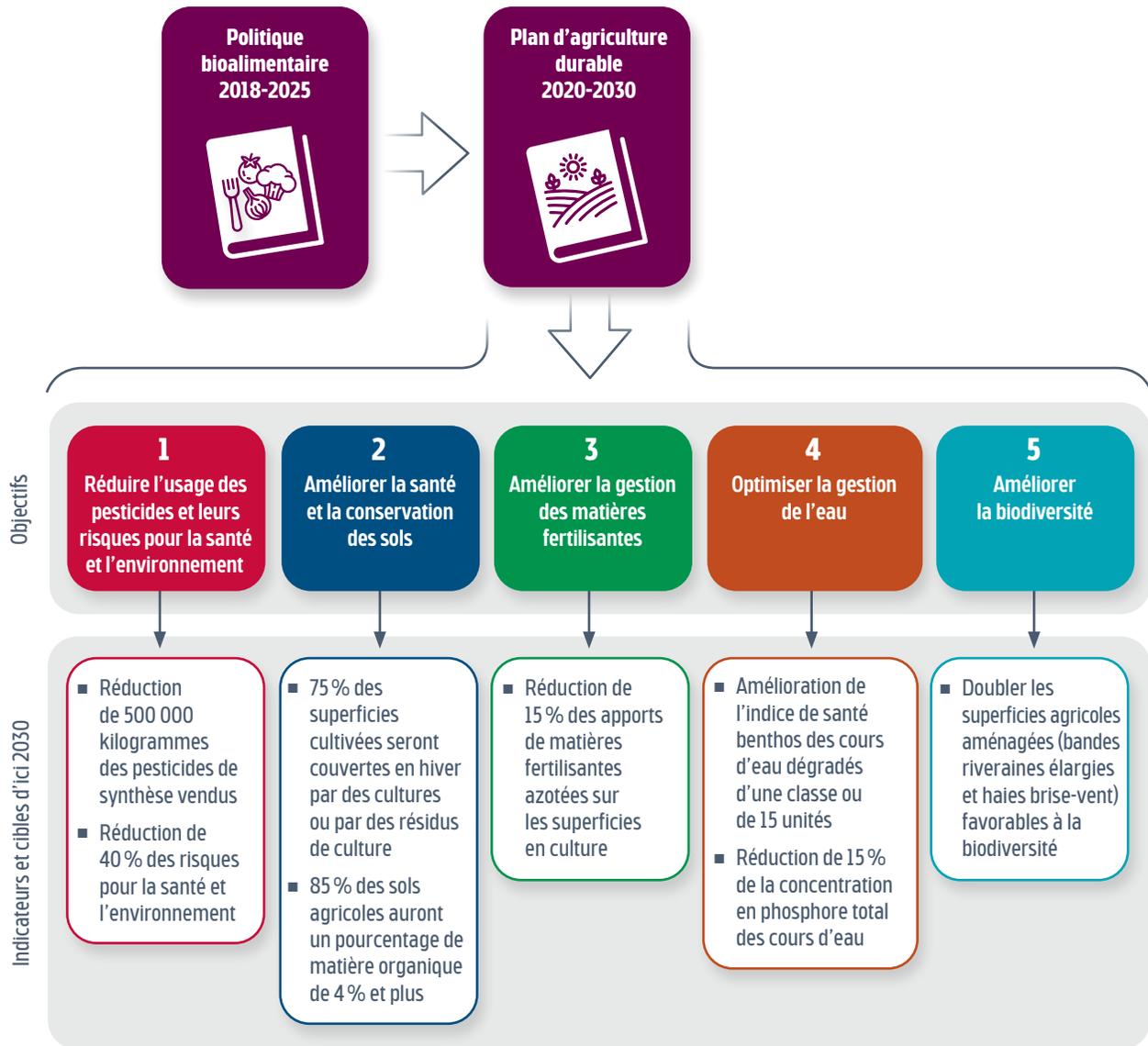
Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MAPAQ.

37 En plus des actions ciblées des partenaires, pour répondre aux deux objectifs de la politique bioalimentaire, le MAPAQ a publié en octobre 2020 le Plan d'agriculture durable 2020-2030. Ce plan comprend notamment cinq objectifs et huit indicateurs, comme l'indique la figure 7.

Objectifs du Plan d'agriculture durable 2020-2030

Le Plan vise à accélérer, d'ici 2030, l'adoption de pratiques agricoles durables qui tiennent compte des préoccupations sociétales en matière de pesticides ainsi que des engagements liés aux changements climatiques et au développement durable du gouvernement québécois.

FIGURE 7 Plan d'agriculture durable 2020-2030, objectifs et indicateurs



Illustrations : Commissaire au développement durable, The Noun Project.

38 D'abord, le MAPAQ reconnaît depuis plusieurs années qu'il existe des enjeux liés à la santé et à la conservation des sols, auxquelles certaines pratiques agricoles ne sont pas favorables. Toutefois, les indicateurs retenus dans le Plan d'agriculture durable 2020-2030 ne couvrent pas plusieurs de ces enjeux. Conséquemment, les sols ne sont pas suffisamment protégés de la dégradation.

39 En fait, au moment de l'élaboration du plan, le MAPAQ ne disposait pas, pour établir ses objectifs, ses indicateurs et ses cibles, d'un portrait à jour de la santé des sols et de leur évolution ainsi que des pratiques agricoles qui avaient cours.

40 Préalablement à l'élaboration du plan, le ministère a tenu des consultations internes et externes. Cependant, plusieurs éléments importants soulevés lors de ces consultations, notamment par des experts du ministère, n'ont pas été retenus. Par exemple, aucun objectif ne vise les points suivants : l'ajout de mesures d'écoconditionnalité dans les programmes de soutien financier ; l'arrimage des actions de la FADQ et du MELCCFP avec celles du MAPAQ ; et la thématique des changements climatiques.

41 Qui plus est, pour certains objectifs établis, le MAPAQ n'a pas déterminé tous les indicateurs et toutes les cibles devant permettre de couvrir chaque aspect de l'objectif. Par exemple, pour celui visant à améliorer la santé et la conservation des sols :

- Il n'y a pas d'indicateurs concernant des problèmes qui affectent les sols et qui étaient déjà connus du MAPAQ, notamment la compaction, l'acidification et la pollution par les métaux lourds.
- Les deux indicateurs retenus sont très limitatifs et n'abordent pas la rotation des cultures ni la réduction de la charge à la roue de la machinerie agricole, alors que selon le MAPAQ, ces deux éléments sont essentiels pour l'amélioration de la santé des sols et leur conservation.

42 Ensuite, tout comme la mise en œuvre de la politique bioalimentaire, celle du Plan d'agriculture durable 2020-2030 repose particulièrement sur les engagements de nombreux partenaires à accompagner et à former les producteurs agricoles. Il faudra donc du temps pour en arriver à des résultats concrets. Cela risque de compromettre l'atteinte de l'objectif ultime du plan d'agriculture durable, qui est d'accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables, surtout dans un contexte de changements climatiques.

43 En effet, le Plan de mise en œuvre 2021-2025 du Plan d'agriculture durable 2020-2030 repose en grande partie sur les engagements des regroupements de producteurs agricoles et sur la concrétisation de 13 plans d'action régionaux. Selon le MAPAQ, il y a plus de 300 projets identifiés et au moins 150 partenaires qui participent au plan de mise en œuvre du plan d'agriculture durable, comme présenté à la figure 8. Les projets visent principalement le transfert de connaissances, l'accompagnement, la sensibilisation et la formation des producteurs. Considérant l'ampleur des projets, le nombre de partenaires impliqués et la nature des activités, il y a lieu de se questionner sur la manière dont le MAPAQ va s'assurer que des résultats concrets émaneront de ces projets et de tous ces engagements, notamment quant à l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols. Par ailleurs, le Plan d'agriculture durable 2020-2030 vise également la reconnaissance de pratiques agricoles durables qui seront mises en place par les producteurs. Cette reconnaissance se concrétise par l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales, qui est présentée plus en détail au constat 2.

FIGURE 8 Participation des producteurs aux projets de transfert des connaissances du Plan d'agriculture durable 2020-2030



Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MAPAQ.

Illustrations : Commissaire au développement durable, The Noun Project.

44 En ce qui a trait à son plan d'action de développement durable 2023-2028, le MAPAQ s'est vu communiquer des attentes particulières de la part du gouvernement ; il doit en effet répondre à plusieurs objectifs et sous-objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Parmi ces sous-objectifs, certains sont en lien avec les pratiques agricoles et la santé des sols. Le MAPAQ mentionne y répondre de façon générale par son plan stratégique 2023-2027, sa politique bioalimentaire 2018-2025 et son plan d'agriculture durable 2020-2030. De plus, dans son plan d'action de développement durable, le MAPAQ a défini des actions supplémentaires, dont cinq sont en lien avec les pratiques agricoles et la santé des sols. Cependant, ce ne sont pas de nouvelles actions puisqu'on les retrouve dans les documents mentionnés précédemment.

45 Dans le cadre de la consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles qui s'est tenue de juin 2023 à février 2024, le MAPAQ n'a pas prévu de pistes de réflexion concernant les pratiques agricoles et la santé des sols. Alors qu'il est connu que certaines de ces pratiques nuisent à la santé des sols, il est étonnant de constater que le MAPAQ n'a pas profité de cette vaste consultation pour que les participants alimentent la réflexion à cet égard. Il est à noter que malgré le manque d'indications claires à ce sujet, plusieurs participants ont formulé des commentaires sur cet enjeu.

CONSTAT 2

Le MAPAQ a mis en place des mesures qui manquent d'efficacité pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

Qu'avons-nous constaté ?

46 Le MAPAQ rejoint peu de producteurs agricoles avec ses trois programmes visant l'adoption de pratiques agricoles durables et il a une connaissance limitée des raisons de cette faible participation. Or, il aurait besoin de les connaître et de les analyser afin d'accroître l'efficacité de ses programmes.

47 Le MAPAQ ne considère pas suffisamment les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité comme des outils permettant l'adoption de pratiques agricoles durables. En effet :

- Il ne s'est pas assuré que la FADQ intègre de telles mesures dans ses programmes de soutien financier.
- Il intègre peu de telles mesures dans ses propres programmes.
- Il a établi des règles peu contraignantes dans son Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales, ce qui peut nuire de façon importante à l'atteinte de son objectif.

48 Le MAPAQ fait un suivi insuffisant de la performance de ses programmes. En fait, il n'a pas mesuré les effets de ses trois programmes sur les pratiques agricoles durables ni démontré qu'ils lui permettent de progresser vers l'atteinte de son objectif, qui est d'accélérer l'adoption de telles pratiques.

Pourquoi ce constat est-il important ?

49 Le MAPAQ est responsable d'élaborer des programmes ou des projets propres à favoriser le redressement ou le développement de l'agriculture et une meilleure utilisation ou conservation des ressources agricoles. Ainsi, il doit soutenir les producteurs agricoles pour que ceux-ci adoptent des pratiques agricoles durables, dans le but de maintenir et d'améliorer la santé des sols et de les protéger de la dégradation.

50 Pour soutenir les producteurs dans leur mise en œuvre d'une démarche agroenvironnementale, le MAPAQ leur octroie des sommes importantes par le biais de trois programmes, qui donnent accès à des conseils (Programme services-conseils) et à du soutien financier (Programme Prime-Vert, Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales). En 2022-2023, selon le MAPAQ, une somme d'environ 45 millions de dollars a été versée pour ces programmes (voir figure 9).

Programme services-conseils

L'objectif du programme 2018-2023 était de renforcer la capacité des entreprises agricoles et agroalimentaires à s'adapter à leur environnement d'affaires et aux attentes sociétales.

L'objectif du programme 2023-2028 est de renforcer la capacité des entreprises agricoles et agroalimentaires à s'adapter à leur environnement d'affaires, à l'offre d'aliments de qualité favorables à la santé, à la protection de l'environnement ainsi qu'à la santé et au bien-être des animaux.

Programme Prime-Vert

L'objectif du programme 2018-2023 était d'accroître l'adoption de pratiques agroenvironnementales afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'environnement et de la santé humaine.

L'objectif du programme 2023-2026 est d'accroître l'adoption de pratiques agroenvironnementales afin d'améliorer la performance environnementale du milieu agricole.

Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales (2021-2027)

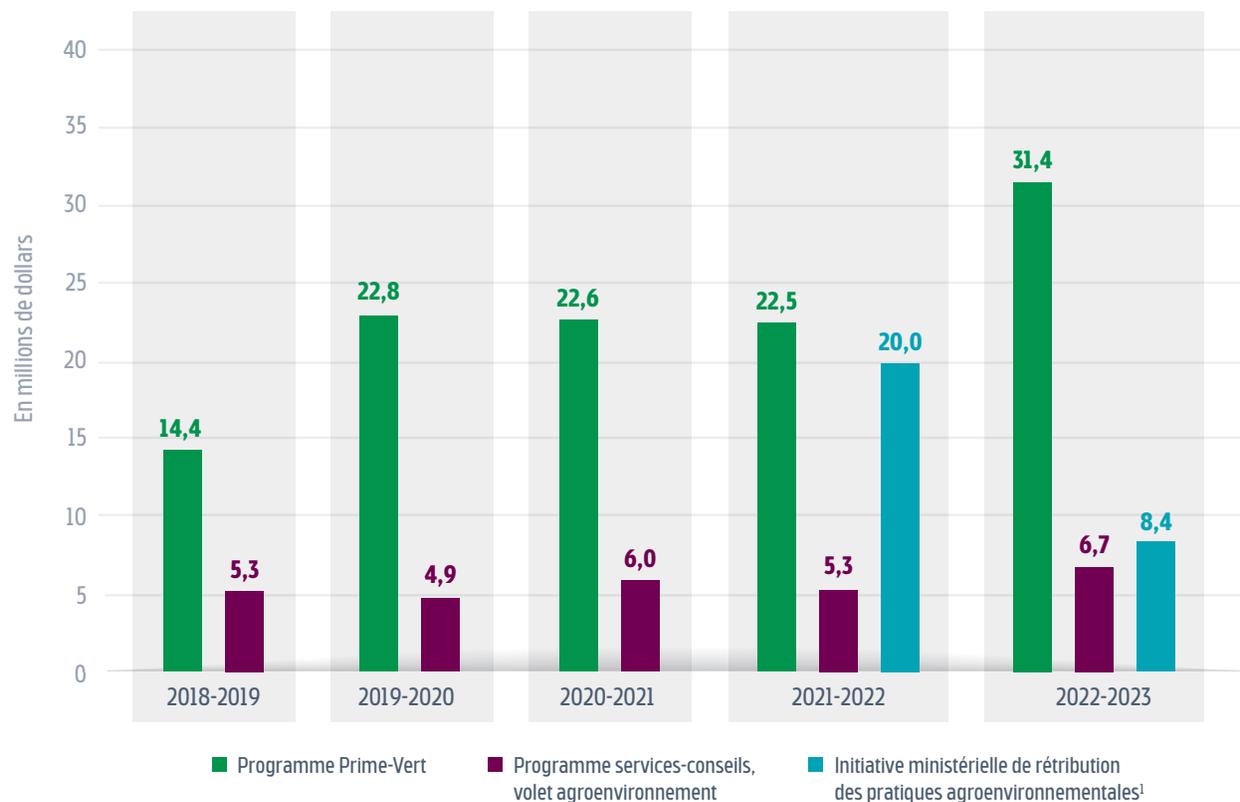
L'objectif de ce programme est de reconnaître et d'encourager financièrement l'adoption de pratiques agroenvironnementales qui vont au-delà des exigences réglementaires et qui génèrent des gains environnementaux importants.

Il s'agit d'un parcours de trois ans, pendant lequel le producteur agricole s'engage à mettre en place au moins une des cinq pratiques suivantes :

- diversification des cultures ;
- protection des sols hors saison ;
- réduction de l'usage des herbicides ;
- utilisation de semences non traitées aux insecticides ;
- aménagements favorables à la biodiversité.

Le Plan d'agriculture durable 2020-2030 vise la reconnaissance de pratiques agricoles durables qui seront mises en place par les producteurs. Cette reconnaissance se concrétise par l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales.

FIGURE 9 Sommes versées par le MAPAQ, par programme, de 2018 à 2023



1. Cette initiative est entrée en vigueur en 2022.

Source : Commissaire au développement durable d'après des informations du MAPAQ.

51 Le MAPAQ gère lui-même le Programme Prime-Vert. Quant au Programme services-conseils, il a mandaté la Coordination services-conseils ainsi que les 13 réseaux Agriconseils pour en administrer certains volets. De plus, le MAPAQ a délégué la gestion de l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales à la FADQ. Les ententes qu'il a conclues avec ces 15 organismes contiennent des exigences de gestion et de reddition de comptes.

Ce qui appuie notre constat

Faible participation aux trois programmes

52 Pour réussir à accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables, il importe que le MAPAQ rejoigne les producteurs agricoles avec ses programmes. Or, selon notre analyse des données du ministère, chacun des trois programmes rejoint seulement un faible pourcentage de producteurs. En effet, pendant la période de 2018 à 2023, parmi les 28 000 producteurs agricoles :

- en moyenne, 28 % ont profité annuellement du volet agroenvironnemental du Programme services-conseils 2018-2023 ;

- annuellement, moins de 10 % ont reçu de l'aide financière pour au moins une mesure dans le cadre du Programme Prime-Vert 2018-2023 ;
- 10 % ont participé aux deux premières cohortes de l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales.

53 Notons que ces pourcentages pourraient être inférieurs aux chiffres avancés ici, considérant que des producteurs (environ 1 500) ont participé à l'ensemble de ces programmes.

54 Par ailleurs, le MAPAQ a une connaissance limitée des raisons pour lesquelles la majorité des producteurs agricoles ne participent pas à l'un ou l'autre de ses trois programmes. Une analyse de ces raisons serait importante pour comprendre la situation et apporter les ajustements nécessaires aux programmes afin de rejoindre plus de producteurs.

55 À la suite de notre analyse, nous avons observé que certains éléments rattachés aux programmes peuvent nuire à la participation des producteurs agricoles. C'est notamment le cas des producteurs dont le revenu est moins important. En voici des exemples.

Programmes	Éléments
Programme services-conseils	<ul style="list-style-type: none">■ Le retrait, pour la période 2023-2028, de la bonification de 10 % du taux de subvention pour les volets portant sur la santé des sols et la réduction des pesticides a fait augmenter la part à payer par les producteurs.■ Les entreprises agricoles en démarrage ne sont pas admissibles aux services-conseils dans le domaine agroenvironnemental.■ Le MAPAQ n'a pas mis en place de mécanisme de suivi pour s'assurer du niveau de formation des conseillers sur la santé et la conservation des sols.
Programme Prime-Vert	<ul style="list-style-type: none">■ L'aide financière maximale pouvant être accordée pour la durée du programme 2023-2026 à l'égard de la réduction de l'usage des pesticides et de leurs risques pour la santé et l'environnement a diminué de 20 000 dollars, passant de 60 000 à 40 000 dollars.
Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales	<ul style="list-style-type: none">■ L'aide financière est automatiquement attribuée aux producteurs agricoles qui déposent leur demande en premier, en fonction de leur superficie exploitable et de leur superficie de culture admissible, jusqu'à ce que le budget total du programme soit distribué. Le nombre de participants risque donc d'être limité si de gros producteurs agricoles s'inscrivent en premier au programme.

Mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité peu utilisées ou peu efficaces

Cohérence gouvernementale

56 Par souci de cohérence gouvernementale, nous nous serions attendus à ce que le MAPAQ demande à la FADQ d'intégrer davantage de mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité relatives aux pratiques agricoles favorables à la santé et à la conservation des sols dans ses programmes de soutien financier. D'autant plus que les stratégies gouvernementales de développement durable sont claires à cet effet.

57 Par exemple, dans le Plan d'agriculture durable 2020-2030, le MAPAQ souligne l'importance, pour atteindre les cibles, de prendre en compte les défis suivants, qui se reflètent pourtant très peu dans les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité ajoutées dans les programmes de la FADQ :

- La conversion des cultures pérennes en cultures annuelles observée actuellement peut compromettre la capacité à faire des gains dans la poursuite des efforts déployés à ce jour pour atteindre la cible de 75 % des superficies cultivées couvertes en hiver (par des cultures ou par des résidus de cultures).
- Il faut réduire l'intensité du travail du sol et accroître la diversification des rotations des cultures pour atteindre la cible de 85 % des sols agricoles ayant un pourcentage de matière organique de 4 %, ce qui représente un important défi particulièrement pour les cultures annuelles, si l'on tient compte du fait que l'accumulation de matière organique dans les sols est un processus lent.

58 Considérant que l'importance du financement accordé par la FADQ constitue un puissant levier pour inciter les producteurs à adopter des pratiques favorisant la santé et la conservation des sols, le MAPAQ aurait avantage à assurer la cohérence entre les critères des programmes de la FADQ et les objectifs concernant la santé et la conservation des sols qu'il a lui-même établis.

59 À titre d'exemple, en 2016, à la suite d'une recommandation du commissaire au développement durable dans son rapport sur les pesticides en milieu agricole, le MAPAQ avait prévu ajouter des mesures d'écoconditionnalité dans ses programmes, notamment une mesure visant l'usage responsable des pesticides. Pour ce faire, il avait d'abord choisi de travailler en collaboration avec la FADQ, laquelle avait alors intégré une action visant l'usage responsable des pesticides dans son plan d'action de développement durable 2018-2022. Le MAPAQ est ensuite revenu sur sa décision et a indiqué à la FADQ que l'enjeu sur l'usage responsable des pesticides serait intégré dans l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales plutôt que dans les programmes de la FADQ.

Mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité

L'écoconditionnalité consiste à rendre l'attribution d'une aide financière gouvernementale conditionnelle au respect d'exigences de nature environnementale, qu'elles soient réglementaires ou non, et à assurer une plus grande cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable.

L'écoresponsabilité consiste à encourager l'adoption de pratiques qui sont à la fois viables sur le plan économique et responsables sur les plans social et environnemental, de manière à contribuer au développement social et à la prospérité du Québec. Ces mesures peuvent prendre la forme d'un critère d'admissibilité ou encore d'une bonification de l'aide financière.

60 Si une telle mesure avait été intégrée, par exemple, dans le programme d'assurance récolte (ASREC) de la FADQ, plutôt que dans l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales du MAPAQ, l'impact aurait pu être plus grand, tant en termes de nombre d'entreprises rejointes qu'en termes de superficie de terres agricoles concernée. Ainsi, en 2022, plus de 11 000 entreprises auraient pu être touchées plutôt qu'environ 900, et près de 1,3 million d'hectares auraient pu être concernés plutôt qu'environ 78 000.

Soutien à la démarche agroenvironnementale

61 Le MAPAQ intègre peu de mesures d'écoconditionnalité ou d'écoresponsabilité dans ses programmes de soutien à la démarche agroenvironnementale. En effet, jusqu'à l'entrée en vigueur en 2022 de l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales, qui est un programme écoresponsable, le ministère avait mis en place une seule mesure d'écoconditionnalité visant l'adoption de pratiques agricoles durables, soit l'élaboration d'un plan d'accompagnement agroenvironnemental.

Plan d'accompagnement agroenvironnemental

Il s'agit d'un outil permettant de planifier les interventions à réaliser au sein de l'entreprise agricole, et ce, selon les priorités d'intervention établies par un conseiller en agroenvironnement. Ce plan permet :

- de tracer le portrait global de la situation agroenvironnementale de l'entreprise (productions animales, productions végétales, sols et eau) ;
- de sensibiliser l'entreprise à différents aspects agroenvironnementaux ;
- de trouver et de prioriser des solutions réalistes et efficaces pour résoudre certains problèmes ou améliorer la situation.

Programmes	Intégration de mesures d'écoconditionnalité ou d'écoresponsabilité
Programme Prime-Vert	<ul style="list-style-type: none">■ 2018-2023 : Plan d'accompagnement agroenvironnemental■ 2023-2026 : Aucune exigence
Programme services-conseils	<ul style="list-style-type: none">■ 2018-2023 : Plan d'accompagnement agroenvironnemental■ 2023-2028 : Plan d'accompagnement agroenvironnemental
Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales	<ul style="list-style-type: none">■ 2021-2027 : Reconnaissance de l'adoption de pratiques agroenvironnementales qui génèrent des gains environnementaux importants et de formation en agroenvironnement

62 Lors de l'élaboration de l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales, le MAPAQ n'a pas mis en place toutes les conditions favorables pour s'assurer que cette initiative aurait les effets escomptés.

63 D'une part, il a mandaté le Centre d'études sur les coûts de production en agriculture pour proposer un mécanisme de rétribution visant à reconnaître l'adoption de pratiques agricoles durables. Or, comme montré ci-dessous, il n'a pas tenu compte de certains principes recommandés par le Centre, ce qui aurait permis d'assurer une meilleure efficacité du programme.

Centre d'études sur les coûts de production en agriculture

Organisme à but non lucratif créé en 2002 par la FADQ, le MAPAQ et l'Union des producteurs agricoles.

Adhésion

- Alors qu'il était recommandé de prioriser les zones géographiques à plus forte dégradation et les pratiques ayant un potentiel d'amélioration agroenvironnementale plus grand, les entreprises sont acceptées selon l'ordre d'inscription seulement.
- Alors qu'il était recommandé de préciser dès l'inscription quelles pratiques l'entreprise agricole mettrait en place, le MAPAQ exige seulement que l'entreprise en question déclare la superficie exploitable et la superficie par culture admissible.
- Le montant de l'avance pouvait aller jusqu'à 20 000 dollars en 2021-2022 et jusqu'à 12 500 dollars en 2022-2023 et en 2023-2024, au lieu des 1 500 dollars recommandés. Or, si une certaine progression n'est pas constatée après la troisième année, l'entreprise devra rembourser ce montant en partie ou en totalité, ce qui pourrait affecter sa situation financière.
- Le MAPAQ demande aux entreprises une participation de trois années consécutives, alors que certaines pratiques agricoles durables requièrent un effort soutenu sur plusieurs années, par exemple cinq ans, pour obtenir des résultats et être maîtrisées.

Pratiques agricoles durables admissibles

- Le MAPAQ a retenu la diversification des cultures plutôt que la rotation améliorée des cultures qui avait été proposée.
- Alors que la recommandation vise soit une réduction importante des herbicides, soit leur non-utilisation, il a retenu la réduction de l'usage des herbicides sans toutefois préciser le niveau de réduction attendu pour certaines pratiques.
- Il n'a retenu aucune pratique de réduction de l'usage d'insecticides et de fongicides, alors que cela était recommandé.

64 D'autre part, le MAPAQ a établi dans son programme des règles peu contraignantes pouvant nuire de façon importante à l'atteinte de l'objectif, qui est de reconnaître et d'encourager financièrement l'adoption de pratiques agroenvironnementales allant au-delà des exigences réglementaires et générant des gains environnementaux importants. Voici des exemples :

- Les producteurs demeurent admissibles même s'ils déclarent ne pas avoir appliqué de pratiques admissibles pendant deux des trois années du programme, et ce, sans avoir à fournir de justification.
- Les participants peuvent changer de pratiques annuellement, puisqu'il n'y a pas d'obligation de maintenir les mêmes pratiques admissibles pendant toute la durée du programme.
- Les participants peuvent utiliser une pratique admissible sur une parcelle différente chaque année.
- Il n'y a pas de superficie minimale prévue dans le programme pour l'application d'une pratique.

65 Cette largesse est d'autant plus étonnante que le Centre avait recommandé de mettre en place des mesures de contrôle efficaces pour minimiser les risques de contournement des règles d'admissibilité et repérer d'éventuelles entreprises délinquantes, notamment en effectuant des visites terrain de façon aléatoire. Or, le MAPAQ a défini peu d'attentes envers la FADQ afin qu'elle mette en place des contrôles suffisants à ces égards. Le contrôle exercé par la FADQ se limite principalement à la vérification de la déclaration annuelle d'un certain pourcentage des producteurs participant à l'initiative. De plus, nous nous serions attendus à ce que le MAPAQ demande, pour les fins de sa reddition de comptes, de l'information à la FADQ lui permettant d'évaluer l'impact réel du programme.

66 Notre analyse des données fournies par la FADQ sur les deux premières années de la cohorte 2022 nous amène à nous questionner sur la capacité du MAPAQ à évaluer l'atteinte des objectifs du programme, comme démontré ci-dessous.

Adoption d'une pratique agricole durable

- Il faut un certain temps pour maîtriser une pratique agricole (trois ans). Pour cette raison, le programme exige un engagement de trois ans du producteur. Or :
 - plusieurs producteurs ont changé de pratiques admissibles entre l'année 1 et l'année 2. Aucune justification n'est demandée dans de telles situations.
 - 30 participants ont déclaré n'avoir mis en œuvre aucune pratique pour leurs 2 premières années de participation. Aucune justification n'est demandée.
- Dans ces circonstances, il y a lieu de se demander comment un producteur pourra maîtriser une pratique et l'adopter par la suite.

Gains environnementaux importants

- Les données déclarées par les participants ne permettent pas de distinguer si une pratique a été appliquée sur la même superficie d'une année à l'autre.
-

Suivi insuffisant de la performance des programmes

67 Le MAPAQ n'a pas mesuré les effets de ses programmes sur les pratiques agricoles ni démontré qu'il progresse significativement pour atteindre son objectif d'accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables. En fait, comme on le voit ci-dessous, il n'a pas défini d'attentes quant à l'efficacité des programmes ou il ne détient pas les données nécessaires pour le faire.

Programmes	Commentaires
Programme services-conseils	<ul style="list-style-type: none">■ Pour ce programme, la reddition de comptes est axée sur les activités, le nombre de participants, les sommes dépensées, mais il n'y a pas d'attente concernant la performance dans le domaine de l'agroenvironnement. Par exemple :<ul style="list-style-type: none">– La Coordination services-conseils doit produire un rapport annuel à partir des données des réseaux Agriconseils. Cependant, le MAPAQ n'a pas inclus d'attente ministérielle en lien avec la performance du programme dans le domaine de l'agroenvironnement dans ses ententes avec les réseaux Agriconseils.– Les réseaux Agriconseils doivent produire une planification stratégique et un plan d'action annuel qui tiennent compte des priorités régionales, mais il n'y a pas d'exigences de prioriser le domaine de l'agroenvironnement.
Programme Prime-Vert	<ul style="list-style-type: none">■ Des évaluations de ce programme révèlent que l'état des données ne permet pas, par exemple :<ul style="list-style-type: none">– d'évaluer l'efficacité du programme pour rejoindre les clientèles visées ;– de dresser un portrait des effets du programme.
Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales	<ul style="list-style-type: none">■ Les données pour mesurer l'adoption de pratiques agricoles durables allant au-delà des exigences réglementaires et générant des gains environnementaux importants ne sont pas exigées. Par exemple, les participants n'ont pas à déclarer, dès l'inscription, les pratiques qu'ils prévoient implanter.

CONSTAT 3

Les conditions incluses dans les programmes de la FADQ sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

Qu'avons-nous constaté ?

68 Bien que la FADQ octroie des sommes importantes par l'entremise de ses programmes de soutien financier, les mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité qu'elle a mises en place dans ces programmes sont insuffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles favorables à la santé et à la conservation des sols. En effet :

- Depuis le début des années 2000, la FADQ recourt à trois mesures d'écoconditionnalité en lien avec le respect de la réglementation environnementale, qui visent majoritairement la préservation de la qualité de l'eau.
- Il y a peu de mesures d'écoresponsabilité dans ses principaux programmes, et le nombre d'entreprises agricoles rejointes est faible.
- La cible que vise la FADQ dans son plan d'action de développement durable 2023-2028 pour intégrer davantage de mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité dans ses principaux programmes était déjà atteinte lorsqu'elle a été fixée.

Pourquoi ce constat est-il important ?

69 Dès 2004, le gouvernement a reconnu l'importance d'associer des mesures d'écoconditionnalité à l'octroi de financement. Depuis 2008, une exigence d'intégrer des mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité fait partie de ses orientations sur le développement durable. Selon sa loi constitutive, la FADQ peut prescrire toute mesure nécessaire à l'application de sa loi. Ainsi, elle a le pouvoir de jouer un rôle déterminant auprès des producteurs agricoles en intégrant à ses programmes des conditions qui encouragent l'adoption de pratiques agricoles favorisant la santé et la conservation des sols.

70 De plus, toujours selon sa loi constitutive, depuis 2004, la FADQ doit prendre en compte dans ses programmes le respect par les entreprises des dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements. Le respect de la loi peut également être un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ses programmes donnent droit.

71 Ce rôle est d'autant plus important que la FADQ accorde un soutien financier gouvernemental important par l'entremise de ses programmes. De plus, la FADQ rejoint la grande majorité des entreprises agricoles, soit un peu plus de 23 000 entreprises (sur un total de près de 28 000).

Ce qui appuie notre constat

Mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité insuffisantes

72 Dès 2004, la FADQ avait prévu que des mesures d'écoconditionnalité devaient être ajoutées dans ses programmes de soutien financier. Elle a entamé l'ajout de mesures en 2004, exclusivement pour le respect de certaines réglementations environnementales. Pourtant, la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois avait recommandé, en 2008, que tous les programmes d'aide financière et de stabilisation des revenus des producteurs agricoles soient assujettis à des règles d'écoconditionnalité comportant notamment une exigence quant à l'établissement de bonnes pratiques agronomiques adaptées à la situation de chaque ferme, et qui tiennent compte de la qualité des sols.

73 De plus, les orientations gouvernementales en développement durable précisent, depuis 2008, que les programmes doivent contenir des mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité. À ce jour, il y a peu de mesures d'écoresponsabilité en lien avec les pratiques agricoles favorisant la santé et la conservation des sols dans les principaux programmes de la FADQ. Pourtant, elle a réalisé en 2021 une analyse qui souligne la pertinence de poursuivre les travaux visant à déterminer des mesures d'écoresponsabilité susceptibles d'être intégrées dans ses programmes, malgré des enjeux relatifs au suivi de l'application de ces mesures en collaboration avec d'autres ministères ou organismes.

Caractéristiques des principaux programmes de la FADQ

Pour les fins de son plan d'action de développement durable 2023-2028, la FADQ a défini des programmes principaux qui répondent aux critères suivants :

- programme établi en vertu de la *Loi sur La Financière agricole du Québec* ou du Partenariat canadien pour l'agriculture (programmes Agri-stabilité et Agri-Investissement) ;
- montants accordés par le programme devant dépasser un million de dollars ;
- programme ne devant pas être établi pour répondre à une situation d'urgence ou à une situation ponctuelle.

La FADQ administre une quinzaine de programmes, dont 10 sont considérés comme ses programmes principaux.

74 Les trois mesures d'écoconditionnalité introduites progressivement par la FADQ dans ses principaux programmes (tableau 1) sont le dépôt annuel d'un bilan de phosphore équilibré, l'exclusion de la bande riveraine de trois mètres des superficies assurables et l'interdiction d'augmenter les superficies en culture dans certaines municipalités. Ces mesures visent surtout la préservation de la qualité de l'eau ; elles ont moins d'impact sur la santé et la conservation des sols. La section Renseignements additionnels présente une description de ces trois mesures d'écoconditionnalité.

TABLEAU 1 Mesures d'écoconditionnalité entrées en vigueur dans les principaux programmes de la FADQ, selon l'année

Programmes	Mesures d'écoconditionnalité		
	Dépôt annuel d'un bilan de phosphore équilibré	Exclusion d'une bande riveraine de 3 mètres	Interdiction d'augmenter les superficies en culture
Assurance et protection des revenus			
Assurance récolte (ASREC)	2010	2007	2007
Assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA)	2004	2007	2007
Agri-Québec	2010	-	-
Agri-Québec Plus	2013	-	-
Agri-investissement	2013	-	-
Agri-stabilité	-	-	-
Financement			
Programme d'appui financier à la relève agricole	2005	-	-
Programme de financement de l'agriculture	2005	-	-
Programme de protection contre la hausse des taux d'intérêt	2005	-	-
Programme Investissement Croissance Durable	2020	-	-

Source : Commissaire au développement durable à partir des informations de la FADQ.

75 De plus, la FADQ a intégré des mesures d'écoresponsabilité qui visent des pratiques agricoles durables, favorables à la santé et à la conservation des sols, dans trois de ses principaux programmes. Toutefois, considérant l'ampleur de la clientèle de la FADQ (plus de 23 000 producteurs) et le nombre de programmes offerts, les clientèles visées sont très ciblées, et le nombre de producteurs rejoints par ces mesures est faible. Par exemple, selon les données de la FADQ pour l'année 2022-2023 :

- Neuf mesures ont rejoint moins de 2 000 entreprises agricoles.
- Six de ces mesures ont rejoint moins de 60 entreprises agricoles chacune.

76 Par ailleurs, des éléments importants pour inciter les producteurs à adopter des pratiques agricoles favorables à la santé et à la conservation des sols ne sont pas présents dans ses programmes. Voici des exemples :

- Aucun programme ne requiert la réalisation préalable d'un diagnostic de santé des sols, alors que selon le MAPAQ, ce diagnostic constitue l'étape préliminaire pour une transition vers des pratiques agricoles durables.
- Dans son Plan d'agriculture durable 2020-2030, le MAPAQ indique que trois pratiques axées sur la santé et la conservation des sols ont des effets directs sur la productivité de ceux-ci : le semis direct, la rotation des cultures et les cultures de couverture. La FADQ, elle, dans son programme d'assurance récolte (ASREC), n'a pas mis de clause spécifique en lien avec la rotation des cultures et le semis direct ; toutefois, elle tient compte des cultures de couverture.
- Les conditions d'admissibilité et d'assurance de l'ASREC font référence à des pratiques durables en matière de santé et de conservation des sols, surtout sous forme de techniques recommandées par le Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec et de normes recommandées par la FADQ en matière de pratiques culturales. Ces éléments ne sont pas des exigences. Toutefois, selon la FADQ, elle pourrait considérer certaines recommandations lors du calcul de l'indemnisation. Soulignons que, par ce programme, la FADQ rejoint la majorité des producteurs agricoles œuvrant dans la production végétale, ce qui en fait un outil de grande valeur.

