



Rapport du Vérificateur général du Québec  
à l'Assemblée nationale pour l'année 2011-2012

Rapport du commissaire au développement durable  
Printemps 2012

**Suivi d'une vérification  
de l'optimisation des ressources**

## **Production agricole**

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation  
Ministère du Développement durable, de l'Environnement  
et des Parcs  
La Financière agricole du Québec

CHAPITRE

4



# Faits saillants

## Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avons relevées.

Le présent suivi porte sur la production agricole. La vérification initiale a été menée auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) et de La Financière agricole du Québec (FADQ). Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 4 du tome II (*Rapport du commissaire au développement durable*) du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*.

Le rapport entier est disponible sur le site <http://www.vgq.qc.ca>.

## Résultats du suivi

Nos travaux ont porté sur l'ensemble des 16 recommandations que nous avons formulées en 2007.

La vérification initiale avait pour objectifs d'évaluer, en premier lieu, dans quelle mesure le processus de planification et de coordination du MAPAQ contribue à la cohérence des actions gouvernementales liées à la production agricole et intègre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux. En second lieu, nous voulions examiner plus en détail l'aptitude des entités vérifiées à tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture.

---

**Conclusions.** Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des améliorations pour 11 des 16 recommandations (69%) adressées aux entités au terme de la vérification menée en 2007. Toutefois, la mise en œuvre des recommandations pour lesquelles les progrès s'avèrent insatisfaisants est essentielle si l'on veut assurer une vision concertée quant au développement de l'agriculture et partagée par tous les acteurs afin de relever avec succès les défis de l'agroalimentaire pour les prochaines années. Le tableau détaillant les résultats pour toutes les entités auxquelles les recommandations s'appliquent est présenté au verso (tableau 1).

---

**Progrès satisfaisants.** Des pas dans la bonne direction ont été accomplis notamment en ce qui a trait à l'application des mesures d'écoconditionnalité, aux réflexions effectuées par rapport aux programmes d'aide gouvernementaux en vigueur de même qu'à la planification opérationnelle (intégration et contenu des plans).

---

**Progrès insatisfaisants.** Les gestes posés relativement à certaines recommandations ne sont pas suffisants. Malgré les efforts déployés ces dernières années en matière de planification stratégique, nous déplorons toujours l'absence d'une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture à laquelle toutes les actions gouvernementales devraient s'arrimer. De plus, les indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable n'ont pas été déterminés. Le MAPAQ n'a pas encore démontré qu'il s'est réapproprié son rôle de leader et qu'il est à même d'assurer la coordination et la cohérence de l'ensemble des activités gouvernementales relativement à son secteur d'activité.

---

**Tableau 1** Recommandations du commissaire au développement durable

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
<b>Planification et coordination</b>		
<b>Connaissance du secteur</b>		
Renforcer la coordination des activités ministérielles de veille et la structure de l'information qui en découle dans le but de maximiser l'utilité et l'efficience de ces activités.	MAPAQ	
Établir un processus d'évaluation des activités de veille afin d'en mesurer l'efficacité.	MAPAQ	
<b>Planification stratégique</b>		
Élaborer, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux, une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture à laquelle toutes les actions gouvernementales devraient s'arrimer.		MAPAQ
Déterminer, en collaboration avec ses partenaires gouvernementaux, les indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable.		MAPAQ
<b>Coordination des interventions gouvernementales</b>		
Élaborer, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, des mécanismes de planification et de suivi des actions permettant une meilleure coordination et une plus grande cohérence gouvernementales.		MAPAQ
<b>Programmes d'aide gouvernementaux</b>		
Entreprendre une réflexion sur les principaux programmes d'aide afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à la vision gouvernementale actuelle ainsi qu'aux besoins de la clientèle.	MAPAQ	
<b>Planification opérationnelle</b>		
Viser à une intégration des plans d'action portant sur les préoccupations agroenvironnementales afin d'en simplifier la mise en œuvre et le suivi.	MAPAQ	
Améliorer le contenu des plans d'action en précisant les objectifs, les indicateurs de résultats, les ressources nécessaires, les responsabilités et l'échéancier.	MAPAQ	
Faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs.		MAPAQ
<b>Développement agricole et protection de l'environnement</b>		
<b>Écoconditionnalité</b>		
Accélérer l'inclusion de nouvelles mesures associées à l'écoconditionnalité afin que le soutien financier soit tributaire du respect de la réglementation, comme c'est prévu dans les orientations gouvernementales.	FADQ	MAPAQ
Appliquer avec rigueur et conformément à la réglementation les mesures liées à l'écoconditionnalité.	FADQ	
Élaborer une stratégie permettant de disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que tous les producteurs suivent les mesures écoconditionnelles <sup>1</sup> .	MAPAQ MDDEP FADQ	
<b>Capacité de support des bassins versants</b>		
Accélérer le rythme de production des plans directeurs de l'eau afin de permettre aux municipalités régionales de comté de pouvoir en tenir compte dans leur schéma d'aménagement.	MDDEP	
Évaluer l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture.	MDDEP	
Apprécier le risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage à court terme et d'en tenir compte dans sa stratégie de contrôle.	MDDEP	
<b>Total des recommandations</b>	<b>11</b>	<b>5</b>
<b>Pourcentage</b>	<b>69 %</b>	<b>31 %</b>

1. Bien que les trois entités vérifiées soient ici visées, nous avons considéré qu'il s'agissait d'une seule recommandation puisque son objet est l'élaboration d'une stratégie commune.

