



Agriculture and
Agri-Food Canada

Agriculture et
Agroalimentaire Canada



Rapport : Évaluation des programmes de mesure du rendement et de production de rapports – PNARSA et SNCVCG

Bureau de la vérification et de l'évaluation

Le Comité d'évaluation d'AAC a recommandé que ce rapport d'évaluation soit approuvé par le sous ministre le 29 juin 2012.

Pour plus amples renseignements sur le Bureau de la vérification et de l'évaluation, veuillez consulter la page Web suivante : <http://www.agr.gc.ca>

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (2012).

Catalogue No. A22-560/2012F-pdf
ISBN 978-1-100-99554-0
AAFC No. 11825F

Also available in English under the title: Evaluation of Performance Measurement and Reporting Programs – NAHARP and NCGAVS #3181690

Table des matières

Résumé

Liste D'abréviations

- 1.0 Introduction
- 1.1 Portée de l'évaluation
- 1.2 Approche de l'évaluation
- 1.3 Méthodologie
- 1.4 Considérations Méthodologiques

- 2.0 Profile Des Programs
- 2.1 Contexte
- 2.2 Conception et application – PNARSA
- 2.3 Conception et prestation – SNCVCG

- 3.0 Résultats de l'évaluation
- 3.1 Pertinence
- 3.2 Rendement – Efficience
- 3.3 Rendement – Efficience et Économie

- 4.0 Conclusions et Recommandations
- 4.1 Conclusions
- 4.2 Recommandations

Annexe A : Liste des Indicateurs du PNARSA

Annexe B : Ouvrages Cités

Résumé

Dans la présente évaluation, on examine la pertinence et le rendement de l'évaluation des programmes de mesure de la performance environnementale et de production de rapports d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) : le Programme national d'analyse et de rapport en matière de santé agroenvironnementale (PNARSA) et le Système national de comptabilisation et de vérification des quantités de carbone et des émissions de gaz à effet de serre (SNCVCG). Ces programmes appuient l'objectif stratégique d'AAC suivant : « un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels respectueux de l'environnement »

Le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) a effectué cette évaluation conformément à la politique, aux directives et aux normes sur l'évaluation du Conseil du Trésor de 2009. Les résultats visent à guider l'élaboration de programmes du prochain cadre stratégique pour l'agriculture, *Cultivons l'avenir 2*.

Contexte et profil

Le PNARSA et le SNCVCG visent à accroître la capacité d'AAC de produire des rapports sur la performance environnementale du secteur agricole, en élaborant des modèles de suivi et de communication de l'impact de l'agriculture sur l'environnement.

Le PNARSA conçoit des indicateurs scientifiques environnementaux propres au secteur agricole et agroalimentaire, de même que des outils analytiques afin d'utiliser cette information pour soutenir l'élaboration de politiques et le processus d'évaluation. AAC a commencé à mettre au point des indicateurs agroenvironnementaux (IAE) en 1993 dans le cadre du Projet des indicateurs agroenvironnementaux. En 2003, le PNARSA a été mis sur pied aux termes du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA). En conformité avec *Cultivons l'avenir*, 9,96 millions de dollars (crédit 1) ont été affectés au PNARSA sur une période quatre ans, afin de poursuivre l'élaboration d'IAE et l'établissement de rapports sur ceux-ci.

Le SNCVCG élabore des modèles scientifiques pour mesurer les émissions de gaz à effet de serre (GES) du secteur agricole du Canada, conformément aux obligations internationales du Canada en matière de rapports en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Il incombe à Environnement Canada (EC) de présenter des rapports à la CCNUCC, mais EC a conclu un protocole d'entente (PE) avec AAC pour que ce dernier communique des estimations des émissions de GES sur les terres agricoles. EC a financé le SNCVCG de 2000 à 2005, avant qu'AAC ne prenne le relais de son financement au chapitre de *Cultivons l'avenir*. Le SNCVCG a reçu 3,32 millions de dollars (crédit 1) sur quatre ans, dans le cadre de *Cultivons l'avenir*, pour continuer à mesurer les émissions de GES en provenance du secteur agricole et l'établissement de rapports sur celles-ci.

Méthodologie

L'évaluation a permis de recueillir des données quantitatives et qualitatives grâce aux éléments de preuve suivants : une analyse documentaire, une analyse des données sur le rendement du programme, des entrevues avec des informateurs clés et un sondage.