Peu d'engagements à intégrer des mesures liées à des pratiques agricoles favorables à la santé et à la conservation des sols au cours des cinq prochaines années

77 Pour atteindre plusieurs objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, le gouvernement a fait part de ses attentes à la FADQ en fonction de sa mission et de ses pouvoirs d'intervention.

78 Selon ces attentes, la FADQ doit entre autres contribuer à l'objectif Investir de façon durable au profit des Québécois et prendre des engagements pour accroître la part de ses programmes qui incluent des critères de durabilité (sous forme de mesures écoconditionnelles ou écoresponsables).

79 À cet égard, dans son plan d'action de développement durable 2023-2028, la FADQ prévoit poursuivre l'intégration de mesures d'écoconditionnalité ou d'écoresponsabilité dans ses principaux programmes. Elle vise à ce que 90 % de ses programmes contiennent au moins une telle mesure. Considérant que 9 de ses 10 principaux programmes contenaient déjà au moins une mesure d'écoconditionnalité ou d'écoresponsabilité lors de l'élaboration du plan, cette cible était déjà atteinte lorsqu'elle a été fixée.

80 De plus, le gouvernement lui a demandé de prendre des engagements pour les deux objectifs suivants : Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes, et Améliorer la santé des écosystèmes. Or, comme présenté ci-dessous, la FADQ a intégré dans son plan d'action de développement durable 2023-2028 seulement des actions et des indicateurs en lien avec l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales, ce qui est surprenant. En fait, cette initiative est un programme du MAPAQ, et la FADQ en est l'administratrice.

Objectifs et sous-objectifs de la SGDD 2023-2028	Actions et indicateurs de la FADQ
2.1 Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes 2.1.2 Améliorer l'état de situation des espèces fauniques et floristiques du Québec	Action 5 : Contribuer à l'amélioration de la biodiversité en milieu agricole en rétribuant l'aménagement de bandes riveraines élargies, de haies ou d'îlots boisés Indicateur : Nombre de mètres carrés (m ²) aménagés en bandes riveraines élargies, en haies ou en îlots boisés dans le cadre de l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales
2.2 Améliorer la santé des écosystèmes 2.2.1 Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables	Action 6 : Contribuer à l'amélioration de la santé des sols et à la qualité de l'eau en rétribuant les entreprises qui protègent les terres cultivées entre les saisons de culture Indicateur : Superficies de sol (ha) protégées annuellement par des résidus de culture ou des cultures de couverture dans le cadre de l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales

Limites des mesures d'écoconditionnalité sur le respect de la réglementation

81 Bien que les trois mesures d'écoconditionnalité de la FADQ aient été mises en place pour le respect de certaines réglementations environnementales, deux d'entre elles peuvent difficilement contribuer à changer le comportement des producteurs.

- Pour ce qui est du respect de la bande riveraine de trois mètres, la mesure vise à ne pas assurer la culture qui serait faite dans cette superficie. Cependant, elle n'empêche pas un producteur de cultiver dans la bande riveraine.
- Concernant l'interdiction d'augmenter les superficies cultivées dans certaines municipalités, la mesure vise à ne pas assurer les superficies non conformes. Bien que la FADQ conserve de l'information sur les superficies cultivées non conformes, elle pourrait partager cette information avec les instances concernées. Selon les données que nous avons obtenues de la FADQ, ces superficies ont augmenté au cours des années. En fait, les superficies cultivées non conformes sont passées de 930 ha en 2018 à 1 967 ha en 2023, soit une augmentation de 111 %. C'est donc dire que la mesure mise en place par la FADQ a ses limites.

RECOMMANDATIONS

82 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de La Financière agricole du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

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

- 1 Acquérir les connaissances nécessaires quant à l'état de santé des sols et son évolution ainsi qu'aux pratiques agricoles qui ont cours, pour être en mesure de mieux identifier les enjeux, établir les priorités et soutenir ses décisions.
- 2 Orienter de manière plus efficace les producteurs agricoles pour les amener à adopter plus rapidement des pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.
- 3 S'assurer que les mesures mises en place pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols sont efficaces, et qu'il fait un suivi suffisant de ces mesures.

Recommandation à La Financière agricole du Québec

- 4 Inclure dans ses programmes de soutien financier des conditions suffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) prend acte du présent rapport. Ses constats et recommandations rejoignent l'un des objectifs du MAPAQ d'orienter plus efficacement les producteurs agricoles tout en consolidant ses leviers d'interventions, afin d'accélérer l'adoption de pratiques agroenvironnementales favorisant la santé et la conservation des sols. Néanmoins, le MAPAQ formule quelques précisions et commentaires en lien avec des constats soulevés dans le rapport.

Orientations ministérielles en agriculture durable

En 2020, le MAPAQ a lancé le Plan d'agriculture durable 2020-2030 (PAD). Avec ses objectifs et ses indicateurs, il vise à orienter et mobiliser l'ensemble du secteur agricole vers des résultats concrets. Élaboré en concertation avec les acteurs du milieu agricole, le PAD vise à accélérer l'adoption de pratiques agroenvironnementales.

Ce plan a mené à une mobilisation sans précédent du milieu agricole. À titre d'exemple, depuis 2021, les plans d'action régionaux ont mobilisé plus de 150 partenaires. À l'échelle nationale, 27 regroupements de producteurs sont impliqués dans la réalisation d'une quarantaine de projets d'envergure contribuant aux objectifs du PAD.

Pierre d'assise d'une agriculture durable dans un contexte de changements climatiques

La santé des sols, au cœur du PAD, représente un enjeu vital pour l'agriculture puisqu'elle assure la durabilité et la rentabilité économique des entreprises agricoles, en plus de jouer un rôle clé dans la résilience des entreprises face aux changements climatiques. Les sols agricoles québécois, comme bien d'autres à travers le monde, sont affectés par de nombreux phénomènes de dégradation qui doivent être pris en compte afin de favoriser le développement d'une agriculture plus durable. Considérant son importance, l'objectif de la santé et de la conservation des sols a été priorisé dans les mesures phares du PAD :

- Deux des cinq pratiques reconnues dans l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales (RPA) sont spécifiques à la santé des sols ;
- Le Réseau québécois de recherche en agriculture durable en a fait un axe de recherche principal et une équipe dédiée travaille sur des indicateurs en santé des sols à l'échelle de l'entreprise agricole ;
- Environ 30 % des formations du parcours structuré de formation continue en agroenvironnement de l'Institut de technologie agroalimentaire du Québec concernent la santé et la conservation des sols.

Responsabilités partagées

Un écosystème diversifié, composé notamment de ressources spécialisées, de partenaires régionaux et de programmes financiers, accompagne et appuie les producteurs. Bien que le MAPAQ offre des outils et des moyens afin d'assurer la cohésion de la démarche agroenvironnementale et d'accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables, il incombe aux producteurs agricoles d'adopter les meilleures pratiques favorisant la santé des sols.

Adoption des pratiques agricoles durables

Quatre portraits visant un ensemble de pratiques agroenvironnementales ont été réalisés depuis 1998. Dans le but de brosser un portrait plus à jour de l'adoption de pratiques agricoles par les entreprises, un portrait additionnel, réalisé par l'Union des producteurs agricoles en collaboration avec le MAPAQ, sera publié sous peu. Il permettra de mesurer l'adoption des pratiques agroenvironnementales promues dans les engagements des regroupements de producteurs et, plus largement, dans le cadre des cinq objectifs du PAD. Ainsi, les résultats permettront d'établir le portrait de l'adoption de ces pratiques à l'échelle provinciale, sectorielle et régionale.

Outre ces portraits, les données issues du plan d'accompagnement agroenvironnemental réalisé par plus de 10 000 entreprises (période 2013-2018) ainsi que celles provenant de Statistique Canada sont utilisées par le MAPAQ pour suivre certaines pratiques en lien avec la santé des sols.

État de santé des sols

La littérature et des projets de recherche réalisés au Québec font état de l'impact de pratiques agricoles et de systèmes culturaux sur la santé des sols. Le MAPAQ dispose notamment d'une étude récente (2023) sur l'état de santé des sols agricoles du Québec basée sur l'échantillonnage et la caractérisation de profils de sols réalisés sur 431 sites répartis dans la zone agricole du Québec. Soixante et onze séries de sols, parmi les plus représentatives des sols cultivés, ont permis d'amasser une somme importante de connaissances sur les sols. Cette étude contribue notamment à la connaissance de la condition physique, l'activité biologique liée à la matière organique, la chimie-fertilité des sols agricoles au Québec. Certains de ces paramètres permettent d'estimer l'évolution de l'état de santé des sols en les comparant avec les résultats de l'Inventaire des problèmes de dégradation des sols du Québec réalisé en 1990.

Le MAPAQ a par ailleurs mandaté l'Institut de recherche et de développement en agroenvironnement (IRDA) afin de réaliser plusieurs autres projets complémentaires à cette étude pour acquérir des connaissances supplémentaires sur la fertilité du sol, la pédologie, le microbiome des sols et pour développer des outils et applications concernant notamment la compaction. Depuis 2020, près de 4,5 M \$ ont été octroyés uniquement à l'IRDA pour réaliser des projets en lien avec la santé des sols.

Mesures pour inciter l'adoption de pratiques agricoles favorisant la santé des sols

Le transfert des connaissances est un enjeu d'importance pour amener l'entreprise à adopter des pratiques bénéfiques à la santé des sols. Pour ce faire, le MAPAQ déploie de nombreux moyens qui s'ajoutent aux mesures phares initiées récemment dans le PAD. À titre d'exemple, les pratiques agricoles de conservation et les stratégies appropriées pour améliorer ou corriger les problématiques font partie des sujets couverts par la caravane santé des sols. Près de 220 journées ont permis à environ 10 000 producteurs et intervenants de participer à des ateliers et des démonstrations sur la gestion de l'eau de pluie en champs, les profils de sol, la vie et la stabilité structurale du sol, la compaction du sol et le drainage.

Les programmes d'aides financières sont également un levier incontournable pour les entreprises. Par l'entremise du Programme services-conseils (PSC), celles-ci peuvent bénéficier d'un soutien financier dans la mise en place de pratiques agroenvironnementales. D'ailleurs, le taux d'aide du domaine agroenvironnement au PSC 2023-2028, supérieur aux taux des autres domaines d'intervention, témoigne de sa priorité pour le Ministère. Le programme Prime-Vert, pour sa part, soutient l'achat d'équipement ou l'implantation d'ouvrages hydro-agricoles, alors que la RPA encourage l'adoption de la pratique par une approche de partage des risques.

Conclusion

Les constats et recommandations issus du présent rapport rejoignent l'objectif de l'amélioration de la santé et de la conservation des sols dans lequel est engagé le MAPAQ en concertation avec le milieu agricole. En ce sens, le plan d'action que soumettra le MAPAQ se déploiera dans le cadre du plan de mise en œuvre 2025-2030 du PAD.

Commentaires de La Financière agricole du Québec

La Financière agricole du Québec (FADQ) a pris acte des constats et des recommandations de la commissaire au développement durable (CDD). Elle accueille favorablement le rapport de la CDD et la recommandation qui lui a été formulée. La FADQ s'engage à mettre en œuvre des actions visant à répondre à la recommandation de la CDD, soit d'inclure dans ses programmes de soutien financier des conditions suffisantes pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols. Ce faisant, elle devra considérer les orientations gouvernementales, les mandats qui lui sont signifiés, la cohérence entre les différents intervenants et les moyens requis pour le faire. Elle collaborera avec ses partenaires gouvernementaux qui détiennent l'expertise agronomique nécessaire à l'établissement de mesures écoconditionnelles ou écoresponsables.

Intégration de mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité dans les principaux programmes de la FADQ

La FADQ intègre au moins un critère de conditionnalité dans 90 % de ses principaux programmes. Seul le programme Agri-stabilité, un programme fédéral-provincial, n'inclut pas de tels critères considérant le fait que la seule issue d'application possible en vertu des lignes directrices du programme est l'inadmissibilité du participant. Par ailleurs, le Québec, par le biais de la FADQ, est l'une des seules provinces à avoir intégré la conditionnalité au programme Agri-investissement (programme fédéral-provincial). Au total, la FADQ a intégré 14 mesures d'écoresponsabilité dans ses programmes, dont la majorité sont en lien avec les pratiques agricoles relatives à la santé et la conservation des sols.

Elle est soucieuse de poursuivre son soutien auprès du secteur agricole dans une perspective de développement durable. En ce sens, elle prévoit mettre en œuvre des mesures qui encouragent les pratiques agricoles durables, en concordance avec les orientations gouvernementales. Voici quelques exemples :

Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales (RPA)

La RPA est une initiative du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ) dont l'administration a été confiée à la FADQ. Pour recevoir leur rétribution, les nouvelles entreprises agricoles inscrites en 2024 ont l'obligation d'avoir effectué, avant la fin de leur participation, une évaluation des risques agroenvironnementaux.

Nouvelle conditionnalité environnementale à Agri-investissement (PCAD)

Les producteurs dont les ventes nettes ajustées (VNA) atteignent en moyenne un million de dollars et plus devront, à compter de 2025, avoir réalisé une évaluation de risques environnementaux pour continuer de profiter du programme Agri-investissement. Cette exigence pourrait avoir un impact sur près de 900 entreprises. Rappelons que seules les entreprises dont le bilan phosphore est conforme sont admissibles au programme.

Révision du Programme d'assurance récolte

Depuis 2022, la FADQ a entamé les travaux visant sa transformation organisationnelle et numérique. Dans ce contexte, le Programme d'assurance récolte sera revu et de nouvelles mesures incitant l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant la santé et la conservation des sols pourront y être incluses. De plus, au cours de la prochaine année, la FADQ identifiera un incitatif potentiel à intégrer au Programme d'assurance récolte et réalisera un projet pilote de 2025 à 2028. Une mise en œuvre plus élargie sera par la suite évaluée.

En conclusion, la FADQ entend poursuivre ses efforts afin d'accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables favorisant, notamment, la santé et la conservation des sols, dans une perspective de développement durable de l'agriculture au Québec. Pour ce faire, elle collaborera avec le MAPAQ afin de répondre aux recommandations de la CDD.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Principaux problèmes de dégradation des sols agricoles

Description des trois mesures d'écoconditionnalité
intégrées dans les programmes de la FADQ

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du Rapport de la commissaire au développement durable d'avril 2024. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit de performance. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MAPAQ met en œuvre les mécanismes nécessaires pour que les pratiques agricoles préservent et améliorent la santé des sols, et permettent leur conservation, et ce, afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures, surtout en contexte de changements climatiques.	<ul style="list-style-type: none">■ Une information fiable et suffisante concernant la santé et la conservation des sols est disponible, ce qui permet d'avoir la connaissance nécessaire pour cibler les enjeux et soutenir la prise de décision à l'égard des pratiques agricoles.■ L'encadrement¹ offert par le MAPAQ pour permettre la mise en œuvre de pratiques agricoles durables relatives à la santé et à la conservation des sols est clair, cohérent et suffisant.■ Les mesures pour accélérer l'adoption de pratiques agricoles durables sont efficaces et appliquées avec rigueur afin de maintenir et d'améliorer la santé des sols, et de les protéger de la dégradation.■ Le suivi de la performance des mesures mises en place est réalisé pour assurer la santé et la conservation des sols, et des ajustements sont apportés au besoin.
Vérifier si la FADQ détermine, dans ses programmes de soutien financier, des conditions qui permettent l'adoption ou le maintien de pratiques agricoles favorisant la santé et la conservation des sols, et qu'elle s'assure du respect de ces conditions.	<ul style="list-style-type: none">■ Des mesures de conditionnalité, notamment l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité, efficaces et suffisantes sont mises en place afin de permettre l'adoption ou le maintien de pratiques agricoles durables, et des ajustements sont apportés au besoin.■ Un suivi de l'aide financière accordée aux producteurs agricoles est réalisé afin d'assurer le respect des conditions, pour ses programmes et pour ceux qu'elle administre.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

1. Dans ce rapport, nous utilisons le terme encadrement pour désigner l'ensemble des actions nécessaires (orientations, guides, soutien, etc.) pour permettre la mise en œuvre des pratiques agricoles durables relatives à la santé et à la conservation des sols.

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 12 avril 2024.

L'audit a été réalisé auprès du MAPAQ et de la FADQ. Il porte sur les pratiques agricoles, en relation avec la santé et la conservation des sols.

D'une part, nous avons examiné notamment les actions du MAPAQ à l'égard des pratiques agricoles durables pour ses programmes liés à la démarche agroenvironnementale, soit le programme Prime-Vert, le Programme services-conseils et l'Initiative ministérielle de rétribution des pratiques agroenvironnementales.

D'autre part, à l'égard de la FADQ, nous avons examiné la mise en place de mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité pour ses 10 principaux programmes.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MAPAQ et de la FADQ. Nous avons également analysé divers documents et données provenant de leurs bases de données.

De plus, nous avons eu des échanges notamment avec des représentants du Réseau québécois de recherche en agriculture durable, du Centre de référence en agriculture et agroalimentaire du Québec, de la Coordination services-conseils, des réseaux Agriconseils ainsi que des experts dans le domaine de la santé et de la conservation des sols.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2023 à mars 2024. Ils portent surtout sur les activités des années 2018 à 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

Rôles et responsabilités des entités

Les responsabilités du MAPAQ sont définies dans la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*.

Le ministre a notamment les responsabilités et les pouvoirs suivants :

- concevoir, notamment dans une perspective de développement durable, des politiques et des mesures relatives à la production agricole et veiller à leur mise en œuvre. Pour ce faire, il peut exécuter ou faire exécuter des recherches, des études, des enquêtes et des inventaires ;
- élaborer et tenir à jour, de concert avec le ministre des Affaires municipales et de l'Habitation, le ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et le ministre des Ressources naturelles et des Forêts², un guide des pratiques agricoles et en assurer la diffusion ;
- octroyer à même les fonds mis à sa disposition, quand il le juge à propos, et aux conditions qu'il croit devoir imposer, des prêts en argent, des subventions et des avances aux sociétés agricoles, aux syndicats, aux coopératives et aux institutions formés dans le but de favoriser les intérêts de l'agriculture ;
- plus spécifiquement à l'égard du développement du secteur agricole et notamment dans une perspective de développement durable, élaborer des plans, des programmes ou des projets propres à favoriser le redressement ou le développement de l'agriculture et une meilleure utilisation ou conservation des ressources agricoles ;
- assumer la direction et assurer l'exécution de ces plans, programmes ou projets ;
- conclure des accords avec tout gouvernement ou organisme ainsi qu'avec toute personne, association ou société en vue de l'élaboration et de l'exécution de tout plan, programme ou projet.

Les responsabilités de la FADQ sont définies dans la *Loi sur La Financière agricole du Québec*.

La FADQ a notamment les responsabilités et les pouvoirs suivants :

- accorder, dans le cadre de ses programmes de protection du revenu, d'assurance et de financement agricole, une aide financière et en déterminer les conditions et les limites d'application ;

2. Dans la loi, les ministères concernés portent les noms suivants : ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et ministère des Ressources naturelles et de la Faune.

- établir les critères servant à déterminer les entreprises qui peuvent bénéficier d'une aide, lesquels peuvent varier en fonction, notamment, des personnes en faisant partie, de leur âge, de leur occupation, de leurs qualifications ou de leurs intérêts dans l'entreprise et du type de risques à assurer ;
 - à cet égard, le respect par les entreprises de dispositions de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de ses règlements ainsi que d'ordonnances, d'approbations et d'autorisations délivrées en vertu de cette loi doit être un critère d'élaboration et d'administration de ses programmes et peut être un critère pour verser, en tout ou en partie, les sommes auxquelles ces programmes donnent droit ;
- déterminer l'aide qui peut être accordée à une entreprise et imposer les conditions auxquelles cette aide est assujettie ;
- exercer toute fonction que lui attribue une autre loi et exécuter tout mandat qui lui est confié par un ministre, un organisme, une société ou toute autre personne dans tout domaine connexe à sa mission. Elle réalise, en outre, tout mandat que lui confie le gouvernement ou le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation ;
- communiquer au ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation tout renseignement, y compris un renseignement personnel, nécessaire à l'exercice de ses fonctions, notamment pour l'application de la loi sur le MAPAQ, de ses règlements ou de la loi sur la FADQ, de même que pour l'évaluation et la formulation de la politique agricole du gouvernement ;
- annuler ou suspendre toute aide financière à l'entreprise qui ne satisfait plus aux conditions d'octroi de cette aide.

Principaux problèmes de dégradation des sols agricoles

Problèmes	Description sommaire
1. Détérioration de la structure du sol	<p>La structure résulte de l'agrégation des particules élémentaires du sol en un assemblage plus grand et de forme différente. Une bonne structure, constituée de gros agrégats stables, joue un rôle très important dans la qualité et la conservation des sols. La structure influence, entre autres, la capacité de rétention et le mouvement de l'eau du sol, l'érosion, le recyclage des nutriments, la distribution des racines dans le sol ainsi que le rendement des cultures.</p> <p>Sa dégradation, qui se définit par le bris des agrégats, résulte principalement des effets mécaniques de cisaillement et de compression imposés directement par les instruments aratoires, et de l'appauvrissement du sol en matière organique. La dégradation de la structure favorise la compaction, dont elle est le précurseur. Elle augmente les risques d'érosion et de pertes de nutriments et de pesticides pouvant conduire à la pollution, et occasionne des diminutions de rendement par réduction de la circulation de l'air et de l'eau, de la disponibilité des éléments nutritifs et de la vie des micro-organismes.</p>
2. Érosion	<p>Érosion hydrique : ce type de destruction du sol causé par l'eau est un processus naturel au cours duquel des particules constitutives du sol se détachent et sont emportées. L'érosion hydrique se manifeste sous diverses formes à la suite de fortes pluies et au moment de la fonte des neiges. Le martèlement des gouttes de pluie et l'écoulement de l'eau à la surface (ruissellement) provoquent l'érosion en nappes, en rigolets et en ravins. L'érosion devient un problème lorsque le taux d'enlèvement du sol excède de beaucoup sa capacité naturelle de régénération. On parle alors d'érosion anthropique ou accélérée.</p> <p>Érosion éolienne : ce type de destruction du sol causé par le vent est un processus naturel par lequel le vent détache et entraîne des particules de sol qui, en rebondissant à la surface du sol, en délogent d'autres, en font rouler d'autres plus grosses et libèrent les plus fines qui sont entraînées en suspension dans l'air sur de grandes distances. Les causes de l'érosion éolienne sont notamment les conditions climatiques défavorables (vents forts et fréquents, faible pluviosité), l'exposition aux vents dominants, l'absence de couverture végétale et de résidus de culture à la surface du sol.</p>
3. Compaction	<p>La compaction est définie comme un processus qui réarrange les particules de sol en les rapprochant et en réduisant les espaces vides, ce qui se traduit par une augmentation de la masse volumique apparente du sol. Cette réorganisation des particules se fait principalement sous l'effet des forces de compression exercées par le passage de la machinerie, du travail intensif du sol et des pratiques agricoles qui réduisent les apports de matière organique au sol et détruisent la structure de celui-ci.</p> <p>La compaction se manifeste aussi bien dans la couche cultivée que dans le sous-sol et affecte négativement presque toutes les propriétés et fonctions du sol, que celles-ci soient physiques, chimiques ou biologiques. Entre autres, elle entraîne une diminution de la perméabilité à l'eau et à l'air du sol, une augmentation du risque de ruissellement et d'érosion, une baisse de rendement des cultures et une réduction de l'absorption des nutriments.</p>

-
4. Diminution de la teneur en matière organique
- La matière organique du sol est constituée de molécules de carbone organique provenant des organismes vivants ou en cours de décomposition, principalement des plantes, mais aussi des micro-organismes et des animaux comme les vers de terre. Elle constitue l'un des plus importants indicateurs de la qualité des sols. Elle affecte le fonctionnement chimique, physique et biologique ainsi que la santé globale du sol. En plus d'être un réservoir d'éléments nutritifs, la matière organique améliore la capacité de rétention de l'eau du sol, colmate et cimente les particules minérales entre elles, protège les terres contre l'érosion, et joue ainsi un rôle prédominant pour la santé des cultures et de l'écosystème en général.
- La matière organique est un élément dont il faut tenir compte puisqu'une baisse sensible de sa teneur dans les sols minéraux diminue la stabilité des agrégats et augmente la susceptibilité du sol à la compaction et à l'érosion.
- Le Plan d'agriculture durable 2020-2030 souligne qu'il est généralement reconnu que les sols cultivés ayant un taux de matière organique supérieur à 4 % sont moins vulnérables à la dégradation et plus aptes à maintenir leurs fonctions que les autres.
-
5. Acidification
- L'acidification consiste en une baisse du pH. L'acidité se mesure par le pH, qui varie habituellement de 4,5 à 8. Aucune plante ne tolère un pH inférieur à 3 ou supérieur à 9, et la majorité des plantes cultivées au Québec exigent un pH entre 5,5 et 6,5, selon les espèces.
- Sous les climats frais et humides, les sols ont tous tendance à s'acidifier. L'acidification est donc un problème naturel, mais qui peut être accentué par les pratiques culturales, notamment l'apport de fumure azotée.
- Les effets de l'acidification sont néfastes tant pour les plantes que pour les sols. Ils consistent notamment en des diminutions de rendement, des variations dans la composition chimique des plantes, une décomposition plus lente de la matière organique, une diminution de l'activité biologique, une perte d'efficacité de certains herbicides et, dans des cas extrêmes, un effondrement de la structure.
-
6. Pollution (surfertilisation et contamination)
- La pollution en milieu agricole peut prendre la forme d'une surfertilisation ou encore d'une contamination par les métaux lourds non essentiels aux plantes. Elle est reliée à une mauvaise régie des fumiers, des lisiers, des engrais chimiques et des pesticides bien plus qu'à leur usage en agriculture.
- L'utilisation rationnelle de ces substances comporte deux notions élémentaires : d'une part, leur addition au sol doit être faite en temps opportun, et, d'autre part, les doses doivent tenir compte des besoins de la plante, de la fertilité du sol et de sa capacité de rétention de l'eau et des éléments nutritifs.
-

Sources : Commissaire au développement durable à partir de l'étude de l'*Inventaire des problèmes de dégradation des sols agricoles du Québec* (MAPAQ, 1990) et du *Rapport 1 de l'Étude sur l'état de santé des sols agricoles du Québec* (IRDA, 2023).

Description des trois mesures d'écoconditionnalité intégrées dans les programmes de la FADQ

Dépôt annuel d'un bilan de phosphore équilibré

Le bilan de phosphore est un inventaire des charges de phosphore et de la capacité des sols à recevoir ces charges conformément aux dépôts maximaux annuels de phosphore prévus par le *Règlement sur les exploitations agricoles*. Il permet de vérifier l'équilibre entre les apports en phosphore et la capacité de dépôt maximal, pour éviter qu'un surplus ne se retrouve dans les cours d'eau et n'altère leur qualité. Le bilan de phosphore est pris en compte par les programmes suivants et entraîne certaines conséquences s'il n'est pas conforme :

- Programmes d'assurance ou protection du revenu : l'entreprise en défaut subit une réduction des aides versées ou est inadmissible dans le cas d'Agri-investissement.
- Programmes de financement : l'entreprise en défaut ne peut présenter une demande de financement à la FADQ, et ce, jusqu'à ce que la situation soit corrigée.

Exclusion de la bande riveraine de trois mètres des superficies assurables

Une bande riveraine est une partie du milieu terrestre attenante à un cours d'eau. La culture du sol à des fins d'exploitation agricole est permise près d'un cours d'eau à la condition de conserver une bande minimale de végétation de trois mètres dont la largeur est mesurée à partir de la ligne des hautes eaux. La mesure d'écoconditionnalité vise à ne pas assurer la culture dans cette superficie (ASREC, ASRA).

Interdiction d'augmenter les superficies en culture dans certaines municipalités

Dans les municipalités situées dans des bassins versants dégradés, le *Règlement sur les exploitations agricoles* prévoit qu'il est interdit d'augmenter les superficies de culture au-delà de celles qui existaient en 2004 ou en 2005. Cette mesure concerne les superficies qui auraient été déboisées illégalement afin d'être mises en culture. Au total, plus de 500 municipalités sont visées par cette interdiction. La mesure d'écoconditionnalité vise à ne pas assurer la culture qui est réalisée dans cette superficie (ASREC, ASRA).

CHAPITRE 3

Protection du territoire agricole

Audit de performance

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Commission de protection du territoire agricole du Québec

EN BREF

Le territoire agricole et les terres agricoles qui s'y trouvent constituent une ressource limitée et non renouvelable essentielle à l'autonomie alimentaire des populations et au développement du secteur bioalimentaire. Il importe donc d'assurer la protection et la mise en valeur de ce territoire au bénéfice des générations actuelles et futures. D'ailleurs, en 1978, la *Loi sur la protection du territoire agricole* a été adoptée pour assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture.

Nos travaux démontrent que les interventions du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) sont insuffisantes pour assurer la protection et la mise en valeur du territoire agricole. Cette mise en valeur peut se faire notamment en cultivant la terre ou en y apportant des améliorations pour la rendre cultivable (par le défrichage par exemple). Ils démontrent également que les activités de surveillance que réalise la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole.

Des enjeux soulevés depuis plusieurs années, dont la perte de superficies cultivées, la diminution des meilleures terres au profit des terres à potentiel agricole moindre et l'établissement de la relève agricole, présentent un risque pour la pérennité du territoire agricole. Bien que le MAPAQ connaisse ces enjeux, les orientations contenues dans ses plans stratégiques et dans la Politique bioalimentaire 2018-2025 ne sont pas suffisamment précises pour y faire face. De plus, le ministère utilise peu ses programmes d'aide pour amener les bénéficiaires à mettre en valeur le territoire et pour répondre aux enjeux qui menacent sa pérennité.

Par ailleurs, le MAPAQ et la CPTAQ n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour pouvoir suivre son évolution. Ainsi, le MAPAQ n'est pas en mesure d'évaluer l'efficacité de ses interventions. Quant à la CPTAQ, elle peut difficilement savoir si elle atteint l'objectif de la loi, qui est d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture.

Également, la surveillance du territoire agricole par la CPTAQ est insuffisante pour détecter les infractions commises en zone agricole et de longs délais sont constatés dans le traitement des infractions identifiées. Enfin, la CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité. Par exemple, elle ne recourt pas au mécanisme de sanction prévu à la loi pour l'imposition d'amendes à des contrevenants.

CONSTATS

1

Les interventions du MAPAQ sont insuffisantes pour protéger et mettre en valeur le territoire agricole, notamment pour faire face aux enjeux qui menacent sa pérennité.

2

Le MAPAQ et la CPTAQ n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour être en mesure de suivre son évolution en vue d'assurer sa pérennité.

3

Les activités de surveillance de la CPTAQ ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole.

4

La CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire au
développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Isabelle Bouchard
Abdelghani Laâouissi
Pascal Lemelin
Jean-Philippe Léveillé
Baptiste Rousseau
Sylvie Turgeon

REVUE DE LA QUALITÉ

Alain Fortin
Vérificateur général adjoint

SIGLES

- CAPERN** Commission de l'agriculture, des pêcheries,
de l'énergie et des ressources naturelles
- CPTAQ** Commission de protection du territoire
agricole du Québec
- FADQ** La Financière agricole du Québec
- LATANR** *Loi sur l'acquisition de terres agricoles
par des non-résidents*
- LPTAA** *Loi sur la protection du territoire
et des activités agricoles*
- MAPAQ** Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries
et de l'Alimentation
- MRC** Municipalité régionale de comté
- PDZA** Plan de développement de la zone agricole

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	71
Les interventions du MAPAQ sont insuffisantes pour protéger et mettre en valeur le territoire agricole, notamment pour faire face aux enjeux qui menacent sa pérennité	77
Le MAPAQ et la CPTAQ n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour être en mesure de suivre son évolution en vue d'assurer sa pérennité	88
Les activités de surveillance de la CPTAQ ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole	93
La CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité	101
Recommandations	106
Commentaires des entités auditées	107
Renseignements additionnels	111

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Le territoire agricole est un patrimoine collectif. Les terres agricoles qui s’y trouvent constituent une ressource limitée et non renouvelable. En fait, cette ressource est essentielle à l’autonomie alimentaire de la population et au développement du secteur bioalimentaire. Il importe donc d’assurer la protection et la mise en valeur du territoire agricole, et ce, au bénéfice des générations actuelles et futures.

2 Des enjeux affectant le territoire agricole sont soulevés depuis plusieurs années et présentent un risque pour sa pérennité. La perte de superficies cultivées, notamment par l’enfrichement des terres et les pressions exercées par le développement urbain, ainsi que l’accroissement de la valeur des terres en sont des exemples. D’autres enjeux en émergence, comme les changements climatiques ou les besoins énergétiques, affectent et affecteront le territoire agricole. Ces différents enjeux sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels. Un autre enjeu qui concerne la santé des sols est traité dans un chapitre du présent tome intitulé *Pratiques agricoles : santé et conservation des sols*.

Le développement durable

3 Cet audit de la commissaire au développement durable est motivé par les liens qui existent entre la protection du territoire agricole et les principes de la *Loi sur le développement durable*, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 et les objectifs de développement durable de l’Organisation des Nations Unies pour 2030. Ces liens sont précisés à la figure 1.

Secteur bioalimentaire

- Ce secteur regroupe l’agriculture, l’aquaculture, les pêches, la transformation, les commerces de gros et de détail ainsi que les services alimentaires.
- Il est présent dans toutes les régions du Québec.
- Selon le document *Le bioalimentaire économique – bilan de l’année 2022*, produit par le MAPAQ :
 - Le secteur procure de l’emploi à plus de 500 000 travailleurs.
 - Sa contribution au PIB de l’ensemble du Québec correspondait à 27,8 milliards de dollars en 2022.

Enfrichement

L’enfrichement consiste en un passage progressif à l’état de friche d’une terre agricole. Avec les années, les arbustes et les arbres croissent sur la terre et son exploitation devient impossible sans un défrichement. La friche est une terre agricole qui est abandonnée, sans qu’on ait l’intention de la cultiver.

FIGURE 1 Liens entre le développement durable et la protection du territoire agricole

Loi sur le développement durable		
	Principe d'équité et de solidarité sociales	Le territoire agricole doit être protégé dans un souci d'équité intragénérationnelle et d'équité intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.
	Principe d'efficacité économique	Le territoire agricole contribue à l'économie du Québec et de ses régions. Cette économie doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social, et respectueuse de l'environnement.
	Principe de protection du patrimoine culturel	Le territoire agricole, par ses paysages et le savoir nécessaire à sa mise en valeur, contribue au patrimoine culturel de la société. Il importe d'assurer l'identification, la protection et la mise en valeur de ce patrimoine en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent.
Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028		
	Orientation - Développer les collectivités durablement	Cette stratégie vise notamment à appuyer les municipalités du Québec afin qu'elles interviennent durablement sur le territoire, ce qui inclut le territoire agricole.
Objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies pour 2030		
	2^e objectif - Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable	La protection du territoire agricole du Québec et sa mise en valeur peuvent contribuer à l'offre alimentaire mondiale.

4 D'ailleurs, la superficie du territoire zoné agricole fait partie des indicateurs québécois de développement durable pour mesurer le capital naturel. La finalité de ces indicateurs est de présenter les progrès de la démarche québécoise de développement durable en vue de permettre aux générations futures de bénéficier au moins des mêmes occasions de développement que les générations actuelles.

Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

5 Le présent audit avait deux objectifs. Le premier était de déterminer si le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) accomplit les actions nécessaires pour assurer la protection et la mise en valeur du territoire agricole afin de permettre sa pérennité pour les générations actuelles et futures.

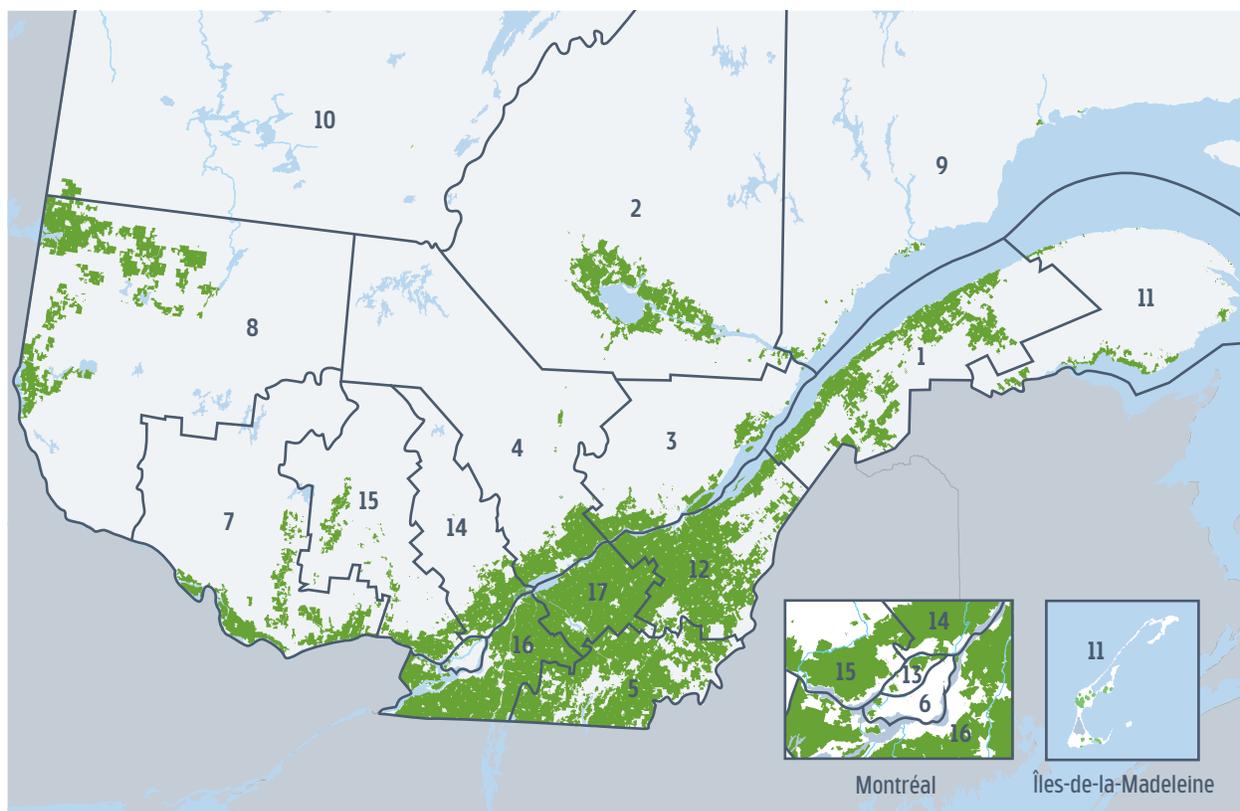
6 Le deuxième état de déterminer si la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) réalise efficacement ses activités de surveillance pour assurer la protection du territoire agricole dans une perspective de développement durable.