## Table des matières

<b>1 Mise en contexte</b>	<b>6</b>
<b>2 Recommandations du commissaire au développement durable</b>	<b>7</b>
2.1 Planification et coordination	7
Connaissance du secteur	
Planification stratégique	
Coordination des interventions gouvernementales	
Programmes d'aide gouvernementaux	
Planification opérationnelle	
2.2 Développement agricole et protection de l'environnement	12
Écoconditionnalité	
Capacité de support des bassins versants	
Commentaires des entités vérifiées	18
Annexe et sigles	21

## Équipe

Janique Lambert  
Directrice de vérification  
Isabelle Bouchard  
Serge Gagnon  
Chantal Rainville

Cette commission avait pour mandat d'«établir un diagnostic et de formuler des recommandations sur les adaptations à faire, compte tenu des défis de la compétitivité et des revenus agricoles, des attentes sociétales et de la mise en valeur des potentiels régionaux».

# 1 Mise en contexte

1 Dans le chapitre 4 du second tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2007-2008*, publié en décembre 2007, le commissaire au développement durable a pris position sur les interventions gouvernementales en agriculture. Pour ce faire, il a évalué dans quelle mesure le MAPAQ intégrait les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans son processus de planification et de coordination. De plus, il a examiné l'aptitude des entités gouvernementales à tenir compte de la protection de l'environnement dans le développement de l'agriculture.

2 En réponse à un mandat que lui avait confié le gouvernement, la [Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois \(CAAAQ\)](#) a publié son rapport en février 2008. Les recommandations qu'il contient suggèrent des réformes touchant plusieurs facettes des interventions gouvernementales, comme la production agricole et l'aide de l'État ainsi que la protection de l'environnement et la gouvernance, questions que nous avons également traitées dans le cadre de notre vérification initiale.

3 Dans la foulée, le gouvernement s'est engagé à mettre en œuvre, de façon progressive, les réformes proposées par la commission. Il annonçait en mars 2008 sa vision d'avenir pour le secteur agricole et agroalimentaire, accompagnée d'un plan de mise en œuvre et de priorités de travail.

4 Depuis, le MAPAQ, en collaboration avec d'autres ministères et organismes, a réalisé graduellement des travaux et lancé des chantiers en ce sens : des stratégies, des plans d'action et des programmes d'aide ont été remaniés ou instaurés.

5 Le gouvernement a déposé en juin 2011, pour consultation, un livre vert qui expose le projet de politique bioalimentaire québécoise ainsi que les objectifs d'un projet de loi qui établira le cadre de développement de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation. Il reste cependant des étapes importantes à franchir pour adopter cette politique, qui orientera les décisions visant le secteur agricole.

6 Entre-temps, les enjeux sociaux, économiques et environnementaux de ce secteur restent d'actualité dans les débats de société. La situation financière des entreprises agricoles et la possibilité pour les jeunes de prendre la relève font l'objet d'une attention particulière. Sur le plan environnemental, malgré une certaine amélioration, la qualité de l'eau des rivières dans les régions à forte activité agricole est toujours préoccupante.

7 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

## 2 Recommandations du commissaire au développement durable

8 L'ensemble des recommandations a retenu notre attention. Elles concernent les deux grands volets de la vérification initiale : la planification et la coordination des interventions gouvernementales, processus qui relève essentiellement du MAPAQ, ainsi que le développement agricole et la protection de l'environnement, volet qui touche le MAPAQ, la FADQ et le MDDEP.

### 2.1 Planification et coordination

9 Concevoir des politiques et des mesures dans une perspective de développement durable puis voir à leur mise en œuvre sont de la responsabilité du MAPAQ pour ce qui est du secteur bioalimentaire. À cet égard, il doit assurer le rôle de leader que lui attribue le gouvernement.

10 Les travaux effectués lors de la vérification initiale montraient la nécessité de se doter d'une politique agricole globale et d'élaborer des indicateurs adéquats afin de préciser comment le secteur agricole peut contribuer au développement des régions sans nuire à la qualité des écosystèmes. Le manque de cohésion découlant de l'incapacité du MAPAQ à orienter et à coordonner les actions au sein de l'appareil gouvernemental fragilisait celui-ci par rapport aux pressions exercées par les acteurs du milieu. La tenue de la CAAAQ et l'entrée en vigueur de la *Loi sur le développement durable* représentaient des moments opportuns pour procéder à une réflexion globale sur ces enjeux et particulièrement sur les principaux programmes d'aide financière auxquels est affectée une part substantielle de l'enveloppe budgétaire destinée à l'agriculture.

### Connaissance du secteur

11 Le MAPAQ accordait de l'importance aux activités de veille, mais la structure de l'information et l'organisation de ces activités nécessitaient des améliorations. Les responsabilités étaient fortement décentralisées et il n'y avait pas de planification ministérielle permettant de définir les besoins, de mieux coordonner les travaux et de bonifier la structure de l'information. De plus, le MAPAQ n'avait procédé à aucune évaluation de ces activités.