Conclusions principales

Le Canada s'est engagé sur le plan national et international à rendre compte de l'incidence des pratiques agricoles sur l'environnement. Comme l'agriculture affecte l'environnement, il importe que le secteur agricole élabore des outils pour suivre les résultats de ses politiques et programmes agroenvironnementaux.

En outre, les objectifs des programmes de mesure du rendement et de production de rapports d'AAC sont conformes aux résultats stratégiques d'AAC et aux priorités du gouvernement fédéral en ce qui concerne les rapports sur la santé de l'environnement. Comme le gouvernement fédéral appuie depuis longtemps la production de rapports environnementaux, AAC a intégré la surveillance agroenvironnementale et l'établissement de rapports connexes dans son cadre stratégique Cultivons l'avenir.

Quant à l'atteinte des résultats, le PNARSA informe les décideurs des conditions et des tendances en ce qui concerne d'importantes questions agroenvironnementales. Les produits du PNARSA servent principalement d'outils de référence aux fins de planification ou de communication. Cependant, l'obtention d'extraits et de résultats du PNARSA est limitée.

Le SNCVCG avance vers l'atteinte de résultats et répond aux exigences définies dans le protocole d'entente (PE) conclu avec Environnement Canada (EC).

L'évaluation dégage plusieurs éléments nécessitant une attention particulière:

- l'accent accru mis sur les approches adaptées au milieu et, par conséquent, la nécessité d'obtenir des données sur le rendement à une échelle plus détaillée obligent AAC à réévaluer son rôle de surveillance agroenvironnementale et d'établissement de rapports;
- il y a peu de données sur l'atteinte de résultats des programmes PNARSA et SNCVCG;
- les pressions exercées sur le programme SNCVCG liées aux besoins en matière d'analyse interne et de rapports ont entraîné une réévaluation des priorités de collaboration d'AAC avec EC;
- vu l'absence d'un système pour suivre le temps consacré par les scientifiques d'AAC à des activités associées à divers programmes, il est difficile d'évaluer l'efficacité et l'économie des programmes SNCVCG et PNARSA.

Recommandations

Les trois recommandations ci-après sont issues de l'évaluation.

1. La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1er juillet 2012) devrait collaborer avec les provinces et les territoires pour trouver des approches afin d'élaborer des indicateurs agroenvironnementaux et de produire des rapports sur ceux-ci qui répondent aux besoins des politiques et des programmes agroenvironnementaux fédéraux et provinciaux.
2. La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1er juillet 2012) devrait revoir le rôle d'AAC en ce qui a trait aux rapports sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur agricole pour s'assurer qu'il s'inscrit dans le mandat et les priorités d'AAC et du gouvernement du Canada.
3. La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1er juillet 2012) devrait élaborer un système de suivi pour cerner, de manière approximative, l'effort relatif investi par les scientifiques dans des activités associées aux divers programmes desquels ils reçoivent du financement.

Liste Des Acronymes

AAC	Agriculture et Agroalimentaire Canada
AAP	Architecture des activités de programmes
BVE	Bureau de la vérification et de l'évaluation
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CSA	Cadre stratégique pour l'agriculture
CT	Conseil du Trésor
DGR	Direction générale de la recherche
DGSA	Direction générale des services agroenvironnementaux
EC	Environnement Canada
FACC	Fonds d'action pour le changement climatique
GES	Gaz à effet de serre
IAE	indicateur agroenvironnemental
MARAC	Modèle d'analyse régionale de l'agriculture du Canada
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PNARSA	Programme national d'analyse et de rapport en matière de santé agroenvironnementale
REIR	Résumé de l'étude d'impact de la réglementation
RMR	Rapport ministériel sur le rendement
RNCan	Ressources naturelles Canada
RPP	Rapport sur les plans et les priorités
SC	Subventions et contributions
SCF	Service canadien des forêts
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SMA	Sous-ministre adjoint
SMR	Stratégie de mesure du rendement
SNCVCG	Système national de comptabilisation et de vérification des quantités de carbone et des émissions de gaz à effet de serre

1.0 Introduction

Le Bureau de la vérification et de l'évaluation (BVE) d'Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) a effectué une évaluation du Programme national d'analyse et de rapport en matière de santé agroenvironnementale (PNARSA) et du Système national de comptabilisation et de vérification des quantités de carbone et des émissions de gaz à effet de serre (SNCVCG). Ces programmes appuient l'objectif stratégique d'AAC suivant : « un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels respectueux de l'environnement ». Cette évaluation constitue une exigence du plan quinquennal d'évaluation d'AAC. L'entente-cadre *Cultivons l'avenir*¹ prenant fin à la fin de l'exercice 2012/2013, l'évaluation contribuera à orienter la planification de la prochaine étape d'élaboration des politiques et des programmes.