7 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le territoire agricole

8 En 2023, la superficie de la zone agricole s'établissait à 6,3 millions d'hectares. Elle est répartie dans toutes les régions du Québec, mais plus de 70 % de cette zone se trouvent dans six régions, soit en Chaudière-Appalaches, en Estrie, en Montérégie, au Centre-du-Québec, au Bas-Saint-Laurent et en Abitibi-Témiscamingue (figure 2).

FIGURE 2 Carte de la zone agricole du Québec



- | | | |
|---------------------------|----------------------------------|---------------------|
| 1 Bas-Saint-Laurent | 7 Outaouais | 13 Laval |
| 2 Saguenay-Lac-Saint-Jean | 8 Abitibi-Témiscamingue | 14 Lanaudière |
| 3 Capitale-Nationale | 9 Côte-Nord | 15 Laurentides |
| 4 Mauricie | 10 Nord-du-Québec | 16 Montérégie |
| 5 Estrie | 11 Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine | 17 Centre-du-Québec |
| 6 Montréal | 12 Chaudière-Appalaches | |

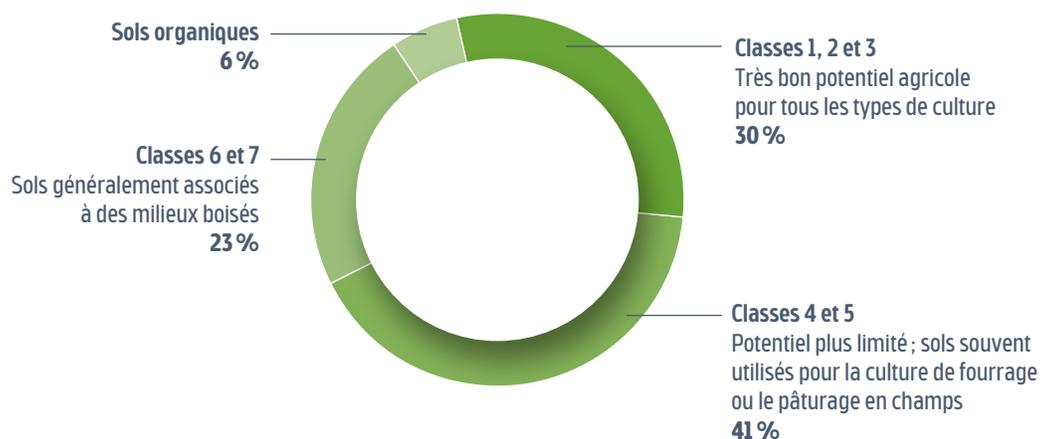
Source : MAPAQ.

9 Selon l'Inventaire des terres du Canada, la qualité des sols de la zone agricole est variable, ce qui conditionne en partie la répartition des activités agricoles. Au Québec, selon cette classification, 30 % des sols en zone agricole ont un très bon potentiel agricole pour tous les types de culture. La plus grande partie des sols de la zone agricole offrent un potentiel toutefois plus limité et sont souvent utilisés pour la culture de fourrage ou le pâturage. Environ un quart des sols sont associés à des milieux boisés, dont une partie recèlerait un potentiel acéricole. De plus, on estime à un peu plus de 700 000 hectares la superficie des peuplements d'érables dans la zone agricole. La répartition des classes de sols est présentée à la figure 3.

Inventaire des terres du Canada

Réalisé entre les années 1960 et le début des années 1980, il distingue huit classes de sols en fonction de leur productivité et de leur polyvalence pour la pratique des activités agricoles.

FIGURE 3 Répartition de la zone agricole selon les classes de sols



Source: Commissaire au développement durable d'après des données du MAPAQ et de la CPTAQ.

10 Par ailleurs, la zone agricole comprend des superficies qui ne peuvent être utilisées pour l'agriculture, soit celles occupées par des résidences, des routes ou d'autres infrastructures, et celles qui sont protégées, tels les milieux humides.

La protection du territoire agricole

11 La *Loi sur la protection du territoire agricole* a été adoptée en 1978 pour assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture. Cette loi a été modifiée en 1996 afin de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles et est devenue la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA).

12 De manière générale, à moins qu'une autorisation spécifique n'ait été accordée ou qu'un droit soit prévu, la LPTAA interdit les activités suivantes en zone agricole :

- l'utilisation d'un lot à une autre fin que l'agriculture ;
- le morcellement d'une terre ;
- la coupe d'érables dans une érablière ;
- l'enlèvement du sol arable.

13 Il revient à la CPTAQ d'autoriser ou non ces activités et usages non agricoles, ainsi que de juger de la pertinence d'exclure ou d'inclure des superficies à la zone agricole. Ainsi, la superficie totale de la zone agricole évolue essentiellement en fonction de ses décisions.

Décrets gouvernementaux

En plus des décisions de la CPTAQ, la LPTAA prévoit que le gouvernement peut notamment autoriser par décret des usages non agricoles en zone agricole ainsi que des exclusions et des inclusions à celle-ci lorsque le projet bénéficiaire a été jugé prioritaire. Selon une compilation publiée en 2023 par le MAPAQ, entre 1998 et 2022, 582 hectares d'usages non agricoles ont été autorisés par le gouvernement, 533 hectares ont été exclus de la zone agricole et 423 hectares y ont été inclus.

14 La *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* (LATANR) qui a été adoptée en 1979 a, quant à elle, pour but de contrôler l'acquisition de terres agricoles en zone agricole par des personnes qui ne résident pas au Québec.

Activités agricoles

La LPTAA entend par « activités agricoles » la pratique de l'agriculture incluant le fait de laisser le sol en jachère, l'entreposage et l'utilisation sur la ferme de produits chimiques, organiques ou minéraux, de machines et de matériel agricoles à des fins agricoles.

Agriculture

La pratique de l'agriculture se définit dans la LPTAA par la culture du sol et des végétaux, le fait de laisser le sol sous couverture végétale ou de l'utiliser à des fins sylvicoles, l'élevage des animaux et, à ces fins, la confection, la construction ou l'utilisation de travaux, ouvrages ou bâtiments, à l'exception des immeubles servant à des fins d'habitation.

La mise en valeur du territoire agricole

15 La protection du territoire agricole ne se limite pas à la préservation de la superficie des terres. En effet, il est reconnu que la meilleure façon de protéger le territoire agricole est de l'occuper et de le mettre en valeur. Dans le cadre de cet audit, nous entendons par « mise en valeur » le fait de cultiver la terre ou d'y apporter des améliorations pour la rendre cultivable (par exemple, le défrichage, le drainage ou le chaulage). La mise en valeur des terres agricoles est également favorisée lors d'un transfert intergénérationnel des terres, par le maintien à long terme de la propriété des terres par des agriculteurs ou avec le développement d'activités telles que l'agrotourisme, la sylviculture, l'acériculture ou l'appui aux productions agricoles régionales.

16 Selon les données du MAPAQ, environ 2,1 millions d'hectares de terres de la zone agricole étaient cultivés ou en pâturage et 0,3 million d'hectares étaient utilisés à des fins acéricoles en 2022. C'est donc le tiers de la zone agricole qui serait en culture. Ainsi, bien que le territoire soit vaste, le Québec possède seulement 0,24 hectare de terres agricoles cultivées par habitant alors que ce nombre est de 0,28 pour l'Ontario et de 1,52 pour l'ensemble du Canada.

17 L'exploitation du territoire agricole est variable d'une région à l'autre. Dans les dernières décennies, alors que la mise en culture des terres s'est intensifiée de façon marquée notamment dans les basses terres du Saint-Laurent et le long du fleuve dans le Bas-Saint-Laurent, d'autres régions du Québec ont connu une diminution de la part du territoire agricole occupé par les terres cultivées.

Rôles et responsabilités

18 La CPTAQ est chargée de l'application de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*. Ainsi, elle se doit notamment de surveiller leur application en procédant aux enquêtes et aux inspections appropriées et, s'il y a lieu, en sanctionnant les infractions.

19 Quant au MAPAQ, ses responsabilités liées à la protection et à la mise en valeur du territoire agricole proviennent de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*. Il a la responsabilité de concevoir, notamment dans une perspective de développement durable, des politiques et des mesures relatives à la production, à la transformation, à la distribution, à la commercialisation et à l'utilisation des produits agricoles, aquatiques ou alimentaires, et de veiller à leur mise en œuvre.

20 Les acteurs régionaux et locaux, qui n'ont pas été audités dans le cadre de nos travaux, ont également un rôle à jouer quant à la protection et à la mise en valeur de la zone agricole, notamment via l'aménagement de leur territoire.

21 Les rôles et responsabilités du MAPAQ et de la CPTAQ sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

Les interventions du MAPAQ sont insuffisantes pour protéger et mettre en valeur le territoire agricole, notamment pour faire face aux enjeux qui menacent sa pérennité.

Qu'avons-nous constaté ?

22 Bien que le MAPAQ connaisse les grands enjeux qui nuisent à la pérennité du territoire agricole, il n'a pas élaboré d'orientations précises dans ses plans stratégiques ni dans la politique bioalimentaire lui permettant d'y faire face. Par ailleurs, le MAPAQ n'a pas mis en place un processus rigoureux pour évaluer l'efficacité de ses interventions et l'effet de celles des acteurs impliqués dans la protection du territoire agricole et sa mise en valeur. Notamment, aucun indicateur ni cible ne permettent de mesurer la performance des actions mises en œuvre.

23 Le ministère ne profite pas de tous les moyens à sa disposition pour accroître l'impact de ses interventions au regard de la protection et de la mise en valeur du territoire agricole :

- Il utilise peu ses programmes d'aide pour amener les bénéficiaires à mettre en valeur le territoire, pour répondre aux enjeux qui menacent la pérennité du territoire et pour favoriser l'établissement de la relève agricole.
- Il recourt peu à la législation et n'a pas constitué de banque de terres arables.

24 L'accompagnement du MAPAQ est insuffisant pour assurer la qualité des plans de développement de la zone agricole (PDZA) alors que c'est le moyen qu'il a privilégié pour engager les municipalités régionales de comté (MRC) dans la mise en valeur de la zone agricole. Ces plans, produits sur une base volontaire par les MRC, ne sont pas mis à jour régulièrement et leur mise en œuvre n'est pas exigée ni assurée.

Plan de développement de la zone agricole

Cet outil vise à mettre en valeur et à favoriser le développement du potentiel du territoire agricole. Réalisé de concert par la MRC et les acteurs du milieu, le PDZA repose sur un état de situation de l'agriculture et propose des pistes d'action en faveur du développement et du dynamisme des activités agricoles.

Pourquoi ce constat est-il important ?

25 Le MAPAQ doit exercer une gouvernance responsable et durable du territoire agricole, puisque celui-ci est l'assise du secteur bioalimentaire au Québec. Le développement de ce secteur repose notamment sur la protection et la mise en valeur des terres agricoles.

26 Ainsi, les orientations du MAPAQ sont incontournables pour concrétiser sa vision à long terme du territoire agricole et de ses activités. En plus de guider l'ensemble des acteurs (par exemple les MRC, les municipalités, les propriétaires de terres agricoles), elles sont nécessaires pour tracer la voie de ses propres interventions. Pour en assurer la mise en œuvre, il importe que le MAPAQ aligne ses politiques, ses plans, ses programmes d'aide et l'accompagnement donné pour permettre une synergie des actions de l'ensemble des partenaires vers la protection et la mise en valeur du territoire agricole.

27 L'importance des orientations est d'autant plus grande que des enjeux en croissance ou émergents risquent d'augmenter la pression sur ce territoire, notamment les changements climatiques, la protection de l'environnement, le développement lié à la transition énergétique et le manque de logements. Ces enjeux pourraient avoir un impact considérable sur l'utilisation du territoire agricole.

Ce qui appuie notre constat

Orientations imprécises pour faire face aux enjeux

28 Le MAPAQ n'a pas déterminé d'orientations précises sur la protection du territoire agricole et sa mise en valeur dans ses plans stratégiques et ses plans d'action de développement durable ni dans ses politiques. En fait, il ne montre pas la voie à suivre aux acteurs : il est difficile, voire impossible, de connaître les intentions du ministère à court, moyen et long terme, car il n'a pas identifié les objectifs précis et mesurables qu'il veut atteindre. Le ministère n'a pas non plus identifié les moyens qu'il compte prendre pour faire face aux enjeux qui perdurent et qui menacent le territoire. La figure 4 liste ces principaux enjeux.

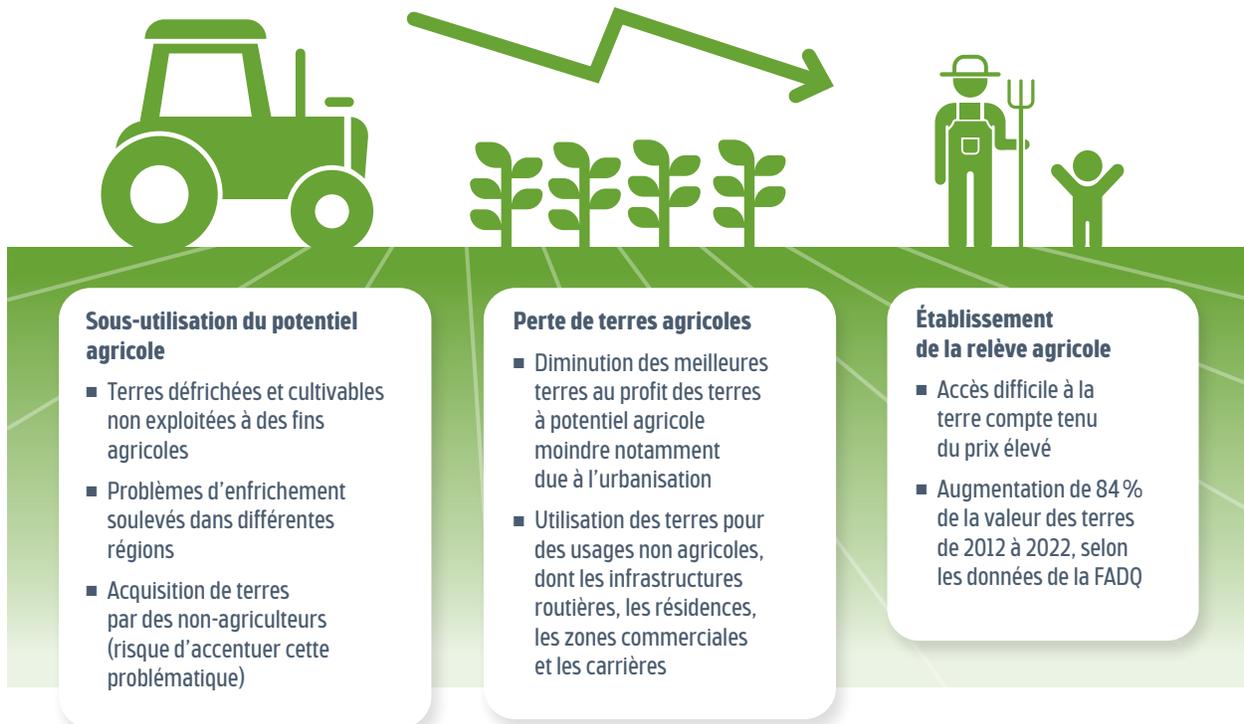
FIGURE 4 Principaux enjeux qui menacent le territoire agricole

Illustration : Commissaire au développement durable, The Noun Project.

29 Ces enjeux sont pourtant connus du MAPAQ depuis plusieurs années. En effet, différents intervenants ont soulevé des enjeux dans leurs publications. Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation a d'ailleurs identifié une action spécifique pour le MAPAQ dans son plan de mise en œuvre 2023-2027 de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire. La figure 5 présente des exemples de publications qui ont soulevé des enjeux.

FIGURE 5 Publications soulevant des problématiques liées à la protection du territoire agricole et à sa mise en valeur

	Publications	Exemples de problématiques soulevées
	2008 Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois (rapport Pronovost)	Sous-utilisation du potentiel agricole
	2015 Rapport de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) sur le phénomène de l'accaparement des terres agricoles	Accaparement de terres agricoles à des fins autres que l'agriculture
	2020 Rapport sur l'avenir de la protection du territoire agricole du Québec (Institut Jean-Garon)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sous-utilisation du potentiel agricole ■ Lots laissés en friche dans les zones vertes périurbaines ■ Absence de registre pour connaître l'état de la propriété foncière
	2023 Plan de mise en œuvre 2023-2027 de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire <ul style="list-style-type: none"> ■ Action spécifique pour le MAPAQ : consulter sur la protection et la mise en valeur du territoire agricole à l'automne 2023 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pression de l'urbanisation sur les terres agricoles ■ Achat de terres agricoles à des fins autres que l'agriculture ■ Utilisation agricole des terres, dont celles laissées à l'abandon

Illustration : Commissaire au développement durable, The Noun Project.

30 Très peu d'orientations pour la protection et la mise en valeur du territoire sont présentes dans les plans stratégiques du MAPAQ. Depuis 2015, d'une planification stratégique à l'autre, les orientations pour valoriser le territoire agricole consistent principalement à appuyer les partenaires régionaux dans le développement du secteur bioalimentaire. Les objectifs ne visent pas directement les enjeux pour la protection et la mise en valeur du territoire ni ne précisent ce que le MAPAQ veut atteindre. Voici ces orientations et objectifs pour les deux plans les plus récents.

Documents	Orientations et objectifs	Limites observées
Plans stratégiques		
2023-2027	<ul style="list-style-type: none"> ■ Valoriser notre territoire et nos entrepreneurs bioalimentaires – Accroître la synergie des acteurs des territoires engagés dans la réalisation de priorités et d’initiatives d’intérêt collectif 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Résultats non connus : en cours ■ Indicateur : taux de couverture des MRC impliquées dans une entente sectorielle bioalimentaire ■ Cible : plus de 95 % pour chacune des années ■ L’indicateur ne permettra pas de connaître l’impact sur la protection et la mise en valeur du territoire
2019-2023	<ul style="list-style-type: none"> ■ Des territoires dynamiques contribuant à la prospérité du bioalimentaire – Appuyer la mobilisation des partenaires des territoires autour des priorités de développement du secteur bioalimentaire 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Résultat : 95 % des MRC participent à une entente de concertation ou de développement du secteur bioalimentaire en 2022-2023 ■ Indicateur : proportion des MRC participant à une entente de concertation ou de développement du secteur bioalimentaire ■ Cible : 95 % pour 2022-2023 ■ Le résultat obtenu n’informe pas sur l’impact de ces ententes sur la protection et la mise en valeur du territoire

31 Quant au Plan d’action de développement durable 2023-2028, l’orientation en lien avec la protection du territoire agricole et sa mise en valeur issue de la Stratégie gouvernementale de développement durable est de développer les collectivités durablement. Toutefois, aucune action autre que celle du Plan stratégique 2023-2027 mise de l’avant par le MAPAQ n’a été déterminée pour répondre à cette orientation gouvernementale alors que celui-ci a des responsabilités importantes par rapport au territoire agricole.

32 Le MAPAQ n’a pas été plus précis dans les orientations et objectifs de ses politiques, et ce, depuis plus de 10 ans. Autant dans sa politique de souveraineté alimentaire de 2013 que dans la Politique bioalimentaire 2018-2025, les termes utilisés par le ministère sont généraux, par exemple « mettre en valeur et pérenniser les terres agricoles », « renforcer la synergie », et aucun indicateur ni cible ne viennent préciser ce qui est attendu pour la protection du territoire. Les orientations et les objectifs des deux dernières politiques sont présentés à la figure 6.

FIGURE 6 Orientations et objectifs du MAPAQ pour la protection du territoire agricole et sa mise en valeur

Politiques	Orientations et objectifs
 <p data-bbox="571 466 808 541">2013 Politique de souveraineté alimentaire</p>	<p data-bbox="906 457 1377 604">L'occupation dynamique du territoire : en assurant l'intégrité et une utilisation optimale du patrimoine foncier agricole ainsi qu'en stimulant le dynamisme et la diversification du secteur bioalimentaire en région (Axe 2)</p> <ul data-bbox="906 625 1328 793" style="list-style-type: none"> ■ Garantir l'intégrité du territoire agricole pour les générations futures ■ Assurer l'accessibilité des terres agricoles aux entreprises agricoles et à la relève ■ Favoriser une utilisation optimale et durable du territoire et des ressources
 <p data-bbox="571 856 799 940">2018 Politique bioalimentaire 2018-2025</p>	<p data-bbox="906 865 1263 919">Des territoires dynamiques contribuant à la prospérité du bioalimentaire</p> <ul data-bbox="906 940 1295 1054" style="list-style-type: none"> ■ Mettre en valeur et pérenniser les terres agricoles pour les générations futures ■ Renforcer la synergie entre les territoires et le secteur bioalimentaire

33 Qui plus est, la Politique de souveraineté alimentaire de 2013 n'a pas été mise en œuvre. Ainsi, pour une période de cinq ans, il n'y a pas eu d'orientations formelles.

34 Définir ses orientations, ses objectifs, ses indicateurs et ses cibles est d'autant plus important lorsque plusieurs acteurs doivent contribuer à l'atteinte des objectifs. En effet, dans le cadre de la Politique bioalimentaire 2018-2025, le ministère a demandé à ses nombreux partenaires de proposer, de façon volontaire, des actions en lien avec les quatre pistes de travail qu'il avait déterminées pour son objectif de mettre en valeur et pérenniser les terres agricoles. Or, les actions choisies par les partenaires sont parfois très ciblées, en fonction de leurs propres besoins, et ne sont pas suffisantes et structurantes globalement pour répondre aux enjeux et aux objectifs du MAPAQ. Voici en exemples deux pistes de travail et des actions identifiées par les partenaires.

Pistes de travail	Actions
Adapter les outils de protection des terres agricoles pour assurer leur pérennité et favoriser la diversité des actions agricoles	Définition d'un cadre régional applicable aux demandes de morcellement de propriétés à des fins agricoles adressées à la CPTAQ par une MRC de la région de la Capitale-Nationale
Développer des avenues, dans le respect de l'environnement, pour mettre en valeur les terres en friche ainsi que pour augmenter les superficies en culture et la production aquacole	Appui aux démarches visant à augmenter la production et les superficies des plantes fourragères pérennes pour contribuer à la mise en valeur des terres en friche par le Conseil québécois des plantes fourragères

35 De plus, le MAPAQ ne pourra pas mesurer la performance des actions par les partenaires puisque ces derniers n'ont pas établi d'indicateurs, de cibles, ni d'échéancier. En fait, la seule reddition de comptes demandée aux partenaires annuellement est de préciser si la mise en œuvre de l'action est en cours ou terminée. Cela ne permet pas au MAPAQ d'apprécier l'état d'avancement ni les résultats obtenus.

Mesures incitatives insuffisantes pour la mise en valeur du territoire

36 Le MAPAQ n'utilise pas suffisamment les programmes d'aide pour amener les bénéficiaires à mettre en valeur le territoire agricole, favoriser l'établissement de la relève agricole ou répondre aux enjeux qui menacent sa pérennité. Dans ses conditions d'admissibilité ou de versement de l'aide financière, le ministère n'inclut pas d'exigences en matière de mise en valeur du territoire. Ce pourrait être, par exemple, des exigences qui viseraient à exploiter les terres défrichées et cultivables et qui ne le sont pas. L'intégration de telles exigences serait d'autant plus pertinente qu'au Québec, la propriété de terres agricoles ne s'accompagne pas de l'obligation de mettre en valeur la terre et de développer son potentiel agronomique, comme cela existe en Suisse par exemple.

Exemple d'exigence de mise en valeur du territoire agricole en Suisse

Pour s'assurer d'une exploitation durable, le Conseil fédéral suisse fixe plusieurs exigences aux exploitants de pâturage, notamment la protection des pâturages par des mesures adéquates contre l'embroussaillage et la friche. Le non-respect de cette exigence entraîne une réduction de 10 % des subventions versées.

37 Différents programmes visant la mise en valeur des terres agricoles sont offerts aux exploitants agricoles par le MAPAQ et La Financière agricole du Québec (FADQ). Le tableau 1 présente ces programmes.

TABLEAU 1 Principaux programmes offerts aux exploitants agricoles pour la mise en valeur de leur terre

	TOTAL DES SUBVENTIONS ACCORDÉES (M\$)	
	Au 31 mars 2022	Au 31 mars 2023
PROGRAMMES DU MAPAQ		
Programme de crédit de taxes foncières agricoles	199,4	228,1
Territoires : drainage et chaulage des terres	5,3	5,8
Initiative ministérielle : relève agricole et entrepreneuriat	4,4	7,2
Sous-total MAPAQ	209,1	241,1
PROGRAMMES DE LA FADQ		
Programme d'appui à la relève agricole	12,1	13,1
Programme Investissement Croissance Durable		
■ Valorisations des terres en culture	2,6	2,4
■ Jeunes entrepreneurs	10,3	6,7
Sous-total FADQ	25,0	22,2
Total	234,1	263,3

Source : Commissaire au développement durable d'après des données du MAPAQ et de la FADQ.

38 Le programme le plus important en termes financiers est le Programme de crédit de taxes foncières agricoles du MAPAQ. Ce programme représentait pour l'année financière terminée au 31 mars 2023 plus de 228 millions de dollars, soit plus de 86 % du total des programmes offerts aux exploitants agricoles pour la relève et la mise en valeur des terres agricoles (voir tableau 1).

39 Or, dans ce programme d'aide financière, peu de conditions d'admissibilité concernent la mise en valeur du territoire agricole. Le programme est offert à toutes les exploitations agricoles situées en tout ou en partie dans la zone agricole. Il suffit d'être une exploitation agricole enregistrée au MAPAQ qui exige, pour ce faire, un revenu agricole brut minimal de 5 000 \$. Le MAPAQ n'a pas ajouté de conditions plus spécifiques, par exemple l'exploitation ou l'entretien de l'ensemble de la terre, ni lié le programme aux principaux enjeux qui menacent le territoire. Il est à noter que l'aide financière versée a augmenté considérablement au fil des ans. En fait, elle a augmenté d'environ 93 % entre 2012 et 2023 ; cela est notamment attribuable à la hausse de la valeur des terres agricoles.

Programme de crédit de taxes foncières agricoles

Le Programme a pour objet d'aider financièrement les propriétaires d'exploitations agricoles enregistrées afin de compenser les investissements importants que les activités agricoles exigent par rapport aux autres secteurs de l'économie.

Le remboursement accordé aux propriétaires de terres agricoles lorsqu'elles sont exploitées en tout ou en partie représente entre 70 % et 85 % de la taxe foncière.

40 Pour ce qui est des autres programmes disponibles pour la mise en valeur, les sommes annuelles sont moins importantes. De plus, le montant de l'aide financière accordée par demande est peu élevé, compte tenu par exemple des investissements nécessaires pour démarrer une exploitation agricole, et certaines conditions en limitent l'accès. Des précisions sont données ci-dessous.

Programmes	Commentaires
Initiative ministérielle : relève agricole et entrepreneuriat	L'aide financière maximale est de 25 000 \$ pour faciliter le démarrage ou le transfert d'une ferme existante ou encore pour mettre en culture de nouvelles superficies. Ce programme vise les exploitations agricoles dont au moins l'un des dirigeants est âgé de 18 à 44 ans. L'aide octroyée par ce programme n'a représenté qu'environ 7 millions de dollars en 2022-2023.
Programme d'appui financier à la relève agricole ■ Programme pouvant servir à l'amélioration foncière, à l'achat d'équipement ou d'une terre additionnelle	Pour un nouvel exploitant, la subvention ne peut pas être utilisée pour financer l'achat d'une première terre agricole. Elle doit être utilisée à d'autres fins, notamment pour de l'équipement, des animaux ou des bâtiments par exemple. Ce programme s'adresse à la relève âgée de moins de 40 ans et qui possède au moins 20 % des parts d'une entreprise agricole. Le montant d'aide est établi en fonction du niveau de formation et du statut, c'est-à-dire à temps plein ou à temps partiel. Le montant maximal est limité à 50 000 \$ depuis 2013, alors que la valeur des terres a augmenté de 70 % depuis ce temps, selon les données de la FADQ pour la période 2013-2022.
Programme Investissement Croissance Durable ■ Valorisation des terres en culture (exemples : défrichage, drainage, chaulage) ■ Jeunes entrepreneurs	Pour pouvoir profiter de ce programme, l'exploitant agricole doit avoir un prêt garanti par la FADQ. Pour ce volet, l'aide ne sera que de 10 % des dépenses admissibles pour un montant maximal de 10 000 \$. Ce volet s'adresse à la relève ¹ . L'aide sera de 15 % des dépenses admissibles pour un montant maximal de 45 000 \$.

1. Pour être admissible, la relève devra avoir qualifié son entreprise au Programme d'appui financier à la relève agricole depuis moins de cinq ans.

41 Outre les programmes d'aide, le MAPAQ peut également utiliser la législation pour assurer la mise en valeur du territoire et faire face aux enjeux qui perdurent, mais il ne l'a pas fait. Aussi, la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* a prévu la possibilité pour le MAPAQ de mettre en place une banque de terres afin de susciter la remise en valeur des terres sous-utilisées ou en friche en facilitant la location ou le transfert de propriété en faveur de la relève et des producteurs agricoles. Malgré les dispositions législatives habilitantes, le MAPAQ n'a pas créé une telle banque de terres.

Des MRC ou des territoires équivalents proactifs : des exemples de mesures pour inciter la mise en valeur de leur territoire agricole

La Ville de Laval, devant de nombreux terrains en zone agricole qui se sont formés avant l'entrée en vigueur de la LPTAA et de la LATANR et qui sont parfois détenus à des fins spéculatives, a instauré une surtaxe sur les terres non exploitées.

La Communauté métropolitaine de Montréal a mis en place un système de partage des revenus de taxation. Ainsi, certaines municipalités qui la composent priorisent la protection du territoire agricole en y freinant l'urbanisation. Ces municipalités profitent de revenus provenant des autres municipalités afin de contrer le manque à gagner issu d'une valeur foncière moindre.

Accompagnement insuffisant en ce qui concerne les plans de développement de la zone agricole

42 Depuis 2001, le PDZA est le moyen privilégié par le MAPAQ pour engager les MRC dans la mise en valeur de la zone agricole. Toutefois, en plus du fait que cet outil soit une mesure volontaire, le ministère n'accompagne pas suffisamment les MRC dans la réalisation des PDZA et leur mise en œuvre.

Plan de développement de la zone agricole

C'est l'outil promu pour mettre en valeur et favoriser le développement du potentiel du territoire agricole, et ce, tant dans le *Rapport de la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agro-alimentaire québécois* (rapport Pronovost) en 2008 que dans la Politique de souveraineté alimentaire ou dans le Plan d'action de la Politique bioalimentaire.

Le PDZA peut notamment contribuer à :

- acquérir une connaissance plus pointue du territoire et des activités agricoles, permettant une meilleure appropriation de la zone agricole ;
- déterminer les meilleurs moyens d'exploiter pleinement le potentiel de l'agriculture en zone agricole et de réaliser des actions concrètes ;
- bonifier la planification de l'agriculture incluse dans les schémas d'aménagement et de développement des MRC.

43 D'abord, le MAPAQ n'a pas pris les moyens afin que les MRC qui ont un PDZA, soit 87 MRC sur 104 (84 %), le maintiennent à jour. Ainsi, au moment de nos travaux, plus de 79 % (69 de 87) des PDZA ont plus de 5 ans dont près de 23 % (20 de 87) ont plus de 9 ans. Pourtant, le MAPAQ suggère une révision aux cinq ans. La mise à jour de ce plan est d'autant plus importante que, depuis 2017, la LPTAA prévoit que le PDZA soit pris en compte par la CPTAQ pour rendre une décision, émettre un avis ou délivrer un permis.

44 De plus, l'accompagnement du MAPAQ pour la réalisation des PDZA est insuffisant pour permettre l'élaboration de plans de qualité. Le guide d'élaboration du PDZA, qui n'a pas été revu depuis 2011, identifie les différentes sections que devrait contenir le PDZA, mais donne peu d'information sur ce qui mériterait d'être respecté pour avoir un bon plan. De plus, les exigences minimales ne sont pas très élevées. Par exemple, la prise en compte des enjeux relativement à la protection du territoire agricole et sa mise en valeur peut ne pas être considérée et la note de passage de 60 % pourrait être atteinte.

45 D'autre part, la mise en œuvre des actions qui découlent des PDZA n'est pas assurée. Il n'y a aucune obligation de la réaliser. De plus, ce n'est qu'en 2018 qu'un financement spécifique a été mis en place pour soutenir la réalisation des actions issues d'une planification territoriale, dont les PDZA. De 2018 à 2023, près de 25 millions de dollars ont été investis par le Programme Territoires : priorités bioalimentaires pour mettre en œuvre des projets prioritaires pour la région, dont des projets découlant des PDZA. Ainsi, cette somme n'est pas entièrement dédiée à des projets pour la mise en valeur du territoire agricole. Parmi les acteurs locaux et régionaux rencontrés, certains ont soulevé le manque de ressources humaines pour mener à bien des projets et faire des demandes de financement.

46 Par ailleurs, le MAPAQ ne fait pas de suivi global de la mise en œuvre des PDZA pour savoir si ceux-ci donnent les résultats attendus. En fait, il ne connaît pas le degré de mise en œuvre des plans, parce que le système de suivi instauré auprès des régions a été abandonné au fil des ans.

47 En somme, bien que le MAPAQ considère que le PDZA est l'outil pour engager les MRC dans la mise en valeur de la zone agricole, considérant les limitations identifiées précédemment, la contribution de cet outil pour contrer les enjeux est limitée.

Programme Territoires : priorités bioalimentaires

Ce programme, qui s'est terminé le 31 mars 2023, appuyait financièrement les MRC dans l'élaboration et la révision de leurs PDZA. De plus, il finançait la réalisation de projets en réponse à des priorités bioalimentaires territoriales. Un nouveau programme aux visées similaires regroupant plusieurs programmes a récemment été lancé. Il s'agit du Programme de développement territorial et sectoriel 2023-2026.

CONSTAT 2

Le MAPAQ et la CPTAQ n'ont pas de portrait précis et complet du territoire agricole pour être en mesure de suivre son évolution en vue d'assurer sa pérennité.

Qu'avons-nous constaté ?

48 Le MAPAQ ne s'assure pas d'avoir un portrait complet du territoire agricole, notamment pour suivre l'évolution du territoire et les enjeux qui le menacent et pour évaluer l'efficacité de ses interventions.

- Les données qu'il recueille sur les terres agricoles sont incomplètes, car elles ne présentent l'information que pour les exploitations agricoles enregistrées. Ces dernières occupent environ 50 % de la zone agricole. De plus, certaines de ces données ne sont pas suffisamment fiables et précises pour être utiles aux différents acteurs afin de les appuyer dans leur prise de décision et de faciliter les activités de surveillance.
- Les portraits thématiques produits par le MAPAQ en 2023 dans le cadre de la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles présentent un portrait partiel des terres agricoles et des enjeux qui les touchent. De plus, cet exercice est ponctuel.

49 La CPTAQ ne dispose pas d'un portrait d'ensemble des différents usages non agricoles présents dans la zone agricole et ne documente pas l'impact cumulatif de ses autorisations accordées à des fins autres que l'agriculture. Elle peut ainsi difficilement savoir si elle atteint l'objectif de la LPTAA d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser la protection et le développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable.

Pourquoi ce constat est-il important ?

50 Le territoire agricole est la ressource de première importance pour la pratique de l'agriculture. Le MAPAQ et la CPTAQ se doivent d'avoir un portrait d'ensemble de ce territoire et des activités qui s'y pratiquent avec des données de qualité pour remplir leur rôle respectif quant à la protection du territoire et à sa mise en valeur.

51 Pour ce qui est du MAPAQ, en plus de servir à l'élaboration de ses orientations, des données de qualité permettraient d'évaluer la mise en œuvre des interventions et d'apporter les ajustements requis lorsque les objectifs ne sont pas atteints. De telles données peuvent également être utiles aux acteurs locaux et régionaux dans leurs actions visant la mise en valeur du territoire agricole.

52 Quant à la CPTAQ, qui a pour mission de pérenniser un territoire propice à l'exercice et au développement durable des activités agricoles, elle doit déterminer et maintenir à jour l'impact cumulatif de ses autorisations, en plus de répertorier les usages non agricoles déjà présents. Ce suivi est important pour déterminer les superficies du territoire qui demeurent propices à l'exercice des activités agricoles et pour rendre compte de l'impact des décisions prises depuis plusieurs années.