12 Nous lui avons formulé deux recommandations à cet égard, soit de renforcer la coordination des activités ministérielles de veille et la structure de l'information qui en découle ainsi que d'établir un processus d'évaluation de ces activités afin d'en mesurer l'efficacité.

13 La planification, la coordination, la diffusion et l'évaluation concernant les activités de veille sont maintenant centralisées et relèvent de la Direction de la planification et des priorités stratégiques. Ayant défini des cibles, cette dernière s'assure que l'information recueillie par un réseau de veilleurs est transmise à tous les intéressés en temps utile, par l'intermédiaire d'un bulletin et de l'intranet. Le MAPAQ a également dressé un bilan des activités de veille qui se sont déroulées en 2008-2009, ce qui lui a permis d'en évaluer l'utilité, de réviser les cibles fixées par la suite et de parfaire ses processus de gestion. Pour ces deux recommandations, nous jugeons que les progrès réalisés sont satisfaisants.

## Planification stratégique

14 À l'époque, aucune politique ne précisait de quelle façon le secteur agricole devrait contribuer au bien-être des régions et au maintien des écosystèmes. Une autre lacune était le manque d'indicateurs clés et significatifs pour déterminer des cibles pertinentes de même que les seuils de tolérance de la société à l'égard de questions fondamentales liées à l'agriculture.

15 Nous avons ainsi recommandé au MAPAQ d'élaborer une politique agricole globale qui définirait clairement la vision de l'agriculture et d'y associer des indicateurs clés et significatifs d'une agriculture dite durable.

16 Les travaux menés par la CAAAQ ont constitué un moment privilégié pour réfléchir à une vision d'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire. À partir des propositions formulées par cette commission, il revenait au MAPAQ d'amener tous les acteurs à se concerter afin de doter le Québec d'une politique agricole et agroalimentaire moderne, articulée et performante, ce à quoi il s'était engagé en 2008.

17 Un projet de politique bioalimentaire, sous la forme d'un livre vert, a été déposé en juin 2011, soit trois ans plus tard. Ce document expose les enjeux du secteur et propose une vision ainsi que des orientations visant à guider les interventions gouvernementales au cours des prochaines années. On y retrouve également des objectifs et des pistes d'actions. Depuis l'automne 2011, il fait l'objet d'une consultation générale lancée par la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles de l'Assemblée nationale.

18 Bien que la démarche d'adoption d'une politique soit en marche, il reste des étapes importantes à franchir avant de considérer que le MAPAQ peut baser ses interventions sur une véritable politique bioalimentaire. Ainsi, le processus de consultation en cours devra être mené à terme et il devra permettre de confirmer ou de bonifier le projet actuel. Ensuite, il est prévu qu'un projet de loi-cadre portant sur le développement du secteur bioalimentaire sera présenté à l'Assemblée nationale. En plus d'encadrer la future politique, cette loi est appelée à guider et à soutenir la mise en œuvre des orientations qu'elle contiendra. Pour ces raisons, nous considérons que les progrès à ce chapitre s'avèrent insatisfaisants.



19 Par ailleurs, il n'y a toujours pas d'indicateurs clés et significatifs pour mesurer la durabilité de l'agriculture à l'égard de la situation économique des exploitants ainsi que de l'impact de ce type d'activité sur l'environnement et sur le développement régional. Le livre vert contient des indicateurs, mais ceux-ci tracent pour l'essentiel un portrait économique du secteur en 2010. Nous nous serions attendus à ce que les travaux relatifs à la politique et ceux consacrés aux indicateurs souhaités soient menés de front. Encore ici, le MAPAQ n'a pas appliqué notre recommandation à notre satisfaction.

20 Plusieurs facteurs commandent une adaptation rapide et une position ferme de l'État en matière agricole. La diversification des activités, l'augmentation du commerce mondial, les changements climatiques, les préoccupations pour la santé, les besoins et les attentes du consommateur ainsi que l'état des finances publiques sont autant de facteurs incontournables. Nous enjoignons au MAPAQ de mener rapidement à terme les actions entreprises pour que le gouvernement dispose d'une politique agricole globale qui présente clairement la vision de l'agriculture à laquelle les actions gouvernementales s'arrimeront et qui comporte des indicateurs significatifs.

## Coordination des interventions gouvernementales

21 Nous avons noté en 2007 qu'ayant misé sur la cogestion et le partage des responsabilités, le MAPAQ n'avait pas maintenu sa capacité d'orienter et de coordonner l'ensemble des activités gouvernementales. Il n'avait plus le leadership requis pour agir et offrir des réponses convaincantes à l'égard des principales préoccupations du milieu agricole.

22 Nous avons recommandé au MAPAQ d'élaborer, en collaboration avec les autres acteurs gouvernementaux, des mécanismes de planification et de suivi des actions permettant une meilleure coordination et une plus grande cohérence gouvernementales.

23 Nos récents travaux indiquent que des gestes ont été accomplis par le gouvernement et le MAPAQ en vue d'améliorer la coordination des acteurs du secteur. Entre autres, un comité interministériel a été créé pour effectuer le suivi des recommandations de la CAAAQ. Signalons aussi que la [composition du conseil d'administration de la FADQ](#) a été revue en 2008 et en 2009.

