

L'AGRICULTURE

4.1 Tour d'horizon et recommandations	161
4.2 La gestion du fumier et des engrais.....	168
4.3 L'érosion des sols	177
4.4 Incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles	184
4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental.....	193



L'AGRICULTURE

4.1 Tour d'horizon et recommandations



Source : Bruce Litteljohn

4.1.1 C'est dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent que se trouvent la plupart des très bonnes terres agricoles du Canada. Le climat favorable permet une agriculture intensive; le maïs, le soja, le tabac et les tomates dominent la production végétale. La production animale comprend les opérations laitières, porcines, avicoles et bovines.

4.1.2 Les pratiques culturales ont des effets divers sur l'environnement. Les agriculteurs doivent régler les problèmes associés aux effets directs éventuels sur leurs terres, par exemple la perte de sol et la contamination de l'eau de puits. Leurs voisins peuvent être touchés par la pollution de l'eau ou la perte d'habitat faunique. Les principaux polluants de l'eau issus de l'agriculture sont l'azote et le phosphore produits par le fumier et les engrais, les sédiments, les bactéries produites par le fumier, et les pesticides. De 5 à 20 p. 100 de l'eau utilisée dans le bassin sert à l'agriculture, et principalement à irriguer les terres et à abreuver le bétail. D'autres effets, par exemple les émissions de gaz à effet de serre et les résidus de pesticides, sont perceptibles dans les divers écosystèmes de la planète.

4.1.3 L'industrie agricole a évolué de façon remarquable. En effet, à l'origine, elle constituait pour les pionniers locaux une source d'approvisionnement en nourriture alors qu'aujourd'hui, elle joue un rôle des plus dynamiques à l'échelle mondiale. Le secteur agricole est sur le point de connaître une très forte croissance. Le gouvernement fédéral appuie l'objectif de porter la part des exportations agricoles du Canada dans le monde à 4 p. 100 d'ici 2005, soit une hausse de plus de 40 p. 100 par rapport à 1986. Cette hausse exercera de fortes pressions sur les sols et les eaux du bassin et accentuera la tendance déjà importante vers une agriculture plus intensive.

4.1.4 Les fermes du bassin sont situées à proximité des centres ruraux et urbains. Cette situation accroît le risque d'effets négatifs sur l'environnement et la santé humaine; elle soulève des inquiétudes quant à la poussière, au bruit et aux odeurs attribuables aux exploitations agricoles. Les préoccupations exprimées par le public incitent fortement le gouvernement et l'industrie à améliorer la gestion environnementale dans le secteur agricole.

4.1.5 La proximité des villes a aussi entraîné une réduction des terres agricoles exploitées. Au Canada, la superficie de terres cultivables a diminué de 16 p. 100 entre 1901 et 1996. Les abords des centres urbains du sud de l'Ontario ont subi une part disproportionnée de cette perte, alors que cette région s'enorgueillit d'englober plus de la moitié des meilleures terres agricoles du Canada. D'autres pertes sont inévitables à mesure que les secteurs urbains prennent de l'expansion.

Le rôle et le mandat du gouvernement fédéral

4.1.6 En vertu de la Constitution canadienne, le Parlement du Canada et les législatures provinciales peuvent promulguer des lois relatives à l'agriculture. Le gouvernement fédéral a surtout exercé ce pouvoir dans les domaines du commerce international, de la coordination nationale ainsi que de l'élaboration de stratégies, de programmes et de normes où il a assumé un rôle directeur. Cependant, l'exercice de ce pouvoir fait aussi, dans une certaine mesure, double emploi avec les initiatives provinciales en ce qui concerne la recherche, le transfert de technologie aux agriculteurs, les stimulants financiers, la promotion des meilleures pratiques et le soutien du revenu agricole. Des ententes peuvent être négociées pour préciser les responsabilités respectives à l'égard d'un programme particulier.

4.1.7 La réglementation des pratiques agricoles a jusqu'ici été une activité essentiellement provinciale et municipale. Le gouvernement fédéral joue un rôle actif surtout dans la réglementation des pesticides. Il dispose d'autres moyens en matière de réglementation, dont des dispositions pour protéger l'habitat du poisson en vertu de la *Loi sur les pêches* et pour contrôler les substances toxiques en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Des règlements provinciaux et municipaux ont imposé des restrictions aux activités agricoles (par exemple, la distance de protection jusqu'aux puits et les restrictions relatives à l'épandage de fumier).

4.1.8 Trois organismes fédéraux jouent des rôles importants dans le domaine de l'agriculture : Agriculture et Agroalimentaire Canada, Environnement Canada et l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada. Agriculture et Agroalimentaire Canada a financé la recherche, attribué des fonds pour les programmes environnementaux et dirigé l'élaboration des politiques. Environnement Canada a financé des projets visant la réduction, parmi d'autres sources, des sources agricoles de pollution de l'eau, par l'intermédiaire du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000.

4.1.9 Selon le problème en cause, le gouvernement fédéral peut collaborer avec plusieurs autres intervenants, c'est-à-dire les administrations provinciales et municipales, les universités, les associations de producteurs et les agriculteurs eux-mêmes. Les administrations fédérale et provinciales ont des responsabilités nettement distinctes dans certains domaines, comme les accords internationaux, mais dans d'autres domaines, elles ont des responsabilités partagées.

L'objet de la vérification

4.1.10 Nous avons examiné les incidences de l'utilisation du fumier et des engrais sur le sol et l'eau (voir la section 4.2) ainsi que la façon dont le gouvernement fédéral participe à la gestion de l'érosion du sol (voir la section 4.3). Nous avons ensuite déterminé la mesure dans laquelle Agriculture et Agroalimentaire Canada évalue les répercussions environnementales de ses politiques et de ses programmes qui favorisent des buts économiques, mais qui peuvent avoir des conséquences imprévues sur l'environnement (voir la section 4.4). Ensuite, nous avons évalué l'efficacité des mesures que prend le gouvernement fédéral pour réaliser le développement durable de l'agriculture dans le bassin (voir la section 4.5).

4.1.11 Nous avons examiné les différents rôles du gouvernement fédéral — promouvoir l'intendance, élaborer la réglementation, exécuter et coordonner la recherche et, enfin, surveiller l'état du bassin. Nous nous sommes demandés dans quelle mesure il a établi ses propres rôles et responsabilités et contribué à définir ceux des autres intervenants.

Nos constatations

4.1.12 En général. Le gouvernement fédéral s'efforce de gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement. Il est confronté à des problèmes de longue date et doit aussi satisfaire aux nouvelles exigences. Il a jeté quelques-unes des bases d'une gestion efficace, notamment en accordant une priorité marquée à l'accroissement de la durabilité de l'agriculture du point de vue environnemental. Toutefois, il n'a pas comblé certaines lacunes importantes. Il n'a pas décidé qui fera quoi. L'information n'est pas à jour. Certains plans d'action n'ont pas été mis au point. Il ne mesure pas les résultats des programmes principaux. Il n'y a pas d'harmonie entre les politiques et les programmes fédéraux.

4.1.13 Ces lacunes sont importantes. Certains effets de l'agriculture s'accroissent et entraînent une détérioration de l'environnement du bassin. Il faut une gestion efficace pour renverser ces tendances.

4.1.14 Gestion du fumier et des engrais. Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux eaux usées de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin.

4.1.15 Malgré les efforts d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada, des provinces et des associations agricoles au cours de la dernière décennie, les éléments nutritifs s'accumulent dans les sols des exploitations agricoles du bassin. Leurs effets sur l'environnement continuent d'augmenter. Les teneurs en azote de quelque 70 p. 100 des terres agricoles en Ontario et au Québec étaient beaucoup plus fortes en 1996 qu'en 1981. Dans plus de 30 p. 100 des terres agricoles, les teneurs en azote résiduel atteignent des niveaux tels qu'il y a risque de contamination de l'eau.

4.1.16 Il importe que de nombreux producteurs améliorent leurs pratiques agricoles. Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada ont offert des incitatifs financiers et fait la promotion de saines pratiques afin d'encourager une gestion avisée du fumier. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé quel effet ces mesures ont eu sur la qualité de l'environnement. Il existe des objectifs fédéraux concernant le contrôle des teneurs en azote et en phosphore, mais non celui des bactéries. Aucun plan n'indique clairement à qui incombe la responsabilité de concrétiser les objectifs. Il est temps que le gouvernement fédéral repense son approche et reconnaisse qu'il s'agit d'un problème de longue durée.

4.1.17 Agriculture et Agroalimentaire Canada a apporté son aide à plusieurs initiatives de recherche et de transfert de technologie, y compris à la stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin. Il n'est pas évident, à

l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

4.1.18 Érosion des sols. Dans presque la moitié du territoire agricole de l'Ontario, le sol risque d'être emporté dans les eaux de ruissellement plus vite qu'il n'est renouvelé. Les mesures mises en œuvre depuis plus de 10 ans par les gouvernements fédéral et provincial ont bien ralenti l'érosion, mais à ce rythme, il faudra 90 ans avant que les pertes de sol soient abaissées à un niveau qui soit soutenable. Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé des objectifs de réduction globaux, mais aucun plan d'action ne précise comment le Ministère doit atteindre ces objectifs.

4.1.19 Pour prendre des décisions éclairées en gestion des sols, il est essentiel d'avoir des données de référence sur les sols; or, plus le temps passe, plus les données actuelles se font désuètes et perdent de leur utilité. Aujourd'hui, on ne recueille que peu — voire pas — de nouvelles données sur les sols. Les gouvernements fédéral et provinciaux n'ont pas de mécanisme de coordination officiel pour la gestion des données.

4.1.20 Évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes. Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre beaucoup plus d'argent aux programmes agricoles tels l'assurance-récolte et l'aide en cas de catastrophe, dans le bassin, qu'il n'en dépense directement pour réduire l'incidence de l'agriculture sur l'environnement. Confronté à des objectifs potentiellement conflictuels, le Ministère doit analyser avec soin et explicitement les répercussions de ses politiques et de ses programmes sur l'environnement. Il n'a pas pleinement respecté son engagement d'évaluer les conséquences environnementales des politiques et des programmes existants et prévus.

4.1.21 En 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le Parlement à ce que les ministères évaluent les répercussions environnementales de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions actuelles. Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé des progrès restreints dans l'étude de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions actuelles, mais il n'a pas achevé cette étude et n'en a pas non plus précisé l'état d'avancement.

4.1.22 En 1990, le Cabinet a demandé aux ministères fédéraux d'évaluer les répercussions environnementales de leurs nouveaux programmes et politiques. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mis en place de mécanisme officiel systématique pour effectuer ces évaluations. Le ministre ne peut donc garantir que son ministère se conforme à la directive du Cabinet.

4.1.23 La *Loi sur la protection du revenu agricole* exige qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada mène des évaluations environnementales de ses programmes de soutien du revenu agricole, lesquels comprennent les programmes les plus coûteux dans le bassin. Plusieurs programmes importants ne sont pas soumis à cette exigence mais, en dépit de cela, on observe des

lacunes pour ce qui est de la conformité du Ministère aux exigences. Le Ministère ne tente pas de vérifier les incidences réelles de ses politiques sur l'environnement en vue de déterminer si les prévisions formulées dans ses évaluations étaient exactes.

4.1.24 Agriculture et Agroalimentaire Canada effectue des travaux de recherche sur l'augmentation de la production animale et végétale. Cependant, il n'a pas suffisamment évalué les résultats de ses recherches pour connaître leur incidence sur le développement durable. L'information utilisée pour sélectionner des projets de recherche particuliers manque de précision au chapitre de leur effets éventuels sur l'environnement. Nous constatons également que les évaluations de certains grands domaines de recherche du Ministère applicables dans le bassin ne tiennent pas compte de leurs incidences éventuelles sur l'environnement. Les évaluations de ses centres de recherche portent principalement sur les retombées économiques des travaux et sur la capacité des centres de répondre aux besoins du secteur agricole.

4.1.25 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental. Les pratiques agricoles dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont des effets environnementaux qui ne peuvent être maintenus. Tandis que certains effets tels que l'érosion des sols s'améliorent lentement, d'autres comme la contamination des eaux et la perte d'habitat faunique empirent. Outre les problèmes de l'érosion des sols et de la pollution attribuable au fumier et aux engrais, le gouvernement fédéral doit gérer des problèmes tels les risques liés à l'utilisation des pesticides, la perte de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre.

4.1.26 Le gouvernement fédéral a eu recours à des stimulants financiers et a encouragé de saines pratiques d'exploitation agricole pour influencer la manière dont les agriculteurs gèrent les effets de leurs activités sur l'environnement. Il a obtenu un certain succès : des pratiques telles que les méthodes culturales de conservation du sol, qui réduisent l'érosion des sols et dont les agriculteurs peuvent tirer profit sur le plan économique, sont largement utilisées. Mais il n'a pas évalué de manière suffisamment précise l'incidence de ses programmes environnementaux sur la qualité de l'environnement, de sorte qu'il n'est pas possible de dire si les progrès sont suffisants.

4.1.27 Le gouvernement fédéral partage avec les provinces, et de plus en plus avec l'industrie, la responsabilité de favoriser une pratique durable de l'agriculture. Il n'y a pas de cadre actualisé des rôles et des responsabilités en ce qui concerne la collaboration avec les provinces afin de fixer et de réaliser des objectifs environnementaux pour l'agriculture dans le bassin. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas intégré de manière efficace ses politiques et ses programmes ayant trait au bassin, aux politiques et aux programmes de ses partenaires fédéraux et provinciaux.

4.1.28 Au cours de la dernière décennie, le financement des programmes agroenvironnementaux a chuté et l'accent a été déplacé sur la sensibilisation du public et l'appui aux groupes bénévoles. On ne sait pas avec précision qui est responsable de quels résultats à long terme.

4.1.29 Agriculture et Agroalimentaire Canada doit améliorer la façon dont il établit ses priorités en recherche agricole, l'un de ses principaux outils. Le Ministère doit également mieux orienter les fonds des programmes en les affectant là où ils seront les plus utiles. Le Ministère pourrait rendre ses politiques et ses programmes plus efficaces en les jumelant; par exemple, il pourrait lier les programmes de soutien du revenu agricole à des programmes de protection de l'environnement.

4.1.30 Le Ministère a mis au point des indicateurs agroenvironnementaux qui constituent une synthèse impressionnante de plusieurs années de travail. Ces indicateurs jouent un rôle clé dans la gestion des enjeux environnementaux. Au terme de notre vérification, le Ministère n'avait pas affecté les ressources et les effectifs nécessaires pour soutenir ce cadre de communication de l'information.

4.1.31 Le gouvernement fédéral n'a pas indiqué de quelle manière il entendait réaliser l'objectif d'établir dans le bassin une pratique durable de l'agriculture. Il a établi certains objectifs mesurables ayant trait à ce secteur, y compris un calendrier précis. Toutefois, il n'a pas indiqué de quelle manière ses propres activités contribueront à la réalisation des objectifs.

Nos recommandations

4.1.32 Selon nos constatations, le gouvernement fédéral, de concert avec les autres responsables, doit travailler plus activement au développement durable de l'agriculture dans le bassin. Une meilleure évaluation, des rôles mieux définis, des interventions ciblées et des engagements plus clairs et mesurables sont nécessaires.