Ce qui appuie notre constat

Portrait incomplet du territoire agricole

53 Les seules données recueillies par le MAPAQ au sujet du territoire agricole s'appuient sur les fiches d'enregistrement complétées par les exploitations agricoles. Elles servent notamment à vérifier l'admissibilité aux programmes et à influencer le développement régional. Or, ces exploitations agricoles couvrent seulement 50 % de la superficie de la zone agricole selon les données du MAPAQ. Les données disponibles concernent principalement l'entreprise et les unités d'évaluation. Aucune information sur les terres agricoles non exploitées et qui ne sont pas la propriété d'exploitants agricoles n'est cumulée afin de planifier la mise en valeur du territoire ou d'établir des programmes adaptés à la situation réelle.

Exemples de données disponibles dans les fiches des exploitations agricoles du MAPAQ

Concernant l'entreprise :

- le revenu agricole
- la main-d'œuvre
- la relève
- la transformation
- la mise en marché

Concernant les unités d'évaluation :

- la déclaration détaillée des productions de l'exploitation agricole
- les terres en friche

Objectif de la fiche d'enregistrement d'une exploitation agricole

La fiche a pour objet de recueillir auprès des exploitations agricoles des données nécessaires notamment pour l'élaboration de la politique agricole et son évaluation de même que pour l'analyse et la mise en œuvre de politiques, de programmes ou de projets.

54 De plus, les pratiques du MAPAQ en matière de collecte de l'information ne favorisent pas l'obtention de données de qualité :

- La mise à jour des fiches d'enregistrement n'est plus faite à un moment précis. Ainsi, il peut s'écouler une longue période (quatre ou cinq ans) avant que certaines données ne soient mises à jour (par exemple, la répartition des superficies cultivées ou la cessation des activités d'une exploitation agricole), ce qui ne permet pas d'avoir un portrait précis.
- Le MAPAQ effectue peu d'assurance qualité de l'information contenue dans les fiches, qui sont remplies par les exploitants.

55 Ce sont ces données qui sont fournies par le MAPAQ aux MRC notamment lors de la production ou de la révision de leurs PDZA. Toutefois, comme ces données ne sont pas suffisamment précises ou complètes pour appuyer convenablement les MRC, celles-ci doivent faire des démarches additionnelles pour obtenir une meilleure information. Par exemple, plusieurs MRC ont inscrit une action dans leur PDZA pour caractériser les friches sur leur territoire.

56 La nécessité de détenir certaines données associées à la zone agricole et de les mettre à jour est pourtant soulevée depuis longtemps. C'est le cas de la propriété foncière agricole, pour laquelle la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles (CAPERN) avait recommandé en 2016 de mettre en place une base de données et qu'elle soit notamment rendue publique. Force est de constater que le MAPAQ n'a toujours pas appliqué cette recommandation sept ans plus tard.

Extraits des recommandations de la CAPERN

« QUE le gouvernement du Québec mette en commun l'ensemble des données détenues par les différents intervenants du milieu agricole, [...], afin de constituer une base de données sur la propriété des terres agricoles. [...] et qu'il collecte les renseignements suivants : [...] Le potentiel des terres agricoles et la vitalité du territoire de la MRC. [...]

« QUE toute transaction de terres agricoles soit assortie d'une obligation de divulgation au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, incluant les dispositions du contrat, notamment le prix de vente. [...]

« QUE la base de données sur la propriété des terres agricoles soit rendue publique et qu'elle soit mise à jour au fur et à mesure que les données sont colligées. »

57 En plus de se priver de données pour évaluer l'efficacité de ses interventions et de celles des acteurs locaux et régionaux impliqués, le MAPAQ ne fournit pas à la CPTAQ une information qui pourrait l'appuyer dans sa surveillance de la zone agricole (voir le constat 3). En fait, en conformité avec ses responsabilités légales, les seules transactions qui font l'objet d'une demande d'autorisation à la CPTAQ sont celles impliquant un morcellement de terres ou l'acquisition de terres par des non-résidents. Elle n'a donc pas l'information sur l'ensemble des autres transactions foncières en zone agricole faites par les résidents du Québec et ne connaît pas l'utilisation que font ces nouveaux propriétaires des terres agricoles.

58 Par ailleurs, le MAPAQ a réalisé des portraits dans le cadre d'une consultation prévue au plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement, mais cet exercice est ponctuel.

Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles

Dans le cadre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement, une consultation sur le territoire agricole et sa mise en valeur était prévue à l'automne 2023. Ainsi, le MAPAQ a réalisé un portrait de la situation concernant entre autres la pression de l'urbanisation sur les terres agricoles, l'utilisation des terres agricoles, dont celles laissées à l'abandon, l'achat de terres à des fins non agricoles et l'accès à la propriété pour le démarrage et le développement des entreprises agricoles.

59 Toutefois, en l'absence de données suffisamment complètes et fiables, le MAPAQ a recensé les informations de différentes organisations ou commandé certaines recherches. Ainsi, le MAPAQ a réalisé trois portraits en s'appuyant sur les données produites principalement par quatre organisations, soit la CPTAQ, Statistique Canada, l'Institut de la Statistique du Québec et le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs. Cependant, ces organisations compilent l'information selon leurs propres besoins, qui peuvent différer de ceux du MAPAQ. Par exemple, pour la superficie des terres utilisées à des fins agricoles au Québec, il y a une variation de 30 % entre les données obtenues des différentes organisations.

60 Par ailleurs, dans les portraits produits, le MAPAQ a jugé nécessaire de faire des mises en garde sur la qualité de certaines données. En voici quelques exemples.

Enjeux	Remarques sur les données contenues dans les portraits de la consultation nationale
Sous-utilisation du potentiel agricole, dont l'enfrichement des terres agricoles	Données manquantes relatives à l'enfrichement des terres agricoles : impossibilité d'apprécier la situation et l'évolution de l'enfrichement des terres agricoles avec des données exhaustives sans couverture cartographique récente et homogène permettant d'apprécier la situation dans l'ensemble de la zone agricole, ainsi que son évolution.
Relève agricole	La valeur des terres agricoles s'est appréciée de façon importante au cours des dernières années, rendant plus difficiles l'acquisition de nouvelles terres agricoles et le démarrage d'entreprises agricoles. Les données disponibles ne permettent pas de suivre l'évolution de la valeur moyenne pour toutes les régions et pour toutes les années.

CPTAQ sans portrait précis des usages en zone agricole

61 La CPTAQ ne dispose pas d'un portrait d'ensemble des différents usages présents en zone agricole. Elle peut ainsi difficilement savoir si elle atteint l'objectif de la LPTAA d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser la protection et le développement des activités agricoles dans une perspective de développement durable. En effet, la zone agricole couvre une superficie de 6,3 millions d'hectares, mais comprend de nombreuses terres occupées par des usages non agricoles. Par exemple, selon des estimations publiées par le MAPAQ, environ 3 % de la zone agricole serait occupée par des résidences, des zones commerciales et industrielles, des routes ou d'autres infrastructures, ainsi que 10 % par des milieux humides protégés. Sauf exception, par exemple en cas de démolition d'une résidence, ces terres sont soustraites de façon permanente à l'agriculture.

62 Une partie des usages non agricoles que l'on trouve en zone agricole étaient présents au moment de la détermination de la zone agricole, tandis que d'autres ont été autorisés au fil des ans par la CPTAQ. Entre 1998 et 2022, la CPTAQ a autorisé de tels usages sur plus de 60 000 hectares, ainsi que près de 40 000 résidences en vertu des demandes à portée collective autorisées depuis 2005. Bien que les superficies autorisées soient publiées annuellement par la CPTAQ, celle-ci ne connaît pas l'impact cumulatif de ses décisions sur les superficies des terres disponibles pour l'agriculture. En effet, la Commission :

- ne sait pas si les demandeurs se sont prévalus des autorisations, donc si les usages non agricoles autorisés ont bel et bien été implantés en zone agricole ;
- n'a pas déterminé quelles superficies autorisées sont soustraites de façon permanente à l'agriculture (ex. : pour une résidence), versus celles qui le sont de façon transitoire (ex. : pour un événement) ;
- n'a pas compilé l'ensemble des superficies autorisées pour des usages non agricoles depuis sa création en 1978.

Demande à portée collective

Dans certaines situations, la LPTAA permet à une MRC ou à une communauté de présenter une demande à portée collective pour l'ensemble de la zone agricole de son territoire. Cette demande doit servir à déterminer dans quels cas et à quelles conditions de nouvelles résidences peuvent y être implantées. Cette demande doit être autorisée par la CPTAQ.

Usages non agricoles

La présence d'usages non agricoles en zone agricole peut être source de conflits entre les besoins des agriculteurs et ceux des autres utilisateurs du territoire agricole, par exemple les villégiateurs. C'est pourquoi il est essentiel de contrôler la présence des usages non agricoles et de favoriser ceux qui sont complémentaires aux activités agricoles (ex. : kiosque de vente pour des produits agricoles, cours d'équitation, etc.).

CONSTAT 3

Les activités de surveillance de la CPTAQ ne permettent pas de protéger efficacement la zone agricole.

Qu'avons-nous constaté ?

63 La surveillance exercée par la CPTAQ est insuffisante pour détecter les infractions commises en zone agricole et pouvoir agir avec diligence afin de corriger la situation. De plus, de longs délais sont constatés dans le traitement des infractions identifiées et la priorisation de leur traitement est déficiente.

64 Les vérifications effectuées par la Commission n'ont pas permis d'assurer le respect de l'ensemble des conditions ou n'ont pas été faites en temps opportun dans la moitié des dossiers d'autorisation que nous avons analysés. Les conditions rattachées aux autorisations de la CPTAQ ont notamment pour objectif de protéger les terres et les activités agricoles. Ces lacunes peuvent donc entraîner des conséquences négatives pour celles-ci.

Pourquoi ce constat est-il important ?

65 Étant donné ses responsabilités découlant de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*, la CPTAQ doit exercer une surveillance efficace des terres agricoles afin d'assurer leur protection et leur préservation pour les générations présentes et futures. Ce rôle est d'autant plus important que les terres agricoles constituent une ressource limitée et non renouvelable.

66 Ainsi, la CPTAQ doit appliquer un processus efficace pour détecter les infractions, soit les activités interdites par la LPTAA ou la LATANR qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation de la Commission ou qui ne bénéficient pas d'une exemption, par exemple d'un droit acquis ou d'une permission prévue à un règlement. Ce processus doit également permettre d'intervenir rapidement pour limiter les impacts sur le territoire agricole et mener à l'application de sanctions le cas échéant. En effet, certaines infractions sont susceptibles d'avoir un impact important sur la ressource, par exemple la coupe d'érables, ou sur le potentiel des terres de la zone agricole, par exemple des remblais illégaux faits avec des matériaux de mauvaise qualité ou contaminés.

Des infractions avec de lourdes conséquences pour les terres agricoles

Certaines infractions entraînent des conséquences désastreuses pour les terres agricoles, comme en témoignent des exemples récents. À Mirabel, des milliers de tonnes de déchets ont été enfouis sous des terres agricoles, tandis qu'une ancienne sablière à Sainte-Marie-Salomé a été remblayée de manière illégale avec du matériel potentiellement contaminé.

67 Par ailleurs, les autorisations de la CPTAQ peuvent être assujetties à des conditions que les détenteurs doivent respecter. D'une part, il y a les conditions obligatoires, prévues à l'une ou l'autre des deux lois dont elle doit assurer la surveillance, par exemple l'obligation pour un non-résident de demeurer au moins 1 095 jours au Québec au cours des 48 mois suivant la date d'acquisition d'une terre. D'autre part, la CPTAQ peut assujettir ses autorisations aux conditions qu'elle juge appropriées. Celles-ci visent habituellement à limiter l'impact des activités non agricoles autorisées sur les superficies disponibles pour l'agriculture ainsi que sur le développement des activités agricoles, par exemple en limitant les superficies en exploitation de sablières, carrières ou gravières. Il importe donc que la CPTAQ vérifie le respect de ces conditions en temps opportun, par exemple par des visites sur le terrain ou par l'analyse de documents.

Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole

Ce règlement entré en vigueur en 2019 a pour objectifs de favoriser l'occupation dynamique du territoire et d'alléger les procédures pour la clientèle, sans nuire à la protection des terres agricoles. Les activités permises par ce règlement étaient auparavant autorisées à presque 100 % par la CPTAQ, par exemple l'utilisation d'une aire de repos dans une cabane à sucre, sous certaines conditions.

Demandes d'autorisation pour lesquelles des conditions obligatoires sont prévues aux lois sous la responsabilité de la CPTAQ

La *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* prévoient des conditions obligatoires dans les cas suivants :

- demande d'enlèvement de sol arable ou de gazon ;
- demande d'inclusion, de réinclusion ou d'exclusion ;
- demande d'acquisition d'une terre agricole par un non-résident qui déclare avoir l'intention de s'établir au Québec.

Ce qui appuie notre constat

Surveillance insuffisante et non efficace de la zone agricole

68 La surveillance de la zone agricole qui est effectuée par la CPTAQ se base presque exclusivement sur les dénonciations qu'elle reçoit (tableau 2). Cette surveillance est réactive et limitée étant donné qu'elle ne permet pas à la Commission de relever les infractions qui ne lui sont pas signalées. Elle est également tributaire de la capacité des citoyens et des municipalités de détecter les infractions, alors que la LPTAA est généralement méconnue.

TABLEAU 2 Nombre de dénonciations reçues et nature des actes dénoncés (par année)

	2020-2021	2021-2022	2022-2023
Nombre de dénonciations reçues¹	464	499	494
Nombre d'actes dénoncés en fonction de leur nature^{1,2}			
Enlèvement de sol arable	13	12	11
Exploitation de gravières, sablières, carrières, et travaux de remblai	115	140	138
Coupe d'érables	32	41	28
Utilisations non agricoles diverses (ex. : entreposage d'objets ou de matériaux, chalet, terrain de camping)	343	462	393
Lotissement et aliénation (LPTAA et LATANR)	16	29	29
Total d'actes dénoncés	519	684	599

1. Ce nombre inclut les dénonciations non fondées, car elles doivent tout de même être traitées.

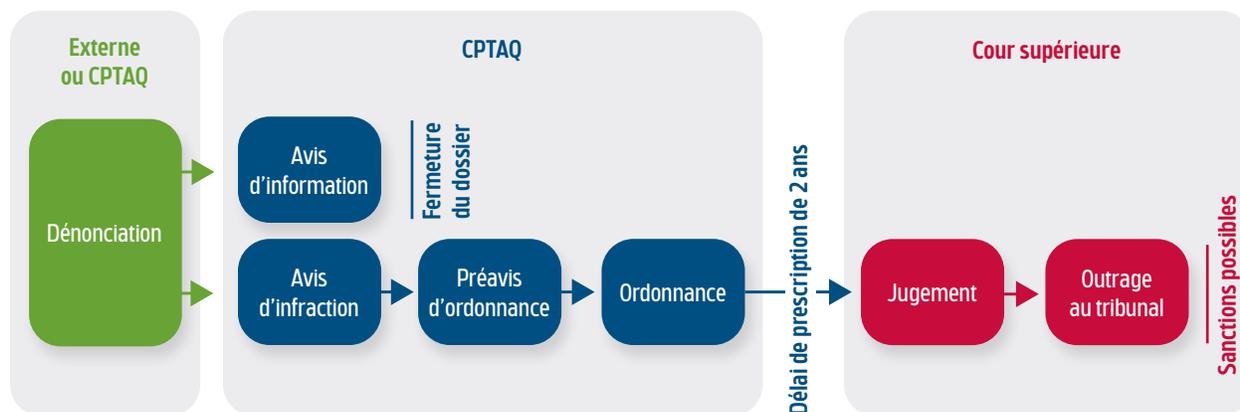
2. Une dénonciation peut comporter le signalement de plusieurs actes de nature différente qui peuvent être interdits en vertu de la LPTAA et de la LATANR.

Source : CPTAQ.

69 Également, cette surveillance basée sur les dénonciations reçues s'avère peu appropriée pour certains types d'infraction qui ne sont pas visibles sur le territoire agricole, tels les morcellements de terres qui vont à l'encontre de la LPTAA. De plus, les dénonciations permettent rarement de limiter les dommages au territoire agricole puisqu'elles concernent des infractions qui ont eu lieu, parfois depuis longtemps, et qui ont pu porter atteinte à la ressource. Par exemple, dans un dossier examiné, une coupe de 1,5 hectare avait déjà été effectuée dans une érablière au moment de la réception de la dénonciation par la CPTAQ. Notons qu'il faut en moyenne 40 ans de croissance pour qu'un érable à sucre permette la production de sirop d'érable.

70 Par ailleurs, les ordonnances émises à un contrevenant par la CPTAQ dans le cadre du processus de traitement des dénonciations qu'elle met en œuvre (figure 7) sont peu dissuasives puisqu'elles ne sont accompagnées d'aucun moyen coercitif. En effet, seul un jugement d'outrage au tribunal rendu par la Cour supérieure au terme du processus peut donner lieu à d'éventuelles sanctions en lien avec les infractions reprochées dans cette ordonnance. D'ailleurs, selon les rapports annuels de la CPTAQ des trois dernières années, moins de 50 % des ordonnances de la Commission ont été respectées par les contrevenants dans le délai de prescription de deux ans.

FIGURE 7 Principales étapes du processus de traitement des dénonciations utilisé par la CPTAQ



Dénonciation

Elle donne lieu à l'ouverture d'un dossier d'enquête par la CPTAQ. Elle peut provenir de l'externe (ex. : municipalités ou individus) ou du personnel de la CPTAQ, par exemple lorsqu'il est constaté qu'une condition liée à une autorisation n'est pas respectée.

Il est à noter que la dénonciation peut être jugée non fondée par la CPTAQ, par exemple si après vérification il est déterminé qu'elle ne concerne pas un lot situé en zone agricole. Le dossier est alors fermé.

Avis d'information

Il vise à prévenir le propriétaire du lot que des activités non autorisées se déroulent sur sa terre agricole et que la Commission en a été informée. Le dossier est fermé à la suite de cet envoi. Cet avis est employé lorsque la Commission juge que l'infraction constitue un risque minimal pour le territoire agricole.

Avis d'infraction

Il invite le propriétaire du lot à communiquer avec la CPTAQ dans un délai prescrit en lien avec l'infraction reprochée à la dénonciation.

Préavis d'ordonnance

Il vient préciser l'infraction reprochée et avise le contrevenant qu'une ordonnance pourrait être émise au terme d'un délai de 30 jours.

Ordonnance

Elle précise l'action attendue du contrevenant en lien avec l'infraction dans un délai imparti, par exemple cesser l'infraction reprochée ou remettre le lot visé dans son état antérieur.

Il est à noter que le contrevenant peut régulariser la situation à l'une ou l'autre des étapes du processus de traitement des dénonciations sous la responsabilité de la CPTAQ, par exemple en obtenant une autorisation de la Commission lorsque possible ou en cessant l'infraction. Le dossier est alors fermé.

Si l'infraction persiste à la suite de l'émission d'une ordonnance, la CPTAQ dispose d'un délai de deux ans pour engager un recours civil devant la Cour supérieure avant la prescription de cette ordonnance.

Jugement

La Commission peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander notamment l'émission d'une ordonnance enjoignant au contrevenant de cesser l'infraction ou pour qu'elle prononce la nullité d'un acte d'acquisition d'une terre agricole établi en contravention avec la LATANR.

Outrage au tribunal

Si l'infraction persiste après le jugement de la Cour supérieure, la Commission peut entamer de nouvelles démarches pour obtenir un jugement d'outrage au tribunal. C'est à cette étape que des sanctions peuvent être prévues par la cour, par exemple l'imposition d'amendes.

71 De plus, de longs délais sont constatés dans la mise en œuvre du processus de traitement des dénonciations. Ainsi, une analyse des données disponibles au système d'information de la CPTAQ permet de constater qu'environ 21 % des dossiers d'enquête pour des dénonciations reçues depuis plus de 5 ans étaient toujours en cours au moment de nos travaux (tableau 3).

TABLEAU 3 État des dossiers d'enquête au 6 octobre 2023 selon les données du système d'information de la CPTAQ

Délai depuis la réception de la dénonciation (au 6 octobre 2023)	Nbre total de dossiers d'enquête ouverts en lien avec les dénonciations	Nbre de dossiers d'enquête en cours au 6 octobre 2023	% de dossiers d'enquête en cours ¹
+ de 6 mois à 1 an	217	123	57 %
+ de 1 an à 2 ans	450	229	51 %
+ de 2 ans à 3 ans	546	206	38 %
+ de 3 ans à 4 ans	382	101	26 %
+ de 4 ans à 5 ans	389	65	17 %
+ de 5 ans	1525	321	21 %
Total des dossiers :	3509	1045	

1. Pourcentage arrondi.

Source : Commissaire au développement durable d'après des données de la CPTAQ.

72 La CPTAQ n'a pas réalisé d'analyse globale de ces dossiers pour déterminer les raisons des délais ni pour évaluer les mesures possibles pour accélérer leur traitement. Par exemple, 88 dossiers d'enquête étaient en cours depuis plus de 10 ans au moment de nos travaux. De tels délais de traitement affaiblissent la crédibilité de la CPTAQ dans son rôle de surveillance.

73 Bien que certains délais ne soient pas imputables à la Commission, par exemple ceux liés aux démarches devant la Cour supérieure, l'analyse d'un échantillon de 10 dossiers d'enquête pour des dénonciations reçues depuis l'automne 2020 a permis de relever des délais importants dans la prise en charge de 6 de ces dossiers pour des étapes du processus de surveillance qui sont sous l'entière responsabilité de la CPTAQ. Ces délais sont présentés ci-après.

Nature de la dénonciation	Date de la dénonciation	Délai imputable à la CPTAQ au moment de l'analyse du dossier
Utilisations non agricoles diverses	Décembre 2020	Seul un avis d'infraction a été envoyé en décembre 2020 (depuis 34 mois). Cet avis est resté sans réponse de la part du propriétaire du lot et aucune démarche supplémentaire n'a été effectuée par la CPTAQ.
Utilisations non agricoles diverses	Octobre 2021	Aucune démarche effectuée auprès du contrevenant depuis la réception de la dénonciation, soit depuis environ 2 ans.
Coupe d'érables	Février 2022	Délai de 5 mois pour la rédaction du préavis d'ordonnance, qui est une étape intermédiaire du processus de traitement des dénonciations, alors qu'il s'agit de l'une des infractions les plus graves selon la loi.
Remblai	Février 2022	Un avis d'infraction a été envoyé en février 2022. Cet avis est resté sans réponse de la part du propriétaire du lot et l'enquête de la CPTAQ n'a débuté qu'en octobre 2023, soit 20 mois après la réception de la plainte.
Coupe d'érables	Octobre 2022	Aucune démarche effectuée auprès du contrevenant depuis la réception de la dénonciation, soit depuis environ un an, alors qu'il s'agit de l'une des infractions les plus graves selon la loi.
Utilisations non agricoles diverses	Novembre 2022	Délai de 9 mois pour la rédaction du préavis d'ordonnance, qui est une étape intermédiaire du processus de traitement des dénonciations.

74 Également, depuis l'été 2020, la CPTAQ attribue à une majorité des dénonciations qu'elle reçoit une cote en fonction du risque posé au territoire agricole. Elle a d'ailleurs mis en place un processus pour traiter de façon prioritaire les dénonciations qu'elle considère comme urgentes, soit les infractions toujours en cours au moment de la réception de la dénonciation et qui concernent des coupes d'érables ou des activités d'enlèvement de sol arable. Toutefois, les autres dénonciations ne sont pas nécessairement priorisées en fonction de l'appréciation du risque, qui n'est que l'un des facteurs pouvant être pris en compte. Ainsi, plusieurs autres facteurs influencent la sélection des dossiers que les enquêteurs choisissent de traiter en priorité parmi les dizaines qui leur sont attribués, notamment :

- les dates de prescription des ordonnances émises par la Commission, fixées à deux ans après leur publication, puisqu'après cette échéance il n'est plus possible de poursuivre le contrevenant en justice ;
- la planification des itinéraires des enquêteurs pour les visites sur le terrain, ceux-ci privilégiant les régions où plusieurs infractions potentielles se situent à proximité les unes des autres ;
- les demandes ponctuelles des gestionnaires ;
- la médiatisation de dossiers.

75 Notons qu'une meilleure priorisation dans le traitement des dénonciations serait d'autant plus essentielle dans le contexte où la CPTAQ consacre relativement peu de ressources à la surveillance des infractions. Ainsi, en 2022-2023, la Commission disposait d'un effectif de 7,5 enquêteurs en équivalent temps complet pour couvrir l'ensemble du territoire agricole. Cet effectif est relativement stable depuis les dix dernières années.

76 De plus, à l'été 2020, la CPTAQ a implanté un processus visant notamment le traitement accéléré de certaines infractions qu'elle a déterminées comme ayant peu ou pas d'impact sur le territoire agricole, par exemple l'entreposage d'une motoneige dans un bâtiment agricole. À la suite de la réception de ce type de dénonciation, le dossier est fermé sur envoi d'un avis d'information au propriétaire lui demandant de régulariser la situation. Ainsi, la CPTAQ n'effectue aucune vérification pour déterminer si l'infraction est fondée ou si elle a cessé à la suite de la réception de la lettre. La CPTAQ exerce donc une tolérance pour ces infractions.

77 Si la mise en œuvre d'un traitement différent des infractions en fonction de leur impact peut être justifiée, la CPTAQ doit néanmoins s'assurer de faire respecter la législation en vigueur. Ainsi, lorsque la Commission considère que des infractions sont sans conséquence pour le territoire agricole, elle peut utiliser le mécanisme réglementaire de la LPTAA qui permet de prévoir les usages non agricoles en zone agricole qui ne nécessitent pas d'autorisation de la Commission (voir le constat 4).

Vérification incomplète et tardive de conditions liées aux autorisations

78 Selon le système d'information de la CPTAQ, environ 3100 autorisations comportent une ou plusieurs conditions venues à échéance entre le 1^{er} avril 2018 et le 31 mars 2023, dont environ 58 % concernent l'exploitation de ressources. Les autres autorisations concernent par exemple des usages résidentiels, la réalisation de travaux publics, ainsi que des usages commerciaux ou industriels.

Vérification du respect des conditions par la CPTAQ

De nombreuses autorisations de la CPTAQ sont assujetties de conditions que le demandeur doit respecter et dont la majorité comporte des dates d'échéance. Par exemple, une autorisation pour une sablière est habituellement accordée à la condition que l'exploitation prenne fin à telle date.

Autorisations pour l'exploitation de ressources naturelles

Les sites d'exploitation de ressources naturelles, principalement des sablières, gravières ou carrières, ont un impact important sur la zone agricole. Ainsi, selon une compilation de la CPTAQ, environ 39 % des superficies (24 000 ha sur 61 000 ha) qu'elle a autorisées pour des usages non agricoles entre 1998 et 2022 concernent l'exploitation des ressources. Il peut s'agir d'autorisations visant l'implantation de nouveaux usages, des renouvellements ou des agrandissements. La durée de ces autorisations est variable, mais est généralement fixée à 10 ans.

Afin de limiter leur impact sur le potentiel agronomique des sols, ces autorisations sont assujetties à des conditions qui visent à maintenir un territoire propice à la pratique et au développement de l'agriculture, par exemple pour assurer le drainage des parcelles adjacentes. De plus, lorsque possible, des conditions prévoient que le site doit être remis en culture ou reboisé au terme de l'autorisation. La CPTAQ exige que l'exploitant fournisse des rapports agronomiques périodiques afin de vérifier le respect de ces conditions.

79 Or, l'analyse d'un échantillon de 14 de ces autorisations démontre que pour 50 % d'entre elles des lacunes sont présentes dans les vérifications d'une ou de plusieurs conditions prévues dans les autorisations. Ainsi :

- Pour quatre autorisations visant l'exploitation des ressources, un ou plusieurs rapports agronomiques exigés par la CPTAQ n'ont pas été produits par l'exploitant ou, pour une autorisation, a été produit avec deux ans de retard sur l'échéance. Ces rapports comprennent les avis d'agronomes externes qui permettent à la CPTAQ de vérifier périodiquement le respect des conditions liées à ces autorisations.
- Pour deux autorisations visant l'acquisition de terres par des non-résidents, les vérifications de la condition de séjour au Québec prévue à la loi ont été faites par la CPTAQ avec six mois de retard sur l'échéance dans le premier cas, et n'étaient toujours pas réalisées dans le second cas au moment de l'analyse, soit plus de deux ans après l'échéance.
- Pour une autorisation visant la réalisation de travaux publics, aucune vérification des conditions de réaménagement du site à la suite des travaux n'a été prévue par la CPTAQ.

80 Les vérifications incomplètes ou qui ne sont pas faites en temps opportun peuvent entraîner des conséquences négatives pour les terres ou les activités agricoles. Par exemple, dans un dossier examiné, une carrière a continué d'exercer ses activités près d'une année sans autorisation de la CPTAQ, alors qu'une autre qui n'a fait l'objet d'aucune vérification par la CPTAQ pendant près de neuf ans a débordé de la superficie autorisée. Le non-respect des conditions prévues à ce type d'autorisation peut donc occasionner des pertes pour le territoire agricole en rendant des terres indisponibles à l'agriculture ou en empiétant sur celles-ci.

La CPTAQ n'utilise pas tous les moyens à sa disposition pour favoriser le respect des lois sous sa responsabilité.

Qu'avons-nous constaté ?

81 La CPTAQ n'a pas recours au mécanisme de sanction pénal prévu à la LPTAA pour l'imposition d'amendes et n'utilise pas pleinement d'autres moyens dont elle dispose pour appuyer l'efficacité de sa surveillance, soit :

- la réglementation ;
- les cautions exigées pour certaines autorisations ;
- la collaboration avec les municipalités ;
- la sensibilisation des citoyens et des organisations concernées par la protection du territoire agricole.

82 La CPTAQ ne s'assure pas que les tarifs exigés pour ses services sont justes, ce qui lui permettrait de consacrer davantage de ressources à la surveillance.

83 Alors qu'elle en a le pouvoir, la CPTAQ n'a pas recommandé au ministre d'améliorations permettant de rendre plus efficace sa surveillance de la zone agricole, par exemple des modifications aux mécanismes de sanction prévus à la LPTAA.

Pourquoi ce constat est-il important ?

84 La LPTAA prévoit entre autres l'imposition d'amendes pour appuyer la protection du territoire agricole, de même qu'un mécanisme réglementaire permettant de déterminer les usages non agricoles qui peuvent y être faits sans autorisation de la CPTAQ. Il importe que la CPTAQ utilise ces mécanismes pour améliorer l'efficacité de sa surveillance. Par ailleurs, si la Commission juge ne pas disposer de tous les moyens nécessaires, la LPTAA prévoit également qu'elle peut formuler des recommandations au ministre sur toutes questions relatives à la protection du territoire agricole.

85 Le territoire agricole, qui doit faire l'objet d'une surveillance par la CPTAQ, est vaste et des secteurs sont en région éloignée. La mise en place de collaborations efficaces avec d'autres acteurs déjà présents sur ce territoire, plus particulièrement les municipalités, permettrait à la Commission d'améliorer sa surveillance. De plus, la CPTAQ a la responsabilité de sensibiliser les citoyens aux lois qu'elle doit appliquer ainsi qu'aux impacts de leur non-respect. En plus d'accroître la vigilance des citoyens à cet égard, une meilleure connaissance du sujet peut limiter les infractions aux lois.

86 La CPTAQ exige des cautions préalablement à l'entrée en vigueur de certaines autorisations, soit principalement celles concernant l'exploitation de ressources. Ces cautions doivent servir à la remise en état du site si les conditions de réaménagement ne sont pas respectées par l'exploitant. Il importe de les utiliser dans les cas où la remise en état n'est pas assurée.

87 La CPTAQ offre certains services pour des demandes de nature privée et pour lesquels elle établit une tarification. En tant qu'organisme public, la CPTAQ se doit de réévaluer et de justifier périodiquement ses tarifs en fonction de leur nature et selon leurs coûts totaux. Une tarification juste permet de limiter les demandes répétitives pour de tels services et est susceptible d'augmenter les budgets de fonctionnement de la CPTAQ, ce qui lui permettrait d'appuyer ses activités de surveillance.

Ce qui appuie notre constat

Processus pénal prévu à la LPTAA non utilisé

88 La CPTAQ n'utilise pas l'un des mécanismes de sanction prévus à la LPTAA pour améliorer l'efficacité de sa surveillance de la zone agricole. En effet, dans le cadre d'un recours pénal qui doit être exercé par le procureur général, la loi prévoit des amendes substantielles pour des infractions ayant un impact parfois irrémédiable sur la ressource, soit l'enlèvement de sol arable et la coupe d'érables. Ces amendes vont de 5 000 \$ par hectare à 25 000 \$ en cas de récidive.

Mécanismes de sanction prévus à la LPTAA

La loi comprend deux mécanismes de sanction. Le premier, qui est le seul utilisé par la CPTAQ, est le recours civil devant la Cour supérieure qui peut être enclenché par la Commission si elle constate le non-respect d'une de ses ordonnances (voir le constat 3). Le second est le recours pénal, qui prévoit la possibilité pour le procureur général du Québec d'intenter une poursuite recherchant une condamnation du contrevenant et l'imposition des amendes prévues à la LPTAA.

89 Or, pour la période du 1^{er} avril 2018 au 31 mars 2023, la CPTAQ n'a pas transmis de dossiers au procureur général, et conséquemment n'a pas eu recours au mécanisme de sanction pénal prévu à la loi. Pourtant, pour la même période, 116 infractions concernant l'enlèvement de sol arable ou la coupe d'érables ont été constatées par la Commission. Celles-ci auraient potentiellement pu faire l'objet d'amendes. Il est désolant de constater que cette situation est similaire à celle constatée par le Vérificateur général en 1994.

Constat du Vérificateur général sur l'utilisation par la CPTAQ du mécanisme de sanction pénal prévu à la LPTAA (1994)

Dans son rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1993-1994, le Vérificateur général a noté que la CPTAQ utilisait peu le mécanisme de sanction pénal prévu à la LPTAA pour appuyer sa surveillance puisque seuls trois dossiers avaient été transmis au procureur général depuis sa création.

Le Vérificateur général a alors recommandé à la CPTAQ de se doter de moyens efficaces pour dissuader les contrevenants.

Mécanismes pour appuyer la surveillance sous-utilisés

90 Le *Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole* est entré en vigueur en 2019. Il prévoit les cas et les conditions pour lesquels un lot situé en zone agricole peut être utilisé à des fins autres que l'agriculture sans qu'il soit nécessaire de déposer une demande à la Commission. Or, la CPTAQ n'a pas demandé les modifications nécessaires à ce règlement pour y inscrire l'ensemble des usages non agricoles tolérés par la Commission (voir paragraphe 76 du constat 3). Cela pourrait pourtant diminuer le nombre de dénonciations et de demandes d'autorisations que celle-ci doit traiter, en plus d'être équitable envers tous les utilisateurs du territoire agricole.

91 Par ailleurs, la CPTAQ n'a pas eu recours aux cautions exigées pour certaines autorisations malgré qu'elle ait constaté le non-respect de conditions de réaménagement de sites d'exploitation de ressources, telles des sablières. Les conditions non respectées concernaient par exemple la couche de sol arable à remettre en place ou la topographie du site. Ces cautions, fixées à 12 000 \$ par hectare, ont pourtant pour objectif de garantir l'exécution des travaux nécessaires à la remise en culture du site. Or, pour amener les exploitants à corriger les non-conformités constatées, la CPTAQ se limite à appliquer son processus de traitement des dénonciations, qui est peu efficace (voir constat 3).

92 Également, dans son rapport annuel de gestion 2022-2023, la CPTAQ reconnaît la nécessité d'accroître ses efforts de collaboration, notamment avec les municipalités, pour assurer des interventions plus rapides et efficaces en zone agricole en cas d'infractions. Toutefois, aucun mécanisme efficace pour faciliter ces collaborations n'était en place au moment de nos travaux. Bien que des enquêteurs de la CPTAQ collaborent de façon ponctuelle avec des inspecteurs municipaux, un mécanisme formel contribuerait à renforcer la surveillance de la zone agricole.

93 Enfin, bien qu'elle se soit dotée d'une orientation stratégique à cet égard en 2021 et ait mis en œuvre certaines actions, par exemple la mise en ligne d'un site Web amélioré en 2023, la CPTAQ consacre encore peu d'efforts à la sensibilisation des citoyens et des différentes organisations concernées par la protection du territoire agricole. Or, la CPTAQ mentionne dans son rapport annuel 2022-2023 que le régime de protection des terres agricoles est peu connu. Des entrevues menées auprès de municipalités et de MRC dans le cadre de cet audit vont également dans ce sens. La sensibilisation permettrait notamment d'agir en prévention des infractions.

Tarification des services non ajustée

94 La CPTAQ ne s'est pas assurée de faire les demandes nécessaires à la révision de ses tarifs et n'a pas fixé de cible d'autofinancement en conformité avec la Politique de financement des services publics. Ainsi, les coûts de revient des différents services offerts par la CPTAQ ont été calculés 2 fois depuis les 14 dernières années, mais la CPTAQ n'a pas demandé de modifications aux règlements à la suite de ces exercices afin d'ajuster ses tarifs. En 2008, le Vérificateur général avait pourtant recommandé à la CPTAQ de revoir sa politique tarifaire afin de s'assurer que les services visés soient correctement tarifés.

95 Les calculs des coûts de revient qui ont été effectués démontrent que les services offerts par la CPTAQ sont facturés dans une faible proportion. Voici des exemples selon le calcul le plus récent, réalisé pour l'année 2016-2017. Ainsi, sur la base de ce calcul, c'est plus de 3 millions de dollars annuellement qui manquent pour couvrir le coût des demandes d'autorisation.