24 Ce sont des pas qui vont dans la direction souhaitée. Toutefois, tant qu'il n'y aura pas une politique agroalimentaire claire en ce qui concerne les orientations à privilégier et que son adoption ne sera pas confirmée, il sera difficile pour le MAPAQ de se réapproprier son rôle de leader. En effet, c'est par la mise en œuvre d'une telle politique que le ministère pourra démontrer sa capacité à coordonner les acteurs gouvernementaux vers des orientations communes et ainsi les mobiliser face aux principaux enjeux. Il reste trop à faire pour conclure que les progrès à cet égard sont satisfaisants.

### Composition du conseil d'administration de la FADQ (15 membres)

- Le président, qui est indépendant
- Le président-directeur général de la FADQ
- Le sous-ministre du MAPAQ
- Sept membres indépendants nommés en tenant compte de leurs profils de compétence et d'expérience
- Cinq membres nommés parmi les personnes désignées par l'Union des producteurs agricoles

## Programmes d'aide gouvernementaux

25 À l'époque, les programmes d'aide financière représentaient déjà une part très importante du budget consacré à l'agriculture. Nous nous référons à ceux administrés par la FADQ et plus particulièrement au programme d'assurance stabilisation des revenus agricoles (ASRA), de même qu'à celui concernant le remboursement de taxes foncières, géré par le MAPAQ. Nous avons des préoccupations quant au déficit accumulé, qui diminuait les marges de manœuvre financière du MAPAQ. Nous nous interrogeons également sur l'efficacité des programmes d'aide.

26 Nous avons recommandé au MAPAQ d'entreprendre une réflexion sur les principaux programmes d'aide afin de s'assurer qu'ils répondent toujours à la vision gouvernementale actuelle et aux besoins de la clientèle.

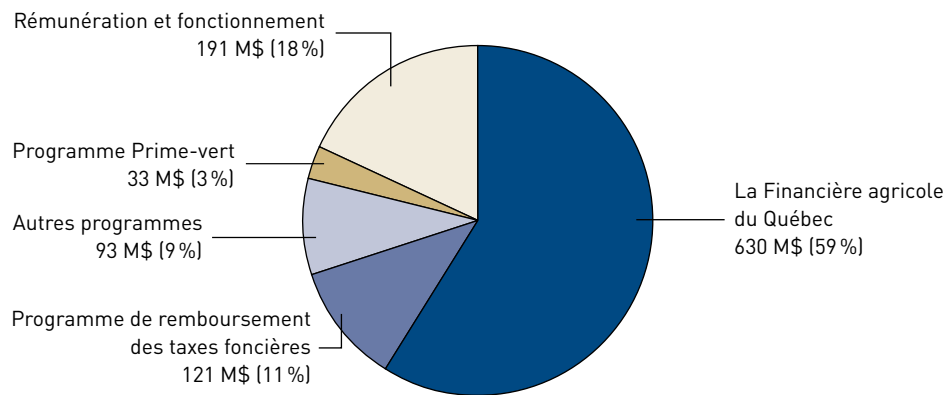
27 Le gouvernement a mené des consultations et s'est livré à des réflexions concernant les mesures en place, dont les programmes d'aide financière. À cet égard, la CAAAQ a présenté ses constats et fait des recommandations. Par la suite, un expert s'est vu confier le mandat de redéfinir les modes d'intervention du gouvernement en matière de sécurité du revenu agricole. Son rapport, intitulé *Une nouvelle génération de programmes de soutien financier à l'agriculture*, a été rendu public en février 2009.

28 Le MAPAQ a pris en considération le contenu des divers rapports issus de ces travaux lorsqu'il a examiné les programmes d'aide, particulièrement l'ASRA. À la lumière de cet exercice, certains programmes destinés aux entreprises ou à d'autres intervenants du secteur bioalimentaire ont été bonifiés tandis que d'autres se sont ajoutés.

29 Par ailleurs, un plan de redressement des interventions en matière de gestion des risques agricoles a été instauré en 2009, lequel prévoyait notamment la révision du programme ASRA. L'enveloppe budgétaire annuelle de la FADQ est ainsi passée de 305 à 630 millions de dollars pour les cinq prochaines années et son déficit accumulé (1,03 milliard) a été pris en charge par le gouvernement. Quant au budget de dépenses en matière d'agriculture, de pêcheries et d'alimentation pour 2011-2012, il s'élève à 1,07 milliard de dollars; la répartition de cette somme est présentée à la figure 1.

Pour donner suite aux recommandations de la CAAAQ et dans le but de moderniser le soutien financier apporté aux entreprises agricoles québécoises, le gouvernement a mandaté un expert en mai 2008 afin de redéfinir les modes d'intervention en matière de sécurité du revenu, principalement ceux relatifs au programme ASRA, et de conclure une nouvelle convention avec la FADQ en 2009.

**Figure 1** Agriculture, pêcheries et alimentation : budget de dépenses 2011-2012



30 Ces actions démontrent qu'il y a eu un sérieux exercice de réflexion et des décisions ont été prises pour prendre en charge des enjeux liés aux programmes d'aide. C'est pourquoi nous considérons que les progrès accomplis par le MAPAQ à l'égard de cette recommandation sont satisfaisants.