4.1.33 Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada devraient évaluer les effets de leurs programmes agroenvironnementaux sur l'environnement du bassin, en particulier dans les secteurs où les dommages à l'environnement s'intensifient ou encore où les progrès sont lents. Ils devraient se servir de cette information pour réévaluer les divers programmes et politiques, et notamment pour déterminer si les activités doivent être intégrées davantage aux initiatives axées sur l'écosystème du bassin.

4.1.34 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait veiller à établir clairement les rôles et les responsabilités, à formuler des engagements mesurables et à établir des plans d'action clairs pour le développement durable de l'agriculture dans le bassin. Pour ce faire, le Ministère devrait susciter la participation d'Environnement Canada et des gouvernements provinciaux.

4.1.35 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait veiller à ce qu'une information adéquate, y compris des indicateurs agroenvironnementaux et des données sur les sols, soit disponible pour orienter l'action et mesurer les progrès à l'égard de l'agriculture durable dans le bassin.

4.1.36 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait faire en sorte que ses priorités de recherche correspondent à ses objectifs environnementaux et qu'elles soutiennent l'élaboration de ses politiques. Le Ministère devrait en outre s'assurer que ses objectifs environnementaux soient pris en considération lorsqu'il détermine et évalue ses activités de recherche.

4.1.37 Agriculture et Agroalimentaire Canada devrait examiner de façon périodique les répercussions environnementales des programmes de soutien du revenu fédéraux-provinciaux et mener une évaluation environnementale de ces programmes avant qu'ils soient appliqués.

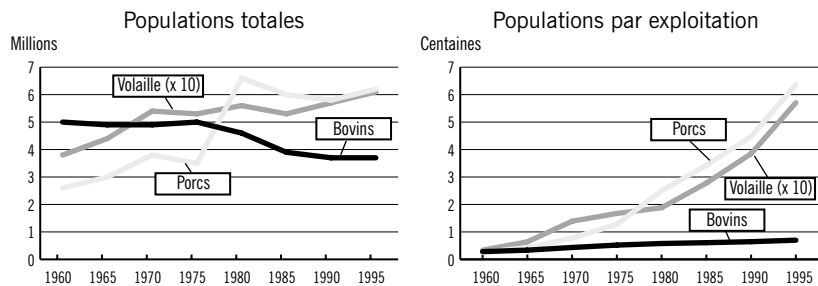
(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

4.2 La gestion du fumier et des engrais

L'enjeu

4.2.1 Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux eaux usées de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. Alors que le nombre de bovins diminue lentement, celui des porcs et des volailles est en progression, en particulier le nombre de sujets dans chaque ferme (voir la pièce 4.1).

Pièce 4.1 Population d'animaux dans les exploitations agricoles de l'Ontario et du Québec



Source : Statistique Canada



4.2.2 Le fumier et les engrais commerciaux épandus sur les terres agricoles apportent aux végétaux des éléments nutritifs précieux, en particulier l'azote et le phosphore. Cependant, s'ils ne sont pas bien entreposés ou utilisés, ou s'ils sont appliqués en plus grande quantité que les plantes et le sol ne peuvent en absorber, les éléments nutritifs s'accumulent dans le sol et peuvent contaminer les eaux souterraines ou les eaux de surface. L'azote inorganique, le phosphore et les bactéries sont les principaux polluants découlant du fumier. Entre 1988 et 1998, on a recensé 274 déversements de fumier en Ontario. Cinquante-trois de ces déversements ont entraîné la mort de poissons, en raison principalement de l'ammoniaque que contient le lisier. L'on croit que ce sont des bactéries du fumier qui ont été à l'origine de la contamination de l'eau de Walkerton en Ontario; celle-ci a provoqué la mort de sept personnes et en a rendu 2 000 autres malades.

4.2.3 À l'embouchure de la rivière Yamaska au Québec, les concentrations de phosphore et d'azote inorganique sont plus élevées que dans tout autre tributaire du fleuve Saint-Laurent. La principale cause en est la croissance de la production animale dans le bassin hydrographique — croissance de 30 p. 100 au cours des 20 dernières années. Qui plus est, la Yamaska n'est pas un cas isolé. Dans le sud-ouest de l'Ontario et au Québec, bon nombre des cours d'eau du bassin ont des concentrations de phosphore plus élevées que les quantités fixées par les provinces comme objectifs pour la qualité de l'eau. Sept des huit bassins hydrographiques du Canada qui présentent les plus hauts indices de coliformes et de bactéries coliformes fécales se trouvent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.2.4 Agriculture et Agroalimentaire Canada a concentré ses activités sur des travaux de recherche ayant trait à la gestion des éléments nutritifs et sur la promotion de saines pratiques agricoles dans le bassin. Environnement Canada a financé, dans plusieurs bassins hydrographiques, des projets visant à réduire la pollution de l'eau par le fumier et les engrais. En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu entre le Canada et les États-Unis, le Canada s'est engagé à réduire les charges en phosphore dans les Grands Lacs.

4.2.5 L'Ontario et le Québec ont tous deux énoncé des directives et, dans certains cas, promulgué des lois et des règlements pour contrôler le stockage et l'utilisation du fumier et des engrais. L'Ontario n'a pas réglementé ces activités, mais a récemment proposé des mesures législatives en matière de gestion des éléments nutritifs. Les municipalités régissent l'émission des permis de construction, ainsi que les dispositions sur le zonage et sur les distances entre les édifices. Certaines municipalités vont plus loin et obligent les agriculteurs à préparer des plans de gestion des éléments nutritifs ou à participer à des réunions publiques obligatoires.

Question posée lors de la vérification

4.2.6 Dans quelle mesure le gouvernement fédéral a-t-il contribué à la gestion des problèmes de la contamination du sol et de l'eau provoqués par l'épandage de fumier et d'engrais?

Le contexte

Une menace grandissante pour la santé humaine et l'environnement

4.2.7 Dans les années 1970, les scientifiques ont reconnu le problème de la contamination du sol et de l'eau par les exploitations agricoles autour des Grands Lacs. Ils ont documenté les causes et déterminé les secteurs problématiques, soulignant la nécessité de contrôler l'écoulement des éléments nutritifs des exploitations agricoles afin d'atteindre les objectifs énoncés dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

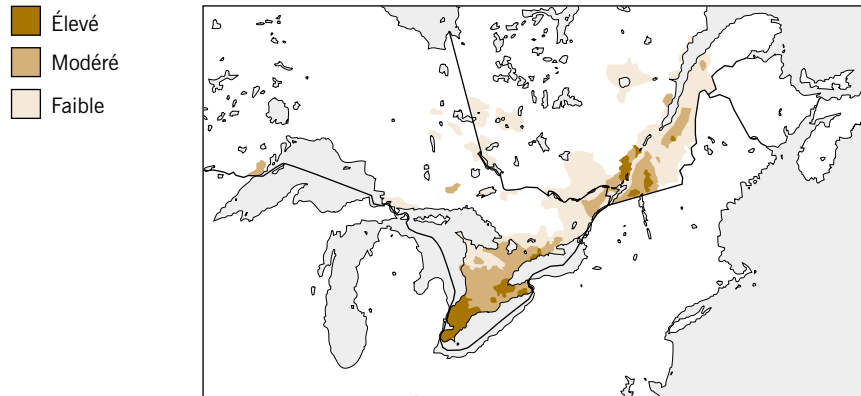
4.2.8 Le recours grandissant aux engrais minéraux dans le passé pour stimuler la production végétale a contribué à la contamination. La production végétale au Canada a doublé au cours des 50 dernières années, alors que la superficie cultivée demeurait relativement la même. Les ventes d'engrais en Ontario et au Québec, qui étaient de 1,01 million de tonnes en 1968, ont atteint un sommet de 1,66 million de tonnes en 1985 avant de redescendre à 1,26 million de tonnes en 1998.

4.2.9 Une cause plus récente a été la concentration croissante de la production animale. Une grande partie du fumier provenant de ces animaux est répandue sur les terres agricoles. Le fumier peut avoir sur les eaux en aval un effet plus marqué que celui des engrais parce qu'il est appliqué en plus fortes concentrations sur des superficies plus restreintes.

4.2.10 La conséquence en est que l'azote inorganique s'accumule dans les terres agricoles du bassin. Environ 70 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario et du Québec affichaient en 1996 des teneurs en azote beaucoup plus élevées qu'en 1981, teneurs souvent supérieures à celles qui provoquent la contamination des eaux souterraines et de surface (voir la pièce 4.2).

Les eaux de ruissellement des sols ont entraîné une augmentation de la teneur en azote de l'eau, une situation qui toucherait jusqu'à 77 p. 100 des terres agricoles du bassin et en aval.

Pièce 4.2 Risque de contamination de l'eau par l'azote dans les terres agricoles



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.2.11 Une enquête réalisée sur des puits de l'Ontario en 1992 a révélé que l'eau de 14 p. 100 de ces puits avait des teneurs en nitrates supérieures à la norme prescrite pour l'eau potable. De fortes concentrations d'azote dans l'eau potable peuvent provoquer le « syndrome du bébé bleu », ou la méthémoglobinémie, chez les enfants nourris au biberon et les jeunes animaux. Les adultes qui consomment de l'eau contaminée par des nitrates pendant plusieurs années peuvent éprouver des troubles du rein ou de la rate.

4.2.12 Un autre fait préoccupant : l'eau de 34 p. 100 des puits visés par l'enquête avait des indices de bactéries coliformes supérieurs au seuil acceptable. Des enquêtes sur les puits ruraux du Québec ont révélé une situation semblable. L'augmentation de la population rurale hors des fermes aggrave les effets possibles de cette contamination sur la santé.

4.2.13 La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin. L'exposition à long terme à de fortes teneurs en azote inorganique a contribué au déclin des amphibiens dans le sud de l'Ontario. De plus, le fumier est une source importante d'émissions de gaz à effet de serre.

Le gouvernement a évalué les limites de l'écosystème et fixé des objectifs

4.2.14 En réponse à un rapport publié en 1995 par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable, un groupe de travail formé de représentants de ministères fédéraux à vocation scientifique a entrepris une évaluation scientifique détaillée de l'effet des éléments nutritifs sur l'environnement canadien. Il a décrit les effets des éléments nutritifs de sources agricoles. L'évaluation et les travaux connexes fournissent des éléments fondamentaux permettant de comprendre comment l'augmentation des quantités d'éléments nutritifs libérés dans l'environnement contribue à altérer l'écosystème du bassin.

Le saviez-vous?

- Nombre de Canadiens qu'il faudrait pour produire autant de matières fécales que le bétail de l'Ontario et du Québec : **plus de 100 millions**
- Pourcentage d'augmentation du nombre de vaches par exploitation entre 1961 et 1996 : **147 %**
Pourcentage d'augmentation du nombre de porcs : **2 451 %**
Pourcentage d'augmentation du nombre de volailles : **1 610 %**
- Nombre de Canadiens morts à la suite d'une contamination de l'eau potable à Walkerton, en Ontario : **7**
Nombre de Canadiens rendus malades : **plus de 2 000**
- Pourcentage des terres agricoles du bassin dont les teneurs en azote étaient beaucoup plus élevées en 1996 qu'en 1981 : **70 %**
- Montant consacré par Environnement Canada, entre 1990 et 1999, à la réduction de la pollution de l'eau par des sources rurales en Ontario : **4,6 millions de dollars**
- Montant annuel moyen dépensé par Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin, entre 1997 et 1999, en vertu du Programme national de conservation du sol et de l'eau : **2,5 millions de dollars**
- Nombre d'objectifs ministériels concernant le contrôle de l'azote qui sont atteints : **0**
Nombre d'objectifs concernant le contrôle du phosphore qui sont atteints : **0**

4.2.15 Des objectifs clairs et mesurables sont des éléments fondamentaux de la gestion du rendement. Dans son rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux en 2000, Agriculture et Agroalimentaire Canada présente des objectifs de rendement concernant le contrôle de l'azote. Ces objectifs sont, entre autres, d'empêcher une augmentation nette de la concentration d'azote dans les terres agricoles canadiennes au fil du temps et de veiller à ce qu'il y ait peu ou pas de risque de contamination de l'eau par l'azote sur les terres agricoles canadiennes. Ces objectifs ne sont pas atteints.

4.2.16 Dans sa stratégie de développement durable publiée en 2001, le Ministère a prévu un objectif semblable relativement au contrôle du phosphore. Cet objectif n'a pas été lié à ceux de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le Ministère n'a pas désigné le responsable de la réalisation des objectifs précis assortis d'un calendrier visant le contrôle de l'azote et du phosphore. Il n'a pas non plus publié un objectif de rendement pour le contrôle des contaminants bactériens provenant du fumier.

Bon nombre d'agriculteurs n'appliquent pas les meilleures pratiques

4.2.17 Pour réduire la contamination du sol et de l'eau, de nombreux agriculteurs devront améliorer leur mode de gestion du fumier et des engrais. Le gouvernement fédéral a tenté d'influencer le comportement des agriculteurs en offrant des incitatifs financiers et en faisant la promotion de saines pratiques agricoles. Il a aussi fait un usage restreint de la réglementation.

4.2.18 Lois et règlements. Aucune loi ni aucun règlement fédéral n'interdit explicitement la pollution par les éléments nutritifs utilisés en agriculture. Le gouvernement a fait appliquer de manière restreinte des règlements fédéraux de portée générale aux termes de la *Loi sur les pêches* pour réagir aux répercussions des modes d'élimination du fumier en Ontario. Les agriculteurs de l'Ontario peuvent faire l'objet d'une condamnation et se voir imposer une amende en vertu de deux lois provinciales, soit la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et la *Loi sur la protection de l'environnement*. Le Québec utilise ses propres lois et règlements.

4.2.19 La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* réglemente de manière particulière la présence du phosphore uniquement dans les détergents à lessive. Cependant, les engrais agricoles sont la source de 80 à 85 p. 100 de tout le phosphore utilisé.

4.2.20 L'évaluation scientifique ayant trait aux éléments nutritifs n'a pas été terminée à temps pour permettre au Parlement du Canada de l'utiliser pour imposer de nouvelles restrictions sur les éléments nutritifs lorsqu'il a examiné la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*. Au moment de conclure notre vérification, les résultats de l'évaluation n'avaient pas encore été publiés. L'évaluation fournira peut-être des fondements sur lesquels le gouvernement pourra s'appuyer pour contrôler les éléments nutritifs.

4.2.21 Incitations financières. Les gouvernements fédéral et provinciaux ont offert aux agriculteurs une série d'incitatifs pour qu'ils améliorent leur façon d'utiliser les engrais et le fumier. Par exemple, de 1990 à 1994, les agriculteurs

qualifiés étaient admissibles au remboursement du coût de construction d'installations de stockage du fumier. Grâce à un projet financé en vertu du Programme national de conservation du sol et de l'eau, les agriculteurs de l'Ontario se trouvant dans le bassin hydrographique de la rivière Grand ont reçu des fonds pour qu'ils adoptent des pratiques permettant de réduire les charges en phosphore dans l'eau; à ce moment-là, presque toutes les eaux du bassin affichaient des teneurs supérieures à l'objectif provincial concernant la qualité de l'eau. En 1999, les gestionnaires du programme ont approuvé 83 projets dont les coûts s'élevaient au total à environ 900 000 \$. (La contribution fédérale totale pour la durée de ce programme, de 1997 à 1999, s'établissait à 2,5 millions de dollars.)