Révision des tarifs de la CPTAQ

Les tarifs des services de la CPTAQ sont fixés par règlements et sont indexés annuellement. Ces règlements, prévus aux deux lois sous la responsabilité de la Commission, n'ont pas été modifiés depuis plus de 25 ans.

Produits et services	Coût de revient 2016-2017	Tarification 2016-2017	Taux de couverture 2016-2017	Nbre de dossiers 2016-2017
Demande d'autorisation	1 581 \$	287 \$ ¹	18,2 % ²	2 360
Demande faite par un non-résident	2 901 \$	287 \$ ¹	9,9 % ²	24
Demande à portée collective	56 287 \$	0 \$	0 %	6
Suivi des conditions liées à l'autorisation	471 \$	0 \$	0 %	753

1. La tarification a été indexée pour les années subséquentes et représente 333 dollars en 2022-2023.

2. Le pourcentage de couverture pourrait être inférieur en 2022-2023 si les coûts de revient ont augmenté de façon plus importante que le taux d'indexation, ou supérieur si des processus ont été optimisés.

Sources : CPTAQ et Commissaire au développement durable d'après des données de la CPTAQ.

96 Par ailleurs, selon le *Rapport sur le financement des services publics* du ministère des Finances du Québec, le niveau de financement global de la CPTAQ a diminué au cours de la dernière décennie, passant de 8,3 % en 2011-2012 à 6 % en 2021-2022. Ainsi, l'indexation des tarifs n'a pas permis de maintenir le niveau de financement global des services de la CPTAQ.

97 Également, la CPTAQ n'a pas justifié ses pratiques quant à sa tarification alors que c'est une exigence de la politique. Selon la politique, lorsque les services ne sont pas rendus au bénéfice de la société, ils ne devraient pas être assumés par la collectivité. Par exemple, les demandes d'autorisation pour un usage non agricole visent souvent un besoin privé. De plus, alors que selon l'exercice réalisé pour 2016-2017 le coût de revient d'une décision pour une demande faite par un non-résident du Québec est presque le double du coût de revient d'une demande d'autorisation, le tarif est le même.

Absence de recommandations au ministre

98 Enfin, malgré certaines limites du processus de traitement des dénonciations qu'elle met en œuvre, la CPTAQ n'a pas fait part au ministre d'améliorations à ce processus qui seraient susceptibles de renforcer l'efficacité de sa surveillance. Ce pourrait être, par exemple, des modifications au *Règlement sur l'autorisation d'aliénation ou d'utilisation d'un lot sans l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole* ou l'ajout de mesures dissuasives qui ne nécessitent pas de poursuites devant la Cour pour être utilisées, telles des sanctions administratives pécuniaires.

Niveau de financement

Il s'agit de la proportion du coût d'un service public financé par un tarif. Selon la Politique de financement des services publics, il doit être établi par l'organisme qui fixe le tarif.

Tarification des services

Selon la Politique de financement des services publics, le mode de financement des services offerts par les organismes publics doit être établi selon la nature des bénéfices générés par ces services, conformément à la notion de bénéficiaire-payeur.

Sanctions administratives pécuniaires

Semblables aux amendes imposées par la cour, les sanctions administratives pécuniaires sont infligées selon une procédure administrative et sont des mesures coercitives auxquelles il est possible de recourir sans engager de poursuite. De telles sanctions existent au Québec, par exemple pour l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

RECOMMANDATIONS

99 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et de la Commission de protection du territoire agricole du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

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

- 1 Établir des orientations précises pour la protection et la mise en valeur du territoire agricole notamment en ce qui a trait aux enjeux qui menacent sa pérennité, et en assurer la mise en œuvre.
- 2 Prendre les moyens pour contrer les enjeux liés à la protection et à la mise en valeur du territoire agricole, notamment par la mise en place de mesures incitatives et l'utilisation des outils à sa disposition.

Recommandation au ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, en collaboration avec la Commission de protection du territoire agricole du Québec

- 3 Recueillir les données suffisantes pour avoir un portrait du territoire agricole et suivre l'évolution de ses interventions afin d'être en mesure d'apporter les ajustements au besoin.

Recommandations à la Commission de protection du territoire agricole du Québec

- 4 Mettre en œuvre les activités permettant une surveillance efficace de la zone agricole, notamment en utilisant tous les moyens à sa disposition.
- 5 Réaliser les activités nécessaires au respect des conditions rattachées aux autorisations de la CPTAQ, plus particulièrement celles qui sont susceptibles d'avoir un impact sur le territoire agricole.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) prend acte du présent rapport de la Commissaire au développement durable. Il partage les constats qui y sont émis et adhère aux recommandations qui y sont formulées.

« À cet égard, soulignons que les nombreux enjeux qui touchent le territoire ont amené le Ministère à lancer, au printemps 2023, la Consultation nationale sur le territoire et les activités agricoles (CNTAA), qui constitue le plus vaste exercice de réflexion en la matière depuis l'adoption de la Loi sur la protection du territoire agricole en 1978. La CNTAA s'inscrit notamment dans la volonté de reconnaître le territoire comme une ressource patrimoniale du Québec et nos terres agricoles comme un levier stratégique pour l'économie de plusieurs régions. Elle vise à améliorer le régime instauré il y a maintenant 45 ans, lequel est encore considéré comme l'un des plus protecteurs dans le monde selon une étude universitaire récente. Toujours selon cette étude, la loi québécoise demeure reconnue comme étant la plus efficace en matière de protection de terres agricoles au Canada.

« Tout en soulignant que plusieurs enjeux soulevés dans ce rapport rejoignent ceux abordés dans le cadre de la CNTAA, le Ministère souhaite formuler les précisions et commentaires suivants.

« Des responsabilités partagées

« En matière de protection du territoire agricole, le Ministère et la Commission de protection du territoire agricole sont parmi les principaux intervenants d'un vaste « écosystème » qui interpelle de nombreux intervenants. En effet, la sauvegarde de la base territoriale de l'agriculture est également influencée par les actions de nombreux ministères et organismes, de même que par les acteurs locaux et régionaux à l'égard desquels le MAPAQ exerce notamment une fonction d'accompagnateur. À titre de gouvernements de proximité, les municipalités et les municipalités régionales de comté (MRC) détiennent des pouvoirs importants à l'égard de l'aménagement du territoire, notamment en matière de zonage, et à l'égard du développement local. Les nombreuses interrelations entre les régimes de planification territoriale et de protection du territoire agricole sont essentielles dans l'atteinte d'une protection et d'une mise en valeur accrues des terres agricoles.

« Orientations concernant la protection et la mise en valeur du territoire agricole

« La Politique bioalimentaire 2018-2025, *Alimenter notre monde*, est issue d'un exercice de co-construction dont l'objectif était d'établir une vision structurante, innovante et inclusive pour le développement du secteur. L'un de ses quatre axes porte sur des territoires dynamiques qui contribuent à la prospérité du bioalimentaire. Bien que les orientations de la Politique ne couvrent pas l'ensemble des facettes de la protection du territoire, elles présentent de grandes intentions et orientations. Pour chacun des objectifs de la Politique, des pistes de travail sont aussi proposées par l'ensemble des partenaires de la Politique, qu'ils soient privés, coopératifs, syndicaux, communautaires ou gouvernementaux.

« Le Ministère est également responsable des Orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT) – Territoire et activités agricoles (TAA). Rappelons que les Communautés métropolitaines et les MRC doivent assurer la conformité de leurs Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD) ou Schémas d'aménagement et de développement (SAD) aux OGAT-TAA. L'atteinte des objectifs de protection du territoire et des activités agricoles à travers le SAD et le PMAD, et ultérieurement les règlements d'urbanisme des municipalités locales, vise à diminuer la pression exercée par les usages non agricoles sur la zone agricole et les entreprises qui y exercent leurs activités. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique nationale d'architecture et d'aménagement du territoire, les OGAT-TAA sont présentement en voie d'être actualisées afin de prendre en compte de nouveaux enjeux.

« Mesures incitatives pour la mise en valeur du territoire agricole

« Le MAPAQ soutient grandement la mise en valeur du territoire agricole, non seulement en favorisant son occupation, mais aussi en soutenant le dynamisme du secteur agricole. Son offre de programmes et le soutien qu'il offre aux entreprises agricoles sont complémentaires à ceux de La Financière agricole du Québec. Qui plus est, de nombreux programmes du Ministère visent spécifiquement la mise en valeur du territoire agricole, notamment :

- Programme territoires : Drainage et chaulage des terres (2018-2023) ;
- Programme de développement territorial et sectoriel ;
- Programme territoires : Priorités bioalimentaires (2018-2023) ;
- Programme Prime-Vert ;
- Initiative ministérielle : relève agricole et entrepreneuriat.

« Le Ministère est aussi très actif dans l'élaboration et la mise en œuvre d'ententes sectorielles qui permettent aux ministères et organismes, aux MRC et aux autres partenaires du milieu de mettre en commun leurs ressources et leurs expertises afin que soit réalisé un ensemble d'activités de développement dans un secteur d'importance pour leur territoire. Actuellement, le MAPAQ est partenaire dans 22 ententes sectorielles de développement du bioalimentaire, qui se déploient dans l'ensemble des régions du Québec. Entre 2018 et 2023, ce sont près de 36 M\$ (dont le tiers par le MAPAQ) qui ont été investis dans les ententes sectorielles pour permettre la réalisation de projets prioritaires pour le développement du bioalimentaire dans les régions du Québec, dont des projets pour la protection et la mise en valeur du territoire agricole.

« Enfin, bien qu'il n'ait pas mis en place de banque de terres comme le permettent les dispositions de sa loi constitutive, le MAPAQ a soutenu de nombreuses initiatives au fil des ans pour favoriser l'établissement de la relève. Citons en exemple la mise en place du Fonds d'investissement pour la relève agricole, qui permet de bonifier et de diversifier l'aide financière offerte à la relève agricole, et dont l'objectif premier est de soutenir financièrement des projets de démarrage, d'expansion et de transfert d'entreprises agricoles.

« Portrait du territoire agricole

« Les fascicules produits par le MAPAQ dans le cadre de la CNTAA permettent de documenter les sujets abordés, soit le territoire agricole, les activités agricoles ainsi que la propriété foncière agricole et l'accès aux terres. À notre connaissance, aucune information aussi poussée sur le sujet n'a été présentée par le gouvernement du Québec depuis l'entrée en vigueur de la Loi, en 1978.

« Conclusion

« Les constats et recommandations issus du présent rapport rejoignent certaines thématiques abordées dans le cadre de la CNTAA. En ce sens, le plan d'action que soumettra le Ministère en réponse à ce rapport s'inspirera notamment des propositions reçues dans le cadre de la CNTAA. »

Commentaires de la Commission de protection du territoire agricole du Québec

« La Commission de protection du territoire agricole du Québec (la Commission) prend acte du présent rapport réalisé par la commissaire au développement durable. Elle partage les constats qui y sont émis et adhère aux recommandations qu'il contient.

« La Commission détient un rôle central à l'égard de la protection du territoire et des activités agricoles au Québec. Outre ses activités de surveillance du territoire agricole visées par le présent rapport, la Commission a la responsabilité de traiter des demandes d'autorisation, de statuer sur l'existence et l'étendue de droits acquis, de délivrer des permis, des attestations et d'émettre des avis.

« La Commission souhaite formuler quelques commentaires et précisions concernant certains éléments du présent rapport.

« Portrait du territoire agricole en soutien au mandat de la Commission

« Une connaissance plus fine des usages en zones agricoles représente un avantage certain dans la réalisation du mandat de protection des terres et des activités agricoles de la Commission. Cette connaissance augmenterait la précision des données déjà en main. La Commission prend note que le suivi au regard des décisions rendues et de leur réalisation viendrait compléter ce portrait.

« Toutefois, la Commission tient à indiquer qu'actuellement l'absence de ces connaissances n'altère en rien la qualité des décisions rendues. En effet, chaque décision est consignée dans les systèmes qu'utilise la Commission, et est réputée exécutée.

« Surveillance

« Le rapport d'audit rappelle que le territoire agricole est vaste et que des secteurs sont en région éloignée. C'est en fonction de cette réalité, et des ressources dont elle dispose, que la Commission a entrepris de se doter d'une grille de priorisation afin d'utiliser de manière optimale son équipe attitrée à la surveillance.

« Dans un objectif de bien gérer les ressources disponibles, les déplacements sur le territoire sont planifiés également pour être les plus efficaces possible, en regroupant différents dossiers. Cet état de fait amène la Commission à accueillir favorablement la proposition identifiée dans le rapport, qui pourrait découler de la mise en œuvre de collaborations, notamment avec les municipalités. Bien que souhaitée par la Commission, cette dernière ne dispose d'aucun levier pour imposer de telles collaborations.

« Au regard des longs délais relevés dans le traitement d'une dénonciation, il faut rappeler que la Loi permet aux personnes visées, d'une part, de contester des ordonnances émises par la Commission, et d'autre part, de déposer des demandes d'autorisation en cours de processus. Ces demandes mènent aussi à l'occasion à des contestations. L'ensemble de ces dispositifs viennent parfois influencer sur les délais de traitement. Toutefois, la Commission reconnaît que de longs délais ont été constatés et s'expliquent notamment en raison de ressources limitées.

« En matière de suivis de conditions des autorisations rendues, la Commission est consciente que ces dernières se réalisent parfois tardivement. À ce titre, des améliorations seront apportées pour optimiser ses façons de faire à court et moyen terme.

« Sanctions

« En présence d'une activité interdite sur un lot situé en territoire agricole, les interventions de la Commission, de nature administrative, visent d'abord à favoriser le retour à l'état d'agriculture du lot concerné. La Commission n'a pas les effectifs requis pour mener également des interventions de nature pénale. Les objectifs de sanction et de dissuasion rattachés aux recours pénaux pourraient par ailleurs être atteints par la mise en place d'un régime de sanctions administratives pécuniaires, tel que suggéré dans le présent rapport, et ce, en accordant à la Commission les moyens et les ressources appropriés.

« Les constats et les recommandations découlant du présent rapport viennent consolider la volonté de la Commission à améliorer en continu ses processus. De plus, elle poursuivra ses ambitions de mettre en œuvre les meilleurs moyens à sa disposition pour réaliser pleinement sa mission. Enfin, la Commission veillera à l'élaboration et au suivi des ajustements à venir qui seront présentés dans son plan d'action découlant de ce rapport afin de répondre aux recommandations qu'il contient. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Principaux enjeux qui menacent la pérennité
du territoire agricole

Principaux enjeux émergents qui affectent
et affecteront le territoire agricole

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable d'avril 2024. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder ses conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MAPAQ accomplit les actions nécessaires pour assurer la protection et la mise en valeur du territoire agricole afin de permettre sa pérennité pour les générations actuelles et futures.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Des orientations claires et des actions sont mises en œuvre afin de répondre aux différents enjeux sur la protection et la valorisation du territoire agricole. ■ Une information fiable et suffisante permet de soutenir la prise de décision des acteurs concernés et d'en rendre compte. ■ Les mesures incitatives et les programmes de soutien favorisent la mise en valeur du territoire agricole, notamment la remise en culture de terres agricoles. ■ Les acteurs locaux et régionaux bénéficient d'un encadrement cohérent et d'un accompagnement adéquat dans leurs démarches visant la mise en valeur du territoire agricole.
Déterminer si la CPTAQ réalise efficacement ses activités de surveillance pour assurer la protection du territoire agricole dans une perspective de développement durable.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un suivi est réalisé pour s'assurer que les décisions rendues permettent de maintenir la base territoriale. ■ Les conditions liées notamment aux usages autres qu'agricoles qui sont permis en zone agricole sont surveillées et des mesures sont prises pour en assurer le respect. ■ Les critères relatifs à l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents sont respectés et les conditions imposées, le cas échéant, sont surveillées. ■ Des inspections sont réalisées et des mesures sont prises afin de décourager et de régulariser les usages interdits.

Les travaux d'audit de performance dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 12 avril 2024.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MAPAQ et de la CPTAQ. Nous avons également eu des échanges avec des représentants de la FADQ, de trois MRC, de trois municipalités, de deux villes, de la Fédération de la relève agricole du Québec et de l'Union des producteurs agricoles, ainsi qu'avec des experts dans le domaine.

De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information des entités auditées. Nous avons également comparé les processus de gestion avec les bonnes pratiques reconnues en matière de gestion axée sur les résultats.

Nous avons procédé à une analyse de masse de données provenant de la CPTAQ pour les dossiers d'enquêtes. De plus, afin de compléter cette analyse et sur la base d'un échantillonnage par choix raisonné, nous avons sélectionné 10 dossiers d'enquête ouverts depuis octobre 2020, soit depuis la mise en œuvre par la CPTAQ d'améliorations à son processus de traitement des dénonciations. Nous avons également sélectionné, selon la même méthode, 14 dossiers d'autorisations comportant au moins une condition venue à échéance entre avril 2018 et mars 2023. Les résultats de cet échantillonnage ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des dossiers de la CPTAQ, mais ils donnent des indications sur des lacunes présentes.

Soulignons que nos travaux n'ont pas visé à évaluer la qualité des décisions des commissaires de la CPTAQ concernant une autorisation spécifique prévue à la loi.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de mai à décembre 2023. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2018 à 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

Rôles et responsabilités des entités

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

Les responsabilités du MAPAQ quant à la protection et à la mise en valeur du territoire agricole proviennent de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*.

À cet égard, le MAPAQ a notamment les fonctions et pouvoirs suivants :

- concevoir, notamment dans une perspective de développement durable, des politiques et des mesures relatives à la production, à la transformation, à la distribution, à la commercialisation et à l'utilisation des produits agricoles, aquatiques ou alimentaires ;
- veiller à leur mise en œuvre.

Pour ce faire, il peut :

- octroyer à même les fonds mis à sa disposition, quand il le juge à propos, et aux conditions qu'il croit devoir imposer, des prêts en argent, des subventions et des avances, aux sociétés agricoles, aux syndicats, aux coopératives et aux institutions formés dans le but de favoriser les intérêts de l'agriculture ;
- élaborer, dans une perspective de développement durable, des plans, des programmes ou des projets propres à favoriser le redressement ou le développement de l'agriculture, une meilleure utilisation ou une meilleure conservation des ressources agricoles ou la création, l'extension, le regroupement et la modernisation des entreprises de traitement ou de transformation des produits agricoles ou alimentaires ;
- constituer une banque de terres arables en vue de transférer la propriété de ces terres ou de les louer pour favoriser la relève en agriculture, l'agrandissement ou la consolidation de fermes de type familial et l'exploitation des terres arables non utilisées ou sous-utilisées.

Le MAPAQ est également le principal responsable de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*.

Commission de protection du territoire agricole du Québec

Les responsabilités de la CPTAQ quant à la protection du territoire et des activités agricoles proviennent de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* et de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*. À cet égard, la CPTAQ a notamment les fonctions et pouvoirs suivants :

- assurer la protection du territoire agricole et favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles ; à cette fin, elle est chargée :
 - de décider des demandes d'autorisation qui lui sont soumises en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* relativement à l'utilisation, au lotissement ou à l'aliénation d'un lot, de même que des demandes visant l'inclusion d'un lot dans une zone agricole ou l'exclusion d'un lot d'une zone agricole,
 - de délivrer les permis d'exploitation requis pour l'enlèvement du sol arable,
 - de délimiter, en collaboration avec la municipalité locale, la zone agricole du territoire de celle-ci,
 - d'émettre un avis sur toute autre affaire qui doit lui être référée en vertu de la loi ;
- contrôler l'acquisition de terres par des non-résidents en vertu de la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* ;
- assujettir ses décisions aux conditions qu'elle juge appropriées ;
- surveiller l'application de ces lois en procédant aux enquêtes et aux inspections appropriées et, s'il y a lieu, en sanctionnant les infractions ;
- donner son avis au ministre sur toute question que celui-ci lui soumet et faire à ce dernier des recommandations sur toute question relative à la protection du territoire agricole.

Principaux enjeux qui menacent la pérennité du territoire agricole

Enjeux	Description
Sous-utilisation du potentiel agricole	<p>Des terres cultivables ne sont pas exploitées à des fins agricoles. Des problèmes d'enrichissement sont soulevés dans différentes régions.</p> <p>L'acquisition de terres par des non-agriculteurs risque d'accentuer cette problématique.</p> <p>Alors que dans certains secteurs les activités agricoles se sont intensifiées, une dévitalisation est observée dans certaines régions.</p>
Perte de terres agricoles	<p>Il y a diminution des meilleures terres au profit des terres à potentiel agricole moindre notamment due à l'urbanisation.</p> <ul style="list-style-type: none">■ 6 772 hectares des meilleures terres ont été exclus entre 1988 et 2022. <p>Le territoire agricole est utilisé à différents usages non agricoles notamment les infrastructures routières et énergétiques, les résidences, les zones commerciales et industrielles, les carrières, sablières et gravières.</p> <p>En plus d'entraîner la perte de sols agricoles, ces usages sont susceptibles de générer des enjeux de cohabitation avec les activités agricoles.</p> <p>Voici des exemples :</p> <ul style="list-style-type: none">■ L'odeur générée par des exploitations d'élevage peut incommoder les occupants des résidences à proximité.■ La multiplication des infrastructures routières peut nuire à la libre circulation de la machinerie agricole.
Établissement de la relève (accès difficile à la terre)	<p>L'accès à la terre est difficile compte tenu de son prix élevé. La valeur des terres a augmenté de 84 % de 2012 à 2022, selon les données de la FADQ.</p> <p>L'identification des terres à vendre est également une problématique soulevée.</p>

Principaux enjeux émergents qui affectent et affecteront le territoire agricole

Enjeux	Description
Changements climatiques	<p>Les changements climatiques affectent et affecteront la mise en valeur du territoire agricole. Plusieurs régions du Québec feront face à des impacts climatiques qui influenceront le développement des activités agricoles (ex. : modification de la productivité et de la qualité des cultures, déplacement vers le nord de l'aire de répartition de certaines cultures). Ces éléments sont à considérer pour une mise en valeur durable du territoire agricole.</p> <p>D'ailleurs, selon le Groupe de travail Aménagement du territoire et adaptation mis en place dans le cadre de l'élaboration du Plan pour une économie verte 2030, il est impératif d'assurer le maintien et la pérennité d'une base territoriale agricole productive. En effet, le territoire agricole deviendra une ressource stratégique pour la sécurité alimentaire des Québécois dans un contexte de changements climatiques.</p>
Protection de l'environnement	<p>La protection de l'environnement est essentielle et certaines pratiques agricoles ont et auront un impact sur le territoire cultivable. Par exemple, depuis plusieurs années, le <i>Règlement sur les exploitations agricoles</i> interdit d'augmenter les superficies de certaines cultures dans les bassins versants dégradés par le phosphore au-delà des droits acquis en 2004, 2005 ou 2011. Ainsi, l'augmentation des superficies cultivables doit se faire en tenant compte de cette situation, notamment en priorisant des secteurs moins sollicités par les activités agricoles.</p>
Transition énergétique	<p>La transition énergétique amène de nouvelles installations à prendre place notamment sur des terres agricoles. Par exemple, des éoliennes sont installées dans les champs, limitant ainsi la superficie de culture. L'installation projetée d'une usine pour la fabrication de batteries pour les voitures électriques entraînera un besoin de logements additionnels et une pression accrue sur le territoire agricole avoisinant.</p>

CHAPITRE 4

Fonds d'électrification et de changements climatiques

Suivi détaillé de trois audits de performance

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

Ministère des Transports et de la Mobilité durable

CONCLUSION DE LA COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Des sommes considérables sont recueillies dans le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) pour financer des actions visant la lutte contre les changements climatiques. Une gestion rigoureuse de ces sommes est essentielle afin que le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), à titre de gestionnaire du Fonds, assure l'atteinte des meilleurs résultats en matière de lutte contre les changements climatiques.

En raison d'importants changements de responsabilités suivant le dépôt de rapports d'audit de performance liés au FECC, la commissaire au développement durable a jugé nécessaire de combiner le suivi de l'application des recommandations de trois rapports¹, sous la responsabilité du MELCCFP et du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD). Voici, pour chacun de ces rapports, le pourcentage des recommandations appliquées ou pour lesquelles les progrès ont été jugés satisfaisants.

Rapports d'audit ayant fait l'objet du suivi détaillé	Recommandations appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants	
	MELCCFP	MTMD
<i>Fonds vert¹ : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion</i> (publié en novembre 2020)	80 %	100 %
<i>Du Fonds vert¹ au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux</i> (publié en juin 2022)	25 %	s. o.
<i>Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre</i> (publié en juin 2022)	25 %	s. o.

1. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Nos travaux nous ont permis d'observer notamment une bonification des outils prévus pour suivre les projets financés par le FECC pour les trois programmes que nous avons audités en 2020, dont le MELCCFP et le MTMD sont responsables.

1. Le sommaire des résultats liés à l'application de chacune des recommandations par rapport d'audit est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Le MELCCFP a également mis en œuvre des actions qui ont permis de corriger certaines lacunes soulevées à l'égard de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes des actions financées par le FECC. Cependant, nous jugeons que des efforts sont toujours nécessaires pour assurer la correction d'autres lacunes que nous avons relevées.

À l'égard de l'évaluation de la performance, le MELCCFP devait établir tous les indicateurs et les cibles adéquats préalablement² à la mise en œuvre des actions financées par le FECC, et ce, dès l'automne 2022, ce qui n'a pas été le cas. De plus, des indicateurs et des cibles restent à déterminer afin que le MELCCFP puisse mesurer les effets des actions mises en œuvre et ainsi assurer l'évaluation de la performance de ces actions selon les bonnes pratiques en matière de gestion axée sur les résultats.

En ce qui concerne la reddition de comptes, des informations demeurent à bonifier afin que les utilisateurs puissent apprécier la performance des actions financées par le FECC. Il serait nécessaire que le MELCCFP présente certaines justifications des écarts entre les résultats et les cibles afin que les utilisateurs puissent évaluer si les cibles seront atteintes dans les délais prévus. De plus, l'information financière pour chacune des actions (ex. : évolution des budgets, total des dépenses) présentée aux utilisateurs ne leur permet pas d'évaluer réellement la performance des actions. En fait, il est important d'établir un lien entre l'information financière et l'information non financière pour montrer aux utilisateurs comment les ressources confiées ont été utilisées et quels ont été les résultats obtenus.

Par ailleurs, les actions mises en œuvre par le MELCCFP n'ont pas permis d'améliorer le suivi de la progression des cinq cibles en matière de transition énergétique, et ce, afin d'assurer leur atteinte à l'horizon 2030. De plus, la reddition de comptes ne permet toujours pas d'informer adéquatement les décideurs à l'égard des enjeux liés à la transition énergétique.

En somme, étant donné l'importance des responsabilités qui lui sont confiées en matière de lutte contre les changements climatiques, qui incluent le soutien à la transition énergétique depuis la sanction du projet de loi n° 41 en mars 2024, le MELCCFP doit poursuivre ses efforts pour améliorer sa gestion du FECC. Rappelons qu'à titre de gestionnaire, le MELCCFP doit gérer le FECC dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats.

2. Une évaluation menée avant la mise en œuvre d'une action permet notamment l'analyse des effets anticipés de cette action, ce qui inclut la détermination d'indicateurs adéquats. Cela permet, au moment de l'évaluation de la performance de l'action lors de sa mise en œuvre, de comparer les résultats obtenus avec ce qui était attendu, et d'en rendre compte.

ÉQUIPE

Janique Lambert

Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin

Directrice principale d'audit

Marie-Pier Germain

Directrice d'audit

Maxime Brillant

Julie Dessureault

Hélène Gadbois-Nadeau

Julie Grenier

REVUE DE LA QUALITÉ

Patrick Dubuc

Vérificateur général adjoint

SIGLES

FECC	Fonds d'électrification et de changements climatiques
GES	Gaz à effet de serre
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable
PACC	Plan d'action sur les changements climatiques
PADTC	Programme d'aide au développement du transport collectif
PMO	Plan de mise en œuvre
PTMOBC	Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage
t éq. CO₂	Tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	125
Gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques et contrôles de gestion des actions financées par le FECC	132
Évaluation de la performance et reddition de comptes des actions financées par le FECC	139
Gestion des programmes d'aide financière par les partenaires du FECC	148
Transition énergétique au Québec	154
Commentaires des entités	159
Renseignements additionnels	165

MISE EN CONTEXTE

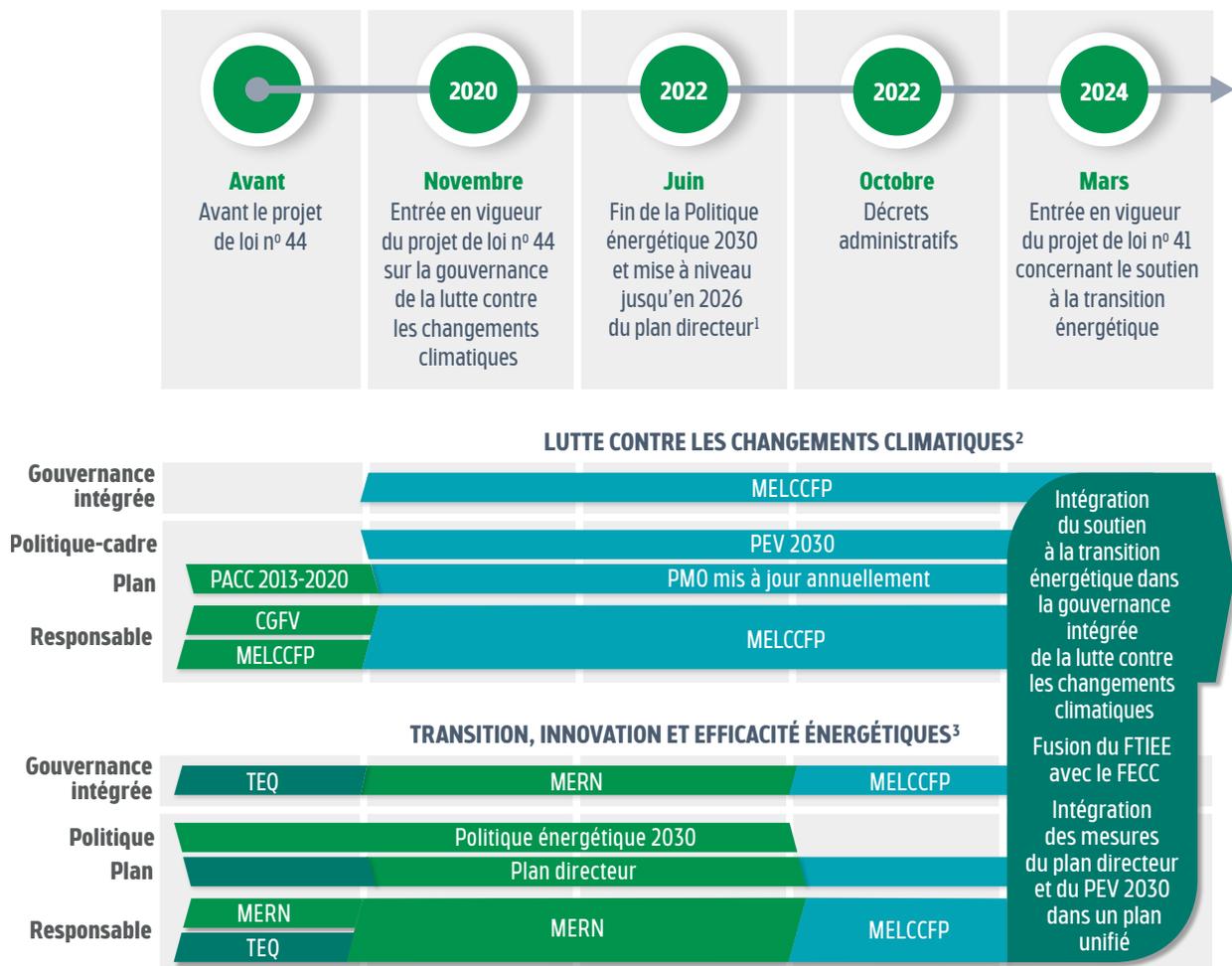
- 1 Dans le cadre de l'obligation de la commissaire au développement durable de faire part annuellement à l'Assemblée nationale, dans la mesure qu'elle juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), nous avons réalisé un suivi détaillé et combiné de trois rapports d'audit de performance.
- 2 À la suite d'importants changements de responsabilités, il a été jugé nécessaire de combiner la réalisation du suivi de ces trois rapports afin de dresser un portrait complet de l'application des recommandations. Ce suivi détaillé vise ainsi à répondre aux parlementaires qui souhaitent, par ces travaux annuels, s'assurer non seulement d'une gestion annuelle rigoureuse du FECC, mais également de l'atteinte des résultats au fil du temps.
- 3 Ces trois rapports sont les suivants :
 - En novembre 2020, le précédent commissaire au développement durable a publié le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, qui avait pour objectifs de s'assurer qu'une information de qualité était diffusée concernant les activités du Fonds vert¹ et d'évaluer si les entités auditées avaient mis en œuvre des mécanismes permettant une gestion rigoureuse des mesures financées par le Fonds vert. À la suite de ses travaux, le commissaire avait formulé six recommandations.
 - En juin 2022, la commissaire au développement durable a publié le rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*, qui contenait quatre recommandations adressées à l'entité auditée. Cet audit visait à s'assurer que les mécanismes nécessaires étaient mis en place pour une gestion efficace et efficiente du FECC, afin d'atteindre les objectifs du Plan pour une économie verte 2030.
 - Un autre rapport, également publié en juin 2022 et intitulé *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*, visait à déterminer si la gouvernance exercée permettait une mise en œuvre efficace et efficiente de cette politique. Quatre recommandations ont été formulées dans ce rapport.

Modifications importantes aux responsabilités

- 4 Depuis la publication de ces trois rapports, des modifications importantes ont eu lieu relativement aux responsabilités liées à la lutte contre les changements climatiques ainsi qu'à la transition, à l'innovation et à l'efficacité énergétiques. La figure 1 illustre les principaux changements.

1. En novembre 2020, le Fonds vert, instauré en 2006, a été renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Dans le cadre du présent rapport, lorsque le sigle FECC est utilisé, il fait également référence au Fonds vert.

FIGURE 1 Principales modifications relatives aux responsabilités liées à la lutte contre les changements climatiques et à la transition, à l'innovation et à l'efficacité énergétiques



CGFV Conseil de gestion du Fonds vert

FTIEE Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques

MELCCFP Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

MERN Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

PACC Plan d'action sur les changements climatiques

PEV Plan pour une économie verte

PMO Plan de mise en œuvre

TEQ Transition énergétique Québec

1. Le plan directeur fait référence au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 et à sa mise à niveau jusqu'en 2026.

2. Les mesures de lutte contre les changements climatiques sont principalement financées par le FECC.

3. Les mesures de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques sont principalement financées par le FECC ainsi que par le FTIEE.

Source : Commissaire au développement durable d'après la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les projets de loi n°s 41 et 44 et les décrets 1645-2022 et 1641-2022.

5 En raison de ces modifications, la quasi-totalité des recommandations formulées dans les trois rapports est désormais sous la responsabilité du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). Nous présentons ci-après les conséquences de ces modifications sur le suivi de l'application des recommandations des trois rapports d'audit.

Principaux changements de responsabilités**Conséquences sur le suivi de l'application des recommandations****Novembre 2020**

Entrée en vigueur du projet de loi n° 44, intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

Le Conseil de gestion du Fonds vert a été aboli et ses droits et obligations ont été confiés au MELCCFP. Ainsi, les recommandations qui avaient été adressées au Conseil de gestion du Fonds vert dans le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion* ont été transférées au MELCCFP.

Transition énergétique Québec a été abolie et ses droits et obligations ont été confiés au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN). Ainsi, les recommandations qui avaient été adressées à Transition énergétique Québec dans le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion* ont été transférées au MERN.

Octobre 2022

Transfert de la quasi-totalité¹ des responsabilités du MERN à l'égard de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques au MELCCFP.

Les deux recommandations adressées à Transition énergétique Québec dans le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, d'abord transférées au MERN en novembre 2020, ont été confiées au MELCCFP.

Les recommandations adressées au MERN dans le rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre* sont devenues sous la responsabilité du MELCCFP.

Mars 2024

Sanction du projet de loi n° 41, intitulé *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*, qui prévoit notamment :

- l'intégration du soutien à la transition énergétique dans la gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques ;
- la fusion du Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques avec le FECC ;
- l'abrogation des articles de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune* liés au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques².

Les dispositions de ce projet de loi visent notamment à intégrer, dans un plan unifié, les mesures du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et celles du plan de mise en œuvre (PMO) du Plan pour une économie verte 2030. Cependant, elles n'engendrent aucun changement de responsabilités concernant le suivi de l'application des recommandations du rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*. Les recommandations demeurent sous la responsabilité du MELCCFP.

1. Seule la détermination des orientations, des objectifs généraux et des cibles à cet égard a été confiée au ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie.

2. Le projet de loi n°41 prévoit que dans tout document autre qu'une loi ou un règlement, une référence au Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques sera une référence à la politique-cadre sur les changements climatiques, soit le Plan pour une économie verte 2030.

Le Fonds d'électrification et de changements climatiques en bref

6 Des sommes considérables sont recueillies dans le FECC afin de financer des mesures visant la lutte contre les changements climatiques. En effet, plus de 9 milliards de dollars ont été versés au Fonds à cette fin depuis sa création.

7 Des mesures, en grande partie financées par le Fonds et visant à lutter contre les changements climatiques, ont été prévues dans les plans suivants :

- Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2021, les plans d'action sur les changements climatiques (PACC), dont le PACC 2013-2020 qui s'est prolongé jusqu'en mars 2021, contenaient des mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques au Québec.
- Depuis novembre 2020, l'action gouvernementale en matière d'électrification et de lutte contre les changements climatiques est guidée par le Plan pour une économie verte 2030, lequel est accompagné d'un PMO évolutif. Le premier PMO, également publié en novembre 2020, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2021.