31 Il restera toutefois du travail à faire afin que les programmes d'aide du secteur agricole, particulièrement au terme du plan de redressement de la FADQ, soient bien arrimés à une future politique bioalimentaire. Ces programmes devraient également faire l'objet d'une mesure systématique de leur efficacité.

## Planification opérationnelle

32 En 2006-2007, le MAPAQ disposait d'une multiplicité de plans d'action portant sur des questions d'agroenvironnement. Il arrivait que ceux-ci se penchent sur des actions similaires et, par conséquent, il était difficile de savoir quelles étaient les priorités du MAPAQ, vu la diversité des objectifs énoncés. En outre, plusieurs plans ne comportaient pas d'objectifs clairs et précis, d'indicateurs de performance, d'évaluation des ressources requises ni d'échéanciers de réalisation.

33 Nous avons formulé deux recommandations au MAPAQ à ce sujet : viser à une intégration des plans d'action portant sur les préoccupations agroenvironnementales, d'une part, et en améliorer le contenu, d'autre part.

34 Quatre des cinq documents de planification en agroenvironnement analysés lors de la vérification initiale n'ont plus cours. Pour sa part, la *Stratégie phytosanitaire québécoise en agriculture 2011-2021* et le plan d'action 2011-2014 y afférent répondent à nos attentes en ce qui a trait à la qualité du contenu. Bien que ce soit le seul document de planification en agroenvironnement dont il est responsable, le MAPAQ contribue également à d'autres initiatives gouvernementales coordonnées par le MDDEP. De plus, la Direction de l'agroenvironnement et du développement durable du MAPAQ s'est dotée d'un plan d'action opérationnel, mis à jour annuellement, pour suivre l'évolution de chaque dossier qui le concerne. Nous considérons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants relativement à ces deux recommandations.

35 En 2007, les plans d'action liés à l'agroenvironnement ne faisaient pas systématiquement l'objet d'une reddition de comptes ni d'une évaluation régulière afin de mesurer leur efficacité.

36 Nous avons recommandé au MAPAQ de faire une reddition de comptes régulière et complète à propos de chacun des plans d'action élaborés dans le but d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales et le degré d'atteinte des objectifs.

37 La reddition de comptes effectuée par le MAPAQ à cet égard ne s'est pas améliorée (elle est souvent incomplète ou irrégulière). À défaut d'information suffisante, les parties prenantes ne peuvent toujours pas évaluer de façon complète et objective les plans d'action ni mesurer l'efficacité des mesures prises par les gestionnaires. Nous considérons donc que les progrès sont insatisfaisants.

## 2.2 Développement agricole et protection de l'environnement

La capacité de support désigne la pression maximale qui peut être exercée sur un écosystème sans porter atteinte à l'intégrité de celui-ci. Dans le cas d'un bassin versant, sa capacité est dépassée lorsque les activités agricoles, municipales ou industrielles ont pour effet de hausser la concentration en éléments nutritifs au-delà d'un seuil où les usages de l'eau peuvent être compromis.

38 La protection de l'environnement et le respect de la **capacité de support des écosystèmes**, qui figurent parmi les principes fondamentaux du développement durable, demeurent des enjeux majeurs pour le développement de l'agriculture québécoise. À l'époque, nous avons porté notre attention sur deux moyens privilégiés par le gouvernement pour appliquer ces principes : l'introduction de mesures d'écoconditionnalité dans ses programmes d'aide et le respect de la capacité de support des bassins versants.

### Écoconditionnalité

#### Introduction de mesures

39 Dans les orientations gouvernementales de 2004 traitant du développement durable de la production porcine, lesquelles ont mené à la levée du moratoire sur cette production, le gouvernement disait vouloir adopter une politique globale en matière d'**écoconditionnalité** avant avril 2010. Cette politique devait spécifier que les fonds publics consacrés à l'agriculture seraient subordonnés au respect de la totalité de la réglementation environnementale.

40 Compte tenu de cette échéance, nous avons jugé en 2007 que le rythme d'introduction des mesures liées à l'écoconditionnalité était trop lent. Le MAPAQ n'avait introduit qu'une mesure. En effet, le programme de remboursement des taxes foncières, administré par celui-ci, requérait seulement le dépôt d'un bilan de phosphore auprès du MDDEP.

L'écoconditionnalité est un principe favorisant la cohérence et la coordination des actions gouvernementales en matière environnementale, la saine gestion des fonds publics et le respect de la réglementation environnementale.

41 La principale mesure d'écoconditionnalité appliquée par la FADQ était celle incluse dans le programme ASRA. Les producteurs devaient détenir un bilan de phosphore à jour et à l'équilibre selon les conditions du *Règlement sur les exploitations agricoles* (REA). Par contre, elle comprenait des assouplissements non conformes aux orientations gouvernementales. Deux autres mesures étaient envisagées : ne plus assurer les cultures se trouvant à l'intérieur des bandes riveraines et exclure les espaces cultivés illégalement dans certaines municipalités.