4.2.22 Les programmes relatifs à l'écosystème du bassin ont accordé relativement peu de place aux problèmes posés par le fumier. Au cours de la dernière décennie, Environnement Canada a versé 4,6 millions de dollars pour divers projets dans des établissements situés autour des Grands Lacs afin de réduire la pollution de l'eau attribuable principalement au phosphore. Au Québec, le volet agricole fédéral de Saint-Laurent Vision 2000 ne porte pas explicitement sur le fumier; toutefois, quelques petits projets de gestion de bassin hydrographique ont été financés dans le cadre du volet Interactions communautaires du programme.

4.2.23 Promotion des meilleures pratiques de gestion. Au début des années 1990, Agriculture et Agroalimentaire Canada, les ministères provinciaux de l'Agriculture, ainsi que les associations agricoles ont collaboré à la préparation de guides sur les meilleures pratiques de gestion. Environnement Canada a aussi financé la rédaction de brochures indiquant, par exemple, aux agriculteurs les façons de réduire au minimum l'effet du fumier sur l'habitat du poisson. D'autres activités ont également eu lieu, notamment des projets de démonstration, des visites d'exploitations agricoles et des programmes de reconnaissance officielle.

4.2.24 Cette combinaison d'incitatifs financiers et de promotion des meilleures pratiques de gestion a-t-elle donné de bons résultats? Difficile à dire en ce qui a trait aux programmes particuliers. Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada ont recueilli, sur les activités de leurs programmes, des renseignements comme le nombre de participants aux ateliers et le nombre de brochures distribuées. Cependant, ils n'ont pas évalué les effets des programmes sur l'environnement. Des sondages ont révélé que certains agriculteurs ignorent en quoi leurs activités détériorent la qualité de l'eau. Une enquête réalisée en 1995 par Statistique Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada a montré que de nombreux agriculteurs n'avaient toujours pas adopté les meilleures pratiques (voir la pièce 4.3). Certains ne se conformaient même pas aux exigences législatives voulant qu'ils gèrent les sources d'azote inorganique et de phosphore dans leurs exploitations.

Pièce 4.3 Meilleures pratiques de gestion du fumier et des engrais comparativement aux pratiques actuelles

Meilleures pratiques	Pratiques actuelles (1995)
Les fosses à purin ne doivent être utilisées que lorsqu'une étanchéité appropriée est assurée.	Environ 31 p. 100 des exploitations agricoles qui stockent le purin le font dans des bassins dépourvus de revêtement.
Les eaux de ruissellement provenant de la pluie et de la fonte des neiges percolant à travers des tas de fumier solide doivent être contenues.	Environ 60 p. 100 du fumier solide est entreposé sans être couvert ou sans dispositif de retenue.
Le fumier devrait être appliqué lorsque les plantes sont en période de croissance vigoureuse et font le meilleur usage des éléments nutritifs, lorsqu'une végétation tampon a poussé et lorsque des sols plus secs peuvent absorber le purin, et non à la fin de l'automne ou en hiver.	De la quantité totale de fumier appliquée, 5 p. 100 est appliqué au cours de l'hiver, 35 p. 100 au printemps, 20 p. 100 à l'été et 40 p. 100 à l'automne.
Il n'est pas possible de prendre des décisions avisées sur l'utilisation des éléments nutritifs sans une connaissance de la teneur de ces éléments dans les sols. Au minimum, les sols sablonneux devraient être analysés tous les deux ans et chaque champ devrait être l'objet d'une analyse tous les trois ans.	Trente-trois pour cent des sols cultivés ne sont pas analysés. Trente pour cent des superficies restantes sont analysées chaque année, 50 p. 100 tous les deux ou trois ans, 12 p. 100 tous les quatre ou cinq ans et 4 p. 100 tous les six ans ou à intervalles plus espacés.
Le rajustement des quantités d'engrais commerciaux utilisés pour tenir compte des éléments nutritifs présents dans le fumier constitue une judicieuse pratique financière et prévient la surcharge en éléments nutritifs.	Quatre-vingt-quinze pour cent des exploitations ne tentent pas de réduire la quantité d'engrais pour tenir compte de la présence d'éléments nutritifs dans le fumier.
L'entreposage du purin à moins de 30 mètres des eaux domestiques, des rivières et des lacs constitue une piètre pratique agricole.	Quatre pour cent du purin (au minimum) sont entreposés à moins de 15 mètres du point d'eau le plus rapproché et à moins de 30 mètres des puits utilisés à des fins domestiques.

Source : Statistique Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada

Premiers jalons d'une approche stratégique en matière de recherche sur le fumier

4.2.25 Des scientifiques des centres de recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin ont contribué à la rédaction de plus de 40 publications sur la gestion des éléments nutritifs. Les publications portent sur la nutrition animale, l'entreposage du fumier, l'épandage de fumier et d'engrais et les effets des éléments nutritifs sur le sol, l'eau et l'air. Au cours de la dernière décennie, les recherches, qui portaient jusque là sur la mesure des concentrations des éléments nutritifs à la ferme et la diffusion des renseignements à ce propos, ont été réorientées graduellement vers

l'estimation des effets possibles de l'azote et du phosphore sur d'autres parties de l'écosystème. Ces recherches apportent une base scientifique aux nouvelles pratiques de gestion du fumier à la ferme et peuvent aider les agriculteurs à se renseigner sur les nouvelles technologies (voir la pièce 4.4).

Pièce 4.4 Dissémination par Internet de l'information sur le fumier

Les agriculteurs peuvent consulter le site Internet national, FumierNet, pour se renseigner sur la gestion des déchets animaux (<http://res2.agr.ca/initiatives/manurenet>). Ils y trouveront des lois, des règlements, des directives, des codes de pratiques provinciaux, des documents à l'intention des agriculteurs et un inventaire des projets de recherche.

FumierNet est en grande partie le travail d'un seul employé fédéral. Il est financé par un programme qui nécessite des fonds de contrepartie de l'industrie — exigence imposée pour garantir qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre ses fonds à ce que l'industrie désire le plus. FumierNet n'a pas réussi à attirer une aide financière du secteur; il devait manquer de fonds après le 31 mars 2001.

4.2.26 En 1997, l'industrie des élevages porcins a demandé au Ministère d'examiner ses activités de gestion du fumier pour s'assurer que la réglementation qu'il applique s'accompagne d'activités de recherches, de transfert de technologie, d'éducation communautaire et de services techniques. Un examen conjoint par le Ministère et l'industrie nationale des élevages porcins a recommandé l'adoption d'une approche stratégique à long terme pour ce qui est de fixer les priorités dans ces secteurs.

4.2.27 À l'heure actuelle, l'adoption d'une approche stratégique revêt une importance encore plus grande : au cours des cinq dernières années, Agriculture et Agroalimentaire Canada a recouru à d'autres organismes pour déterminer qui recevrait des fonds fédéraux destinés à la recherche sur le fumier et les éléments nutritifs. Trois comités distincts dirigés par des représentants de l'industrie accordent des fonds fédéraux pour des projets de recherche et de sensibilisation dans le bassin. Des universités utilisent également des sommes fédérales pour la recherche sur la gestion du fumier et ses effets environnementaux.

4.2.28 Conscient que le secteur porcin devait surmonter des obstacles appréciables à la croissance en raison des répercussions de ses activités sur l'environnement, Agriculture et Agroalimentaire Canada a mis en place sa stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin en 1998. Cette stratégie avait pour objectif de concourir à une meilleure coordination de la recherche et du développement technologique et de trouver des solutions efficaces, à coûts abordables.

4.2.29 Le programme qui lui a succédé, l'Initiative environnementale dans le secteur de l'élevage, a été annoncé à la fin de 1999. Ce programme accorde un million de dollars pour la recherche et le développement de technologies et de pratiques respectueuses de l'environnement, prêtes à l'emploi sur le plan technique. Ce programme d'une durée d'un an prévoyait un financement de contrepartie de la part de l'industrie. Les priorités étaient, entre autres, la gestion des déchets et du fumier et le contrôle des émissions de gaz à effet de serre.

4.2.30 Il est trop tôt pour déterminer l'effet qu'ont eu ces initiatives. Nous avons constaté que les conseils d'adaptation provinciaux, les comités sectoriels et les centres de recherche fédéraux disposent de moyens de collaborer les uns avec les autres. Il n'est pas évident, à l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

Les rapports présentés au Parlement sont incomplets et non équilibrés

4.2.31 Les ministères fédéraux sont tenus de fournir suffisamment d'informations pertinentes aux députés pour leur permettre de déterminer si les programmes ministériels parviennent aux résultats escomptés. Nous avons examiné les cinq derniers rapports annuels présentés au Parlement par Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada, en cherchant des références à la gestion des éléments nutritifs et du fumier. Nous en avons trouvé peu de mentions. Les rares mentions notées portaient sur les résultats positifs de la gestion du fumier et des engrais et ne discutaient pas de l'incidence grandissante sur l'environnement.

4.2.32 D'autres documents récents — le rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux, *La santé de nos sols* et *La santé de l'eau* — décrivent les résultats des recherches en cours, mais n'avaient pas pour objet d'évaluer les résultats particuliers des programmes fédéraux en ce qui a trait à la gestion du fumier et des engrais.

Conclusion

4.2.33 Malgré les efforts d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'Environnement Canada, des provinces et des associations agricoles, au cours de la dernière décennie, les éléments nutritifs s'accumulent dans les sols des exploitations agricoles du bassin. Leurs répercussions sur l'environnement continuent d'augmenter. Dans plus de 30 p. 100 des terres agricoles, les teneurs en azote résiduel atteignent des niveaux tels qu'il y a risque de contamination de l'eau.

4.2.34 Il importe que de nombreux producteurs améliorent leurs pratiques agricoles. Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada ont offert des incitatifs financiers et fait la promotion de saines pratiques afin d'encourager une gestion avisée du fumier. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé quel effet ces mesures ont eu sur la qualité de l'environnement. Il est temps pour lui de repenser son approche, et de reconnaître qu'il s'agit d'un problème de longue durée.

4.2.35 On dispose maintenant de deux sources valables d'information qui justifient l'application de mesures stratégiques plus rigoureuses : une évaluation scientifique de l'effet des éléments nutritifs sur l'environnement et un rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux. Il existe des objectifs fédéraux concernant le contrôle des teneurs en azote et en phosphore mais non dans le cas des bactéries. Aucun plan n'indique clairement à qui incombe la responsabilité de concrétiser les objectifs.

4.2.36 Agriculture et Agroalimentaire Canada a apporté son aide à plusieurs projets de diffusion des résultats de la recherche et de transfert de technologies, y compris à la stratégie de gestion environnementale pour le secteur porcin. Il n'est pas évident, à l'heure actuelle, que ces mesures diverses aboutiront à l'effort stratégique et bien coordonné qui s'impose en matière de recherche.

4.2.37 Dans leurs rapports annuels au Parlement, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi qu'Environnement Canada n'ont pas donné de renseignements exhaustifs ou équilibrés sur ce problème grandissant.

Objectifs de la vérification et principales constatations

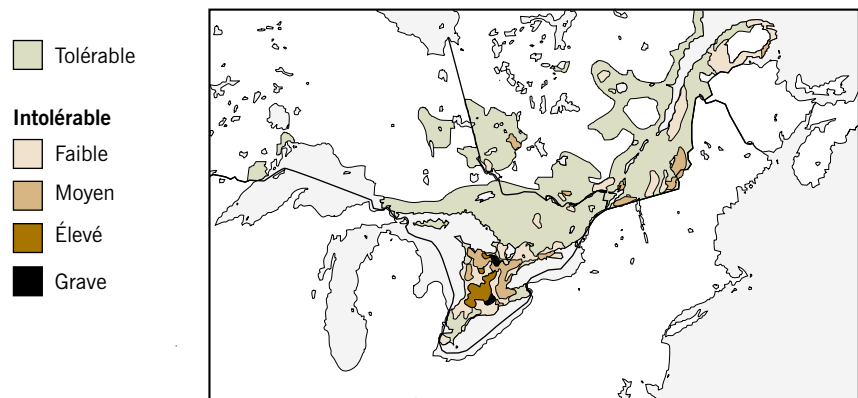
Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Aucun engagement précis.	Les problèmes attribuables au fumier et aux engrais vont en s'aggravant.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Le gouvernement a défini des indicateurs et des objectifs de rendement. Il a choisi certains outils appropriés.	Le gouvernement n'a pas fixé les priorités des programmes et les résultats attendus. Les outils qu'il utilise sont inadéquats et il n'a pas évalué les résultats que produisent ces outils.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a bien documenté les enjeux dans des rapports spéciaux.	Les rapports clés que le gouvernement présente au Parlement sont incomplets et non équilibrés. Il y a un manque de coordination entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada.

4.3 L'érosion des sols

L'enjeu

4.3.1 Dans presque la moitié des terres agricoles de l'Ontario, le sol risque d'être emporté dans les eaux de ruissellement plus vite qu'il n'est renouvelé (voir la pièce 4.5). L'érosion des sols a contribué au problème de gestion du phosphore dans le bassin. En effet, du phosphore et d'autres contaminants sont emportés avec les particules de sol jusque dans les eaux des rivières et des lacs du bassin. Les mesures mises en œuvre depuis plus de 10 ans par les gouvernements fédéral et provincial ont bien ralenti l'érosion, mais les effets sont si lents qu'à ce rythme, il faudra 90 ans avant que les pertes de sol soient abaissées à un niveau qui soit soutenable.

Pièce 4.5 Le risque d'érosion des terres agricoles par l'eau



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.3.2 L'érosion des sols a coûté très cher aux agriculteurs du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent; en effet, en 1986 on a estimé que les agriculteurs ontariens absorbaient à eux seuls des frais de 157,3 millions de dollars par année en perte de rendement, baisse de qualité des récoltes et surcroît de dépenses pour le travail du sol et la fertilisation.

4.3.3 Les répercussions de l'érosion des sols touchent aussi les populations qui vivent et travaillent en aval. Environ 650 000 tonnes de sédiments se déposent dans les Grands Lacs chaque année. En 1984, on estime qu'en Ontario, les coûts en aval ont atteint 91,2 millions de dollars, dont presque 90 p. 100 dans le sud-ouest de la province. Ces coûts étaient liés aux pertes encourues dans les pêches sportives, au dragage des ports, aux dommages causés par les sédiments dans les lacs, les réservoirs et les canaux de l'intérieur des terres, à l'épuration de l'eau et à l'enlèvement des sédiments accumulés dans les fossés et les conduites municipales de collecte des eaux pluviales. Des informations récentes indiquent que l'érosion des sols coûte plus cher aux populations en aval qu'aux agriculteurs, mais il n'existe pas de chiffres récents sur les coûts à l'échelle provinciale ou régionale.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.3.4 Depuis une dizaine d'années, Agriculture et Agroalimentaire Canada favorise de saines pratiques de gestion des sols et surveille l'état des sols. Les programmes que le Ministère a lancés pour lutter contre l'érosion des sols sont axés sur le partenariat avec les ministères provinciaux de l'agriculture, les universités et les associations agricoles.