Caractère évolutif du PMO

Le PMO fait l'objet d'une mise à jour annuelle et couvre systématiquement les cinq années suivantes. Ainsi, le premier PMO couvrait la période du 1^{er} avril 2021 au 31 mars 2026 (PMO 2021-2026). Conséquemment, le second plan est le PMO 2022-2027 et le troisième, celui en vigueur au moment de nos travaux, est le PMO 2023-2028.

Objectifs des mesures visant à lutter contre les changements climatiques

- Réduire, limiter ou éviter les émissions de gaz à effet de serre (GES), notamment au moyen de l'électrification¹
- Retirer les GES de l'atmosphère¹
- Atténuer les conséquences environnementales, économiques et sociales de telles mesures¹
- Soutenir la transition énergétique²
- Favoriser l'adaptation aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques¹
- Favoriser la participation du Québec à des partenariats régionaux ou internationaux portant sur ces matières et le développement de tels partenariats¹

1. Ces objectifs ont été ajoutés dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* à la suite de l'entrée en vigueur en novembre 2020 du projet de loi n° 44, intitulé *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

2. Cet objectif s'ajoute à ceux présents dans la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* par la sanction, en mars 2024, du projet de loi n° 41, intitulé *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*.

Principales responsabilités des intervenants

Lutte contre les changements climatiques

8 Dans le cadre de ses responsabilités en matière de lutte contre les changements climatiques, le MELCCFP doit veiller à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 et s'assurer du respect de la cible de réduction des émissions de GES fixée par le gouvernement dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il doit également assurer la cohérence et la coordination de l'action gouvernementale dans ce domaine.

9 À titre de gestionnaire, le MELCCFP doit gérer le FECC dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats, plus particulièrement en veillant :

- à ce que les sommes portées au crédit du Fonds soient affectées aux fins auxquelles elles sont destinées ;
- au respect des engagements pris par les ministères et organismes publics dans le cadre des ententes administratives.

10 En plus de son rôle de gestionnaire du Fonds, et comme plusieurs ministères et organismes (ex. : ministère des Transports et de la Mobilité durable [MTMD]), le MELCCFP est un partenaire puisqu'il doit mettre en œuvre des mesures sous sa responsabilité qui sont financées par le FECC. L'ensemble des partenaires doivent respecter l'entente administrative qu'ils ont conclue avec le gestionnaire du Fonds, soit le MELCCFP. Cette entente fait référence au cadre de gestion du MELCCFP.

Cadre de gestion

Le cadre de gestion, élaboré par le MELCCFP, s'adresse aux partenaires participant à la mise en œuvre de mesures et de plans d'action financés par le FECC. Le ministère y prévoit les principes de gestion et les mesures de contrôle à mettre en œuvre afin d'assurer une saine gestion du Fonds, d'uniformiser les pratiques d'affaires et d'assurer la performance des actions pour l'atteinte des cibles et des objectifs du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques.

Pour les mesures du PACC 2013-2020, les partenaires doivent se conformer aux exigences du Cadre de gestion du Fonds vert, alors que les exigences du Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 s'appliquent aux mesures de ce plan.

Transition, innovation et efficacité énergétiques

11 D'octobre 2022 à mars 2024, le MELCCFP était responsable de soutenir, de stimuler et de promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques. À cet égard, il devait notamment :

- assurer la gouvernance intégrée de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques ;
- veiller à la mise en œuvre du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques, notamment en assurant la coordination de l'ensemble des programmes et des mesures en la matière ;
- gérer le Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques, dont les revenus proviennent notamment de la quote-part annuelle des distributeurs d'énergie, qui sert au financement des mesures du plan directeur.

12 En mars 2024, à la suite de la sanction du projet de loi n° 41, intitulé *Loi édictant la Loi sur la performance environnementale des bâtiments et modifiant diverses dispositions en matière de transition énergétique*, des changements ont été apportés à ces responsabilités, comme le montre la figure 1 présentée précédemment.

Quels sont l'objectif du suivi et la portée des travaux ?

13 Le plan d'action élaboré par les ministères audités est la pierre d'assise de la prise en charge des recommandations qui leur sont adressées par le commissaire au développement durable. Dans leur plan d'action, les ministères audités prévoient les actions qu'ils jugent nécessaires afin de corriger les lacunes soulevées dans le rapport d'audit, et ce, dans un délai raisonnable.

Délai raisonnable

Les échéances se rapportant aux actions prévues peuvent varier. Toutefois, pour favoriser une saine gestion, il importe de les accomplir le plus tôt possible, soit à l'intérieur d'une période de trois ans.

14 Le présent suivi détaillé vise à évaluer dans quelle mesure les actions mises en œuvre par le MELCCFP ont réellement permis la correction des lacunes soulevées dans chacun des trois rapports mentionnés précédemment, et dans quelle mesure le MTMD a corrigé les lacunes que nous avons relevées dans le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*. Cette évaluation permet ainsi d'apprécier l'application des recommandations adressées à chacun des ministères.

15 Le sommaire des résultats liés à l'application des recommandations par rapport d'audit est présenté dans la section Renseignements additionnels. L'objectif du suivi et la portée des travaux sont également présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

16 Mentionnons que conformément à notre processus de suivi des recommandations, un autre suivi de l'application des recommandations sera réalisé en juin 2025 à l'égard des deux rapports publiés en juin 2022.

Précision sur les balises utilisées pour apprécier l'application des recommandations

17 Au cours de nos travaux, une incompréhension s'est installée avec le MELCCFP concernant la signification de notre appréciation de l'application des recommandations, puisqu'il juge que notre appréciation n'est pas représentative des progrès réalisés par le ministère. En fait, notre analyse s'appuie sur les balises suivantes, utilisées par l'ensemble des équipes du Vérificateur général, balises qui permettent d'apprécier la mise en œuvre du plan d'action prévu par les entités pour corriger les lacunes et, par conséquent, l'application des recommandations.

Appréciation	Balises
Actions non terminées	
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	Il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées	
Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou sur un nombre restreint de secteurs de l'organisation, ou encore il y a des correctifs qui ne sont pas prévus. En fait, certaines lacunes ont été corrigées et d'autres demeurent.

Gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques et contrôles de gestion des actions financées par le FECC

18 La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* prévoit que le MELCCFP assure la gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques. Ce rôle est essentiel puisque le Plan pour une économie verte 2030 se réalise au moyen d'un PMO mis à jour annuellement, et que sa mise en œuvre repose sur un grand nombre de partenaires responsables des diverses actions. Il est donc primordial que la structure de gouvernance permette au MELCCFP de veiller à l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030, tout en s'assurant de la meilleure performance des actions financées par le FECC. La structure mise en place par le MELCCFP est présentée dans la section Renseignements additionnels.

19 Par ailleurs, selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, pour imputer des dépenses au FECC, les partenaires doivent conclure une entente avec le MELCCFP. Cette entente fait référence au cadre de gestion élaboré par le MELCCFP, qui comprend une série d'exigences qu'il a prévues pour s'assurer de la saine gestion du FECC et de la performance des actions financées par le Fonds.

20 Lors de nos audits, nous avons observé que certaines des exigences prévues par le MELCCFP dans son cadre de gestion n'avaient pas été respectées. Ces exigences sont présentées ci-après.

Exigences énoncées dans le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030

- Les partenaires (ex. : MELCCFP, MTMD) doivent faire approuver les frais d'administration qu'ils prévoient imputer au FECC relativement à la gestion des actions dont ils sont responsables. La nature de ces frais doit être estimée et présentée de façon détaillée pour approbation du MELCCFP, à titre de gestionnaire du Fonds, lors de la collecte des prévisions de dépenses du FECC¹.
- Les partenaires et le MELCCFP, à titre de gestionnaire du Fonds, doivent déterminer conjointement les indicateurs et les cibles de chaque action sous la responsabilité des partenaires, et ce, préalablement à la mise en œuvre de l'action.
- Le calcul de la cible et des résultats liés à la réduction ou à l'évitement des émissions de GES doit respecter les *Directives pour la quantification des réductions d'émissions de GES liées aux actions du Plan pour une économie verte 2030 et à son plan de mise en œuvre* publiées par le MELCCFP. Les calculs doivent être approuvés par ce dernier préalablement à la mise en œuvre de l'action.
- Le MELCCFP doit donner des directives aux partenaires quant aux méthodes à appliquer dans le cadre de la reddition de comptes associée à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

1. Les lacunes liées à cette exigence sont mentionnées dans le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, publié en novembre 2020. Cette exigence provenait alors du Cadre de gestion du Fonds vert. Elle a été reprise dans le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030.

Quelle est notre appréciation de l'application des recommandations ?

21 D'abord, les deux recommandations liées aux frais d'administration présentent des progrès satisfaisants. Le MELCCFP a mis en place une directive et une procédure pour s'assurer que ces frais sont approuvés en temps opportun, mais il doit veiller à ce que ces mécanismes soient bien compris et correctement appliqués par les partenaires.

Frais d'administration

Les frais d'administration sont des frais de gestion liés à la réalisation des actions dont les partenaires sont responsables. Ces frais doivent être approuvés par le MELCCFP conformément à l'article 15.4.3 de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* pour être portés au débit du FECC.

La procédure du MELCCFP prévoit, depuis l'exercice 2021-2022, que les deux types de frais d'administration suivants doivent être distingués. Il s'agit des frais de gestion et de coordination d'une action (ex. : rédaction de cadres normatifs et d'ententes) et des frais de réalisation d'une action (ex. : frais de rémunération des employés pour mettre en œuvre une action).

22 En ce qui concerne la recommandation « Exercer une gouvernance intégrée efficace afin de permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale pour la lutte contre les changements climatiques », des retards dans la mise en place des actions prévues pour corriger les lacunes ont été observés. Compte tenu du contexte particulier découlant des changements de responsabilités depuis notre audit, et du fait que le MELCCFP est toujours engagé à améliorer la structure de sa gouvernance intégrée, nous jugeons tout de même que cette recommandation présente des progrès satisfaisants. Nous encourageons le MELCCFP à poursuivre ses efforts afin de corriger les lacunes d'ici juin 2025, et ce, pour assurer la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale dans la lutte contre les changements climatiques.

23 Enfin, nous jugeons que la recommandation « S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC » présente des progrès insatisfaisants. Dans le cadre de nos travaux, nous avons observé que les actions prévues par le MELCCFP n'avaient pas été mises en œuvre comme il s'y était engagé, et ce, afin de corriger les lacunes que nous avons soulevées dans le rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*. Nous jugeons donc qu'il y a un risque que les lacunes ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable de trois ans suivant la publication de notre rapport d'audit.

24 Le tableau 1 montre notre appréciation relativement aux recommandations en lien avec la gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques et avec les contrôles mis en place par le MELCCFP pour encadrer la gestion des actions financées par le FECC. Le détail de ce qui appuie notre appréciation est présenté dans la section suivante.

TABLEAU 1 Application des recommandations¹

	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées	Paragr.
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion					
À titre de gestionnaire du Fonds, s'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert ² par l'ensemble des ministères et organismes.		MELCCFP			21 28-30
À titre de partenaire du Fonds, s'assurer d'obtenir l'approbation requise quant à la pertinence et au caractère raisonnable de leurs frais d'administration avant de les imputer au Fonds vert ² .		MELCCFP			21 28-30
S'assurer que les mécanismes visant une gestion rigoureuse du Fonds vert ² sont suffisants et appliqués ³ .	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.
Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux					
Exercer une gouvernance intégrée efficace afin de permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale pour la lutte contre les changements climatiques.		MELCCFP			22 25-27
S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC ⁴ .			MELCCFP		23 31-35

1. Les principales lacunes soulevées pour chacune des recommandations énoncées dans le tableau sont détaillées dans la section Renseignements additionnels.
2. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.
3. Compte tenu des changements engendrés par le projet de loi n° 44, le suivi de l'application de cette recommandation se poursuit par l'intermédiaire de la recommandation « S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC » du rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*.
4. Cette recommandation se retrouve également dans le sujet 2 puisque certaines lacunes sous-jacentes font référence aux contrôles de gestion des actions financées par le FECC et d'autres, à la reddition de comptes.

Ce qui appuie notre appréciation

Évaluation en cours de la structure de gouvernance intégrée

25 En juin 2022, nous avons observé que le MELCCFP n'avait pas opérationnalisé la structure de gouvernance qu'il avait mise en place dans l'objectif de l'appuyer dans la gouvernance intégrée de l'action climatique. Il n'avait notamment pas déterminé ses attentes et ses besoins quant aux chantiers thématiques intégrés à la structure afin d'assurer la coordination de la transition énergétique, de l'électrification des transports et de l'économie liée au développement des filières.

26 Le MELCCFP devait produire un état de situation au printemps 2023 concernant la structure de gouvernance, y compris la révision des mandats confiés aux comités et la détermination de ses attentes et de ses besoins par rapport aux trois chantiers thématiques. Cet état de situation devait alimenter les modifications à apporter à la gouvernance intégrée et permettre de mettre en œuvre une nouvelle structure pour septembre 2023, ce qui n'a pas été réalisé.

27 En octobre 2023, le ministère a commencé ses travaux pour produire l'état de situation afin de revoir la structure de sa gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques (constitution d'un comité de travail, consultation des ministères participant à la gouvernance).

Certains contrôles de gestion toujours pas appliqués

Frais d'administration imputés au FECC approuvés

28 Dans notre audit publié en novembre 2020, nous avons observé que les partenaires avaient imputé des frais d'administration au FECC, même s'ils n'avaient pas obtenu d'approbation pour le faire. Nous avons également relevé que le Conseil de gestion du Fonds vert, alors responsable de l'approbation des frais d'administration, considérait notamment que la pertinence et le caractère raisonnable des frais n'étaient pas démontrés.

29 À la suite de ce rapport, le MELCCFP a mis en place une directive et une procédure à cet égard, et s'est assuré qu'elles étaient respectées par les partenaires. Ainsi, depuis avril 2021, le ministère délivre des autorisations aux partenaires souhaitant imputer des frais d'administration au FECC, et également pour les actions sous sa responsabilité. De plus, les frais réellement imputés font l'objet d'une approbation ministérielle avant le dépôt des états financiers du FECC à l'Assemblée nationale.

30 Cependant, dans le cadre de nos travaux, pour deux actions sous la responsabilité du MELCCFP, nous avons relevé que le type de frais d'administration, préalablement approuvés, ne correspondait pas au type de frais réellement engagés. En effet, le MELCCFP a engagé des frais de gestion et de coordination, alors que ce sont des frais de réalisation des actions qui ont été approuvés. Nous jugeons que le ministère, à titre de responsable de la gestion du FECC, devrait faire preuve d'exemplarité et nous continuerons de porter une attention particulière aux frais d'administration imputés au Fonds.

Exigences du Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 non respectées

31 Près de trois ans après l'établissement des exigences énoncées dans le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, le MELCCFP n'applique toujours pas certains contrôles qu'il a lui-même prévus afin d'assurer une saine gestion du Fonds, d'uniformiser les pratiques d'affaires et d'assurer la performance des actions pour l'atteinte des cibles et des objectifs du Québec en matière de lutte contre les changements climatiques.

32 D'abord, le MELCCFP s'était engagé, dans son plan d'action, à établir les indicateurs et les cibles préalablement à la mise en œuvre des actions financées par le FECC, et ce, dès l'automne 2022. Pour 10 des 19 (53 %) actions financées par le FECC mises en œuvre depuis l'automne 2022, cet engagement n'a pas été respecté.

Importance d'une évaluation préalable à la mise en œuvre des actions

Une évaluation menée avant la mise en œuvre d'une action permet l'analyse des effets anticipés de cette action. Cette évaluation vise notamment à :

- améliorer la conception des actions ;
- appuyer les recommandations adressées aux décideurs en matière d'utilisation des ressources ;
- s'assurer d'obtenir toute l'information requise pour les suivis à assurer lors de la mise en œuvre des actions.

Cette évaluation préalable est nécessaire à la mesure de la performance, qui permet de suivre les activités et les processus, et de vérifier si les résultats obtenus (extrants et effets) sont en lien avec ce qui était attendu.

Source : Commissaire au développement durable d'après le *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation* du Secrétariat du Conseil du trésor.

33 L'ensemble des indicateurs et des cibles nécessaires à l'évaluation de la performance sont déterminés pour 58 actions financées par le FECC. Bien que l'exigence du cadre de gestion du MELCCFP prévoit que l'ensemble des indicateurs et des cibles soient déterminés préalablement à la mise en œuvre des actions, les indicateurs et les cibles ont été établis en moyenne six mois après le début de la mise en œuvre de ces 58 actions. Cette situation risque d'occasionner des enjeux relatifs à l'évaluation de la performance selon les bonnes pratiques en matière de gestion axée sur les résultats. Nous avons relevé la situation suivante, laquelle illustre un risque à l'égard de l'application des directives de quantification des émissions de GES.

34 À l'automne 2021, le MELCCFP a approuvé la mise en œuvre d'une action financée par le FECC visant l'atténuation des émissions de GES, conditionnellement à l'établissement de cibles conformes aux directives de quantification. Dans les faits :

- le cadre normatif de cette action, autorisé par le MELCCFP, ne permet finalement pas d'établir des cibles conformes aux directives puisque, selon le MELCCFP et le partenaire, le développement d'une méthode de calcul de réduction des émissions de GES conforme aux directives pour ce cadre normatif nécessiterait des efforts déraisonnables ;
- la non-conformité du calcul des réductions des émissions de GES aux directives de quantification ne permet pas d'assurer la fiabilité ni la comparabilité de la performance de l'action à l'égard des réductions des émissions de GES par rapport à la performance d'autres actions financées par le FECC visant également l'atténuation des émissions de GES ;
- plus de deux ans suivant la mise en œuvre de l'action et au moment de nos travaux, environ 430 millions de dollars étaient prévus être versés pour des projets réalisés au cours des années 2022-2023 et 2023-2024, bien que les cibles de réduction des émissions de GES ne soient toujours pas établies.

35 Enfin, le MELCCFP a pris du retard quant à l'élaboration des directives sur la reddition de comptes qu'il devait publier en décembre 2023, selon son plan d'action. Selon le ministère, en juillet 2023, il a décidé de reporter d'un an leur publication, compte tenu de l'intégration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques dans le PMO du Plan pour une économie verte 2030. Plus le ministère tarde à publier ces directives, plus il retarde l'obtention d'une information de qualité pour réaliser une reddition de comptes.

Évaluation de la performance et reddition de comptes des actions financées par le FECC

36 Pour atteindre, d'ici 2030, la cible de réduction d'au moins 37,5 % des émissions de GES par rapport au niveau de 1990 et pour devenir carboneutre d'ici 2050, le gouvernement mise principalement sur l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Ce plan se réalise au moyen d'un PMO dont les actions sont financées en grande partie par le FECC.

37 Selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, le MELCCFP doit privilégier une gestion axée sur les meilleurs résultats relativement à sa gestion du FECC afin d'assurer notamment le respect des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

38 Pour ce faire, il importe que le MELCCFP évalue la performance de chacune des actions financées par le FECC, en assurant le suivi de ces actions et de leurs effets cumulatifs sur l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Un suivi, comprenant des indicateurs adéquats, permet de déterminer les risques pouvant empêcher l'atteinte des cibles, d'ajuster les actions peu performantes et de déterminer les actions supplémentaires nécessaires pour atteindre les objectifs.

Indicateurs adéquats pour évaluer la performance

Il s'agit notamment des indicateurs de résultats permettant de mesurer le succès en matière d'efficacité et d'efficience.

Le terme *résultats* fait référence aux extrants des interventions (ex. : nombre d'outils développés pour favoriser l'adoption de pratiques de financement durable, nombre de personnes vulnérables protégées par les aménagements), soit les résultats opérationnels, ainsi qu'aux effets visés des activités et initiatives mises en œuvre (ex. : tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone [t éq. CO₂] d'émissions de GES sur une base annuelle, pourcentage d'utilisation du bois dans la construction non résidentielle de quatre étages et moins).

Source : Commissaire au développement durable d'après le *Glossaire des termes usuels en mesure de performance et en évaluation* et le *Glossaire des indicateurs* du Secrétariat du Conseil du trésor.

39 La *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* prévoit également que le MELCCFP gère le FECC de manière transparente, ce qui est essentiel afin de permettre une prise de décisions éclairées de la part des décideurs et de maintenir la confiance de la population. Il importe donc que le ministère diffuse une information de qualité (ex. : information fiable, comparable, compréhensible) sur la performance des activités du FECC pour démontrer qu'il s'est acquitté adéquatement de ses responsabilités à l'égard de la gestion du Fonds.

40 En vertu des lois applicables, le MELCCFP doit produire chaque année des documents fournissant de l'information sur la lutte contre les changements climatiques.

Documents devant être produits par le MELCCFP

Selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, le MELCCFP doit produire annuellement les données financières du FECC et la liste des mesures financées par celui-ci dans une rubrique spéciale de son rapport annuel de gestion.

Selon la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MELCCFP doit publier annuellement un bilan exhaustif des mesures mises en œuvre relativement à la réduction des émissions de GES et à la lutte contre les changements climatiques.

Quelle est notre appréciation de l'application des recommandations ?

41 Le MELCCFP a mis en œuvre des actions qui ont permis de corriger certaines lacunes soulevées dans le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion* (publié en novembre 2020) et dans le rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux* (publié en juin 2022).

Lacunes corrigées

Reddition de comptes	<ul style="list-style-type: none">■ L'information à l'égard des actions financées par le FECC est moins dispersée (ex. : tableau de bord de l'action climatique du gouvernement du Québec, suivi des actions du PMO du Plan pour une économie verte 2030).■ Les états financiers audités par le Vérificateur général sont publiés annuellement depuis l'exercice 2021-2022.■ Le MELCCFP publie la liste des aides financières par bénéficiaire depuis juin 2022.
Évaluation de la performance	<ul style="list-style-type: none">■ Les actions en cours et financées par le FECC ont minimalement un indicateur et une cible d'établis.■ Lorsque des actions s'appuient sur une vision à long terme, des cibles intermédiaires sont généralement déterminées.■ Le MELCCFP s'est doté de lignes directrices afin de réviser les cibles des actions à la suite d'une augmentation budgétaire de 10 % ou plus.■ Pour améliorer l'évaluation de la performance, le ministère a élaboré une méthode qu'il applique depuis l'automne 2022, pour l'année financière terminée le 31 mars 2022.

42 Bien que certaines lacunes aient été corrigées, nous jugeons que des efforts sont toujours nécessaires pour assurer la correction d'autres lacunes que nous avons soulevées. De plus, lors de nos travaux, nous n'avons pas relevé d'engagements du MELCCFP pour permettre la correction des lacunes. Nous jugeons donc que les progrès sont insatisfaisants pour les trois recommandations puisqu'il y a un risque que les lacunes suivantes ne soient pas corrigées d'ici notre prochain suivi prévu en juin 2025.

Lacunes dont nous jugeons que la correction n'est pas assurée d'ici juin 2025

Reddition de comptes

- Les données suivantes doivent être bonifiées afin d'apprécier la performance du FECC :
 - Le MELCCFP ne publie pas une information financière complète et de manière utile afin de permettre aux utilisateurs d'apprécier la performance du FECC.
 - À l'égard des émissions de GES réduites ou évitées, des précisions sont nécessaires afin que les utilisateurs puissent apprécier la fiabilité et la comparabilité de l'information présentée.
 - Bien que des justifications soient désormais présentées dans certaines situations, l'information pour apprécier les écarts entre les résultats obtenus et les objectifs à atteindre, afin d'évaluer si les cibles seront atteintes à leur échéance, est parfois manquante.

Évaluation de la performance

- L'ensemble des indicateurs et des cibles adéquats ne sont toujours pas déterminés. En fait, les indicateurs et les cibles établis servent principalement à mesurer les extrants des actions. Comme nous l'avons mentionné au MELCCFP, à eux seuls, ces indicateurs sont insuffisants pour mesurer les effets des actions.
 - Pour les actions du PACC 2013-2020 qui se sont poursuivies dans le PMO, et dont la révision a été réalisée par le MELCCFP, ce dernier n'a pas documenté en quoi les modifications apportées permettront d'améliorer la performance des actions.
-

43 Le tableau 2 montre notre appréciation relativement aux recommandations en lien avec l'évaluation de la performance des actions financées par le FECC ainsi que celles en lien avec la reddition de comptes du FECC. Le détail de ce qui appuie notre appréciation est présenté dans la section suivante.

TABLEAU 2 Application des recommandations¹

	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées	Paragr.
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion					
Diffuser, en temps opportun, une information de qualité sur le Fonds vert ² , notamment à l'égard de sa performance ³ .	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.
Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux					
S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC ⁴ .			MELCCFP		41-42 46-63
Réaliser un suivi de la performance des actions financées par le FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.			MELCCFP		41-42 64-67
Évaluer la performance des actions du PMO et démontrer leur contribution à l'atteinte des objectifs et des cibles du Plan pour une économie verte 2030.			MELCCFP		42 68-69

1. Les principales lacunes soulevées pour chacune des recommandations énoncées dans le tableau sont détaillées dans la section Renseignements additionnels.
2. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.
3. Des lacunes sous-jacentes à cette recommandation, en lien avec la qualité de la reddition de comptes, sont réitérées dans le rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*. Pour cette raison, notre appréciation a été combinée à celle de la recommandation « S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC ». En juin 2025, nous ferons le suivi des lacunes sous-jacentes à ces deux recommandations.
4. Cette recommandation se retrouve également dans le sujet 1 puisque certaines lacunes sous-jacentes font référence aux contrôles de gestion des actions financées par le FECC et d'autres, à la reddition de comptes.

44 Au cours de nos travaux, une incompréhension s'est installée avec le MELCCFP concernant la nature des travaux que nous effectuons lors d'un suivi. Le ministère nous a notamment demandé d'effectuer une recherche de comparables à l'échelle gouvernementale au Québec, au Canada ou ailleurs dans le monde à l'égard de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes pour appuyer notre appréciation.

45 À cet égard, il importe de préciser que les présents travaux ne constituent pas un nouvel audit de performance. Dans ce contexte, nous sommes d'avis qu'il n'y avait pas lieu d'effectuer de recherche de comparables. Dans le cadre de ce suivi, l'objectif est de nous assurer que le MELCCFP met en œuvre les actions nécessaires pour que les lacunes relevées lors des audits de performance soient effectivement corrigées dans un délai raisonnable, comme prévu dans son plan d'action.

Ce qui appuie notre appréciation

Reddition de comptes : bonification nécessaire des données publiées pour apprécier la performance du FECC

46 Dans notre rapport d'audit *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, publié en novembre 2020, nous avons observé qu'il était difficile d'apprécier la performance du Fonds, notamment puisque l'information nécessaire était dispersée, incomplète ou présentée de manière peu utile dans plusieurs cas, particulièrement l'information qui concerne la réduction des émissions de GES.

47 Lors de nos travaux ayant mené à la publication du rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*, le MELCCFP prévoyait publier un premier bilan complet, incluant la performance des actions, à l'automne 2023. Dans son plan d'action, il s'est également engagé à publier un tableau de bord, de façon complémentaire au bilan.

48 Le ministère a publié le bilan de l'action climatique et le tableau de bord à l'automne 2022 et à l'automne 2023, comme il s'y était engagé dans son plan d'action. D'autres outils de diffusion peuvent également être consultés, par exemple le suivi des actions et les données ouvertes. Bien que ces outils permettent une information moins dispersée, l'appréciation de la performance du FECC demeure difficile, comme cela est expliqué dans les sous-sections suivantes.

Historique des données financières : incomplet et présenté de façon peu utile

49 En novembre 2020, le Conseil de gestion du Fonds vert publiait les comptes du Fonds vert qui présentaient pour chaque action le budget, la dépense de l'année courante, la dépense cumulée et les résultats. Par ailleurs, nous avons mentionné au MELCCFP que des explications quant aux budgets et aux dépenses constitueraient une information pertinente pour analyser les écarts entre les objectifs des différentes actions et les émissions de GES réellement réduites ou évitées.

50 Pour corriger les lacunes, le MELCCFP s'était initialement engagé à publier annuellement un tableau-synthèse à partir de septembre 2021, pour l'exercice se terminant le 31 mars 2021. Ce tableau-synthèse devait présenter les sommes budgétées, les dépenses réelles et les écarts soulevés. Par la suite, le ministère devait plutôt intégrer cette information directement dans le tableau de bord, de façon complémentaire au bilan de l'action climatique.

51 Au moment de nos travaux :

- le tableau de bord présentait uniquement l'information financière par action pour l'exercice en cours ;
- le bilan de l'action climatique publié à l'automne 2023 ne présentait aucune information financière par action ;
- seul le tableau-synthèse à l'égard de l'exercice se terminant le 31 mars 2023 était disponible ;
- le MELCCFP publiait de l'information dans les données ouvertes, qui comprennent plusieurs fichiers pour chaque période de publication, depuis le semestre se terminant le 30 septembre 2022.

52 Cette information n'est pas présentée aux utilisateurs de manière utile afin de leur permettre d'apprécier réellement la performance des actions. En fait, lorsqu'un utilisateur consulte le suivi des actions pour voir les résultats obtenus quant aux cibles déterminées, l'information financière complète ne lui est pas présentée. Par exemple, pour obtenir les dépenses totales réelles d'une action et suivre l'évolution des budgets, il faut rassembler l'information accessible dans divers documents.

Présentation utile de l'information financière

Il est essentiel que les utilisateurs puissent comprendre la performance et se faire une idée raisonnable de la situation ou tirer des conclusions raisonnables sur celle-ci. Il est notamment important d'établir un lien entre l'information financière et l'information non financière pour montrer aux utilisateurs comment les ressources confiées ont été utilisées et quels ont été les résultats obtenus.

Source : Commissaire au développement durable d'après les *Énoncés de pratiques recommandées du secteur public* de l'Ordre des comptables professionnels agréés du Québec.

Précisions nécessaires à l'égard des données relatives à la réduction ou à l'évitement des émissions de GES

53 En 2020, dans notre rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, nous avons observé qu'une part importante des résultats publiés relativement à la réduction des émissions de GES n'avaient pas été vérifiés, et que l'information publiée ne permettait pas de déterminer dans quelle mesure ces limitations ont un impact sur l'information concernant la réduction des émissions de GES.

54 Depuis l'entrée en vigueur du Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, les exigences à cet égard ne sont pas les mêmes pour l'ensemble des actions financées par le FECC :

- Pour les actions du PACC 2013-2020 toujours soumises au Cadre de gestion du Fonds vert, les déclarations de réduction des émissions de GES doivent faire l'objet d'une validation et d'une vérification par une tierce partie, ou par un ministère ou un organisme qui en détient les compétences.
- Pour les actions soumises au Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, la fréquence de vérification des déclarations de réduction des émissions de GES est précisée dans les directives de quantification des émissions de GES.

55 Dans le cadre de nos travaux, nous avons observé que l'information publiée à l'égard des réductions des émissions de GES ne permet pas aux utilisateurs :

- de déterminer la portion de la réduction des émissions de GES déclarée qui a fait l'objet d'une vérification par une tierce partie ;
- de distinguer la méthode de calcul qui a été appliquée pour chacune des actions afin de déterminer les émissions de GES réellement réduites ou évitées.

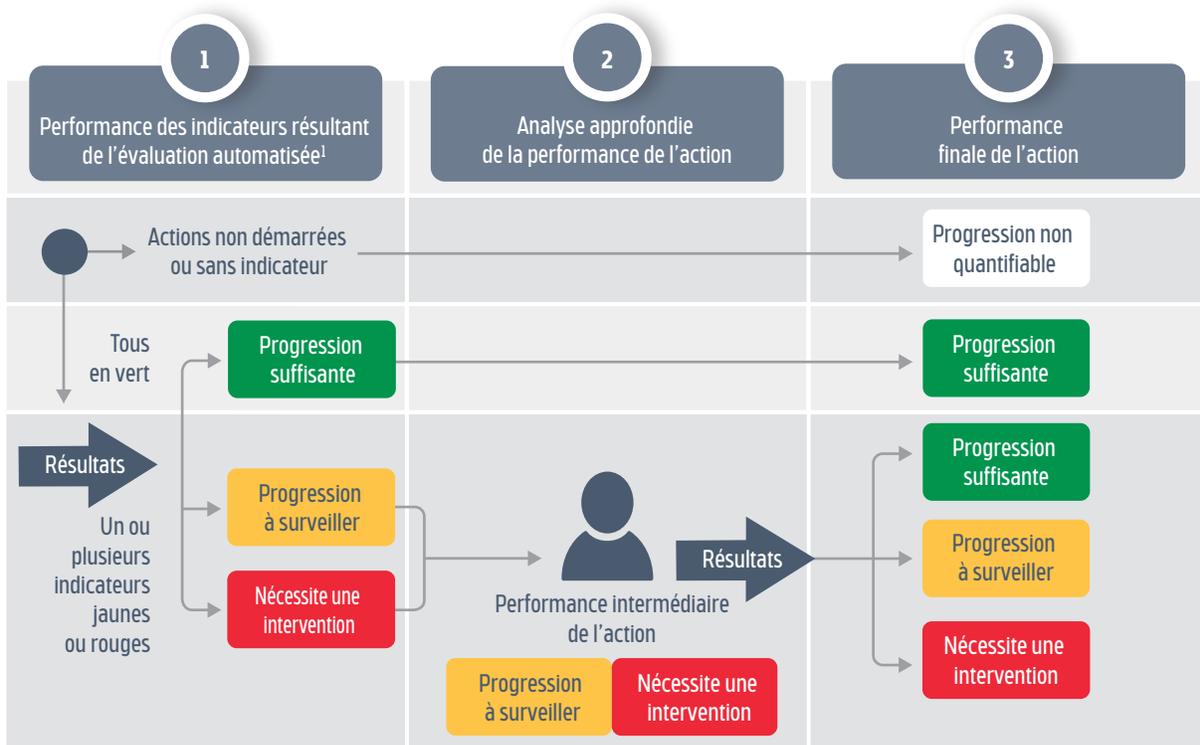
56 Dans ces circonstances, le MELCCFP n'informe plus les utilisateurs des limitations quant à l'information diffusée relativement aux émissions de GES réduites ou évitées. Ainsi, il n'est pas possible d'apprécier dans quelle mesure cette information est fiable et comparable.

Justification nécessaire de certains écarts entre les résultats et le degré d'atteinte des cibles

57 En novembre 2020, nous avons notamment mentionné que, dans le bilan 2017-2018, les écarts entre les résultats présentés et les cibles n'étaient pas analysés, et que les commentaires publiés n'étaient pas suffisants pour évaluer si les cibles seraient atteintes à leur échéance. Dans notre rapport de juin 2022, nous avons réitéré ces lacunes à l'égard du bilan combiné des trois dernières années du PACC 2013-2020, qui était toujours en cours d'élaboration au moment de notre audit.

58 Pour corriger ces lacunes, le MELCCFP avait notamment prévu élaborer et mettre en œuvre une méthode d'évaluation de la performance pour l'automne 2022. Cet engagement a été respecté. La figure 2 présente la méthode d'évaluation de la performance des actions du PMO du Plan pour une économie verte 2030, basée particulièrement sur le pourcentage d'atteinte de la cible et sur le pourcentage de temps écoulé depuis le lancement de l'action.

FIGURE 2 Méthode d'évaluation de la performance des actions du PMO du Plan pour une économie verte 2030



1. Le niveau de performance est déterminé principalement au regard du pourcentage d'atteinte de la cible par rapport au pourcentage de temps écoulé depuis le lancement de l'action.

Source : Commissaire au développement durable d'après des documents du MELCCFP.

59 Le MELCCFP avait également prévu que les résultats de cette évaluation pourraient constituer un intrant pour l'information dont il allait rendre compte dans ses outils de diffusion.

60 Dans le bilan, le ministère présente l'évaluation de la performance globale des actions du PMO, et ce, pour chacune des finalités (atténuation, adaptation, soutien à la transition). Le niveau de performance final de chaque action est également disponible en annexe du bilan. Cependant, comme nous l'avons mentionné en novembre 2020, les justifications qui accompagnent le niveau de performance présenté par le MELCCFP ne permettent pas d'évaluer si les cibles seront atteintes dans les délais prévus. En fait, les commentaires portent, par exemple, sur les programmes lancés et sur les règlements adoptés.

61 Nos travaux nous ont permis d'observer que le ministère prévoit publier une explication de la progression des actions dans le suivi des actions, lorsqu'une intervention est requise (couleur attribuée par le MELCCFP : rouge) ou lorsque la progression de l'action est à surveiller (couleur attribuée par le MELCCFP : jaune).

62 Après avoir réalisé une analyse, le MELCCFP peut décider d'attribuer une performance finale de l'action satisfaisante (couleur attribuée par le MELCCFP : vert) dans certaines situations, et ce, même si le pourcentage d'atteinte de la cible et le pourcentage de temps écoulé depuis le lancement de l'action ne sont pas satisfaisants. Bien que cette décision puisse être justifiée, cette situation peut engendrer une incohérence avec les résultats des indicateurs publiés. Dans ces circonstances, le ministère ne prévoit pas la publication d'une explication de la performance.

63 Enfin, puisque la méthode d'évaluation de la performance du MELCCFP s'appuie notamment sur le pourcentage d'atteinte des cibles, l'information nécessaire pour apprécier la performance est incomplète puisque des indicateurs d'effets ou des cibles restent à déterminer, comme il est mentionné dans la section suivante.

Évaluation de la performance : des indicateurs d'effets ou des cibles qui restent à déterminer

64 En juin 2022, nous avons relevé que le MELCCFP n'était pas en mesure d'évaluer la performance de toutes les actions en cours et financées par le FECC puisqu'elles n'avaient pas d'indicateurs ou avaient des indicateurs inadéquats. Dans son plan d'action, le MELCCFP s'était engagé à corriger cette lacune à compter de l'automne 2022.