42 Nous avons recommandé au MAPAQ et à la FADQ d'accélérer l'inclusion de nouvelles mesures associées à l'écoconditionnalité afin que le soutien financier soit tributaire du respect de la réglementation.

43 Conformément à notre recommandation, la FADQ a progressivement élargi la portée de la mesure relative au dépôt d'un bilan de phosphore. Cette obligation touche maintenant les adhérents de la plupart des programmes d'assurance, de protection du revenu et de financement. De plus, les assouplissements jugés non conformes aux orientations gouvernementales (le plan d'accompagnement agroenvironnemental et la preuve de l'équilibre du bilan de phosphore associés à l'entreprise plutôt qu'au lieu concerné) ont été retirés. Depuis 2008, le respect de la protection des bandes riveraines et l'interdiction d'augmenter les superficies en culture dans certaines municipalités ciblées dans le REA sont des mesures appliquées dans le cadre du programme ASRA et de celui de l'assurance récolte. Nous sommes donc satisfaits des progrès réalisés par la FADQ à ce chapitre.

44 Par contre, jusqu'en 2010, aucune nouvelle mesure n'a été appliquée ni évaluée en ce qui a trait aux programmes gérés par le MAPAQ. Le dépôt d'un bilan de phosphore est demeuré la seule exigence pour avoir droit au remboursement de taxes foncières. Les articles du REA prescrivant que ce bilan soit à l'équilibre sur une base progressive ne s'appliquaient pas à ce programme.

45 En 2011, la mesure de ce programme a été bonifiée afin d'harmoniser le critère écoconditionnel aux récentes dispositions réglementaires, qui exigent le dépôt annuel d'un bilan de phosphore à l'équilibre. Toutefois, le MAPAQ n'avait pas encore complété la mise en œuvre de cette mesure à la fin de notre suivi. Nous nous serions attendus à ce qu'il adopte une attitude plus proactive dans la recherche et l'instauration de mesures d'écoconditionnalité favorisant davantage des pratiques responsables. C'est pourquoi nous sommes insatisfaits des progrès réalisés par le MAPAQ à l'égard de cette recommandation.

## Application des mesures

46 La FADQ ne s'assurait pas à l'époque que les conditions afférentes aux mesures associées à l'écoconditionnalité étaient bel et bien remplies. Cette lacune laissait libre cours à des situations de non-conformité à la réglementation ou causait un problème d'équité : certains exploitants échappaient aux activités de contrôle, d'autres n'étaient pas sanctionnés alors qu'ils auraient dû l'être.

47 Nous avons recommandé à la FADQ d'appliquer avec rigueur et conformément à la réglementation les mesures d'écoconditionnalité.

48 Dans le cadre du suivi, nos constats portent sur l'application de la mesure incluse dans le programme ASRA jusqu'en en 2010. Ainsi, pour ce qui est de ce programme, la FADQ traite de manière adéquate les dossiers non conformes détectés par le MDDEP par rapport au bilan de phosphore. En ce qui concerne les mesures relatives aux bandes riveraines et l'augmentation des superficies en culture, des procédures administratives permettent de bien encadrer ce type de situations ainsi que d'assurer la prise en charge et le suivi des dossiers où il y a dérogation. Nous considérons donc que les progrès sont satisfaisants à l'égard de cette recommandation.

### **Information disponible pour l'application de l'écoconditionnalité**

49 Les responsabilités du MDDEP en matière de contrôle environnemental sont étroitement liées à celles de la FADQ et du MAPAQ quant à l'application des mesures écoconditionnelles. En 2007, l'information détenue par le MDDEP ne répondait pas aux besoins de la FADQ et du MAPAQ, qui n'avaient pas tous les renseignements nécessaires pour s'assurer que les producteurs satisfaisaient aux exigences spécifiées dans les programmes d'aide.

50 Nous avons recommandé à ces trois entités d'élaborer une stratégie permettant de disposer en temps opportun d'une information de gestion de qualité et complète afin de s'assurer que tous les producteurs suivent les mesures écoconditionnelles.

51 Depuis 2011, l'exploitant d'un lieu d'élevage ou d'épandage assujetti au REA doit transmettre annuellement au MDDEP un bilan de phosphore à l'équilibre. Dans ce contexte, le MDDEP, la FADQ et le MAPAQ ont collaboré pour faciliter, sur le plan opérationnel, l'application de cette nouvelle exigence. Pour ce faire, ils ont révisé le formulaire que le producteur doit remplir pour produire son bilan, formulaire qu'il fait parvenir au MDDEP par voie électronique. L'objectif était de pouvoir acheminer à la FADQ et au MAPAQ de l'information utilisable et d'optimiser leurs interventions respectives.

52 Cette stratégie d'échange a permis à la FADQ de traiter les dossiers concernant des situations de non-conformité détectées en 2011 en matière d'assurance et de financement et d'appliquer les pénalités prévues dans ses programmes, le cas échéant. Nous considérons que les progrès enregistrés à l'égard de notre recommandation sont satisfaisants.

## Capacité de support des bassins versants

### Plan directeur de l'eau

53 En 2002, dans le cadre de la Politique nationale de l'eau, le gouvernement s'est engagé à gérer l'eau par bassin versant sur le territoire québécois. Comme il préconisait une mise en œuvre graduelle de cette approche, il a ciblé 33 bassins versants considérés comme prioritaires et couvrant un peu moins de 25 % du Québec méridional. Ceux-ci ont été retenus en fonction notamment de l'importance des problèmes observés sur le plan environnemental ainsi que du degré d'engagement des acteurs locaux et régionaux.