Les deux programmes ont été évalués ensemble, étant donné que le PNARSA et le SNCVCG ont des objectifs communs en ce qui a trait à l'établissement de rapports sur l'état de l'agroenvironnement et qu'ils sont exécutés par la même division (Division de la coordination des programmes et des activités scientifiques en agroenvironnement) au sein de la Direction générale des services agroenvironnementaux (DGSA).

1.1 Portée de l'évaluation

Conformément à la Directive sur la fonction d'évaluation du Conseil du Trésor, l'évaluation a porté sur la pertinence et le rendement des programmes, notamment en ce qui a trait à la pertinence du maintien de tels programmes, à l'harmonisation avec les priorités gouvernementales, les résultats stratégiques du Ministère et les rôles et responsabilités fédérales, à l'atteinte des résultats escomptés, ainsi qu'à la mesure dans laquelle les programmes se révèlent efficaces et économiques.

L'évaluation avait une portée nationale, couvrant la période de la poursuite des programmes dans le cadre de *Cultivons l'avenir*, de 2008/2009 à 2011/2012. L'accent a été mis sur l'évaluation du PNARSA, étant donné son importance significativement plus élevée par rapport au SNCVCG et du fait qu'il faut une collecte de données plus étendue pour évaluer ses résultats. En outre, l'attention a moins porté sur l'évaluation de l'efficacité et de l'économie, étant donné le peu de données sur les dépenses et les coûts réels des programmes, ainsi que sur le temps consacré par les scientifiques

¹ L'Accord-cadre *Cultivons l'avenir* jette les assises pour une action fédérale-provinciale-territoriale s'étendant sur cinq ans (2008 à 2012) et visant à aider le secteur à devenir davantage prospère, concurrentiel et novateur.

d'AAC à des activités particulières du programme. L'évaluation a porté sur la pertinence des programmes et leur rendement quant à l'atteinte des résultats. Enfin, en tant que programme national, l'évaluation a porté tant sur les points de vue du gouvernement fédéral que ceux des intervenants provinciaux.

1.2 Approche de l'évaluation

Le BVE a réalisé toutes les activités d'évaluation. Selon une approche sommative à méthodes mixtes², qui intègre des données qualitatives et quantitatives, le BVE a utilisé plusieurs sources de données afin d'aborder les problèmes et les questions. Les données qualitatives ont servi à mettre les données quantitatives en contexte et à fournir des exemples descriptifs de résultats.

1.3 Méthodologie

L'évaluation comprenait plusieurs éléments de preuve³.

- Une **analyse de la documentation et de la littérature a été effectuée** afin d'acquérir une compréhension globale des programmes et de leurs précurseurs, ainsi que de recueillir des renseignements répondant aux questions d'évaluation. L'examen a concerné : des documents de base, tels que la présentation au Conseil du trésor, pour acquérir une solide compréhension de la conception et du fonctionnement des deux programmes; des rapports produits par les programmes pour donner une idée des réalisations des programmes; des rapports de la Direction générale ou du Ministère pour mieux comprendre la façon dont les programmes cadrent avec les objectifs plus larges de la Direction générale et du Ministère. Une brève analyse de la littérature a aussi été menée pour comprendre le contexte général des indicateurs agroenvironnementaux et des leçons apprises d'autres compétences.
- Une **analyse des données sur le rendement des programmes** a été réalisée dans le but d'évaluer les extraits liés aux programmes. Les deux programmes rendent compte de leurs indicateurs, selon la stratégie de mesure du rendement (SMR). Ces rapports ont servi à évaluer l'obtention des extraits et des résultats.

² Dans une approche à méthodes mixtes, le chercheur recueille, analyse, et intègre à la fois des données quantitatives (quan) et qualitatives (qual) pour une seule étude ou pour des études multiples dans le cadre d'un programme soutenu d'enquête. (Creswell 2003)

³ Pour une information plus détaillée sur la méthodologie, veuillez consulter le rapport de méthodologie concernant l'Évaluation des programmes de mesure et de rapports sur le rendement.