4.3.5 L'érosion des sols fait l'objet de programmes américains et canadiens distincts mis sur pied en application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Dans les secteurs préoccupants (l'un des éléments propres à l'Accord), Environnement Canada a favorisé la conservation du sol en travaillant avec des partenaires tels que les ministères ontariens, les offices de protection de la nature de l'Ontario, les associations de producteurs, les organismes communautaires et les propriétaires de terres.

Questions posées lors de la vérification

4.3.6 Quels moyens le gouvernement fédéral a-t-il pris, seul et avec ses partenaires, pour lutter contre l'érosion des sols? Quels enseignements a-t-il tirés de ses programmes antérieurs? Les effets de ces activités se sont-ils maintenus?

4.3.7 Nous nous sommes arrêtés au cas de l'Ontario, car la superficie des terres à risque dans cette province est sept fois plus élevée qu'au Québec.

Le contexte

Changement de l'approche du gouvernement fédéral dans la lutte contre l'érosion des sols

4.3.8 Dans son rapport de 1984 (*Nos sols dégradés : le Canada compromet son avenir*), le Comité sénatorial permanent de l'agriculture, des pêches et des forêts signalait que si rien n'était fait à brève échéance, les Canadiens pourraient perdre une bonne partie de leurs terres agricoles au cours du prochain siècle. Le Comité précisait en outre que l'érosion des sols était l'une des principales causes de la dégradation des terres.

4.3.9 Ce rapport, de même que d'autres évaluations de la situation qui aboutissaient à des conclusions comparables, a poussé le gouvernement à agir. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, une série de programmes étaient lancés en Ontario dans le contexte d'ententes fédérales-provinciales. De 1990 à 1997, les gouvernements fédéral et provincial ont dépensé quelque 94 millions de dollars pour remédier à divers problèmes agroenvironnementaux. Ils ont tenté de lutter contre l'érosion des sols en offrant des incitatifs aux agriculteurs, en favorisant l'application des meilleures pratiques de gestion des terres et en entreprenant des travaux de recherche sur l'érosion des sols.

4.3.10 Depuis 1995, ces programmes, et les ententes fédérales-provinciales qui les encadraient, ont été remplacés par de nouveaux programmes dont l'administration et la réalisation font intervenir l'industrie. En Ontario, le Agricultural Adaptation Council (conseil d'adaptation du secteur agricole), une coalition qui réunit 52 associations agricoles, agroalimentaires et rurales, a été au nombre des principaux partenaires d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.

4.3.11 De 1995 à 2000, dans le contexte des partenariats que le gouvernement fédéral a plus récemment conclus avec l'industrie ontarienne, 11 millions de dollars ont été affectés aux programmes environnementaux comprenant des mesures de conservation des sols, et une autre somme de 7,4 millions est prévue pour la période allant de 2000 à 2003. Environnement Canada est aussi intervenu : de 1990 à 2000, le Ministère a financé des projets de conservation des sols dans neuf des secteurs préoccupants de la région des Grands Lacs; dans la plupart des cas, il s'agissait de prévenir la pollution due au phosphore.

Le travail du sol par des méthodes antiérosion a réduit l'érosion



Le travail du sol par des méthodes antiérosion perturbe moins le sol que les méthodes traditionnelles.

Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.3.12 Les gouttes d'eau, lorsqu'elles tombent sur le sol dénudé d'une terre cultivée, en délogent des particules et les emportent. Le travail du sol par des méthodes antiérosion et les pratiques culturales sans travail du sol sont deux des principaux moyens auxquels le gouvernement fédéral a fait appel pour ralentir l'érosion des sols en Ontario. Ces méthodes font en sorte que les résidus végétaux dans les champs et le sol sont relativement peu perturbés, ce qui réduit la quantité de sol emportée dans les eaux pluviales.

4.3.13 Ces pratiques étaient à peu près inexistantes dans les années 1980, mais en 1996 elles étaient appliquées dans 43 p. 100 du travail du sol réalisé dans le sud-ouest de l'Ontario. Si les agriculteurs les ont adoptées, c'est entre autres parce qu'ils y ont vu des avantages économiques et que la nouvelle technologie de culture leur était accessible. Toutefois, l'effet réel de ces pratiques n'ayant été surveillé qu'à quelques stations de recherche, le gouvernement fédéral n'a pas été à même de tirer certains des enseignements importants sur l'efficacité des méthodes utilisées et sur les mesures à prendre pour améliorer les résultats des programmes.

4.3.14 Les bénéfiques à venir pourraient être restreints. Le travail du sol par des méthodes antiérosion n'aura peut-être qu'une portée restreinte pour ce qui est de produire de nouveaux avantages. En effet, les agriculteurs qui s'y convertissent sont moins nombreux, peut-être parce qu'on en sait encore trop peu sur les coûts et les avantages de ces méthodes et des autres moyens de conservation des sols. Certaines données indiquent que le travail du sol par des méthodes antiérosion pourrait accroître les pertes en nitrate et la pollution par les pesticides. Par ailleurs, des travaux de recherche réalisés par Agriculture et Agroalimentaire Canada montrent que, par exemple, dans le sud de l'Ontario, le travail des sols par des méthodes antiérosion peut même être dommageable pour certains sols argileux et réduire les rendements. C'est ce genre de travaux qu'il faut faire pour comprendre dans quelles conditions les méthodes de conservation des sols sont les plus efficaces.

De lents progrès en 15 ans

4.3.15 Dans l'ensemble, l'amélioration des pratiques culturales n'a eu qu'un effet modeste sur l'érosion des sols en Ontario. En effet, de 1981 à 1996, la proportion de terres où l'érosion du sol a été jugée « intolérable » n'a baissé que de 7 p. 100. En 1996, 42 p. 100 des terres cultivées étaient encore à un niveau de risque « intolérable » (non soutenable). La catégorie des terres

correspondant à un niveau de risque intolérable comporte une échelle qui s'étend d'un degré faible à un degré très élevé (grave) de risque. Avec une évolution de 7 p. 100 en 15 ans, et en supposant que les progrès se poursuivront au même rythme, il faudrait attendre encore 90 ans avant de voir l'érosion des sols baisser à des niveaux soutenables dans toutes les terres agricoles de la province.

Un objectif de réduction, mais aucun plan d'action

4.3.16 L'un des objectifs actuels d'Agriculture et Agroalimentaire Canada est d'abaisser l'érosion des sols à un niveau soutenable dans toutes les terres agricoles, c'est-à-dire que les pertes annuelles de sol sous l'action de l'érosion doivent descendre à moins de six tonnes par hectare. Au moment de notre vérification, le Ministère n'avait pas encore conclu d'entente sur cet objectif avec les provinces et les autres ministères fédéraux, et n'avait pas non plus préparé de plan d'action sur les activités et les étapes devant mener à la réalisation de l'objectif fixé. Un tel plan pourrait entre autres prévoir la réalisation de travaux avec les partenaires du Ministère pour déterminer dans quels secteurs le risque d'érosion du sol est élevé. Par ailleurs, comme Environnement Canada travaille à la lutte contre l'érosion des sols en application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, il y aurait lieu de définir le rôle des deux ministères et de préciser ce qui doit être fait, quel ministère doit s'en occuper et où le travail doit être fait.

L'information dont disposent les décideurs n'est pas tenue à jour

4.3.17 Pour bien gérer les sols du Canada et remédier aux problèmes qui les touchent, les gouvernements de tous les paliers doivent avoir en main un ensemble cohérent de données et de cartes précises et à jour sur l'état des sols. Les gestionnaires doivent avoir des renseignements précis sur les lieux touchés par l'érosion, sur l'étendue du problème et sur l'évolution de la situation.

4.3.18 Le levé systématique des sols a commencé dans les années 1930, lorsque le gouvernement fédéral a mis sur pied un programme national en collaboration avec les provinces et les universités. Jusqu'au milieu des années 1990, Agriculture et Agroalimentaire Canada a versé des renseignements à propos des sols et des terres dans une base de données nationale mise à la disposition de tous les paliers de gouvernement. Grâce à ces données, les gestionnaires ont pu déterminer quels secteurs posaient des problèmes, relier l'information touchant les sols et les terres à d'autres données et évaluer l'état des terres à l'échelle régionale, nationale et internationale.

4.3.19 Les compressions budgétaires ont toutefois presque eu raison de ce programme; il n'en reste plus que quelques vestiges dans certains secteurs.

4.3.20 Les compressions ont aussi eu des répercussions sur d'autres sources d'information sur les sols. En 1988, Agriculture et Agroalimentaire Canada a lancé un système national de surveillance de la qualité des sols; aux fins de surveillance, on a choisi en Ontario et au Québec des lieux repères où

Le saviez vous?

- Estimation de ce que l'érosion des sols a coûté aux Ontariens des régions en aval des terres agricoles en 1984 : **91 millions de dollars**
- Pourcentage de l'augmentation du travail des sols par des méthodes antiérosion depuis le début des années 1980 dans le sud-ouest de l'Ontario : **43 %**
- Pourcentage de la réduction du personnel fédéral en sciences des sols en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique : **88 %**
- Pourcentage de la réduction du personnel des systèmes d'information géographique : **50 %**
- Nombre de lieux repères à long terme établis en 1988, en Ontario et au Québec, pour mesurer la qualité des sols : **7**
- Nombre de ces lieux repères en service à l'heure actuelle : **1**
- Nombre d'années depuis le dernier levé des sols effectué dans certains comtés de l'Ontario : **plus de 40**
- Nombre d'années qu'il faudra, au rythme actuel, pour endiguer le problème de l'érosion des sols : **90**

observer la modification des propriétés des sols, ce qui est un bon moyen de suivre l'évolution des écosystèmes à l'échelle du territoire agricole et de la planète. Un seul de ces postes repères est en service à l'heure actuelle.

4.3.21 Les caractéristiques des sols changent au fil du temps, tout comme la nature de l'information recueillie dans les levés. Aujourd'hui, on recueille peu — voire pas — de nouvelles données sur les sols. À part dans le cadre d'un projet local, plus personne en Ontario ne travaille à la cartographie détaillée des sols. Les données étant de moins en moins à jour, leur pertinence et leur fiabilité s'amointrissent. Sans de nouveaux levés et de nouvelles cartes, il deviendra de plus en plus difficile de prendre des décisions éclairées sur la gestion des terres et de suivre les progrès réalisés dans la lutte contre l'érosion. Agriculture et Agroalimentaire Canada examine à l'heure actuelle des solutions possibles, comme la télédétection, pour combler ces lacunes.

4.3.22 Manque de coordination fédérale-provinciale. En 1995, l'entente Canada-Ontario concernant les bases de données sur les sols arrivait à échéance. Jusque là, un comité fédéral-provincial d'experts en levé avait coordonné le travail réalisé en ce qui a trait aux données sur les sols. Les pourparlers concernant de nouvelles ententes sont encore en cours.

Le Ministère n'est pas prêt à passer aux prochaines étapes

4.3.23 Agriculture et Agroalimentaire Canada a planifié les prochaines étapes de la réduction du risque d'érosion des sols. Le Ministère fixera des objectifs à atteindre concernant la proportion de terres agricoles où le risque d'érosion doit être amené à un niveau tolérable et axera ses efforts sur les secteurs plus particulièrement susceptibles d'être atteints par l'érosion et sur ceux où le risque n'est pas soutenable.

4.3.24 À notre avis, le Ministère n'est pas prêt à passer à ces étapes; en raison des pertes encourues en matière d'experts scientifiques et du manque de données à jour sur les sols, il se pourrait que l'objectif et les buts fixés ne soient pas réalistes. Par surcroît, sans données de qualité, le gouvernement fédéral ne sera pas à même de déterminer si les mesures mises en œuvre réduisent bel et bien l'érosion des sols et quelles en sont les répercussions économiques exactes. Dans l'ensemble, nous craignons qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada soit mal préparé pour fournir de l'information et des conseils sur la qualité des sols et des eaux.

4.3.25 Pour accélérer la réduction de l'érosion des sols, le gouvernement pourrait devoir faire l'essai d'autres approches, comme le recours à des mécanismes économiques et à des programmes dans les secteurs où le risque d'érosion est élevé (voir l'étude de cas intitulée La lutte contre l'érosion dans le bassin de la baie de Quinte). Par ailleurs, il y aurait peut-être un certain enseignement à tirer de la réussite de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies, d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, qui vise à long terme à soutenir la croissance du secteur rural dans l'Ouest et à favoriser une utilisation durable des terres et des eaux. Une approche comparable, mise en œuvre conjointement avec les provinces, pourrait aider à mettre en œuvre

des programmes efficaces de lutte contre l'érosion. Quel que soit le programme, il demeure essentiel d'en surveiller de près les résultats.

La lutte contre l'érosion dans le bassin de la baie de Quinte

Les eaux de ruissellement agricoles, les sédiments, les stations d'épuration, les eaux usées urbaines, les effluents industriels, les trop-pleins des réseaux d'égout, les branchements illégaux aux égouts, les aménagements riverains : tous ces facteurs ont contribué aux problèmes de la qualité de l'eau dans la baie de Quinte. En 1985, la Commission mixte internationale inscrivait cette baie sur la liste des 43 secteurs préoccupants où l'utilisation bénéfique des eaux est compromise. Le bassin versant de la baie de Quinte s'étend sur la rive nord-est du lac Ontario, et couvre une superficie d'environ 17 500 km².

Entre 1991 et 1999, on a consacré 1,9 million de dollars, du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, à des projets réalisés dans la baie de Quinte, tels que la construction d'installations d'entreposage du fumier, l'amélioration des fosses septiques domestiques, l'achat de matériel aratoire antiérosion, et l'installation de clôtures pour contrôler l'accès du bétail aux cours d'eau. On s'attendait à ce que ces projets permettent de réduire de 16 500 kilogrammes l'apport en phosphore dans la baie, et de dépasser ainsi l'objectif fixé pour ce secteur préoccupant.

Le plan d'échange des rejets de phosphore dans la baie de Quinte constitue un projet novateur et intéressant. En vertu de ce plan, les coûts liés à la réduction des rejets de phosphore dans la baie varient selon la source. L'utilisation de méthodes culturales permettant de limiter l'érosion des sols pourrait être l'un des moyens les moins coûteux (comparé à la modification des méthodes de traitement des eaux usées, par exemple) de réduire les apports totaux de phosphore dans les eaux de surface. Suivant la formule proposée, au lieu d'apporter des modifications coûteuses à leurs installations, les stations d'épuration payeraient les agriculteurs pour qu'ils réduisent la teneur en phosphore des eaux de ruissellement de leurs terres, ce qui coûterait moins cher et se traduirait par une réduction du coût total de l'épuration pour tous les usagers. (Une telle approche ne permet pas de remédier aux autres problèmes de qualité de l'eau liés à l'épuration des eaux usées).

Ce plan était considéré comme réalisable et aurait permis de réduire les coûts dans l'ensemble, mais il n'a pas été adopté pour la baie de Quinte. Toutefois, un projet comparable a été mis en œuvre et a donné de bons résultats dans le bassin de la rivière South Nation, dans l'est de l'Ontario.

Conclusion

4.3.26 Le risque d'érosion des sols à un niveau non soutenable menace plus de 40 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario. Les mesures de lutte que le gouvernement fédéral et les provinces ont prises depuis quelques dizaines d'années ne se sont traduites que par une modeste réduction de l'érosion.