54 Le gouvernement confiait dès lors à des **organismes de bassin versant** la responsabilité d'élaborer un plan directeur de l'eau (PDE) afin de dresser un portrait et d'établir un diagnostic à l'égard de chacun des 33 bassins versants. Or, notre vérification initiale avait montré que l'établissement des PDE accusait en 2007 un retard, puisque le MDDEP avait reçu seulement 9 plans.

55 Nous avons recommandé au MDDEP d'accélérer le rythme de production des PDE afin de permettre aux municipalités régionales de comté de pouvoir en tenir compte dans leur schéma d'aménagement.

56 Notre suivi indique qu'en juillet 2011, tous les plans attendus avaient finalement été déposés auprès du MDDEP qui, lorsque nos travaux ont pris fin, avait approuvé la plupart d'entre eux. Considérant que les progrès sur cette question sont satisfaisants, nous nous attendons à ce que les autres PDE soient entérinés dans les meilleurs délais.

57 Cela étant dit, depuis 2009, le contexte a changé. En effet, le MDDEP a continué d'appliquer le principe énoncé dans la Politique nationale de l'eau et a ainsi redécoupé le territoire en 40 zones de gestion par bassin versant, de manière à couvrir l'ensemble du Québec méridional. Près de la moitié de ces zones correspond sensiblement aux bassins versants déjà prioritaires. Par contre, d'autres zones combinent des bassins prioritaires avec d'autres territoires, souvent plus vastes. Enfin, on compte 9 nouvelles zones. À la suite de cette opération, un second échéancier a été établi, et les 40 organismes en cause sont tenus de produire autant de PDE d'ici mars 2013. Nous encourageons le MDDEP à prendre les moyens nécessaires afin d'éviter que les retards observés lors de la première phase ne se reproduisent.

58 La gestion intégrée de l'eau par bassin versant reste un moyen concret de tenir compte de la capacité de support des écosystèmes et d'autres principes de développement durable. Cette approche est d'autant plus pertinente que de nombreux acteurs appartenant au secteur municipal, au milieu communautaire ou à celui des affaires peuvent y jouer un rôle important.

Un organisme de bassin versant est une table de concertation où siègent des représentants des acteurs de l'eau (usagers et gestionnaires de l'eau présents sur le territoire du bassin versant) et de la société civile. Il assure la concertation entre tous ces acteurs à l'échelle locale et régionale. Son mandat principal est de réaliser un PDE pour le bassin versant, de consulter la population sur le contenu de ce plan et d'en coordonner la mise en œuvre.

## Qualité de l'eau des bassins versants

59 Nous avons formulé des préoccupations quant aux risques que comporte l'application des seules mesures du REA pour freiner la détérioration de la qualité de l'eau dans certains bassins versants dit dégradés.

60 Nous avons recommandé au MDDEP d'évaluer l'impact de l'augmentation des cheptels à l'intérieur des bassins versants pour lesquels il est interdit d'accroître les superficies en culture.

61 Une étude complémentaire a été conduite, comme cela était d'ailleurs prévu. Elle a démontré que la concentration en phosphore dans les cours d'eau n'est pas en corrélation avec la densité des élevages. Nous sommes satisfaits de la mise en œuvre de cette recommandation.

62 Toutefois, nous sommes toujours préoccupés du fait que le REA serait suffisant pour assurer le respect de la capacité de support des bassins versants à l'égard de la production agricole. En effet, nous doutons que l'équilibre en phosphore sur des bases agronomiques, à l'échelle de la ferme, soit un moyen suffisant pour y parvenir. En plus d'exercer un suivi de la qualité de l'eau des rivières, il est essentiel que le gouvernement soit vigilant et vérifie dans quelle mesure les différentes facettes des activités agricoles peuvent influencer sur l'environnement, notamment sur la ressource en eau.

63 Rappelons que le commissaire au développement durable a déjà insisté sur la nécessité de prendre en compte la capacité de support du milieu récepteur dans ses rapports antérieurs : celui ayant trait au [maintien de la biodiversité](#) et celui consacré à la [mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel](#).

« **Maintien de la biodiversité** » est le chapitre 3 du *Rapport du commissaire au développement durable*, qui fait partie intégrante du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*.

« **Mise en application de la Loi sur la qualité de l'environnement dans le secteur industriel** » est le chapitre 2 du *Rapport du commissaire au développement durable*, qui fait partie intégrante du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2010-2011*.

## Délivrance d'autorisations

64 En 2007, un producteur pouvait obtenir un certificat d'autorisation pour un projet d'élevage en concluant une ou plusieurs ententes à court terme afin d'épandre les déjections produites par son cheptel. Ces ententes visaient notamment à respecter l'exigence d'un bilan de phosphore à l'équilibre.

65 Par conséquent, il y avait un risque que ce producteur ne dispose plus des superficies requises si les ententes n'étaient pas renouvelées et qu'il se retrouve avec un bilan en déséquilibre. Or, le MDDEP ne prenait pas en compte la durée des ententes lors de la délivrance des autorisations. De plus, sa stratégie de contrôle n'incluait aucune mesure particulière pour gérer ce risque.