65 Au moment de nos travaux, les indicateurs et les cibles établis servaient principalement à mesurer les extrants des actions. Comme nous l'avons mentionné au MELCCFP dans notre rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*, à eux seuls, ces indicateurs sont insuffisants pour mesurer les effets des actions.

Indicateurs et cibles pour mesurer les effets

Selon le cadre de gestion élaboré par le MELCCFP, la mise en œuvre des actions découlant du PMO doit respecter les bonnes pratiques en matière d'évaluation des résultats. Ces dernières stipulent notamment que les objectifs, mesurés à l'aide d'indicateurs et de cibles, devraient préciser la quantité ou le seuil minimal d'effets que l'action devra produire pour être considérée comme efficace.

Source : Commissaire au développement durable d'après le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 du MELCCFP et le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière* du Secrétariat du Conseil du trésor.

66 Au moment de nos travaux, 59 actions en cours et financées par le FECC n'avaient toujours pas d'indicateurs ou de cibles pour mesurer leurs effets. Étant donné la nature des actions, nous avons évalué que 52 de ces actions nécessiteraient effectivement de tels indicateurs et cibles. Plus de 2,7 milliards de dollars sont prévus pour ces 52 actions d'ici 2028. Dans ces circonstances, le MELCCFP n'assure pas l'évaluation de la performance de près de la moitié des actions en cours et financées par le FECC conformément aux bonnes pratiques en matière de gestion axée sur les résultats.

67 Plus particulièrement à l'égard des actions en cours et financées par le FECC qui visent l'atténuation des émissions de GES, le MELCCFP s'était engagé à ce qu'en septembre 2023, 90 % d'entre elles aient une cible conforme aux directives de quantification des émissions de GES lorsqu'elle est quantifiable. Au moment de nos travaux, ce taux était de près de 60 %.

Évaluation de la performance : contribution toujours manquante d'actions révisées du PACC 2013-2020 et poursuivies dans le PMO

68 Dans notre rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*, nous avons observé que 84 actions du PACC 2013-2020, représentant plus de 5,4 milliards de dollars de dépenses prévues, s'étaient poursuivies dans le PMO sans que leur performance ait été préalablement évaluée. Le MELCCFP s'est engagé à réviser l'ensemble de ces actions au plus tard le 31 mars 2024. Au moment de nos travaux, il avait révisé près de 75 % de ces actions, qui représentaient un peu plus de 90 % des dépenses prévues.

69 Nous avons analysé neuf actions révisées par le MELCCFP, qui représentaient, au moment de nos travaux, plus de la majorité des dépenses prévues pour les actions révisées. Nous voulions évaluer si, pour chacune d'elles, les analyses effectuées, les critères utilisés et les conclusions étaient suffisamment documentés, notamment à l'égard de leur performance antérieure. Nous voulions ainsi observer dans quelle mesure les changements apportés amélioreraient la performance de ces actions en vue d'atteindre les objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Nos travaux ne nous ont pas permis de repérer ces informations dans la documentation fournie par le MELCCFP.

Gestion des programmes d'aide financière par les partenaires du FECC

70 L'échéance que s'est donnée le Québec pour atteindre son objectif de réduire de 37,5 % les émissions de GES par rapport à leur niveau de 1990, soit 2030, arrive à grands pas. Les partenaires doivent donc sélectionner les meilleurs projets et s'assurer que chacun d'eux contribue significativement à l'atteinte de cet objectif.

71 De plus, compte tenu de l'importance des aides financières attribuées chaque année par les partenaires pour la mise en œuvre d'actions du PACC 2013-2020 et du PMO du Plan pour une économie verte 2030, il est essentiel qu'ils gèrent ces dernières de façon efficace et efficiente. Pour ce faire, les partenaires doivent notamment faire un suivi rigoureux des projets pour s'assurer que l'aide financière versée est conforme au cadre normatif du programme, mais également pour leur permettre d'évaluer les résultats.

Quelle est notre appréciation de l'application des recommandations ?

72 Pour les trois programmes audités en novembre 2020, tant le MELCCFP que le MTMD ont bonifié leurs outils afin d'améliorer le suivi des projets financés par le FECC. La recommandation « Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert » présente soit des progrès satisfaisants, ou est jugée appliquée.

73 Le MTMD présente également des progrès satisfaisants à l'égard de la prise en compte de la performance attendue des projets relativement à l'objectif de réduction des émissions de GES. Malgré les retards observés, le MTMD prévoyait, au moment de nos travaux, effectuer les ajustements requis afin que les fonds du FECC soient alloués aux projets les plus performants en matière de réduction des émissions de GES, selon la méthode de calcul qu'il a établie.

74 Pour sa part, le MELCCFP n'a pas respecté l'engagement qu'il avait pris à l'égard du Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC). Pour cette raison, nous jugeons que la recommandation « Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES » pour le MELCCFP est non appliquée.

75 Le tableau 3 montre notre appréciation relativement aux recommandations en lien avec la gestion des programmes d'aide financière par les partenaires du FECC. Le détail de ce qui appuie notre appréciation est présenté dans la section suivante.

TABLEAU 3 Application des recommandations¹

	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées	Paragr.
		Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants		
Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion					
Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES.					
■ Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage				MELCCFP	74, 77-80
■ Programme d'aide au développement du transport collectif		MTMD			73, 81-83
Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert ² .					
■ Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage				MELCCFP	72, 85-88
■ Programme d'aide au développement du transport collectif		MTMD			72, 89-90
■ Programme ÉcoPerformance	MELCCFP				72, 91-94

1. Les principales lacunes soulevées pour chacune des recommandations énoncées dans le tableau sont détaillées dans la section Renseignements additionnels.

2. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Ce qui appuie notre appréciation

Performance attendue des projets relativement à l'objectif de réduction des émissions de GES pas toujours considérée dans l'attribution des aides financières

76 Dans le rapport d'audit de novembre 2020, nous avons observé, pour les programmes audités, que le MELCCFP et le MTMD ne tenaient pas compte, lors de l'attribution de l'aide financière par le FECC, de la performance attendue des projets quant à l'objectif de réduction des émissions de GES. Ils ne cherchaient donc pas à sélectionner les projets qui permettraient une plus grande réduction des émissions de GES au meilleur coût.

Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) (MELCCFP)

77 L'aide financière du PTMOBC est calculée en fonction d'un pourcentage des dépenses admissibles jusqu'à un maximum déterminé principalement par la quantité de matières organiques à traiter. Ainsi, si un projet permet de réduire la quantité de matières organiques et respecte les exigences du cadre normatif, l'aide financière est octroyée sans égard à la quantité prévue d'émissions de GES réduites.

78 En novembre 2020, nous avons mentionné que le PTMOBC était financé principalement par le secteur des matières résiduelles et, en partie, par le secteur des changements climatiques. Or, le principal objectif du secteur des changements climatiques, qui finançait en partie ce programme, était, et est toujours, de réduire les émissions de GES. Dans son plan d'action, le MELCCFP ne prévoyait pas de financement dans le Plan pour une économie verte 2030, sa politique-cadre sur les changements climatiques, pour le PTMOBC. Pour les nouveaux projets qui seraient financés par les redevances sur les matières résiduelles, le financement serait accordé en fonction des paramètres prévus dans le PTMOBC. Plus de trois ans après notre audit de novembre 2020, un nouveau projet, pourtant admissible au PTMOBC, a été financé en quasi-totalité par le FECC.

79 Le projet de traitement des matières organiques par compostage ouvert financé par le FECC engendre un faible potentiel de réduction des émissions de GES, principalement en raison de la faible quantité de matières organiques prévues être traitées par celui-ci. En fait, pour ce projet financé en quasi-totalité par le FECC, l'aide financière accordée est supérieure à ce que le PTMOBC aurait permis selon son cadre normatif, étant donné que l'aide financière du PTMOBC est déterminée en fonction de la quantité de matières organiques prévues être traitées. Ainsi, le coût de l'aide financière par t éq. CO₂ de ce projet financé par le FECC est plus élevé que pour la moyenne des projets par compostage ouvert financés par le PTMOBC (tableau 4).

TABLEAU 4 Comparaison du coût de l'aide financière par t éq. CO₂ de la moyenne des projets de traitement des matières organiques par compostage ouvert financés par le PTMOBC à celui du projet financé par le FECC

	Moyenne des projets de compostage ouvert financés par le PTMOBC ¹	Projet de compostage ouvert financé par le FECC
Coût du projet (M\$)	6,631	2,409
Aide financière (M\$)	2,181	2,400
Part de financement du projet	32 %	99,6 %
Quantité de matières organiques traitées par année (tonnes métriques)	8 106	1 000
Prévision de réduction des émissions de GES par année (t éq. CO ₂)	1 875	500
Coût du projet sur un horizon de 20 ans² (\$ / t éq. CO₂)	15	225
Coût de l'aide financière sur un horizon de 20 ans² (\$ / t éq. CO₂)	111	225

1. L'information détaillée des projets constituant la moyenne des projets de traitement des matières organiques par compostage ouvert est présentée dans la section Renseignements additionnels.

2. Selon le MELCCFP, les objectifs environnementaux sont calculés sur une période de 20 ans.

80 Nous invitons le MELCCFP à respecter ses engagements à l'égard du PTMOBC, notamment de financer les projets admissibles, conformément au cadre normatif du programme, avec les fonds destinés au secteur des matières résiduelles.

Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) (MTMD)

81 Selon son plan d'action, le MTMD avait prévu, à partir de l'automne 2022, prendre en compte les réductions des émissions de GES dans la sélection des projets et le calcul des aides financières lorsque le financement provient du FECC. Les modalités du PADTC, renouvelé en juin 2022, prévoient que :

- le MTMD détermine, pour chaque bénéficiaire, les réductions d'émissions annuelles de GES projetées ;
- l'aide financière octroyée est modulée en fonction de ces projections afin d'offrir une aide financière plus importante aux organismes ayant les réductions d'émissions de GES les plus significatives.

82 À l'automne 2021, le MTMD a finalisé l'élaboration d'une méthode de calcul des réductions des émissions de GES afin de déterminer la contribution potentielle de chacun des projets à l'atteinte de l'objectif du programme. Cette méthode devait servir à répartir les sommes entre le FECC et le Fonds des réseaux de transport terrestre, selon la performance attendue relativement à la réduction des émissions de GES. Le ministère a tardé à répartir les sommes entre ces deux fonds puisque, avant l'automne 2023, la non-conformité de sa méthode de calcul aux directives de quantification des émissions de GES faisait en sorte qu'il n'était pas autorisé à imputer des dépenses au FECC.

83 Au moment de nos travaux, le MTMD avait commencé cette répartition et il prévoyait effectuer les ajustements requis afin que les fonds du FECC soient alloués aux projets les plus performants.

Amélioration du suivi des projets des trois programmes audités

84 Dans le rapport d'audit de novembre 2020, nous avons observé, pour les programmes audités, que le suivi des projets réalisé par les partenaires présentait des lacunes, ce qui pouvait mener à une surévaluation de l'aide financière versée ou nuire à l'évaluation des résultats.

Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) (MELCCFP)

85 Étant donné que le PTMOBC finance des projets à partir de la construction des installations jusqu'à la cinquième année de leur exploitation, le suivi s'échelonne sur une longue période, et peut facilement aller au-delà de 10 ans. Ainsi, les derniers projets financés par le FECC ont été approuvés avant le 31 mars 2021, et un suivi est nécessaire jusqu'à la fin de ceux-ci.

86 Dans l'objectif d'effectuer un suivi rigoureux des projets, le MELCCFP s'est engagé à bonifier ses outils afin de limiter les retards dans la transmission de la reddition de comptes annuelle par les bénéficiaires, laquelle comprend les déclarations de réduction des émissions de GES.

87 Le MELCCFP s'est doté d'un tableau de bord qu'il alimente régulièrement afin de limiter les retards dans la remise de la reddition de comptes annuelle par les bénéficiaires. Nous avons observé une amélioration dans les retards de transmission des redditions de comptes annuelles. Toutefois, au moment de la reddition de comptes annuelle de 2022-2023 pour le FECC, les déclarations de réduction des émissions de GES étaient en retard pour près de 30 % des projets.

88 Pendant nos travaux, le ministère a apporté de nouvelles modifications à son tableau de bord pour avoir un portrait rapide des retards dans la production de la reddition de comptes annuelle ainsi que des résultats réels liés à la réduction des émissions de GES par rapport aux cibles fixées dans les conventions d'aide financière. Nous jugeons que ces modifications devraient permettre la correction des lacunes.

Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) (MTMD)

89 Depuis novembre 2021, les bénéficiaires du PADTC ont l'obligation de signer une convention d'aide financière avec le MTMD. Cela les engage à respecter le cadre normatif du programme, notamment en ce qui a trait au suivi des projets. La signature de la convention d'aide financière est l'une des conditions du premier versement dans le cadre normatif 2021-2022, et l'une des conditions du deuxième versement dans le cadre normatif 2022-2025.

90 Au début de nos travaux, le MTMD n'était pas en mesure de suivre le respect des échéances relatives à la reddition de comptes obtenue des bénéficiaires du programme. Pour donner suite aux discussions que nous avons eues dans le cadre de nos travaux à l'égard des informations manquantes dans l'outil de suivi des projets du MTMD, ce dernier a préparé un document de suivi temporaire, qui lui a permis de constater que des retards importants en ce qui concerne la reddition de comptes ont pu nuire à l'évaluation de la performance des projets et du PADTC pour l'année 2021-2022. Le MTMD prévoit bonifier son outil au début de l'année financière 2024-2025 afin de faire le suivi des échéances des projets, et ce, pour l'ensemble des programmes dont il a la responsabilité. Nous jugeons que la bonification de son outil devrait permettre la correction des lacunes.

Programme ÉcoPerformance (MELCCFP)

91 Lors de l'audit initial en novembre 2020, nous avons relevé que le MELCCFP ne validait que sommairement l'admissibilité des dépenses prévues pour les projets. Une analyse plus poussée pouvait amener à détecter des dépenses non admissibles et, par conséquent, avoir un impact direct sur le calcul de l'aide financière accordée.

92 D'abord, le MELCCFP a mis en place un nouveau processus pour analyser et documenter l'admissibilité des dépenses prévues lorsqu'un enjeu potentiel relatif au choix de la méthode de calcul de l'aide financière est détecté, en plus de faire une validation des factures préalablement au dernier versement de l'aide financière. Une vérification annuelle de l'application adéquate du processus est également réalisée.

93 Dans tous les dossiers que nous avons vérifiés et pour lesquels un risque a été identifié, les dépenses déclarées ont fait l'objet d'une analyse et celle-ci était documentée. Nous avons également observé que la validation des factures était réalisée et que, lorsque cela était requis, le montant de l'aide financière initialement octroyée était ajusté.

94 Enfin, pour favoriser le caractère raisonnable des frais d'administration déclarés, le maximum de frais pouvant être réclamés par le bénéficiaire a été réduit de 15 à 5% en octobre 2023, soit depuis l'entrée en vigueur de la dernière mise à jour du cadre normatif du programme. Quant à la nature des frais qui sont jugés admissibles, le MELCCFP a apporté des précisions dans le guide du participant au programme qu'il a publié à l'hiver 2024.

Calcul de l'aide financière

L'aide financière accordée est calculée sur la base du plus petit résultat des trois méthodes de calcul suivantes :

- un coût par tonne d'émissions de GES réduites ;
- un pourcentage des dépenses admissibles ;
- un montant lié à la période de récupération de l'investissement.

Transition énergétique au Québec

95 La production et la consommation d'énergie représentent environ 70 % des émissions de GES du Québec : il s'agit donc d'un enjeu important dans la lutte contre les changements climatiques.

96 Afin d'être un chef de file nord-américain dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique, le gouvernement du Québec avait rendu publique, en 2016, sa politique de transition énergétique, la Politique énergétique 2030. Cette politique constituait l'une des assises sur lesquelles le gouvernement s'appuyait pour atteindre sa cible de réduction des émissions de GES de 37,5 % sous le niveau de 1990 d'ici 2030. En effet, à elles seules, les cinq cibles de la politique visaient une réduction de l'équivalent de 18 % des émissions de GES du Québec par rapport à leur niveau de 1990.

Cibles gouvernementales en matière énergétique à l'horizon 2030

1. Améliorer de 15 % l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée
2. Réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés
3. Éliminer l'utilisation du charbon thermique
4. Augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables
5. Augmenter de 50 % la production de bioénergie

97 En juin 2022, le MERN a mis fin à la Politique énergétique 2030. Au même moment, il a intégré les cinq cibles de la politique dans le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques.

98 Un suivi régulier et adéquat de la mise en œuvre du plan directeur est nécessaire pour s'assurer de l'efficacité des mesures déployées. Un tel suivi permet également de déterminer les risques pouvant empêcher l'atteinte des cibles et d'apporter les ajustements nécessaires aux mesures en place pour s'assurer de les atteindre. Ce suivi devrait ultimement permettre de diffuser en temps opportun une information de qualité afin de contribuer à la réflexion des parlementaires sur la manière dont la transition énergétique évolue.

99 Les dispositions du projet de loi n° 41, sanctionné en mars 2024, visent notamment à intégrer, dans un plan unifié, les mesures du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et celles du PMO du Plan pour une économie verte 2030. Au moment de nos travaux, les cinq cibles gouvernementales en matière énergétique étaient toujours en vigueur. Nous suivrons l'évolution de la situation lors de notre prochain suivi de l'application des recommandations prévu en juin 2025.

Quelle est notre appréciation de l'application des recommandations ?

100 En ce qui concerne la recommandation « Exercer une gouvernance qui assure la cohérence et la synergie des interventions gouvernementales et maximise leur impact en matière de transition énergétique », des retards dans la mise en place des actions prévues pour corriger les lacunes ont été observés. Compte tenu du contexte particulier découlant des changements de responsabilités depuis notre audit de juin 2022, nous jugeons que cette recommandation présente des progrès satisfaisants. Nous encourageons le MELCCFP à poursuivre ses efforts afin de corriger les lacunes d'ici juin 2025, et ce, pour favoriser la cohérence et la synergie de l'action gouvernementale à l'égard de la transition énergétique.

101 Cependant, les divers changements apportés à la gouvernance de la transition énergétique ne peuvent justifier à eux seuls les retards constatés dans la mise en œuvre des actions pour l'application des trois autres recommandations, dont les progrès sont jugés insatisfaisants.

102 Le tableau 5 montre notre appréciation relativement aux recommandations du rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*. Le détail de ce qui appuie notre appréciation est présenté dans la section suivante.

TABLEAU 5 Application des recommandations¹

	En cours d'application		Non appliquées	Paragr.
	Appliquées	Progrès satisfaisants		
Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre				
Exercer une gouvernance qui assure la cohérence et la synergie des interventions gouvernementales et maximise leur impact en matière de transition énergétique.		MELCCFP		100 103-105
Évaluer régulièrement les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030 et apporter les ajustements nécessaires pour assurer leur atteinte à l'horizon 2030.			MELCCFP	101 106-109
Suivre la progression des résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur et apporter des ajustements si requis.			MELCCFP	101 106-109
Fournir une reddition de comptes publique de qualité afin d'informer adéquatement sur les enjeux liés à la transition énergétique et de soutenir la prise de décisions.			MELCCFP	101 110-112

1. Les principales lacunes soulevées pour chacune des recommandations énoncées dans le tableau sont détaillées dans la section Renseignements additionnels.

Ce qui appuie notre appréciation

Gouvernance intégrée : des modalités qui restent à déterminer

103 Dans le rapport d'audit, à l'égard de la gouvernance intégrée de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques, nous avons observé que les interventions du Comité interministériel sur la transition énergétique n'étaient pas maximisées, ce qui ne favorisait pas la cohérence et la synergie de l'action gouvernementale.

104 Selon son plan d'action, le MELCCFP devait déposer, à l'automne 2023, un cadre de gouvernance pour les comités, soit le nouveau comité des sous-ministres à créer en matière de transition énergétique ainsi que le Comité interministériel sur la transition énergétique déjà existant. Cela visait notamment à améliorer la mise en œuvre du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et sa reddition de comptes.

105 Selon le MELCCFP, la gouvernance de la transition énergétique s'effectue finalement en partie par le comité des sous-ministres déjà en place dans sa structure de gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques. Cependant, au moment de nos travaux, le ministère n'avait toujours pas déposé le cadre de gouvernance prévu dans son plan d'action à l'égard de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques.

Atteinte toujours incertaine des cinq cibles gouvernementales en matière énergétique

106 Dans le rapport d'audit, nous avons observé que les progrès n'étaient pas évalués en vue de l'atteinte des cinq cibles en matière énergétique à l'horizon 2030. En fait, l'évaluation de la performance de l'ensemble des mesures déployées n'était pas réalisée, ce qui ne permettait pas d'avoir un portrait complet de la progression de la mise en œuvre du plan directeur pour soutenir la prise de décisions.

107 Selon son plan d'action, le MELCCFP devait notamment résoudre les enjeux relatifs à la qualité et à la disponibilité de certaines données. Or, un retard de près d'un an dans la mise en œuvre des actions visant à résoudre ces enjeux a été observé.

108 Par ailleurs, le plan directeur, mis à niveau en juin 2022 par le MERN, devait présenter les mesures retenues pour permettre d'intensifier les efforts en transition énergétique afin d'atteindre les cinq cibles gouvernementales en la matière à l'horizon 2030. Cependant, le MELCCFP, dorénavant responsable de ce plan, n'a pas été en mesure de nous fournir les analyses réalisées qui démontrent en quoi les changements apportés au plan directeur en juin 2022 devraient permettre l'atteinte des cinq cibles à l'horizon 2030. Notons, par contre, que nous avons évalué à un niveau faible le risque de non-atteinte de la cible « Améliorer de 15 % l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée » dans notre rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*.

109 Dans ces circonstances, nous jugeons que les recommandations « Évaluer régulièrement les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030 et apporter les ajustements nécessaires pour assurer leur atteinte à l'horizon 2030 » et « Suivre la progression des résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur et apporter des ajustements si requis » présentent des progrès insatisfaisants. Il y a un risque que les lacunes ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable de trois ans suivant la publication de notre rapport d'audit.

Information publiée sur les enjeux de la transition énergétique toujours inadéquate

110 Lors de notre audit de juin 2022, nous avons observé que le manque de qualité de l'information diffusée ne permettait pas d'informer adéquatement les décideurs sur l'atteinte des cibles de la politique à l'horizon 2030 et sur les enjeux pouvant la compromettre.

111 À cet égard, le MELCCFP devait notamment se doter d'une stratégie d'information et de diffusion pour le printemps 2023. Cette stratégie est désormais prévue pour l'automne 2024. Nous observons donc que les méthodes utilisées pour récolter l'information et rendre des comptes quant aux résultats relatifs à la transition énergétique pour l'année 2022-2023 sont très semblables à celles des années antérieures. Ainsi, l'information concernant les mesures sous la responsabilité des divers acteurs demeure éparpillée dans plusieurs rapports et sites Web, elle ne fait toujours pas état de la performance des mesures et elle n'est toujours pas liée aux cibles gouvernementales en matière énergétique.

112 Nous jugeons donc que la recommandation « Fournir une reddition de comptes publique de qualité afin d'informer adéquatement sur les enjeux liés à la transition énergétique et de soutenir la prise de décisions » présente des progrès insatisfaisants. Il y a un risque que les lacunes ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable de trois ans suivant la publication de notre rapport d'audit.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS

Les entités ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Toutefois, certains commentaires du MELCCFP ont suscité une réaction de notre part, qui figure à la suite de leurs commentaires.

Commentaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

« Le Plan pour une économie verte 2030, un modèle à l'échelle internationale en matière de reddition de comptes et d'évaluation de la performance »

« Au cours des derniers mois et des dernières années, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) a apporté de nombreuses améliorations relativement à la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques et particulièrement en ce qui a trait à la reddition de comptes qu'il diffuse au public ainsi qu'à l'évaluation de la performance des actions financées par le Fonds d'électrification et de changements climatiques.

« Aujourd'hui, le MELCCFP peut affirmer, validation externe à l'appui, que le Plan pour une économie verte 2030 est à l'avant-garde en matière de transparence et de gestion des politiques publiques.

« À l'échelle québécoise, nous n'avons pas trouvé de plan d'action ou de politique qui fasse l'objet d'une reddition de comptes aussi exhaustive.

« À l'échelle internationale, une firme indépendante, Dunsky Énergie, a fait une analyse comparative des 15 chefs de file mondiaux en Europe et en Amérique du Nord sur la gouvernance climatique. En matière de reddition de comptes, le Québec a obtenu la 2^e meilleure note. Un expert québécois en évaluation des politiques publiques, mandaté afin d'offrir des conseils sur l'évaluation du plan, n'a pas trouvé d'équivalent dans le monde en matière de reddition de comptes et d'évaluation de politiques publiques.

« Une reddition de comptes simplifiée, centralisée et plus facile d'utilisation »

« À l'origine, il avait été constaté par la commissaire que l'information rendue disponible était dispersée dans plus de 100 documents répartis sur environ 20 pages Web. Il était difficile d'apprécier la performance du Fonds, puisque l'information était dispersée, incomplète ou présentée de manière peu utile. Aujourd'hui, l'information pertinente a été rassemblée dans quatre documents :

- Bilan de l'action climatique : Publié une fois par année, il diffuse un état de situation sur l'ensemble des cibles du Plan pour une économie verte 2030 ainsi qu'une appréciation de l'avancement vers celles-ci. Il présente aussi l'évaluation de la performance pour chacune des actions du plan de mise en œuvre.

- Tableau de bord de l'action climatique du gouvernement du Québec : Destiné au grand public et mis à jour deux fois par année, le tableau de bord présente de l'information synthétique sur les résultats des cibles du Plan pour une économie verte 2030, les réductions de GES et les dépenses prévues et réelles du plan de mise en œuvre.
- Tableau de suivi des actions : L'information détaillée des résultats et le niveau de performance pour chacune des 169 actions du plan de mise en œuvre sont disponibles en ligne dans un format facile d'utilisation.
- Données ouvertes : Au Québec, le MELCCFP est devenu la première organisation gouvernementale à rendre compte de l'avancement et des résultats d'un plan d'action en format « données ouvertes » afin de favoriser la transparence et l'accessibilité à ses données. Ce format est particulièrement utile aux chercheurs.

« L'information diffusée répond aux besoins qui ont été exprimés jusqu'ici par les utilisateurs. Considérant qu'il s'agit dans plusieurs cas de nouveaux outils, le MELCCFP veille toutefois à améliorer de façon continue leur contenu et à faciliter leur consultation.

« **Un encadrement renforcé et une évaluation systématique de la performance des actions**

« En juin 2022, la commissaire au développement durable avait constaté que le MELCCFP :

- avait affecté 80 % des dépenses prévues au FECC à des actions provenant du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, sans avoir préalablement évalué leur performance ;
- n'était pas en mesure d'évaluer la performance des actions financées par le FECC, car la quasi-totalité des actions n'ont pas d'indicateurs ni de cibles adéquats.

« Aujourd'hui, la situation a été inversée puisque la grande majorité des actions, représentant 90 % des dépenses prévues, ont été révisées, et ce, en tenant compte de leur performance dans le cadre du plan précédent.

« Depuis décembre 2022, le MELCCFP a mis en place une méthodologie systématique d'évaluation de la performance pour l'ensemble des actions du plan de mise en œuvre du PEV [Plan pour une économie verte]. L'évaluation de la performance des actions du plan de mise en œuvre est une opération complexe qui prend en compte de nombreuses variables dont : le temps écoulé, les budgets octroyés, les sommes dépensées, les engagements financiers, les résultats attendus, les résultats observés, les améliorations apportées par rapport à une version précédente et l'importance relative des indicateurs et des cibles de l'action par rapport aux cibles et objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Les résultats de cette évaluation sont rendus publics et sont pris en compte systématiquement lors de la mise à jour annuelle du plan de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

« À l'heure actuelle, toutes les actions en cours financées par le Fonds d'électrification et de changements climatiques ont minimalement un indicateur et une cible, permettant ainsi d'apprécier leur performance au fil du temps. De plus, lorsque des actions s'appuient sur une vision à long terme, des cibles intermédiaires ont été déterminées, et ce, pour 99 % des actions. En cours d'année, des actions débutent leur mise en œuvre en continu. Bien qu'elles n'aient pas toutes des indicateurs et des cibles préalablement à leur lancement, elles en disposent systématiquement au moment prévu pour évaluer leur performance.

« Sachant qu'une bonne pratique est de favoriser les indicateurs d'effets, le MELCCFP a agi de façon cohérente avec les orientations du Secrétariat du Conseil du trésor et s'est assuré que les actions qui présentent les budgets les plus importants sont dotées d'indicateurs d'effets. Les actions disposant d'indicateurs d'effets représentent aujourd'hui 76 % du budget du Plan de mise en œuvre 2023-2028.

« Les résultats attendus des projets, une information prise en compte dans l'attribution d'une aide financière

« Le Fonds d'électrification et de changements climatiques est affecté au financement de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques et sa gestion doit prendre en compte l'efficacité et être axée sur les meilleurs résultats à obtenir.

« La commissaire au développement durable indique dans le présent rapport que le MELCCFP a financé un projet de gestion des matières résiduelles via le FECC pour lequel le coût de l'aide financière, de 225 dollars par t éq. CO₂ réduite ou évitée, est plus élevé que celui de la moyenne des projets par compostage ouvert financés par le PTMOBC.

« En 2020, le secteur des matières résiduelles a produit 6,1 % des émissions totales de GES au Québec en 2020, soit 4,5 Mt éq. CO₂. Ces émissions proviennent majoritairement du méthane produit par l'enfouissement des matières organiques. Selon les travaux réalisés par le BTCE [Bureau de la transition climatique et énergétique] en collaboration avec le ministère des Finances (MFQ), le secteur des matières résiduelles offre un potentiel substantiel de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030.

« À l'heure actuelle, il n'existe aucune contrainte réglementaire obligeant à détourner les matières organiques des sites d'enfouissement. Le secteur des matières organiques n'est par ailleurs pas couvert par le marché du carbone. Le principal levier disponible pour engendrer une action dans ce secteur est donc le soutien financier.

« Le MELCCFP juge qu'un traitement particulier était justifiable pour le projet financé par le FECC, car celui-ci concerne une MRC [municipalité régionale de comté] parmi les moins peuplées et les plus dévitalisées du Québec. Dans ce contexte, le PTMOBC ne permettait pas de soutenir adéquatement la réalisation du projet. Comme celui-ci contribuait aux objectifs du PEV 2030, le MELCCFP a recommandé son financement.

« Bien que le coût la tonne des réductions engendrées par ce projet puisse paraître élevé, il est comparable à plusieurs autres projets réalisés jusqu'ici dans le secteur des matières résiduelles. De plus, un tel coût la tonne est semblable à d'autres projets réalisés dans les secteurs des transports et du bâtiment, et surtout, bien inférieur aux coûts des réductions qui seront nécessaires pour atteindre la cible de 2030, dont le coût marginal est évalué à plus de 800 dollars la tonne éq. CO₂.

« Intégration et harmonisation de la gouvernance, de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques et du plan de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

« L'intégration du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques (Plan directeur) au plan de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 constituera une avancée en matière de mise en œuvre, de suivi, de reddition de comptes et d'évaluation de la performance des mesures de transition énergétique menées par le gouvernement du Québec et les distributeurs d'énergie. Les pratiques de gestion du MELCCFP à l'égard du plan de mise en œuvre seront progressivement appliquées aux mesures relatives à la transition énergétique, notamment celles qui étaient financées par l'entremise du Fonds de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques. Ceci devrait permettre de répondre aux lacunes soulevées dans ce rapport.

« Déjà, les révisions annuelles du plan de mise en œuvre ont permis d'ajouter des actions qui contribueront à la réduction de la consommation de produits pétroliers, comme le volet « grands émetteurs » du programme d'aide financière Bioénergies. Par ailleurs, le Tableau de suivi des actions rend compte de l'avancement et des résultats de mesures du Plan directeur qui chevauchent les actions du plan de mise en œuvre. L'évaluation de la performance de ces actions permet d'effectuer, le cas échéant, des ajustements à celles-ci, ce qui favorisera l'atteinte des cibles gouvernementales.

« Approbation des frais d'administration portés au FECC par les partenaires

« Le Ministère prend acte des commentaires du CDD [commissaire au développement durable] relativement au degré de réalisation de la recommandation s'appliquant à l'approbation ministérielle des frais d'administration en vertu de l'article 15.4.3 de la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Afin de répondre à cette recommandation, le Ministère a mis en place un processus en quatre étapes visant notamment à obtenir une approbation ministérielle préliminaire et une approbation ministérielle définitive ainsi qu'à réaliser des travaux de validation quant à la raisonnable et à la conformité de ces frais en cours d'année. Bien qu'au cours de l'exercice 2022-2023, le Ministère ait fait le choix de répartir les frais administratifs portés au FECC dans quatre sous-catégories, il a maintenu l'application des étapes du processus d'approbation et de validation à l'ensemble des frais d'administration, toutes sous-catégories confondues. Conséquemment, plus d'approbations ministérielles que celles requises en vertu de l'article 15.4.3 sont accordées aux partenaires tout au long du processus.

« Considérant le chemin parcouru, mais aussi l'endroit où se trouve actuellement le Québec, c'est-à-dire parmi les meilleurs au monde en termes d'encadrement et de reddition de comptes, le MELCCFP examinera, dans un souci d'efficacité et de saine gestion des fonds publics, les améliorations proposées à la lumière de la charge administrative qu'elles représentent et de leur valeur ajoutée à la gouvernance de l'action climatique. »

Réaction aux commentaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

Sans reprendre spécifiquement chacun des commentaires formulés par le MELCCFP, nous jugeons que des précisions doivent être apportées pour certains d'entre eux afin d'éviter qu'ils induisent le lecteur en erreur.

Appréciation globale depuis la réalisation des audits initiaux

Il est important de rappeler que les parlementaires ont décidé d'accroître le rôle du commissaire au développement durable spécifiquement à l'égard de la gestion du FECC, en officialisant un mandat annuel dans la *Loi sur le vérificateur général* à la suite de la sanction du projet de loi n° 44 en novembre 2020.

Pour remplir ce mandat et informer adéquatement les parlementaires dans le cadre de nos travaux de suivi des recommandations, il est important pour la commissaire au développement durable de dresser un portrait objectif quant à l'évolution de la situation. À cet égard, nous mentionnons à plusieurs reprises dans le rapport les progrès réalisés par le MELCCFP pour certaines recommandations.

Cependant, nous ne partageons pas le point de vue du ministère quant à certains éléments mentionnés dans ses commentaires, plus particulièrement à l'égard de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes. Compte tenu, d'une part, des nombreuses lacunes soulevées lors des travaux initiaux et, d'autre part, des engagements pris par le MELCCFP dans son plan d'action pour corriger ces lacunes dans un délai raisonnable, force est de constater que la situation demeure insatisfaisante pour certains volets importants.

Rappelons d'abord que plus de 50 % des indicateurs et des cibles ne sont toujours pas établis préalablement à la mise en œuvre des actions financées par le FECC, alors que cela devait être fait pour l'automne 2022. De plus, il manque toujours un nombre important d'indicateurs et de cibles visant la mesure des effets de ces actions. En matière de reddition de comptes, bien qu'une centralisation des informations soit observée, des lacunes importantes subsistent, notamment en ce qui concerne l'information financière disponible, la justification d'écarts entre les résultats obtenus et les objectifs à atteindre ainsi que le degré de comparabilité de l'information présentée à l'égard des émissions de GES réduites ou évitées.

L'objectif d'un suivi des recommandations est d'apprécier le degré de mise en œuvre du plan d'action élaboré par le ministère pour corriger les lacunes soulevées. Afin de poursuivre et d'accélérer l'amélioration de la situation, nous devons, le cas échéant, faire part de notre insatisfaction à l'égard de la correction de certaines lacunes, et ce, même si le MELCCFP se considère en avance par rapport à d'autres administrations.

Précision à l'égard d'un commentaire spécifique du ministère

La commissaire juge important d'amener un complément d'information à l'égard du commentaire suivant formulé par le MELCCFP :

« La commissaire au développement durable indique dans le présent rapport que le MELCCFP a financé un projet de gestion des matières résiduelles via le FECC pour lequel le coût de l'aide financière, de 225 dollars par t éq. CO₂ réduite ou évitée, est plus élevé que celui de la moyenne des projets par compostage ouvert financés par le PTMOBC. »

Dans son rapport, la commissaire constate plutôt que le MELCCFP n'a pas respecté l'un des engagements qu'il avait prévu pour corriger des lacunes liées au PTMOBC. Le MELCCFP prévoyait que, pour les nouveaux projets du PTMOBC, qui seraient financés par les redevances sur les matières résiduelles, le financement serait accordé en fonction des paramètres prévus dans le cadre normatif du programme. Nous avons observé qu'un projet de gestion des matières résiduelles, qui vise le traitement des matières organiques par compostage ouvert, a été financé en quasi-totalité par le FECC même s'il était admissible au PTMOBC. En fait, le montant financé par le FECC a été supérieur à ce que le cadre normatif du PTMOBC aurait permis.

Commentaires du ministère des Transports et de la Mobilité durable

« Le ministère des Transports et de la Mobilité durable est en accord avec le contenu du rapport et adhère à l'appréciation faite par la commissaire au développement durable du Vérificateur général du Québec en ce qui a trait aux recommandations dont il est responsable. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif du suivi et portée des travaux

Sommaire des résultats liés à l'application
des recommandations par rapport d'audit

Structure de gouvernance intégrée
de la lutte contre les changements climatiques

Principales lacunes liées à chacune des recommandations

Information détaillée des projets constituant la moyenne
des projets de traitement des matières organiques
par compostage ouvert financés par le PTMOBC

Objectif du suivi et portée des travaux

Objectif du suivi

Le présent rapport fait partie du rapport de la commissaire au développement durable d'avril 2024. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2023-2024*.