4.3.27 Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé des objectifs de réduction globaux, mais aucun plan d'action ne précise comment le Ministère entend atteindre ces objectifs. Tout bon plan d'action comprend un calendrier des progrès à réaliser et précise à qui revient la responsabilité de veiller à ce que les résultats escomptés se concrétisent.

4.3.28 Pour prendre des décisions éclairées dans le domaine de l'aménagement des terres, il est essentiel d'avoir des données de référence sur les sols; or, plus le temps passe, plus les données actuelles se font désuètes et perdent de leur utilité. Les gouvernements fédéral et provincial n'ont pas de mécanisme de coordination officiel pour la gestion des données.

Objectifs de la vérification et principales constatations

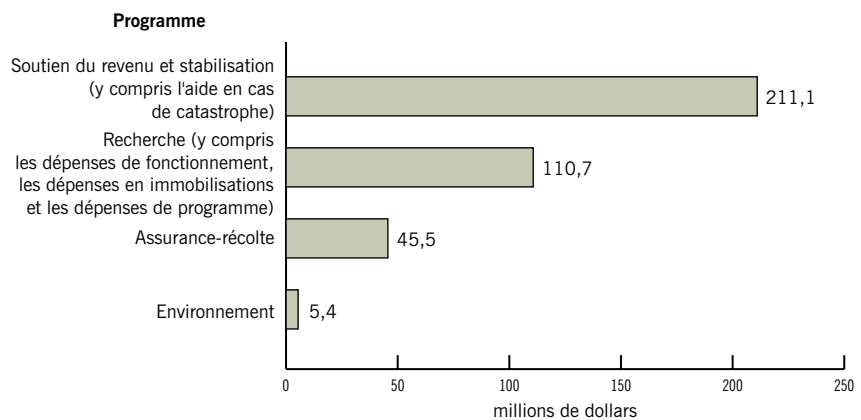
Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Agriculture et Agroalimentaire Canada s'est engagé à veiller à la durabilité des ressources agricoles.	Les problèmes d'érosion des sols diminuent, mais les progrès sont très lents.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Le gouvernement a défini des indicateurs et des objectifs. Les mesures de conservation se sont traduites par une certaine réduction de l'érosion des sols.	Le gouvernement n'a pas traduit ses objectifs en priorités ou en plan d'action. Il n'a pas défini les résultats escomptés pour les activités en cours.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a bien documenté les enjeux dans les rapports spéciaux.	Le gouvernement n'a pas défini clairement les responsabilités respectives des ministères et des partenaires pour ce qui est de la réalisation des résultats. Il n'a pas tenu à jour les bases de données sur les sols.

4.4 Incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles

L'enjeu

4.4.1 Agriculture et Agroalimentaire Canada consacre beaucoup plus d'argent aux programmes agricoles dans le bassin, tels l'assurance-récolte et l'aide en cas de catastrophe liée au revenu agricole, qu'il n'en dépense directement pour réduire l'incidence de l'agriculture sur l'environnement (voir la pièce 4.6). Les programmes de protection du revenu agricole et autres pourraient, sans qu'on le veuille, inciter les agriculteurs à prendre des mesures nuisibles pour l'environnement, contrant ainsi les gains réalisés grâce aux programmes environnementaux. Le gouvernement fédéral a reconnu que les importantes subventions qu'il verse aux agriculteurs pourraient avoir des répercussions sur l'environnement.

Pièce 4.6 Dépenses de programme d'Agriculture et Agroalimentaire Canada dans le bassin (1998-1999)



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.4.2 Dans certains autres pays, les subventions agricoles ont entraîné la détérioration des sols, une mauvaise utilisation des ressources en eau et la perte d'habitats fauniques. Une analyse des subventions américaines menée en 1995 comparait les programmes de soutien actuels à plusieurs autres solutions de remplacement. Selon les conclusions de l'étude, les subventions actuelles favorisent l'érosion des sols, la pollution par l'azote et le phosphore, la hausse des coûts des pesticides, les émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation des coûts de production. Au Portugal, l'appui offert aux producteurs céréaliers incite ceux-ci à exploiter les terres marginales, ce qui accentue l'érosion et provoque de lourdes pertes de sol. Le Mexique, le Japon et l'Islande ont connu des problèmes analogues. En Nouvelle-Zélande, les subventions accordées pour l'emploi d'engrais ont entraîné une plus grande pollution des eaux.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.4.3 En 1996, le gouvernement fédéral s'est engagé devant le Parlement à ce que les ministères évaluent les répercussions environnementales de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions actuelles, et à ce qu'ils intègrent les résultats des évaluations à leurs stratégies de développement durable (voir la pièce 4.7). Le Cabinet a demandé à tous les principaux ministères d'évaluer également l'incidence éventuelle sur l'environnement de leurs nouveaux programmes et politiques.

4.4.4 Agriculture et Agroalimentaire Canada a des obligations supplémentaires. En effet, en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, le Ministère doit mener des évaluations environnementales de ses programmes de soutien du revenu agricole, qui comprennent les programmes les plus coûteux dans le bassin. De plus, sa Direction générale de la recherche devrait évaluer les éventuelles répercussions environnementales, tant positives que négatives, des travaux de recherche qu'elle se propose d'entreprendre.

Questions posées lors de la vérification

4.4.5 Les programmes et les politiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada vont-ils à l'encontre des objectifs environnementaux de ce ministère? Dans quelle mesure le Ministère en évalue-t-il convenablement les éventuelles répercussions environnementales?

Le contexte

Répercussions environnementales éventuelles des subventions

4.4.6 Les subventions agricoles ont considérablement diminué depuis bon nombre d'années, surtout pour des raisons commerciales. Malgré cela,

Pièce 4.7 Engagements à l'égard de l'évaluation des répercussions environnementales des politiques et des programmes

Type d'évaluation	Nature de l'engagement	Calendrier	Rapport
Examen des mesures fiscales, des contributions et des subventions.	Réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent de l'environnement et du développement durable.	Engagement pris en 1996, progrès important à réaliser avant 1997.	Renseignements à être présentés dans le rapport annuel à déposer devant le Parlement et dans les stratégies de développement durable. Progrès en ce qui a trait aux mesures fiscales à intégrer dans le budget.
Évaluation environnementale des politiques, des programmes et des plans proposés.	Directives du Cabinet en 1990 et en 1999.	À concrétiser le plus rapidement possible avant l'autorisation.	À inclure dans le mémoire adressé au Cabinet.
Évaluation environnementale des programmes de protection du revenu.	Exigences de la <i>Loi sur la protection du revenu agricole</i> .	Programmes à évaluer au cours des deux années visées par l'entente fédérale-provinciale et tous les cinq ans après cela.	Pas d'exigences particulières concernant la présentation de rapports, mais les ententes précisent comment effectuer les évaluations.
Conduite de recherches agricoles respectueuses de l'environnement.	Engagement stratégique.	Détermination des incidences environnementales des projets de recherche avant leur approbation.	Aucune exigence particulière concernant la présentation de rapports.

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime que les subventions versées aux agriculteurs canadiens représentent 18 p. 100 de leurs revenus et qu'elles ont totalisé en moyenne 5,6 milliards de dollars par année pour la période de 1998 à 2000. Les subventions accordées par le Canada sont toutefois bien inférieures à celles que consentent certains autres pays membres de l'OCDE.

4.4.7 Les gouvernements fédéral et provinciaux fondent désormais la plus grande partie de leur aide financière aux agriculteurs non pas sur des cultures particulières, mais sur le revenu net du producteur. De tels programmes visent à éviter de provoquer une distorsion des décisions en matière de commerce et de production. Par ailleurs, ce soutien n'incite pas directement les agriculteurs à s'adonner à une culture plutôt qu'à une autre, de sorte qu'ils ne sont pas enclins à produire des cultures qui ont une incidence grave sur l'environnement. Il peut cependant y avoir des effets indirects. Par exemple, en réduisant les risques de perte financière, les programmes de protection du revenu encouragent les agriculteurs ontariens à continuer de semer du maïs, ce qui augmente les risques de contamination de l'eau souterraine par l'azote. Une étude de la politique de protection du revenu agricole en Ontario a révélé que les mesures de stabilisation du revenu favorisent une production plus intensive, la culture des terres marginales et un emploi accru des pesticides, des carburants et des engrais.

Évaluation insuffisante des mesures fiscales, des contributions et des subventions existantes

4.4.8 Après un examen mené en 1994 en vue de déterminer comment les politiques économiques du Canada pouvaient intégrer des préoccupations d'ordre environnemental, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable recommandait à tous les ministères de procéder à une étude exhaustive de leurs mesures fiscales, de leurs contributions et de leurs subventions pour déterminer si celles-ci étaient durables du point de vue environnemental. Le gouvernement a consenti à évaluer ses mesures fiscales, ses contributions et ses subventions.

4.4.9 Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a fait état que d'une seule évaluation environnementale menée pour se conformer à cet engagement : une évaluation du régime d'assurance-récolte tel que le prescrit la *Loi sur la protection du revenu agricole*. Pourtant, les évaluations prescrites par la *Loi* ne répondent pas à toutes les exigences recommandées par le Comité permanent dans son étude. Ainsi, elles ne tiennent pas compte des conséquences à l'égard des priorités environnementales fédérales, ni de l'incidence sociale éventuelle des programmes, notamment leurs répercussions sur les collectivités rurales.

4.4.10 Dans sa plus récente stratégie de développement durable, le Ministère s'est engagé à examiner, d'ici le 31 mars 2004, ses mesures, ses politiques et ses programmes actuels et nouveaux pour en déterminer la durabilité. Il n'a pas précisé comment il entendait respecter cet engagement et n'a pas non plus fait état des progrès réalisés jusqu'à maintenant. Durant les six années qui se sont écoulées depuis que le Comité permanent a recommandé ce type

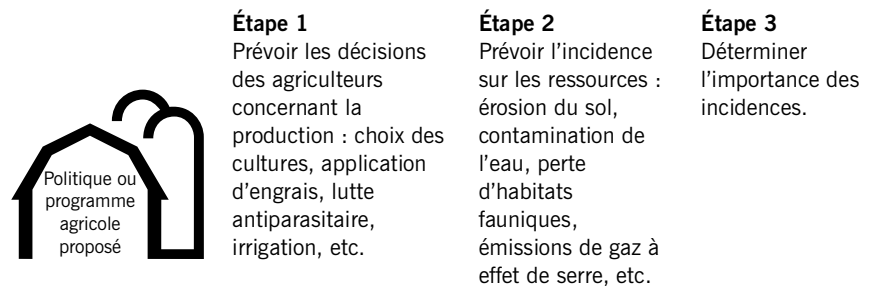
d'études, le Ministère n'a pas évalué certains programmes importants de contributions et de subventions susceptibles d'exercer une profonde influence sur l'environnement. Comme il n'a pas procédé à ces évaluations, il ne peut pas déterminer s'il faut apporter des correctifs.

4.4.11 Le Ministère n'a fait l'état d'aucune activité en vue d'évaluer l'incidence environnementale des mesures fiscales qui touchent les agriculteurs, comme l'exemption de TPS pour les engrais et les pesticides.

Certaines lacunes en matière d'évaluation de nouveaux programmes et politiques

4.4.12 En 1990, le Cabinet a expressément demandé aux ministères fédéraux d'évaluer les répercussions environnementales de leurs nouveaux programmes et politiques. Ces évaluations environnementales visent à garantir qu'avant de mettre en œuvre une politique, un plan ou un programme, les décideurs analysent d'abord les effets éventuels sur l'environnement des mesures qu'ils envisagent. L'évaluation doit porter sur toutes les répercussions environnementales, et celles-ci doivent être analysées dès les premiers stades, au même titre que les considérations d'ordre économique et social (voir la pièce 4.8 pour une méthode d'évaluation).

Pièce 4.8 Évaluation environnementale d'une politique ou d'un programme agricole



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.4.13 Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mis sur pied de mécanisme officiel garantissant que son processus décisionnel est adéquat et étayé dans des documents. Au contraire, son processus décisionnel actuel est ponctuel et incomplet. Dans sa plus récente stratégie de développement durable, le Ministère reconnaît qu'il doit améliorer sa façon de procéder.

4.4.14 En 1999, la directive du Cabinet a été mise à jour. Les gestionnaires du Ministère n'ont pas encore reçu de formation à son sujet, ni de nouvelles orientations sur la façon de l'appliquer.

4.4.15 Manque relatif de précision. Dans les évaluations environnementales du Ministère, nous avons été frappés par le manque de précision de l'analyse des répercussions environnementales éventuelles. L'information fournie aux ministres manquait donc de précision.

4.4.16 Évaluation des objectifs sectoriels liés à l'exportation. Agriculture et Agroalimentaire Canada a évalué au moins une politique principale. Il a en effet tenté de prévoir les conséquences environnementales des objectifs du secteur agricole concernant l'accroissement de ses exportations. Le Ministère a conclu que cet objectif stratégique pouvait avoir des effets considérables sur l'environnement (voir l'étude de cas intitulée Évaluation environnementale de l'objectif national d'exportation). Nous croyons que cette évaluation pourrait servir de point de départ à celles d'autres programmes et politiques.

Lacunes des évaluations menées en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*

4.4.17 La *Loi sur la protection du revenu agricole* offre aux agriculteurs une sécurité du revenu grâce à des programmes nationaux comme l'assurance-récolte et le Compte de stabilisation du revenu net; la *Loi* prévoit également la mise en œuvre de programmes de soutien particuliers aux provinces. Ces programmes permettent aux agriculteurs de maintenir leur exploitation à flot pendant les périodes difficiles. Tous les programmes lancés conformément à la *Loi* reposent sur les principes de viabilité sociale, économique et environnementale.

Évaluation environnementale de l'objectif national d'exportation

Le cas suivant illustre comment les objectifs de croissance économique et de protection de l'environnement du Ministère peuvent s'opposer.

Le Conseil canadien de commercialisation agroalimentaire (CCCA) est un organisme qui conseille le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ainsi que le ministre du Commerce international. En 1998, le CCCA a fixé de nouveaux objectifs pour 2005. Il voulait notamment augmenter à 4 p. 100 la part du Canada sur les marchés mondiaux d'exportation des produits agricoles et agroalimentaires, dont 60 p. 100 consisteraient en produits agricoles transformés. Agriculture et Agroalimentaire Canada a adopté cet objectif national et appuie les efforts déployés par l'industrie pour l'atteindre.

Le Ministère a étudié les répercussions de cet objectif d'exportation sur le rendement du secteur agricole, l'emploi, l'utilisation des ressources, le commerce, l'environnement et les politiques. Il a cerné plusieurs risques environnementaux, notamment les suivants :

- L'exploitation plus intensive des terres, y compris le recours accru aux engrais, aux pesticides et à l'irrigation, avec leurs répercussions sur la pollution de l'air, la qualité de l'eau et l'émission de gaz à effet de serre.
- Une plus grande exploitation des terres marginales, qui sont sensibles à la détérioration. Cela pourrait entraîner la conversion de terres qui servent d'habitats à la faune, comme les milieux humides.
- Une intensification de l'élevage et, par le fait même, l'apparition de sources d'odeurs, une contamination accrue de l'eau souterraine et une aggravation des tensions entre les agriculteurs et les autres résidents ruraux. Par ailleurs, l'expansion du secteur de l'élevage pourrait entrer en conflit avec les nouveaux objectifs d'émissions des gaz à effet de serre précisés dans le récent Protocole de Kyoto.