66 Nous avons recommandé au MDDEP d'apprécier le risque que représente la délivrance de certificats d'autorisation lorsque l'équilibre du bilan de phosphore est tributaire d'une entente d'épandage à court terme et d'en tenir compte dans sa stratégie de contrôle.

67 Les modifications apportées par le MDDEP au REA en 2010 ont comblé cette lacune puisque le dépôt annuel d'un bilan de phosphore à l'équilibre est maintenant exigé. Il incombe au producteur agricole de démontrer chaque année qu'il dispose de suffisamment de superficies en culture pour épandre les déjections animales produites et importées sur son exploitation. De plus, le MDDEP a ajusté sa stratégie de contrôle. Somme toute, nous considérons que la situation est prise en main et que le progrès accompli est satisfaisant en ce qui a trait à cette recommandation.

## Commentaires des entités vérifiées

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

### 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 bonne note et salue la satisfaction du Vérificateur général eu égard au suivi donné par le ministère à la majorité des 11 recommandations qui lui étaient adressées dans le rapport de 2007-2008 sur la production agricole réalisé par le commissaire au développement durable.

«Parmi les recommandations dont le suivi est jugé insatisfaisant, quatre sont liées à l'adoption de la politique bioalimentaire. Tel que mentionné par le Vérificateur général, des pas importants ont été franchis à cet égard dont le dépôt du Livre vert pour une politique bioalimentaire, en juin 2011, et les auditions générales, toujours en cours, de la Commission de l'agriculture, des pêcheries, de l'énergie et des ressources naturelles. Quelque 200 intervenants ont soumis un mémoire et manifesté le désir de se faire entendre dans le cadre de cet exercice. Cette étape, dans l'élaboration de la politique, appartient à la commission qui en établit l'agenda et l'échéancier selon ses priorités de travail.

«En parallèle, le ministère est en mouvement et mobilise ses ressources dans le sens de la vision proposée dans le Livre vert comme en fait foi le dépôt récent du plan stratégique 2011-2014, en février 2012, lequel par sa vision, ses orientations et ses objectifs est pleinement congruent avec le Livre vert. Quant à l'adoption d'indicateurs clés pour situer la performance du secteur dans une perspective de développement durable, le Livre vert propose, au chapitre de la mise en œuvre de la politique bioalimentaire, l'utilisation d'un tableau de bord à cet effet.

«Par ailleurs, concernant le suivi de la recommandation sur l'application de l'éco-conditionnalité dans le programme de crédit de taxes foncières agricoles, plusieurs étapes ont été franchies pour mettre en application la nouvelle mesure exigeant un bilan phosphore à jour et en équilibre. La réglementation a été changée, le programme modifié, les processus révisés et les formulaires d'application ont été adaptés. Reste la signature imminente d'une entente administrative entre le MAPAQ et le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour accéder à l'information nécessaire, ce qui permettra l'application de la nouvelle exigence d'écoconditionnalité, tel que prévu à partir de l'année 2011.»

## Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs

« **Écoconditionnalité (information disponible pour l'application de l'écoconditionnalité).** Le MDDEP collabore avec la FADQ et le MAPAQ afin de maintenir une communication efficace des renseignements nécessaires pour l'application des mesures d'écoconditionnalité associées à la transmission annuelle du bilan de phosphore et de son équilibre.

« Également, des périodes de transmission des renseignements ont été identifiées afin de faciliter l'application des mesures par les partenaires en fonction des échéanciers des programmes d'aide.

« **Capacité de support des bassins versants (délivrance d'autorisations).** Les modifications apportées au *Règlement sur les exploitations agricoles*, notamment en ce qui a trait à la transmission d'un bilan de phosphore à l'équilibre, constituent une mesure privilégiée par le ministère pour prévenir le dépassement de la capacité de support du milieu. À cet effet, le ministère maintiendra la stratégie de contrôle adaptée en fonction des modifications de 2010, afin d'assurer un suivi adéquat auprès des exploitations agricoles qui ne transmettent pas leur bilan de phosphore, dont le bilan n'est pas à l'équilibre ou encore celles dont l'équilibre est considéré à risque.

« De plus, la mise en place des organismes de bassin versant (OBV), à la grandeur du Québec méridional, constitue une autre mesure afin de contribuer à l'amélioration de la qualité de l'eau. Par la réalisation de leur plan directeur de l'eau, les OBV identifient une série d'actions qui auront pour but d'améliorer la qualité de l'eau des bassins versants. »



# Annexe et sigles

## Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

### Sigles

<b>ASRA</b>	Assurance stabilisation des revenus agricoles	<b>MDDEP</b>	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
<b>CAAAQ</b>	Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois	<b>PDE</b>	Plan directeur de l'eau
<b>FADQ</b>	La Financière agricole du Québec	<b>REA</b>	<i>Règlement sur les exploitations agricoles</i>
<b>MAPAQ</b>	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation		

## Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

### Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisons état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

### Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires ainsi que des employés des entités concernées; nous avons aussi examiné différentes données et des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés en décembre 2011.