Le présent suivi a pour objectif d'évaluer l'application des recommandations pour trois rapports d'audit de performance portant sur la gestion du Fonds d'électrification et de changements climatiques et la transition énergétique. Le suivi de l'application des recommandations de ces rapports a été regroupé puisque, à la suite de changements de responsabilités, la quasi-totalité des recommandations formulées dans ces rapports est désormais sous la responsabilité du MELCCFP.

Ainsi, nous avons évalué l'application des quatre recommandations adressées au MERN dans le rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*, publié en juin 2022, qui sont désormais sous la responsabilité du MELCCFP, ainsi que des quatre recommandations adressées au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (devenu le MELCCFP) dans le rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*, publié en juin 2022.

En ce qui concerne le rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, publié en novembre 2020, nous avons évalué l'application :

- des deux recommandations adressées au ministère des Transports (devenu le MTMD) ;
- des six recommandations adressées au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (devenu le MELCCFP), dont trois qui s'adressaient également au Conseil de gestion du Fonds vert et qui sont maintenant entièrement sous la responsabilité du MELCCFP ;
- des deux recommandations antérieurement adressées à Transition énergétique Québec et maintenant sous la responsabilité du MELCCFP.

Conformément à notre processus de suivi des recommandations, un autre suivi de l'application des recommandations sera réalisé en juin 2025 à l'égard des deux rapports publiés en juin 2022.

Portée des travaux

Le présent suivi a été achevé le 12 avril 2024.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCCFP et du MTMD. De plus, nous avons analysé divers documents transmis par les entités pour appuyer l'avancement de leurs travaux ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MELCCFP, dont la base de données du Bureau de la transition climatique et énergétique.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juillet 2023 à février 2024, soit environ 18 mois suivant la publication des rapports *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux* et *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*, et environ 36 mois suivant la publication du rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*.

Sommaire des résultats liés à l'application des recommandations par rapport d'audit

Les tableaux 6, 7, 8 et 9 présentent notre appréciation de l'application des recommandations adressées aux ministères ou dont ils sont devenus responsables.

TABLEAU 6 Application des recommandations sous la responsabilité du MELCCFP pour le rapport d'audit *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, publié en novembre 2020

	Paragr.	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Recommandation 1 Diffuser, en temps opportun, une information de qualité sur le Fonds vert ¹ , notamment à l'égard de sa performance ² .	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.
Recommandation 2 À titre de gestionnaire du Fonds, s'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert ¹ par l'ensemble des ministères et organismes.	21 28-30		X		
Recommandation 3 S'assurer que les mécanismes visant une gestion rigoureuse du Fonds vert ¹ sont suffisants et appliqués ³ .	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.	S. O.
Recommandation 4 Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES.	74 77-80				X
Recommandation 5 À titre de partenaire du Fonds, s'assurer d'obtenir l'approbation requise quant à la pertinence et au caractère raisonnable de leurs frais d'administration avant de les imputer au Fonds vert ¹ .	21 28-30		X		

1. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.
2. Des lacunes sous-jacentes à cette recommandation, en lien avec la qualité de la reddition de comptes, sont réitérées dans le rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*. Pour cette raison, notre appréciation a été combinée à celle de la recommandation « S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC ». En juin 2025, nous ferons le suivi des lacunes sous-jacentes à ces deux recommandations.
3. Compte tenu des changements engendrés par le projet de loi n° 44, le suivi de l'application de cette recommandation se poursuit par l'intermédiaire de la recommandation « S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC » du rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*.

	Paragr.	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Recommandation 6					
Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert ¹ .					
■ Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage	72 85-88		X		
■ Programme ÉcoPerformance	72 91-94	X			
Total des recommandations de la commissaire au développement durable		1	3	0	1
Recommandations de la commissaire au développement durable appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			80 %		

1. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.

TABLEAU 7 Application des recommandations sous la responsabilité du MELCCFP pour le rapport d'audit *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*, publié en juin 2022

	Paragr.	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Recommandation 1					
Évaluer la performance des actions du PMO et démontrer leur contribution à l'atteinte des objectifs et des cibles du Plan pour une économie verte 2030.	42 68-69			X	
	23				
Recommandation 2	31-35				
S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC ¹ .	41-42 46-63			X	
Recommandation 3					
Réaliser un suivi de la performance des actions financées par le FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.	41-42 64-67			X	
Recommandation 4					
Exercer une gouvernance intégrée efficace afin de permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale pour la lutte contre les changements climatiques.	22 25-27		X		
Total des recommandations de la commissaire au développement durable		0	1	3	0
Recommandations de la commissaire au développement durable appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			25 %		

1. Cette recommandation se retrouve dans les sujets 1 et 2 puisque certaines lacunes sous-jacentes font référence aux contrôles de gestion des actions financées par le FECC et d'autres, à la reddition de comptes.

TABLEAU 8 Application des recommandations sous la responsabilité du MELCCFP pour le rapport d'audit *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*, publié en juin 2022

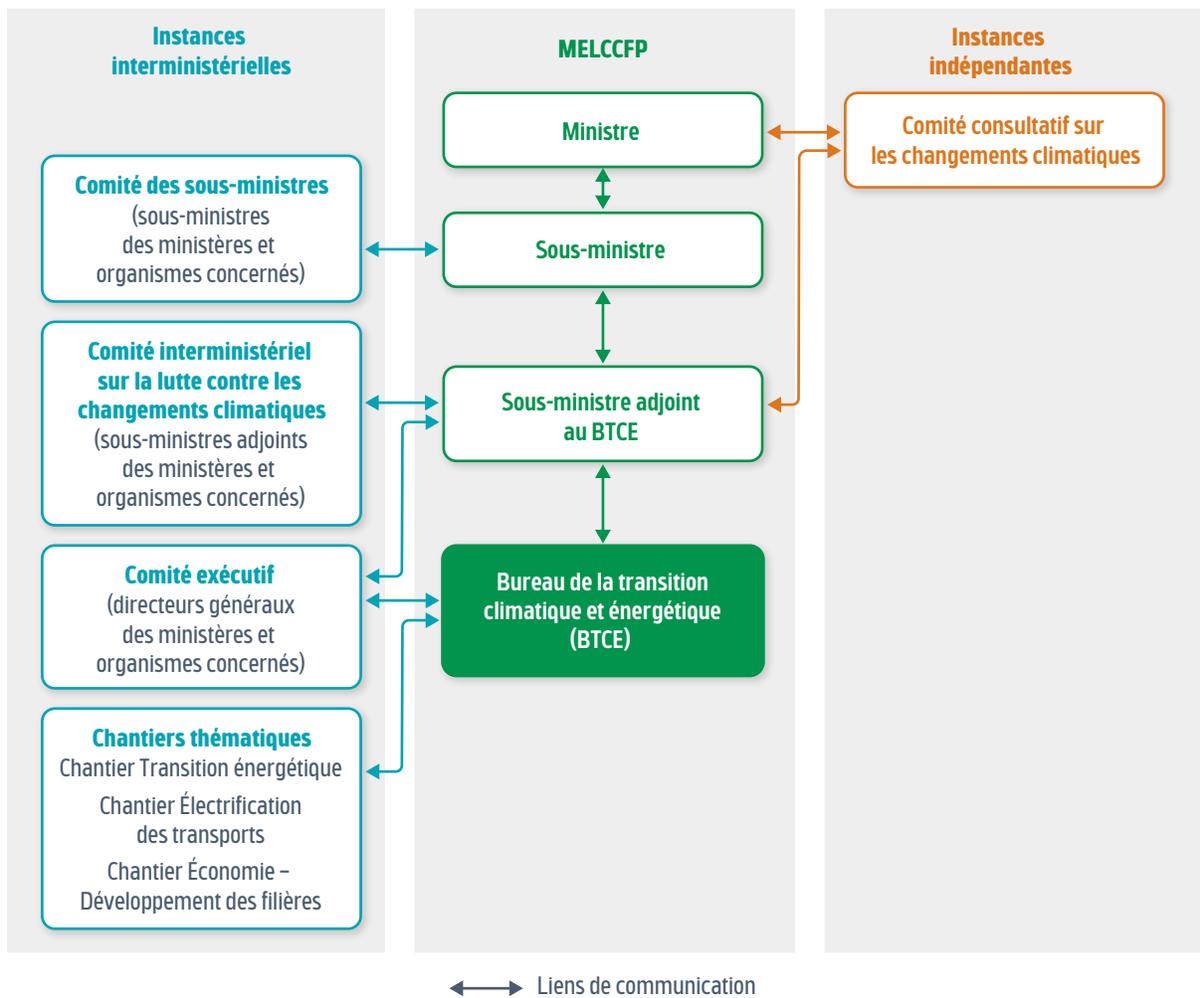
	Paragr.	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Recommandation 1 Évaluer régulièrement les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030 et apporter les ajustements nécessaires pour assurer leur atteinte à l'horizon 2030.	101 106-109			X	
Recommandation 2 Suivre la progression des résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur et apporter des ajustements si requis.	101 106-109			X	
Recommandation 3 Exercer une gouvernance qui assure la cohérence et la synergie des interventions gouvernementales et maximise leur impact en matière de transition énergétique.	100 103-105		X		
Recommandation 4 Fournir une reddition de comptes publique de qualité afin d'informer adéquatement sur les enjeux liés à la transition énergétique et de soutenir la prise de décisions.	101 110-112			X	
Total des recommandations de la commissaire au développement durable		0	1	3	0
Recommandations de la commissaire au développement durable appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			25 %		

TABLEAU 9 Application des recommandations sous la responsabilité du MTMD pour le rapport d'audit *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*, publié en novembre 2020

	Paragr.	Appliquées	En cours d'application		Non appliquées
			Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	
Recommandation 4 Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES.	73 81-83		X		
Recommandation 6 Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert ¹ .	72 89-90		X		
Total des recommandations de la commissaire au développement durable		0	2	0	0
Recommandations de la commissaire au développement durable appliquées ou pour lesquelles les progrès sont satisfaisants			100 %		

1. Depuis novembre 2020, le Fonds vert est renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Structure de gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques



Source : Commissaire au développement durable d'après des documents du MELCCFP.

Principales lacunes liées à chacune des recommandations

Sujet 1 – Gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques et contrôles de gestion des actions financées par le FECC

Gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques

Exercer une gouvernance intégrée efficace afin de permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale pour la lutte contre les changements climatiques¹.

[...] le comité exécutif, le comité interministériel sur la lutte contre les changements climatiques et le comité des sous-ministres n'ont pas réalisé pleinement leurs mandats. Ils n'ont pas appuyé le MELCC [ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques], qui doit assurer la cohérence et la coordination de l'action gouvernementale.

[...] aucune réunion de ces comités n'a eu lieu entre la fin septembre 2021 et la fin février 2022, soit les derniers mois avant la mise à jour du PMO. Le MELCC [...] n'a pas demandé à ce que des réunions soient tenues, alors que les partenaires auraient dû être impliqués dans l'élaboration du PMO 2022-2027 [...].

[...] aucun document émanant de ces comités ne nous permet de constater leurs contributions ni leurs discussions par rapport aux mandats qui leur sont confiés.

Le MELCC n'a pas déterminé ses attentes quant à l'information qui doit être produite par ces chantiers [thématiques] pour la mise à jour annuelle du PMO ni le moment où cela est requis. Pourtant, ces chantiers peuvent déterminer, pour leur secteur, quelles sont les actions manquantes ou celles qui doivent être bonifiées.

1. Rapport Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux.

Contrôles de gestion des actions financées par le FECC

S'assurer de la pertinence et du caractère raisonnable des frais d'administration imputés au Fonds vert par l'ensemble des ministères et organismes¹.

[...] le MELCC a mis à jour, en février 2019, une procédure relative à la comptabilisation des dépenses imputées au Fonds vert sans consulter le CGFV [Conseil de gestion du Fonds vert], alors que les frais d'administration étaient concernés. Lorsque ce dernier a pris connaissance de cette mise à jour, il a demandé, en mars 2019, que soit apportée à la procédure une modification sur les mécanismes d'approbation des frais d'administration avant que ces derniers soient imputés au Fonds vert. Cette modification n'a toutefois pas été incluse dans la dernière version de la procédure que nous avons reçue, mise à jour en avril 2020.

S'assurer d'obtenir l'approbation requise quant à la pertinence et au caractère raisonnable de leurs frais d'administration avant de les imputer au Fonds vert¹.

Parmi les trois partenaires audités, seul le MTQ [ministère des Transports du Québec] a obtenu l'approbation du CGFV pour ses frais d'administration. Pour ce qui est de TEQ [Transition énergétique Québec] et du MELCC, le CGFV considérait que les renseignements fournis n'étaient pas assez précis ou que la pertinence et le caractère raisonnable des frais n'étaient pas démontrés. Bien qu'ils n'aient pas obtenu l'approbation du CGFV, ces deux partenaires ont tout de même imputé leurs frais au Fonds vert. Si l'on considère l'ensemble des ministères et organismes partenaires, il y a 41,2 millions de dollars qui ont été imputés en frais d'administration en 2017-2018. De ce montant, 29,7 millions de dollars l'ont été sans avoir été approuvés formellement par le CGFV, ce qui constitue une non-conformité à la loi.

S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC².

[...] selon le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, les indicateurs et les cibles devaient être déterminés conjointement par les partenaires et le MELCC préalablement à la mise en œuvre des actions.

Le retard dans la transmission de directives concernant la quantification des GES et l'absence de directives formelles pour la reddition de comptes n'incitent pas les partenaires à mettre en œuvre des pratiques rigoureuses et uniformes pour les actions dont ils sont responsables.

Le MELCC n'a pas élaboré et rendu disponibles avant l'entrée en vigueur du PMO 2021-2026 les directives sur la reddition de comptes associées à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 ainsi que celles sur la quantification des GES. En effet, ces dernières n'ont été approuvées qu'en janvier 2022. Pourtant, les directives de quantification devaient permettre d'établir la méthodologie pour calculer la réduction ou l'évitement des émissions de GES et de fixer des cibles pour les actions. De plus, selon le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, cette quantification devait être approuvée par le MELCC avant la mise en œuvre des actions.

Réaliser un suivi de la performance des actions financées par le FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030².

[...] il n'était pas possible d'évaluer la performance de près de 90 % des 78 actions en cours financées par le FECC puisqu'elles n'avaient pas d'indicateur ou qu'elles avaient des indicateurs inadéquats.

1. Rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*.

2. Rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*.

Sujet 2 – Évaluation de la performance et reddition de comptes des actions financées par le FECC

Reddition de comptes des actions financées par le FECC

Diffuser, en temps opportun, une information de qualité sur le Fonds vert, notamment à l'égard de sa performance¹.

Il est difficile d'apprécier la performance du Fonds vert pour les raisons suivantes :

- De l'information importante tarde à être rendue publique, notamment les états financiers des trois dernières années et le bilan 2018-2019 du PACC 2013-2020 devant être produits par le MELCC, et ce, malgré les exigences légales.
- L'information nécessaire à l'appréciation des résultats du PACC 2013-2020 est **dispersée**, ainsi qu'**incomplète** ou **présentée de manière peu utile** dans plusieurs cas, particulièrement celle qui concerne la réduction des émissions de GES.

Information dispersée

La quantité d'information rendue disponible sur le Fonds vert s'est grandement accrue depuis notre audit de 2014, puisqu'une seule page Web existait à son sujet à cette date. Toutefois, l'information rendue disponible par le MELCC et le CGFV est maintenant dispersée dans plus de 100 documents répartis sur environ 20 pages Web, et est parfois redondante. [...]

Information incomplète

[...] l'information sur les sommes budgétées et dépensées à titre de frais d'administration pour chacune des mesures du PACC 2013-2020 n'est pas facilement accessible et est parfois carrément manquante. Elle n'est pas incluse dans les comptes du Fonds vert ni dans les bilans du PACC. Avant septembre 2019, la plupart de ces sommes étaient publiées dans les fiches de suivi (diffusées deux fois par an) de chacune des mesures, sauf celles relatives à la priorité 31. Pour les sommes publiées, il fallait cumuler les données de plus d'une centaine de documents pour obtenir un portrait de la situation. Depuis septembre 2019, les sommes budgétées ne sont plus présentées, ni dans ces fiches ni ailleurs.

Information présentée de manière peu utile

Il est difficile, voire impossible, de dresser un portrait juste de la progression de la mise en œuvre des mesures du PACC 2013-2020 qui visent la réduction ou l'évitement des émissions de GES, ainsi que des facteurs expliquant les résultats obtenus.

Par ailleurs, l'analyse de l'écart entre les objectifs des différentes mesures du PACC et les émissions de GES réellement réduites ou évitées n'est présentée que sur une base anecdotique [...]

- [...] Dans le dernier bilan du PACC publié par le MELCC, soit celui de 2017-2018, le MELCC ne présente pas l'ensemble des résultats liés à chaque priorité. [...] Ni leur budget, ni leurs dépenses, ni leurs cibles de réduction ou d'évitement des émissions de GES en 2020 respectifs ne sont expliqués. Aucune indication ne permet donc de distinguer l'avancement de chacune des priorités quant aux réductions ou à l'évitement des émissions de GES et aux dépenses.
- Toujours dans le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020, les écarts entre les résultats qui sont présentés et les cibles ne sont pas analysés. [...] Les commentaires du MELCC portent notamment sur l'adoption de deux nouveaux règlements, mais ils ne précisent pas le lien qui unit ces derniers aux résultats obtenus et aux objectifs à atteindre. Ces commentaires ne sont donc pas suffisants pour évaluer si les cibles seront atteintes en 2020.

Une part importante des résultats relatifs à la réduction des émissions de GES qui sont présentés dans les fiches de suivi diffusées sur le Web n'ont pas été vérifiés. Pourtant, en vertu des ententes signées par les partenaires, toute déclaration de réductions des émissions de GES doit faire l'objet d'une validation et d'une vérification par une tierce partie, ou par un ministère ou un organisme qui en détient les compétences.

Les Comptes du Fonds vert 2017-2018, le bilan 2017-2018 du PACC 2013-2020 et le tableau présentant les réductions des émissions de GES font état de limitations générales relatives à la fiabilité de l'information (ex. : les résultats des réductions des émissions de GES ne sont pas tous vérifiés et peuvent inclure des réductions hors Québec). Toutefois, l'information publiée ne permet pas de déterminer dans quelle mesure ces limitations ont un impact sur l'information concernant la réduction des émissions de GES, puisqu'aucune marge d'erreur potentielle n'est présentée. La formulation de telles réserves sans en préciser l'impact nuit à la crédibilité de ces documents.

1. Rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*.

Reddition de comptes des actions financées par le FECC (suite)

S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC².

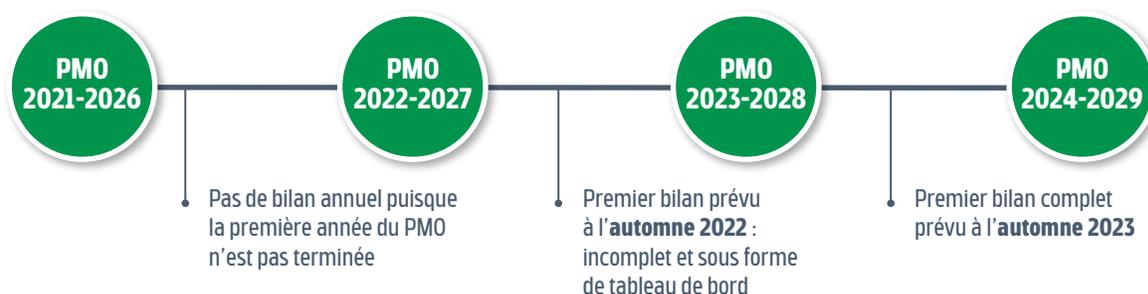
[...] Le bilan combiné des trois dernières années du PACC 2013-2020, qui devait être prêt pour la fin de décembre 2021, était toujours à l'état de projet au moment de nos travaux, et il contenait les mêmes lacunes que nous avons soulevées dans le rapport sur le Fonds vert en novembre 2020.

[...] le MELCC ne peut pas réaliser un portrait complet et comparable de la performance de l'ensemble des actions financées par le FECC[...] [les] actions poursuivies dans le PMO 2021-2026 sont assujetties uniquement au Cadre de gestion du Fonds vert. Elles font l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes distincts de ceux auxquels sont soumises les actions du PMO, et l'information récoltée sert seulement au suivi du PACC 2013-2020.

Réaliser un suivi de la performance des actions financées par le FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030².

[...] le bilan prévu à l'automne 2022, qui servira à la production du PMO 2023-2028, ne sera pas un bilan complet. Il prendra plutôt la forme d'un tableau de bord produit avec les données disponibles, qui traitera essentiellement du degré de déploiement des actions, des dépenses réalisées et des prévisions budgétaires, sans bilan de la performance des actions [figure 3].

FIGURE 3 Premiers bilans du PMO¹



1. La période d'une année du PMO s'étend du 1^{er} avril au 31 mars.

Source : Commissaire au développement durable d'après des documents du MELCCFP.

2. Rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*.

Évaluation de la performance : indicateurs d'effets et cibles

Diffuser, en temps opportun, une information de qualité sur le Fonds vert, notamment à l'égard de sa performance¹.

[...] bien que plusieurs objectifs des mesures du PACC 2013-2020 s'appuient sur une vision à long terme, très peu de cibles intermédiaires ont été établies. Il est donc difficile d'évaluer périodiquement si la progression vers l'atteinte des objectifs est adéquate.

Réaliser un suivi de la performance des actions financées par le FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030².

[...] liste d'indicateurs de base, afin de permettre l'évaluation de la performance des actions pour atteindre les objectifs du PMO ; [...] À eux seuls, ces indicateurs sont insuffisants pour mesurer les effets des actions sur tous les objectifs du PMO. [...] aucun autre indicateur permettant de mesurer les effets des actions sur les autres objectifs, tels que la transition climatique ou la résilience face aux changements climatiques, n'était défini.

[...] liste d'indicateurs de résultats, pour les actions structurantes du PMO destinées à évaluer le Plan pour une économie verte 2030. [...] (extrants et effets) [...] Non produite [...].

[...] le ministère avait statué qu'au moins 31 de ces 73 actions devaient avoir une cible pour quantifier les émissions de GES, et il lui restait encore 11 actions à évaluer. [...] seules 3 des 31 actions (10 %) ont une cible établie pour mesurer leurs effets sur les émissions de GES.

1. Rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*.
2. Rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*.

Évaluation de la performance : contribution des actions révisées du PACC 2013-2020 et poursuivies dans le PMO

Évaluer la performance des actions du PMO et démontrer leur contribution à l'atteinte des objectifs et des cibles du Plan pour une économie verte 2030¹.

[...] le ministère n'a pas fait la démonstration du bien-fondé [pour chaque action] de leur poursuite dans le PMO : il n'a pas fourni de documentation présentant, pour chaque action, les analyses effectuées, les critères utilisés et les conclusions.

[...] le MELCC ne détenait pas l'information nécessaire pour évaluer la contribution globale des actions provenant du PACC 2013-2020 aux objectifs et aux cibles du Plan pour une économie verte 2030.

[...] pour plus de 90 % des 84 actions provenant du PACC qui sont poursuivies dans le PMO, le MELCC n'a pas réalisé les analyses et les ajustements nécessaires [...] afin d'améliorer leur performance et de s'assurer qu'elles répondent aux objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

[...] le MELCC avait accès à l'information sur l'atteinte des objectifs dans les fiches de suivi au moment d'élaborer le PMO. Cependant, il les a poursuivies sans ajustement, et ce, même si elles n'avaient pas atteint leurs objectifs.

1. Rapport *Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux*.

Sujet 3 – Gestion des programmes d'aide financière par les partenaires du FECC

Performance attendue des projets relativement à l'objectif de réduction des émissions de GES dans l'attribution des aides financières

Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) (MELCCFP)

Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES¹.

[Le MELCC (PTMOBC) et le MTQ (PADTC)] ne tiennent pas compte, lors de l'attribution de l'aide financière, de la performance attendue des projets quant à l'objectif de réduction des émissions de GES. Ils ne cherchent donc pas à sélectionner les projets qui permettraient une plus grande réduction des émissions de GES au meilleur coût.

Le programme audité du MELCC est financé principalement par le secteur des matières résiduelles et, en partie, par le secteur des changements climatiques. La performance attendue de chacun des projets relativement à la réduction des émissions de GES n'a toutefois aucun impact sur leur financement. [...] Si un projet permet de réduire la quantité de matières organiques et respecte les exigences du cadre normatif, l'aide financière est octroyée sans égard à la quantité prévue d'émissions de GES réduites. Pourtant, le principal objectif du secteur des changements climatiques, qui finance en partie ce programme, est justement de réduire les émissions de GES. Par exemple, dans le cas de l'un des projets, des modifications apportées aux méthodes utilisées pour calculer le potentiel de réduction des émissions de GES ont eu pour effet de diminuer ce potentiel de près de 60 %, sans toutefois avoir d'incidence sur l'aide financière.

Cela conduit aussi le MELCC à utiliser le secteur des changements climatiques pour financer des projets ayant des coûts par tonne très différents. Le coût par tonne par projet, calculé à partir de l'aide financière totale octroyée par le MELCC et des prévisions de réduction des émissions de GES, s'échelonne de 1 dollar par t éq. CO₂ à plus de 350 dollars par t éq. CO₂.

Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) (MTMD)

Tenir compte de la performance attendue des projets lors de l'attribution des aides financières afin de contribuer davantage à l'atteinte des objectifs de réduction des émissions de GES¹.

[Le MELCC (PTMOBC) et le MTQ (PADTC)] ne tiennent pas compte, lors de l'attribution de l'aide financière, de la performance attendue des projets quant à l'objectif de réduction des émissions de GES. Ils ne cherchent pas à sélectionner les projets qui permettraient une plus grande réduction des émissions de GES au meilleur coût.

[...] En ce qui a trait aux deux premiers sous-volets de ce programme [entretien et développement], qui représentent la presque totalité de l'aide financière (96 %, soit environ 160 millions de dollars en 2018), l'aide est versée aux bénéficiaires sans que ces derniers aient déterminé, pour leur projet, d'objectif de réduction des émissions de GES.

Ainsi, le MTQ n'est pas en mesure d'établir la contribution potentielle de chacun des projets à l'atteinte de l'objectif du programme, qui est pourtant justement de réduire les émissions de GES.

[...] Les bénéficiaires des deux projets audités ayant obtenu des sommes pour ce sous-volet ont choisi de se fixer un objectif visant l'augmentation de l'achalandage plutôt que l'amélioration de leur contribution à la réduction des émissions de GES.

Selon le MTQ, parmi tous les bénéficiaires ayant fait une demande dans le cadre du sous-volet de l'optimisation en 2018, seulement le tiers ont établi un objectif relatif à la réduction des émissions de GES.

1. Rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*.

Suivi des projets financés par le FECC**Programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage (PTMOBC) (MELCCFP)****Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert¹.**

[...] pour les années 2018 et 2019, neuf des dix projets en exploitation ont accusé des retards en ce qui concerne la transmission de leur déclaration annuelle des émissions de GES. Des retards considérables variant de six mois à plus d'un an ont été observés pour quatre des projets. Le MELCC ne possède donc pas toutes les données qui lui sont essentielles pour évaluer au moment opportun la performance de chaque projet ainsi que du programme.

Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) (MTMD)**Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert¹.**

Le MTQ ne signe pas de convention d'aide financière avec les bénéficiaires pour le programme audité. Il ne leur transmet qu'une lettre d'octroi de l'aide financière. Cette lettre ne fournit cependant que peu de marge de manœuvre au MTQ en cas de problématique lors du suivi d'un projet. Elle ne précise pas que le cadre normatif du programme doit être respecté ni ne contient de clause de résiliation ou de recouvrement. [...] l'entente signée entre le CGFV et le MTQ en 2018, exige qu'une convention soit signée et précise qu'elle doit contenir des clauses de résiliation et des clauses permettant notamment aux ministères ou organismes partenaires de réduire ou d'annuler l'aide financière, voire, le cas échéant, d'exiger le remboursement des sommes versées.

Programme ÉcoPerformance (MELCCFP)**Établir et mettre en œuvre des procédures permettant un suivi rigoureux des projets financés par le Fonds vert¹.**

TEQ n'analyse pas suffisamment l'admissibilité des dépenses des projets dans le cadre de son programme audité. [...] Pour ce volet, la détermination de l'aide financière est basée sur le plus petit résultat de trois méthodes de calcul. [...] Dans cette situation, TEQ valide seulement de façon sommaire l'admissibilité des dépenses prévues pour le projet, alors qu'une analyse plus poussée pourrait l'amener à détecter des dépenses non admissibles. [...]

Par exemple, dans le cas de l'un des dossiers que nous avons analysés, [...] pour lequel la méthode du coût par tonne a déterminé la valeur de l'aide financière initiale accordée, certaines dépenses n'étaient pas admissibles [...]. Cette situation aurait dû amener TEQ à utiliser plutôt la méthode du pourcentage des dépenses admissibles pour déterminer le montant de l'aide financière, qui aurait alors été réduit d'environ 150 000 dollars. [...]

De plus, pour le même projet, TEQ n'a fait aucune demande d'information pour s'assurer du caractère raisonnable des frais d'administration estimés, qui totalisent 112 000 dollars. Elle s'est seulement assurée que ces frais se situaient sous le maximum de 15 % permis par le cadre normatif du programme. TEQ ne précise d'ailleurs pas la nature des frais qu'elle juge admissibles dans ce même cadre normatif.

1. Rapport *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion*.

Sujet 4 – Transition énergétique au Québec

Gouvernance intégrée de la transition, de l'innovation et de l'efficacité énergétiques**Exercer une gouvernance qui assure la cohérence et la synergie des interventions gouvernementales et maximise leur impact en matière de transition énergétique¹.**

Le comité interministériel s'est réuni, mais le MERN n'a pas déterminé ses rôles et responsabilités ni son mode de fonctionnement, et il n'y a pas de compte rendu pour la plupart de ses rencontres. De plus, le MERN n'a pas été en mesure de fournir une information de gestion suffisante au comité interministériel afin qu'il puisse disposer d'un portrait complet de la progression de la mise en œuvre du plan directeur afin de discuter d'ajustements possibles.

[...] En mai 2021, le MERN a demandé distinctement à chaque ministère et organisme quelles mesures ils désiraient ajouter ou modifier pour couvrir les trois années supplémentaires. Il n'y a pas eu de rencontre du comité interministériel pour discuter de l'effet des mesures ajoutées ou modifiées.

1. Rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*.

Atteinte des cibles gouvernementales en matière énergétique

Évaluer régulièrement les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030 et apporter les ajustements nécessaires pour assurer leur atteinte à l'horizon 2030¹.

[...] le MERN n'a pas entrepris tout ce qui était nécessaire pour assurer l'atteinte des cibles de la politique [...].

En 2017, le MERN a élaboré des fiches pour chacune des cibles de la Politique énergétique 2030 afin de décrire les indicateurs, leur périodicité et leurs limites (ex. : la disponibilité des données). Cependant, il ne les a pas utilisées par la suite. Ainsi, il n'a jamais évalué les progrès réalisés en vue de l'atteinte de ces cibles.

Cible pour 2030 : Réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés

Risque de non-atteinte : Important. [...] Depuis la publication de la politique, les mesures de réduction de la consommation des produits pétroliers n'ont eu, à ce jour, qu'un effet marginal sur la quantité consommée.

Cible pour 2030 : Éliminer l'utilisation du charbon thermique

Risque de non-atteinte : Important. [...] Il y a peu de mesures en place pour s'assurer de l'atteinte de cette cible.

Cible pour 2030 : Augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables

Risque de non-atteinte : Important [...] Le MERN n'a actuellement pas de stratégie pour augmenter la production d'énergies renouvelables. [...] Le MERN ne collecte pas les données appropriées pour dresser un portrait complet de la production d'énergies renouvelables et suivre sa progression en vue de l'atteinte de la cible. Par exemple, il n'a pas de données sur la production d'énergie solaire et de biocarburants.

Cible pour 2030 : Alimenter de 50 % la production de bioénergie

Risque de non-atteinte : Indéterminé [...] Le MERN n'a actuellement pas de stratégie pour augmenter la production des bioénergies. En fait, un plan d'action gouvernemental sur l'utilisation et la production des bioénergies devait être élaboré en 2019-2020, mais il n'était toujours pas publié au moment de nos travaux. [...] Le MERN ne collecte pas les données appropriées pour suivre la progression de cette production en vue de l'atteinte de la cible. Par exemple, il n'a pas l'information pour les biocarburants et, pour la biomasse provenant du bois, il utilise des données sur la consommation plutôt que sur la production.

Suivre la progression des résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur et apporter des ajustements si requis¹.

Le MERN n'est pas en mesure de suivre la performance de toutes les mesures déployées. Il ne peut donc pas dresser un portrait complet de la progression de la mise en œuvre du plan directeur pour soutenir la prise de décision et apporter les ajustements nécessaires.

Dans les faits, trois indicateurs ont été définis pour suivre les résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur, soit la réduction de la consommation énergétique, la réduction de la consommation de produits pétroliers et la réduction des émissions de GES. Cependant, des résultats sont prévus et quantifiés à l'égard d'un ou de plusieurs de ces trois indicateurs pour seulement 55 des 225 mesures (24 %) présentées dans le plan directeur. Pour les 170 autres mesures, il n'y a aucun indicateur ni résultats prévus dans le plan directeur pour permettre au MERN d'apprécier leur contribution à l'atteinte des cibles [...].

De plus, le suivi réalisé par le MERN est incomplet. Le MERN n'a pas de données lui permettant d'évaluer les résultats obtenus pour 4 de ces 55 mesures pendant la période 2018-2021. Il ne dresse pas non plus de portrait d'ensemble de la mise en œuvre des mesures en comparant notamment les prévisions budgétaires avec les dépenses engagées et les résultats obtenus avec ceux prévus afin de juger de l'avancement et de l'efficacité des mesures. [...]

1. Rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*.

Information publiée sur les enjeux de la transition énergétique**Fournir une reddition de comptes publique de qualité afin d'informer adéquatement sur les enjeux liés à la transition énergétique et de soutenir la prise de décisions¹.**

[...] le MERN n'est pas en mesure de fournir aux décideurs un portrait complet de la performance des mesures mises en œuvre pour soutenir leur prise de décisions. Dans les faits, de l'information quant aux mesures sous la responsabilité des divers acteurs est éparpillée dans plusieurs rapports et sites Internet, en plus de ne pas être liée aux cibles de la politique.

Par ailleurs, le MERN publie des tableaux de suivi pour chacune des thématiques du plan directeur afin d'informer de l'état d'avancement des mesures. Or, ces tableaux ne permettent pas d'apprécier la performance des actions menées ni leur effet sur les résultats prévus. [...]

Finalement, l'information rendue disponible dans les rapports annuels de gestion du MERN publiés depuis l'entrée en vigueur de la politique est limitée. En fait, elle ne permet pas d'évaluer la performance des mesures dont il est responsable, puisqu'elle n'informe pas sur les résultats observés par rapport aux résultats prévus ni d'apprécier les progrès vers l'atteinte des cibles de la politique. [...]

1. Rapport *Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre*.

Information détaillée des projets constituant la moyenne des projets de traitement des matières organiques par compostage ouvert financés par le PTMOBC

	Ville de Rimouski	Ville de Matane	Régie des matières résiduelles du Lac-Saint-Jean	Régie intermunicipale de gestion des matières résiduelles de Brome-Missisquoi	Régie intermunicipale de gestion des déchets solides de la région de Coaticook	MRC de La Vallée-de-la-Gatineau	Centre régional de traitement de la matière organique
Coût du projet (M\$)	5,514	5,647	16,857	12,238	5,177	3,796	2,669
Aide financière (M\$)	2,472	1,356	5,891	3,907	1,654	2,210	1,009
Part de financement du projet	45 %	24 %	35 %	32 %	32 %	58 %	38 %
Quantité de matières organiques traitées par année (tonnes métriques)	8 117	4 808	16 773	18 230	6 983	5 072	3 500
Prévision de réduction des émissions de GES par année (t éq. CO ₂)	1 467	312	1 767	3 041	555	417	930
Coût du projet sur un horizon de 20 ans¹ (\$ / t éq. CO₂)	19	14	18	11	12	22	14
Coût de l'aide financière sur un horizon de 20 ans¹ (\$ / t éq. CO₂)	108	297	167	66	102	201	54

	MRC de La Vallée-de-l'Or	MRC d'Abitibi	MRC d'Abitibi-Ouest	Ville de Sept-Îles	MRC du Rocher-Percé (phase 1)	MRC du Rocher-Percé (phase 2)	MRC de Lotbinière	Mironor
Coût du projet (M\$)	8,047	3,420	3,171	6,320	3,561	2,554	6,242	14,256
Aide financière (M\$)	2,594	0,450	0,520	1,457	1,660	0,532	1,650	5,359
Part de financement du projet	32 %	13 %	16 %	23 %	47 %	21 %	26 %	38 %
Quantité de matières organiques traitées par année (tonnes métriques)	10 409	1 500	1 910	6 181	4 060	1 427	5 000	27 620
Prévision de réduction des émissions de GES par année (t éq. CO ₂)	646	2 127	2 637	5 766	5 758	586	800	1 319
Coût du projet sur un horizon de 20 ans¹ (\$ / t éq. CO₂)	12	15	14	12	20	19	16	10
Coût de l'aide financière sur un horizon de 20 ans¹ (\$ / t éq. CO₂)	201	11	10	16	14	45	103	203

1. Selon le MELCCFP, les objectifs environnementaux sont calculés sur une période de 20 ans.

Source : Liste des projets du volet 1 du PTMOBC diffusée sur le site Web du MELCCFP.