Le Ministère reconnaît explicitement que la réalisation de l'objectif d'exportation pourrait bouleverser l'importance relative des objectifs et des priorités stratégiques qui entrent en concurrence les uns avec les autres. Il est essentiel d'avoir cette information pour faire des choix éclairés.

Le saviez vous?

- Montants consacrés par Agriculture et Agroalimentaire Canada, en 1998-1999, aux programmes de protection et de stabilisation du revenu en Ontario et au Québec :

211 millions de dollars

Montants consacrés aux programmes environnementaux : **5,4 millions de dollars**

- Année à laquelle le gouvernement fédéral s'est engagé à analyser les répercussions environnementales de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions : **1996**

Année à laquelle Agriculture et Agroalimentaire Canada affirme terminer la prochaine partie de son étude : **2004**

- Montant consacré aux programmes menés en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, qui n'exigent pas d'évaluation environnementale :

plus de 500 millions de dollars

- Hausse possible du taux d'érosion des sols en Ontario à cause de l'assurance-récolte : **5 %**

4.4.18 Lacunes en matière de conformité. En vertu de la *Loi*, toute entente fédérale-provinciale de protection du revenu agricole doit comprendre des dispositions prévoyant l'exécution périodique d'évaluations environnementales. Plusieurs programmes importants ne sont pas soumis à cette exigence. Cependant, dans au moins deux cas où cette exigence s'appliquait, on n'a pas mené une telle évaluation. Ainsi, le Compte de stabilisation du revenu net, en vertu duquel le Ministère dépense plus de 200 millions de dollars par année dans l'ensemble du Canada, en constitue un exemple. En effet, l'évaluation exigée en 1998 n'a pas été réalisée. S'il ne procède pas en temps opportun à ces évaluations, le Ministère n'est pas en mesure de savoir comment il peut atténuer l'incidence de ses programmes sur l'environnement, ni ne peut informer ses partenaires provinciaux de leurs effets éventuels. Nous avons également constaté que le Ministère n'a pas veillé à ce que les ententes fédérales-provinciales intègrent toutes les dispositions de la *Loi*, comme la nécessité de fournir des directives pour l'évaluation.

4.4.19 Absence de vérification. Étant donné que les évaluations exigées par la *Loi* sont menées bien après le lancement d'un programme — dans certains cas, plusieurs années après sa mise en œuvre — nous pourrions nous attendre à ce que le Ministère fasse état des effets du programme sur l'environnement. Dans le cas de l'assurance-récolte, le Ministère n'a pas vérifié si les répercussions prévues s'étaient concrétisées. Nous croyons qu'il s'agit là d'une lacune importante, car les ministres ne peuvent pas déterminer la fiabilité des prévisions.

4.4.20 Évaluation de l'assurance-récolte. L'assurance-récolte est l'un des principaux programmes mis en œuvre en vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*; nous avons donc accordé une attention particulière aux évaluations environnementales de ce programme. L'évaluation menée en 1998 reposait sur des modèles prévisionnels informatisés de l'érosion du sol, de la salinité du sol, de la qualité de l'eau et de l'habitat faunique — avec et sans l'assurance-récolte.

4.4.21 D'après cette évaluation, le Ministère a conclu que dans l'ensemble, l'assurance-récolte ne semblait pas avoir d'incidence importante sur l'environnement. Cependant, il pourrait y avoir des répercussions locales ou régionales. Par exemple, selon l'évaluation, on constaterait une hausse de 5 p. 100 de l'érosion des sols en Ontario.

Évaluation insuffisante des conséquences environnementales de la recherche

4.4.22 La recherche est un important secteur d'activités du gouvernement fédéral. La Direction générale de la recherche d'Agriculture et Agroalimentaire Canada influe sur la viabilité à long terme de l'agriculture dans le bassin en façonnant les futures pratiques et outils de production mis à la disposition des agriculteurs. La Direction générale s'engage à mettre au point et à promouvoir des pratiques respectueuses de l'environnement.

4.4.23 La Direction générale mène certaines études visant à augmenter les productions animales et végétales — par exemple, en créant de nouvelles

variétés ou en élargissant la culture des variétés actuelles. L'application des résultats de ces travaux pourrait nuire à l'environnement — par exemple, si les nouvelles cultures exposent une plus grande partie du sol à l'érosion par l'eau. Les chercheurs devraient décrire les répercussions environnementales et sociales éventuelles de leurs travaux et procéder à une analyse des coûts et des avantages. Nous avons examiné 20 projets récemment soumis par les centres de recherche dans le bassin et avons trouvé peu d'indications que les centres aient procédé à des évaluations environnementales adéquates.

4.4.24 Évaluation des centres de recherche. Certains centres mènent des études sur la conservation des ressources. Ces études devraient être intégrées aux travaux des autres centres portant sur les productions végétales et animales et sur les aliments. Nous nous attendions à ce que le Ministère tienne compte des objectifs environnementaux lors de l'évaluation du rendement de ses centres.

4.4.25 Nous avons plutôt constaté que les évaluations mettent l'accent sur les avantages économiques de la recherche et sur la capacité des centres de répondre aux besoins de l'industrie. Par exemple, la réussite des travaux sur les productions végétales et animales menés au Centre de recherche et de développement sur le bovin laitier et le porc, à Lennoxville, au Québec, n'a été mesurée que du point de vue des retombées économiques.

4.4.26 Les comités d'examen qui évaluent les centres de recherche sont composés de représentants du gouvernement, des universités et de l'industrie. Ils ne comprennent pas de membres directement intéressés à réduire les incidences environnementales de l'agriculture, comme les municipalités ou les pêcheurs.

4.4.27 Évaluation des domaines de recherche. La Direction générale de la recherche a également évalué ses travaux sur le blé, les cultures fourragères, les pommes de terre et les porcs. Ces évaluations déterminent les retombées économiques directes de ces travaux de recherche sur le secteur agricole, mais ne comprennent pas d'analyse coûts-avantages pour l'environnement.

Conclusion

4.4.28 Confronté à des objectifs potentiellement conflictuels, Agriculture et Agroalimentaire Canada doit analyser avec soin et explicitement les répercussions de ses politiques et de ses programmes sur l'environnement. À cet égard, le Ministère n'a pas respecté certaines exigences de la loi qui le régit et de ses politiques.

4.4.29 Agriculture et Agroalimentaire Canada a réalisé des progrès restreints dans l'étude de ses mesures fiscales, de ses contributions et de ses subventions actuelles, mais il n'a pas achevé cette étude et n'en a pas non plus précisé l'état d'avancement.

4.4.30 Le Ministère a réalisé des progrès au début pour ce qui est de l'application de la directive du Cabinet sur les évaluations environnementales de ses politiques et programmes, mais n'a pas mis en place de mécanisme officiel et systématique pour poursuivre en ce sens. Le ministre ne peut donc avoir la garantie que le Ministère se conforme à la directive du Cabinet.

4.4.31 On observe également des lacunes pour ce qui est de la conformité du Ministère aux exigences de la *Loi sur la protection du revenu agricole* à l'égard des évaluations environnementales. Le Ministère a conclu que les programmes actuels de soutien du revenu ne devraient vraisemblablement pas encourager l'application de pratiques agricoles dommageables pour l'environnement. Certains programmes, cependant, pourraient avoir des répercussions locales ou régionales — ainsi, l'assurance-récolte pourrait accentuer le risque d'érosion du sol dans certaines parties de l'Ontario. Le Ministère ne tente pas de vérifier les incidences réelles de ses politiques sur l'environnement en vue de déterminer si les prévisions formulées dans ses évaluations étaient exactes.

4.4.32 L'information utilisée pour sélectionner des projets de recherche particuliers n'est pas suffisamment détaillée en ce qui a trait à leurs effets éventuels sur l'environnement. Les évaluations de certains grands domaines de recherche du Ministère applicables dans le bassin ne tiennent pas compte des incidences éventuelles sur l'environnement. Les évaluations des centres de recherche portent principalement sur les retombées économiques des travaux et sur la capacité des centres de répondre aux besoins du secteur agricole.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
① Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Examen des mesures fiscales, des contributions et des subventions actuelles.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas mené l'examen à son terme. Le Ministère n'a pas présenté les résultats de l'examen au Parlement.
	Évaluation environnementale des projets de politiques, de programmes et de plans.	Le Ministère a mené certaines évaluations mais elles manquent de précisions.
	Évaluation environnementale des programmes de protection du revenu.	Le Ministère n'a pas respecté certaines exigences législatives concernant les évaluations.
	Garantie que les recherches agricoles sont respectueuses de l'environnement.	Les propositions de recherche du Ministère ne contiennent pas suffisamment d'information sur leurs répercussions environnementales.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
<p>2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?</p>	Forces	Faiblesses
	Agriculture et Agroalimentaire Canada a terminé certaines évaluations intégrées des répercussions environnementales et des retombées économiques.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a aucun mécanisme officiel de suivi des décisions sur les évaluations environnementales des politiques et des programmes. L'information dont dispose le Ministère sur les répercussions environnementales de la recherche est inadéquate.
<p>3 Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie satisfaisantes?</p>	Agriculture et Agroalimentaire Canada a rendu certaines évaluations environnementales réalisées en vertu de la <i>Loi sur la protection du revenu agricole</i> accessibles au public.	Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas produit de rapport sur l'état d'avancement de son étude sur les mesures fiscales, les contributions et les subventions. Le Ministère n'a pas produit de rapport sur l'application qu'il fait de la directive du Cabinet.

4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental

L'enjeu

4.5.1 Les pratiques agricoles dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent ont sur l'environnement des effets qui ne peuvent se poursuivre. Tandis que certains effets, tels que l'érosion des sols, s'améliorent lentement, d'autres comme la contamination des eaux et la perte d'habitat faunique empiront (voir la pièce 4.9).

4.5.2 Les effets de l'agriculture empireront vraisemblablement puisque les agriculteurs accélèrent la production pour répondre à l'accroissement de la demande des marchés d'exportation alimentaire. La faiblesse des prix des aliments et les subventions internationales diminuent les profits et restreignent ce que les agriculteurs peuvent faire eux-mêmes pour remédier à ces effets. En outre, les programmes et les fonds fédéraux ont diminué.

Le rôle du gouvernement fédéral

4.5.3 Le gouvernement fédéral a un rôle à jouer en assurant un leadership national, en favorisant et en appuyant de bonnes pratiques agricoles et en effectuant de la recherche. Il surveille en outre l'état de l'écosystème, surveille les incidences de l'agriculture et fait rapport au Parlement.

Questions posées lors de la vérification

4.5.4 Le gouvernement fédéral a-t-il établi un plan efficace pour gérer la gamme des enjeux liés à l'agriculture durable dans le bassin? A-t-il défini qui était responsable de quoi?

Pièce 4.9 Tendances de certaines incidences environnementales clés

Incidence environnementale	Mesure	Période	
Utilisation des pesticides en Ontario	Tonnes d'ingrédients actifs	1983–1998	2,7 % de réduction par année
Utilisation des pesticides au Québec	Tonnes d'ingrédients actifs	1992–1997	1,0 % de réduction par année
Érosion des sols en Ontario	Pourcentage des terres agricoles dans la catégorie des risques intolérables d'érosion des sols	1981–1996	0,5 % de réduction par année
Émissions de gaz à effet de serre	Tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone	1990–1996	Plus ou moins stable
Contamination de l'eau par l'azote	Pourcentage des terres agricoles dans lesquelles la teneur en azote de l'eau a augmenté	1981 et 1996	71 % des terres agricoles ont une teneur en azote plus élevée
Perte d'habitat faunique sur les terres agricoles	Pourcentage de types d'habitat dont la superficie a connu une diminution	1981 et 1996	75 % des types d'habitat ont connu une diminution de leur superficie

Amélioration

Détérioration

Le contexte **Défis de gestion pour le gouvernement fédéral**

4.5.5 Nécessité d'avoir une vue intégrée. Pour gérer avec succès les effets environnementaux de l'agriculture, de nombreux agriculteurs doivent améliorer leurs pratiques. Ils doivent savoir de quelle façon leurs pratiques interagissent les unes avec les autres et avec l'écosystème.

4.5.6 Les problèmes individuels ne peuvent être gérés isolément des autres. Le drainage de l'eau des terres agricoles peut améliorer les rendements des cultures mais peut aussi contaminer les rivières et les lacs en aval en y déversant du phosphore, de l'azote et des pesticides. Utiliser moins d'insecticides peut être bénéfique pour les oiseaux, mais aussi entraîner davantage de dégâts attribuables aux insectes. Le fumier est une source de gaz à effet de serre, mais il procure aussi des éléments nutritifs aux cultures. Les bandes de végétation laissées le long des cours d'eau mettent un frein à l'érosion tout en offrant un bon habitat pour la faune. L'incorporation du fumier dans le sol peut être contraire aux meilleures pratiques de prévention de l'érosion des sols. Les agriculteurs pourraient être tenus de respecter certaines conditions, telles une utilisation rigoureuse des pesticides, pour être admissibles à l'assurance-récolte, ce qui va toutefois à l'encontre des efforts des gouvernements fédéral et provinciaux pour réduire l'utilisation des pesticides. Bref, les messages gouvernementaux adressés aux agriculteurs doivent être clairs et cohérents.

4.5.7 Pour appuyer les agriculteurs comme il se doit, le gouvernement fédéral doit adopter une approche intégrée de la gestion d'une agriculture durable. Pour ce faire, il doit prendre les mesures suivantes :

- définir clairement ses objectifs;
- choisir les outils appropriés pour atteindre ses objectifs;
- utiliser ses ressources là où elles sont susceptibles d'être les plus efficaces;
- coordonner l'utilisation des outils choisis;
- mesurer les progrès et en faire rapport;
- définir clairement qui fera quoi.

Les objectifs sont clairement définis, mais il subsiste des lacunes importantes

4.5.8 Dans sa plus récente stratégie de développement durable, Agriculture et Agroalimentaire Canada définit l'agriculture durable en termes très généraux :

L'agriculture durable assure la disponibilité des ressources naturelles, préserve la qualité des sols, de l'eau et de l'air, protège la biodiversité, concourt au bien-être économique et social de tous les Canadiens, garantit un approvisionnement en produits agricoles sains et de première qualité, et protège le gagne-pain et le bien-être des travailleurs agricoles et agroalimentaires et de leurs familles.

