



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

Rapport du commissaire au développement durable
Printemps 2016

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

CHAPITRE

1

Table des matières

1 Introduction	4
2 Conservation et mise en valeur de la faune	5
3 Pesticides en milieu agricole	7
4 Marché du carbone	9
5 Fonds vert	12
Sigles	15

1 Introduction

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

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

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

2 Conservation et mise en valeur de la faune

- 3 La faune, une ressource renouvelable, est à la base d'activités générant d'importantes retombées économiques, particulièrement en région. Nombre d'étrangers viennent au Québec pour participer à des activités de chasse, de pêche ou d'observation de la faune.
- 4 Par ailleurs, l'industrie touristique est un axe majeur de développement économique qui assure, bon an mal an, 2,5% du produit intérieur brut du Québec.
- 5 Le *Plan de développement de l'industrie touristique 2012-2020* prévoit des objectifs ambitieux :
- croissance annuelle des recettes touristiques de 5 % afin qu'elles atteignent 18,9 milliards de dollars en 2020 ;
 - création de 50 000 nouveaux emplois d'ici 2020.
- 6 Pourtant, le secteur de la faune est loin d'être géré de manière optimale. Les principales activités réalisées par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs (MFFP) concernent la conservation des espèces. Ces activités sont essentielles pour assurer une ressource suffisante ; toutefois, elles ne visent pas la mise en valeur de la faune.
- 7 Au MFFP, l'absence d'une vision et d'une expertise en marketing axées sur le développement touristique du secteur de la faune et sur l'innovation est préoccupante. On peut se questionner sur la pérennité des retombées économiques de ce secteur, évaluées à près de 900 millions de dollars, puisque le nombre de permis de chasse, de pêche et de piégeage vendus est en diminution.
- Comment peut-on s'assurer que le secteur de la faune contribuera pour une juste part à l'atteinte des objectifs énoncés ci-dessus ?
 - Comment peut-on optimiser les retombées de ce secteur en matière de création d'emplois ou de revenus gouvernementaux sans la contribution de spécialistes en mise en marché ? Ces derniers connaissent la clientèle québécoise et étrangère et peuvent tirer profit de nouveaux marchés ou de ceux qui deviennent plus attrayants en raison de facteurs économiques favorables, comme la baisse du dollar canadien.
 - Comment peut-on favoriser l'innovation dans l'offre de produits ou d'activités sans affecter des ressources spécialisées en marketing à ce secteur important ?

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

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

3 Pesticides en milieu agricole

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

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

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

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

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

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

4 Marché du carbone

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

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

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

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

Faiblesse du signal de prix

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

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

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

Réduction des émissions se produisant hors du Québec

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

Cohérence des politiques

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

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

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

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

Approche suédoise

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

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

5 Fonds vert

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sigles

Sigles

GES	Gaz à effet de serre	MFFP	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
MDDELCC	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	SPEDE	Système de plafonnement et d'échange de droits d'émission