4.5.9 Bien que cette définition incorpore les trois dimensions du développement durable (environnementale, économique et sociale), pour qu'elle soit un guide d'action utile, elle doit se traduire en objectifs et en buts

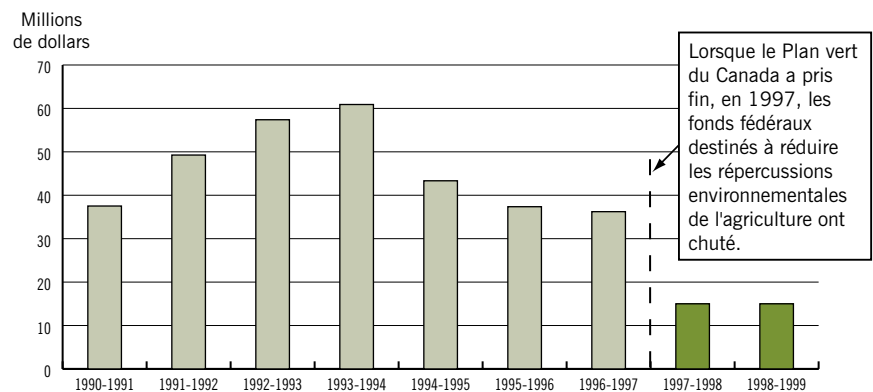
précis. Ceux-ci doivent établir un cheminement clair permettant de résoudre les divergences d'orientation qui pourraient survenir. Par exemple, la protection du gagne-pain et du bien-être des travailleurs agricoles pourrait entraîner un accroissement de la production, ce qui pourrait entrer en conflit avec la prévention de la pollution des eaux.

4.5.10 Agriculture et Agroalimentaire Canada a fixé certains objectifs pour lui-même et en a déterminé d'autres pour le secteur de l'agriculture. La majorité des objectifs du Ministère énoncent ce que celui-ci produira (projets de recherche, analyses stratégiques), mais n'indiquent pas de quelle façon ces produits contribueront aux objectifs plus larges du secteur agricole. Pour réaliser les objectifs sectoriels, qui sont mesurables et dont les délais sont établis clairement, le Ministère n'a pas indiqué ce qu'il fera ni ce qu'il attend des autres intervenants. À notre avis, il s'agit d'une lacune capitale dans la gestion des enjeux environnementaux du bassin.

Choisir les bons outils

4.5.11 Un changement fondamental dans la prestation des programmes. Depuis les cinq dernières années, les niveaux de financement et la nature des initiatives fédérales concernant l'agriculture durable ont connu des transformations marquées. Lorsque le Plan vert du Canada a pris fin, en 1997, les fonds fédéraux destinés à réduire les répercussions environnementales de l'agriculture ont chuté (voir la pièce 4.10). À peu près au même moment, Agriculture et Agroalimentaire Canada a alors cherché d'autres façons d'assurer la prestation de ses programmes de façon à réaliser ses objectifs. Le Ministère s'est notamment tourné vers les instruments économiques (l'utilisation des forces du marché pour atteindre les objectifs en matière de politique), l'intendance de l'environnement, les systèmes de gestion de l'environnement et les programmes d'éducation.

Pièce 4.10 Dépenses d'Agriculture et Agroalimentaire Canada consacrées aux programmes environnementaux



Source : Agriculture et Agroalimentaire Canada

4.5.12 Aujourd'hui, le gouvernement fédéral accorde une bonne partie de son aide sous forme de subventions aux organismes agricoles et à d'autres organismes qui choisissent et financent des projets — principalement par l'entremise du Fonds canadien d'adaptation et de développement rural. Les conseils d'adaptation agricole dirigés par l'industrie assurent le suivi des programmes en Ontario et au Québec, en donnant aux groupes de producteurs davantage d'occasions d'influer sur les priorités et les résultats. La durabilité de l'environnement est l'une de leurs priorités.

4.5.13 Le gouvernement fédéral a favorisé, par l'entremise des conseils d'adaptation, deux approches différentes en Ontario et au Québec, pour réaliser les objectifs environnementaux. Ces deux approches sont fondées sur la participation volontaire et l'éducation.



Des membres d'un club-conseil en agroenvironnement au Québec acquièrent des connaissances à propos des répercussions environnementales des pratiques agricoles.

Source : Bruno Gosselin, ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec

4.5.14 Les clubs-conseils en agroenvironnement du Québec. Les gouvernements fédéral et provincial, en collaboration avec les associations agricoles, ont fait la promotion de clubs-conseils pour les agriculteurs afin qu'ils puissent échanger de l'information et collaborer à des mesures de conservation. Avec l'appui d'experts techniques pour chaque club, les agriculteurs reçoivent des conseils. Aujourd'hui, la province compte environ 75 clubs-conseils en agroenvironnement, qui représentent à peu près 4 000 exploitations agricoles. Le conseil d'adaptation du Québec, le gouvernement provincial et les associations de producteurs visaient l'objectif de 4 000 exploitations participant à des clubs-conseils d'ici 2001.

4.5.15 Les plans environnementaux en agriculture de l'Ontario. En Ontario, le programme de plans environnementaux en agriculture jouit d'une notoriété qui dépasse celle de tout autre programme agroenvironnemental mis en place dans cette province. Grâce à des ateliers et à des cahiers d'exercices, le programme aide les agriculteurs participants à cerner leurs propres problèmes environnementaux et à élaborer des plans pour y remédier. Une fois les plans acceptés par les comités d'examen formés de pairs, les agriculteurs sont admissibles aux subventions qui les aideront à régler leurs problèmes prioritaires. Le gouvernement fédéral a versé plus de 21 millions de dollars au programme depuis 1992.

4.5.16 Le programme est considéré aussi comme une façon de réduire la quantité de phosphore et d'autres substances polluantes dans les eaux de ruissellement des exploitations agricoles et de contribuer ainsi au respect des obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. L'appui à ce programme était l'un des objectifs de l'Accord Canada-Ontario de 1994.

4.5.17 Caractéristiques communes. Les principaux avantages de ces deux programmes volontaires résident dans leur souplesse et dans l'intensité de l'engagement des participants. Les problèmes habituellement rencontrés sont le manque de précision en matière d'obligation redditionnelle et le fait que les données sur la mesure des résultats sont incomplètes. Ainsi, aucun lien n'a été établi entre les plans environnementaux en agriculture et les avantages observables pour l'environnement, par exemple une meilleure qualité de l'eau. Les programmes offrent peu d'incitatifs particuliers aux

agriculteurs pour réduire au minimum l'incidence de leurs activités sur l'environnement au-delà de la ferme.

4.5.18 L'efficacité d'une approche volontaire dépend du nombre d'agriculteurs disposés à y participer. En 2000, les ateliers portant sur le plan environnemental en agriculture avaient attiré 18 614 participants englobant plus de 35 p. 100 des exploitations agricoles de l'Ontario. Parmi les participants, 7 976 avaient profité des incitatifs financiers pour apporter des améliorations. Un plus faible pourcentage des agriculteurs du Québec (12 p. 100) participent aux clubs-conseils en agroenvironnement de cette province. Mais ceux-ci encouragent une participation continue, plutôt que la préparation d'un seul plan environnemental en agriculture.

4.5.19 Nous croyons qu'étant donné les effets de plus en plus marqués de l'agriculture sur certaines parties de l'écosystème du bassin, le gouvernement ne parviendra pas à atteindre ses objectifs environnementaux en s'appuyant sur ces seules démarches et d'autres mesures semblables visant à influencer les agriculteurs.

4.5.20 Un ancien outil a besoin de priorités plus claires. L'une des façons dont Agriculture et Agroalimentaire Canada peut réaliser ses objectifs environnementaux consiste à fournir aux agriculteurs de l'information sur les pratiques nouvelles et améliorées. Ainsi, la recherche doit faire partie intégrante du cadre de gestion.

4.5.21 Depuis 1995, Agriculture et Agroalimentaire Canada a délégué à chacun de ses 19 centres de recherche du pays un mandat distinct. Grâce à cette délégation, les centres de recherche bénéficient de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux conditions et aux besoins locaux, mais ils doivent en même temps faire en sorte de cibler les priorités nationales. Le Ministère n'a pas fixé, pour chacun des centres de recherche, de priorités concernant les enjeux environnementaux relevant de son mandat.

4.5.22 En raison des longues périodes de gestation des projets de recherche, la combinaison de projets se modifie habituellement assez lentement. Parallèlement, toutefois, le calendrier, la portée et la pertinence des projets de recherche actuels ne sont pas assez bien coordonnés pour répondre aux besoins en matière d'élaboration de stratégies pour le secteur de l'agriculture. Sauf quelques exceptions, il existe un fossé entre ceux qui font de la recherche et ceux qui élaborent et mettent en œuvre des politiques.

Utilisation des ressources là où elles peuvent être les plus utiles

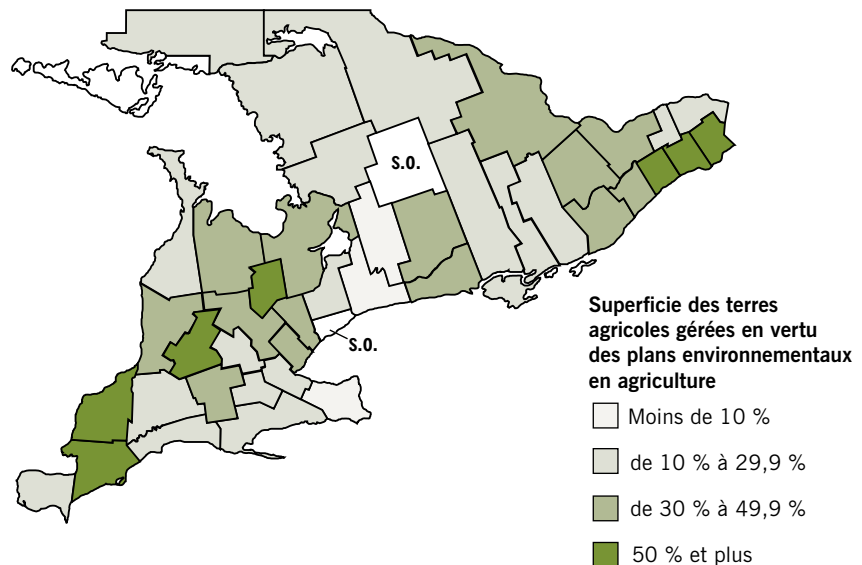
4.5.23 Les programmes doivent être mieux ciblés. En 1993, Agriculture et Agroalimentaire Canada a reconnu que la conception des programmes et l'affectation des ressources devraient être fondées sur des mesures et des indicateurs quantitatifs. Dans sa dernière stratégie de développement durable, le Ministère réitère la nécessité de cibler des secteurs géographiques à améliorer sur le plan environnemental. Il ne le fait pas encore.

4.5.24 Bien qu'il possède des données qui lui permettent de savoir où se trouvent les plus grandes menaces pour l'environnement, nous n'avons

trouvé aucune indication que le Ministère avait consacré plus d'argent à ces secteurs. Les risques que l'agriculture pose pour l'environnement sont beaucoup plus grands en Ontario qu'au Québec. Pourtant, le Programme national de conservation du sol et de l'eau (de 1997 à 2000) a versé le même montant, soit 2,5 millions de dollars, à chacune des deux provinces. En outre, l'Initiative de gestion agroenvironnementale (de 2000 à 2003) leur a versé à chacune 2,475 millions de dollars.

4.5.25 En Ontario, le Ministère ne dirige pas non plus ces initiatives où elles peuvent être les plus efficaces. Nous avons constaté que les taux de participation au programme de plans environnementaux en agriculture n'étaient pas reliés aux risques d'érosion du sol, par exemple. Ce risque est plus élevé dans le sud-ouest de l'Ontario que dans l'est de la province, mais un plus faible pourcentage d'agriculteurs ont participé au programme (voir la pièce 4.11). Les neuf comtés où l'érosion du sol est la plus marquée sont parmi ceux qui affichent les taux de participation les plus faibles.

Pièce 4.11 Participation aux plans environnementaux en agriculture de l'Ontario



Source : Ontario Soil & Crop Improvement Association, avril 1999; base de données sur l'enregistrement des fermes de l'Ontario de 1997; Recensement sur l'agriculture de 1996.

4.5.26 Les incitatifs ciblés peuvent se révéler un complément efficace aux programmes courants. À cet égard, un exemple en Ontario est le Rural Water Quality Program, mis en œuvre par la Grand River Conservation Authority (office de protection de la nature de Grand River); la région de Waterloo, le comté de Wellington ainsi que la ville de Guelph en assurent le financement. L'une des conditions de participation à ce programme est l'obligation de produire un plan environnemental en agriculture. Grâce au programme, les agriculteurs de la région reçoivent quelque trois millions de dollars pour les aider à adopter des pratiques qui améliorent et protègent la qualité de l'eau.

Ces incitatifs ont suscité une forte augmentation de la participation au programme de plans environnementaux en agriculture. À notre avis, l'ampleur des efforts en vue d'améliorer la qualité de l'environnement ne devrait pas être uniquement fonction de la capacité et des ressources financières des organismes locaux. Nous estimons que le gouvernement fédéral doit adopter une perspective stratégique plus large, qui tienne aussi compte de la gravité du problème.

Coordonner l'utilisation des outils

4.5.27 Liens entre les divers programmes agricoles. Les efforts distincts du gouvernement fédéral pour modifier les pratiques des agriculteurs doivent transmettre des messages cohérents. En vertu de la *Loi sur la protection du revenu agricole*, le Parlement a précisé que l'assurance-récolte pouvait être retenue, restreinte ou améliorée au besoin pour protéger l'environnement et encourager de saines pratiques de gestion, de façon à assurer la durabilité.

4.5.28 Au Québec, Agriculture et Agroalimentaire Canada n'exige pas que les agriculteurs fassent partie de clubs-conseils en agroenvironnement pour être admissibles à l'assurance-récolte. Environnement Canada n'exige pas que les agriculteurs présentent un plan environnemental en agriculture ou une démonstration équivalente de leur performance environnementale pour recevoir des subventions du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 en Ontario ou du programme Interactions communautaires au Québec.

4.5.29 Un rapport, préparé pour Agriculture et Agroalimentaire Canada, conclut que l'observation intégrale des exigences de programme est possible au Canada et souligne qu'une association agricole de l'Ontario préconise cette orientation. Conçue, appliquée et vérifiée comme il se doit, l'observation intégrale est un outil qui peut être efficace. En 1995-1996, le vérificateur général du Québec a recommandé que le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec veille à ce que ses programmes d'aide financière tiennent compte des préoccupations environnementales.

4.5.30 En 1993, notre bureau a recommandé qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada poursuive un examen détaillé que le Ministère avait entrepris sur la possibilité d'inclure des mesures d'observation intégrale dans les programmes agricoles fédéraux et provinciaux. Le Ministère a finalement renoncé à imposer de telles mesures parce qu'il considérait que la participation à ses programmes de soutien du revenu agricole était trop faible pour lui donner l'influence requise sur les agriculteurs.

4.5.31 À notre avis, le contexte de la politique agricole a beaucoup évolué depuis 1993. Le Ministère possède maintenant des données globales sur la façon dont la nouvelle gamme d'outils fonctionne; il sait comment les incidences environnementales de l'agriculture évoluent au fil des ans. Nous estimons que le Ministère devrait réévaluer la gamme des outils d'intervention et de programme dont il dispose, y compris les occasions de s'assurer que les composantes de cet ensemble fonctionnent de manière efficace les unes avec les autres.

Mesure des progrès et production de rapports

4.5.32 La Direction générale de la recherche et la Direction générale des politiques stratégiques du Ministère élaborent des indicateurs agroenvironnementaux depuis 1993. Les résultats de leurs travaux sont publiés dans *La santé de nos sols*, *La santé de l'air que nous respirons* et *La santé de l'eau*, ainsi que dans un rapport sur les indicateurs agroenvironnementaux publié au début de 2000. Les indicateurs évaluent la répartition géographique de variables telles l'érosion des sols, l'habitat faunique et la pollution de l'eau et les changements intervenus dans ces variables.

4.5.33 Ce travail est essentiel pour combler deux lacunes importantes dans le cadre de gestion du Ministère : la nécessité d'établir des objectifs et celle de mesurer les progrès à leur égard. Sans données précises et sans connaissances tirées des activités de suivi, les scientifiques et les gestionnaires ne peuvent que faire des suppositions au sujet des problèmes environnementaux, de leurs causes probables et conséquences éventuelles, et du bien-fondé des mesures actuelles pour protéger et restaurer la qualité de l'environnement. Par exemple, à l'heure actuelle, le Ministère est mal outillé pour répondre à des questions fondamentales au sujet de ses programmes environnementaux. Sont-ils adéquatement financés? Sont-ils financés à des niveaux supérieurs à ce que les avantages prévus exigeraient?

4.5.34 L'un des points forts de l'actuelle stratégie de développement durable du Ministère est qu'elle fait le lien entre ses indicateurs agroenvironnementaux et les objectifs visés pour le secteur agricole. Le Ministère propose d'évaluer les progrès à l'aide des indicateurs et d'en faire état dans son rapport annuel sur le rendement. Le Parlement et les Canadiens pourront ensuite suivre les progrès réalisés à l'égard d'une agriculture qui soit durable.

4.5.35 Nous sommes préoccupés par le fait que le Ministère est mal outillé pour maintenir les indicateurs agroenvironnementaux et garder à jour cette précieuse source d'information. L'élaboration de cette première série de données a demandé près de sept ans de travail. Le Ministère a perdu une partie de ses experts et ne les a pas remplacés. À la suite de la restructuration du Ministère, les documents et les données utilisés dans le dernier rapport sont maintenant fragmentés. On n'a pas déterminé qui était responsable de leur maintien à l'interne. Ces problèmes n'avaient pas été réglés à la fin de notre vérification. Si le Ministère ne les règle pas bientôt, il pourrait perdre les bénéfices des progrès importants qu'il a réalisés.

4.5.36 Certains risques clés ne sont pas inclus. L'actuelle série d'indicateurs agroenvironnementaux n'englobe pas la totalité des principaux enjeux environnementaux dans le secteur de l'agriculture. À titre d'exemple, les incidences liées à l'utilisation des pesticides n'en font pas partie. Sans indicateur valable sur les pesticides, il sera difficile de comparer les risques relatifs liés à l'utilisation des pesticides sur différentes cultures et de cibler en conséquence les programmes de réduction des pesticides.

Définir clairement qui fait quoi

4.5.37 Liens à l'intérieur du gouvernement fédéral. Nous avons constaté que les ministères fédéraux ne collaboraient pas les uns avec les autres de manière aussi efficace qu'ils le pourraient. Il n'existe pas de document qui établit officiellement la division des rôles et des responsabilités pour les questions agroenvironnementales entre Agriculture et Agroalimentaire Canada et Environnement Canada. Les deux ministères collaborent à certaines activités de recherche dans le cadre d'un protocole d'entente. Toutefois, ils ne coordonnent pas de manière cohérente l'analyse des politiques, la conception des programmes, le suivi ou les rapports, bien qu'ils aient tous deux mis en place des programmes qui ciblent les mêmes problèmes environnementaux et les mêmes agriculteurs.

4.5.38 Ni l'un ni l'autre des ministères ne profitent toujours du savoir-faire technique de l'autre ni ne s'appuient sur leurs initiatives respectives. Par exemple, grâce au Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, Environnement Canada appuie la construction d'installations de stockage du fumier. Par ailleurs, Agriculture et Agroalimentaire Canada a deux programmes qui interdisent explicitement l'aide consacrée à de telles installations. Par conséquent, les ministères risquent de travailler à contre-courant ou d'envoyer des messages contradictoires.

4.5.39 Liens entre le gouvernement fédéral et les provinces. Nous avons observé qu'il n'existait pas de mécanisme clair et actualisé pour guider Agriculture et Agroalimentaire Canada dans ses efforts de collaboration avec les provinces. Au début des années 1990, le Ministère a conclu des accords environnementaux avec les ministères ontarien et québécois de l'agriculture. Ces accords décrivaient les responsabilités respectives de chacun et ont servi à l'administration d'une série de grands programmes. Le dernier de ces programmes, soit le Plan vert du Canada, a pris fin en 1997. Il y a quatre ans que les comités de gestion des accords ne se sont pas réunis.

4.5.40 Malgré l'existence d'arrangements implicites entre les gouvernements fédéral et provinciaux concernant certaines fonctions, les rôles respectifs ne sont pas clairement définis. Cette situation peut nuire à la capacité du gouvernement fédéral d'atteindre ses objectifs environnementaux. Par exemple, le fédéral a assumé la responsabilité de la recherche fondamentale et a compté sur les provinces pour transférer les résultats de la recherche aux agriculteurs, par l'intermédiaire des services de vulgarisation agricole. Les récentes transformations qu'ont subies ces services en Ontario signifient que le gouvernement fédéral doit trouver d'autres façons d'informer les agriculteurs des résultats de ses recherches.

Réduction des efforts en vue d'intégrer l'agriculture aux initiatives fédérales axées sur l'écosystème

4.5.41 La gestion des effets de l'agriculture sur l'environnement exige une approche reconnaissant les liens entre ces effets et le rôle de l'agriculture au sein de l'écosystème. Tant Agriculture et Agroalimentaire Canada qu'Environnement Canada appuient une approche écosystémique pour

Le saviez-vous?

- Nombre d'indicateurs agroenvironnementaux du bassin qui, selon Agriculture et Agroalimentaire Canada, s'améliorent : **7**
Nombre d'indicateurs pour lesquels aucun changement n'est signalé : **4**
Nombre d'indicateurs pour lesquels la situation se détériore : **6**
- Baisse des fonds fédéraux consacrés aux programmes de réduction des effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement, de 1993-1994 à 1997-1998 : **75 %**
- Nombre de clubs-conseils en agroenvironnement au Québec (représentant 4 000 exploitations agricoles) : **75**
- Contribution fédérale au programme de plans environnementaux en agriculture de l'Ontario : **21 millions de dollars**
- Nombre d'agriculteurs ayant participé aux ateliers organisés dans le cadre du programme en mai 2001 : **environ 20 000**
- Avantages environnementaux qui découlent du programme : **inconnus**
- Nombre d'années qu'il a fallu pour élaborer les premiers indicateurs agroenvironnementaux : **7**
- Nombre d'années écoulées depuis la dernière réunion des comités de gestion des accords fédéraux-provinciaux sur l'environnement : **4**

établir ces liens, en partie par l'entremise des programmes régionaux axés sur l'écosystème.

4.5.42 Le gouvernement fédéral n'a pas attribué de ressources pour les questions agricoles lors de la phase I du programme Saint-Laurent Vision 2000. Au cours de la phase II (de 1993 à 1998), Agriculture et Agroalimentaire Canada et le ministère correspondant du Québec ont appuyé des mesures telles que des plans visant à réduire la pollution agricole dans quatre bassins hydrographiques du Québec. Le Ministère fédéral a accordé 2,1 millions de dollars. Pour la phase III (de 1998 à 2003), il a réduit son aide à un million de dollars pour les projets de recherche étalés sur cinq ans, lesquels étaient déjà en cours avant le début de la phase III. Le reste de la contribution fédérale à l'agriculture pour la phase III s'établit à 3,5 millions de dollars, qui proviennent d'Environnement Canada et dont la majeure partie servira à « bonifier » des programmes provinciaux visant à réduire l'utilisation des pesticides, à élargir la zone de couverture du programme de lutte intégrée, et à faire le suivi des résultats obtenus. Lors de l'examen semestriel de la phase III, en juillet 2000, on a signalé que l'objectif de réduction des pesticides du programme n'avait pas été atteint.

4.5.43 Au départ, Agriculture et Agroalimentaire Canada a participé étroitement au programme Grands Lacs 2000. Mais, en raison des compressions au milieu des années 1990 et de l'absence de nouveaux fonds pour les programmes agricoles lors de la troisième phase du programme (devenu Grands Lacs 2020), la participation du Ministère a chuté.

4.5.44 Le gouvernement fédéral aurait pu utiliser ces programmes régionaux axés sur l'écosystème pour intégrer la gestion de l'agriculture et ses effets sur l'environnement. Mais il ne l'a pas fait. Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas intégré de manière efficace ses politiques et ses programmes dans le bassin à ceux de ses partenaires fédéraux et provinciaux. En réalité, la majorité de ses efforts pour assurer la durabilité de l'agriculture ont eu lieu à l'extérieur de ces grands programmes régionaux.

Nécessité d'accroître les mesures concernant les enjeux clés

4.5.45 Il est question, dans les sections 4.2 et 4.3, des mesures prises par le gouvernement fédéral pour gérer l'érosion des sols et la pollution attribuable au fumier et aux engrais. Le gouvernement doit en outre gérer trois autres problèmes de taille pour assurer la durabilité de l'agriculture, à savoir les risques liés à l'utilisation des pesticides, la perte de la biodiversité et les émissions de gaz à effet de serre.

4.5.46 Risques liés à l'utilisation de pesticides. Les pesticides peuvent représenter un danger pour la santé humaine et pour la durabilité de l'écosystème. Comme 91 p. 100 des pesticides vendus au Canada sont utilisés en agriculture, les tentatives visant à atténuer les risques qu'ils présentent doivent s'attaquer aux utilisations en agriculture.

4.5.47 En 1999, nous constatons que le gouvernement fédéral n'avait pas établi de plans adéquats pour réduire les risques ou l'utilisation des pesticides. En 1998, l'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire s'est engagée

à préparer une stratégie de réduction des risques pour 2000. En outre, elle s'est engagée à élaborer, de concert avec Agriculture et Agroalimentaire Canada, une stratégie de réduction des risques pour la lutte antiparasitaire en agriculture. Certains éléments des deux stratégies ont été mis au point, mais aucun n'a été finalisé.

4.5.48 L'une des façons de réduire les risques liés à l'utilisation des pesticides consiste à recourir à la lutte intégrée — une combinaison de méthodes de lutte contre les ravageurs et de réduction des dégâts qu'ils causent. En 1999, nous avons constaté que l'Agence n'avait pas fixé d'objectifs clairs en vue de favoriser la lutte intégrée. C'est encore le cas aujourd'hui.

4.5.49 Perte de la biodiversité. Les pratiques agricoles ont contribué à la perte de milieux humides et d'autres habitats fauniques. La réaction du gouvernement fédéral a été de favoriser l'intendance de l'environnement par les propriétaires fonciers, d'effectuer des travaux de recherche et de surveiller les pertes d'habitat. Les pratiques agricoles actuelles ont également mené à la perte de la diversité génétique des cultures et du bétail, ce qui pourrait les rendre plus vulnérables aux ravageurs et aux agents pathogènes.

4.5.50 Agriculture et Agroalimentaire Canada a élaboré son propre volet de la Stratégie canadienne de la biodiversité. La version la plus récente, qui fait partie de la stratégie de développement durable du Ministère pour la période allant de 2001 à 2004, comporte certains éléments d'un plan d'action, notamment des objectifs précis assortis d'un calendrier pour le Ministère et pour le secteur agricole. Par exemple, le Ministère s'est engagé à « contribuer à conserver et à améliorer la biodiversité sur les terres qu'il administre ». Mais il manque certains autres éléments à la stratégie, notamment les résultats attendus des programmes du Ministère.

4.5.51 Émissions de gaz à effet de serre. Comme les émissions totales de gaz à effet de serre du Canada continuent d'augmenter, le gouvernement fédéral a alloué quatre millions de dollars en 1999 à la recherche sur des façons de réduire les émissions nettes attribuables au secteur agricole. Le Ministère a collaboré avec d'autres parties intéressées en vue de déterminer une gamme d'options stratégiques et de mesures de réduction, lesquelles mesures et options ont été incorporées au *Plan d'action 2000 du gouvernement du Canada sur le changement climatique*. Ce plan d'action ne comprend toutefois pas d'objectifs précis assortis d'un calendrier en vue de réduire les émissions attribuables à l'agriculture, dans les régions du Canada ou dans l'ensemble du pays.

Conclusion

4.5.52 Le gouvernement fédéral n'a pas indiqué de quelle manière il entendait établir la pratique d'une agriculture durable dans le bassin. Il a établi certains objectifs mesurables ayant trait à ce secteur, y compris un échéancier précis. Toutefois, il n'a pas précisé de quelle manière ses propres activités contribueront à la réalisation des objectifs.

4.5.53 Au cours de la dernière décennie, le financement des programmes environnementaux en agriculture a chuté et l'accent a été déplacé sur

l'éducation du public et l'appui aux groupes bénévoles. On ne sait pas avec précision qui est responsable de quels résultats à long terme.

4.5.54 Agriculture et Agroalimentaire Canada doit améliorer sa façon d'établir ses priorités en recherche agricole, l'un de ses principaux outils. Le Ministère doit également mieux orienter les fonds des programmes en les affectant là où ils seront les plus efficaces.

4.5.55 Le Ministère pourrait rendre ses politiques et ses programmes plus efficaces en les jumelant — par exemple, en liant les programmes de soutien du revenu agricole aux programmes de protection de l'environnement.

4.5.56 Les indicateurs agroenvironnementaux constituent une synthèse impressionnante de plusieurs années de travail. Ils jouent un rôle clé dans la gestion des enjeux environnementaux. Il n'est pas évident que le Ministère sera en mesure de soutenir ce cadre de production de rapports à moins qu'il ne trouve la volonté, les ressources et les gens pour effectuer la cueillette d'information.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
1 Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Soutenir la base de ressources pour l'agriculture.	À l'heure actuelle, l'agriculture n'est pas durable du point de vue environnemental dans le bassin.
	Préparer une stratégie de réduction des risques pour les pesticides.	Le gouvernement n'a pas préparé une telle stratégie.
	Déterminer avec précision les ressources des programmes au moyen de données quantitatives.	Il n'a pas déterminé les ressources.
	Élaborer des indicateurs agroenvironnementaux.	Il a élaboré des indicateurs, mais n'a pas inclus les pesticides.
Évaluer le rendement du gouvernement		
2 Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	Forces	Faiblesses
	Agriculture et Agroalimentaire Canada a établi des objectifs mesurables pour le secteur agricole. Le Ministère a élaboré des indicateurs agroenvironnementaux; cela constitue un point de départ important.	Le gouvernement n'a pas fixé d'objectifs ministériels pour ce qui est des répercussions environnementales. Il n'a pas lié les priorités aux secteurs où son intervention peut être la plus efficace. Ses principaux outils ne suffisent pas pour remédier à certaines incidences. Il n'a pas saisi l'occasion de relier les programmes de soutien du revenu aux programmes de protection de l'environnement.

Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
<p>③ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?</p>	Forces	Faiblesses
	<p>Le gouvernement dispose de données crédibles sur les tendances globales.</p> <p>Il a intégré l'agriculture aux principales initiatives axées sur l'écosystème.</p>	<p>L'information dont dispose le gouvernement sur les résultats des programmes laisse à désirer.</p> <p>Les liens entre les ministères sont faibles.</p> <p>Le gouvernement doit préciser les rôles respectifs des gouvernements fédéral et provinciaux.</p>