Les programmes produisent également des rapports sur les activités de recherche connexes, telles que le nombre de documents examinés par les pairs produits, la participation à des conférences, etc. Cette information a favorisé la compréhension des activités menées par le programme.

- **Des entrevues** ont été menées auprès de 25 personnes clés, lors de 22 séances d'entrevue, afin de recueillir les points de vue des groupes d'intervenants clés sur les programmes. On a interrogé cinq fonctionnaires des programmes d'AAC (quatre à l'administration centrale et un au bureau de Winnipeg), six fonctionnaires d'AAC qui font usage des données des programmes PNARSA et SNCVCG [à la Direction générale des services agroenvironnementaux (DGSA) et à la Direction générale de la recherche (DGR)], six fonctionnaires d'autres ministères fédéraux (Environnement Canada et Ressources naturelles Canada), sept intervenants provinciaux et une association du secteur privé. Ils ont été sélectionnés de manière à inclure des représentants du gouvernement qui connaissent bien la prestation et la gestion des programmes, ainsi que des intervenants fédéraux, provinciaux et privés qui utilisent la recherche du PNARSA et du SNCVCG.
- Un **sondage** a été réalisé auprès des parties prenantes du PNARSA afin de mieux comprendre l'utilisation de la recherche du PNARSA. Le sondage a été envoyé aux personnes figurant sur la liste de diffusion du rapport sur les indicateurs du PNARSA et à celles qui ont participé à la série d'ateliers du PNARSA. Ces deux groupes ont été choisis, car ils représentaient les listes les plus complètes des intervenants disponibles. Le sondage a été envoyé à 373 destinataires (soit l'ensemble des groupes) et 157 y ont répondu (taux de réponse de 42%).

1.4 Considérations méthodologiques

Il faut tenir compte de plusieurs considérations ou contraintes à la lecture de l'évaluation. Tout d'abord, il y avait peu de données de rendement sur les résultats; en effet, les programmes n'avaient pas recueilli régulièrement ce type d'information, car il n'était pas clairement exigé, au moment de la mise en œuvre du programme, d'établir des stratégies de mesure du rendement pour les programmes autres que ceux de subventions et de contributions⁴. Cette contrainte a été atténuée en réalisant un sondage visant à recueillir des données sur la façon dont la recherche du PNARSA est utilisée.

Il était également difficile d'identifier les utilisateurs potentiels de la recherche et des données du PNARSA et du SNCVCG, car il n'est pas toujours possible de savoir si quelqu'un a utilisé la recherche. Cette contrainte a été atténuée en utilisant des listes d'intervenants du programme aux fins du sondage et des entrevues. Toutefois, ces listes ne sont pas exhaustives et ne représentent donc pas l'ensemble des intervenants du PNARSA et du SNCVCG. Ainsi, des contraintes demeurent en raison du biais lié à l'utilisation des listes d'intervenants fournies par les programmes.

⁴ La politique de 2009 du Conseil du Trésor sur l'évaluation, ainsi que sa directive connexe, exige depuis que des stratégies de mesure du rendement soient élaborées pour tous les programmes.

La façon dont les activités et les dépenses de programme sont suivies a compliqué l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des deux programmes (SNCVCG et PNARSA). Alors que les dépenses non salariales — y compris les dépenses indirectes, les frais de mise en œuvre, les frais d'hébergement et les coûts des avantages sociaux — sont comptabilisées séparément, les coûts salariaux sont suivis au niveau du centre de recherche et il est difficile de retracer les initiatives auxquelles ils se rapportent, en raison de la nature du poste de dépenses et du codage limité utilisé. Si les scientifiques fournissent des estimations prévues du temps alloué à des activités de recherche données pour la durée du programme, ces estimations concernent des activités très précises et elles ne sont pas groupées de manière à fournir une estimation pour l'ensemble des activités du programme. En conséquence, il est impossible d'avoir un portrait global de la façon dont les ressources du programme sont allouées ou dépensées au cours du cycle de vie des programmes PNARSA et SNCVCG.

Le BVE a tenté d'atténuer cette contrainte en procédant à un exercice d'établissement des coûts, afin d'évaluer les coûts salariaux engagés et les activités menées par chaque programme. Toutefois, la réponse à l'exercice d'établissement des coûts n'a pas été très représentative (40 %) et les résultats n'ont pu servir à présenter des données fiables sur les dépenses de programme. Ainsi, il reste des contraintes quant à l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des programmes d'une manière tant soit peu définitive.

2.0 Profile des programs

2.1 Contexte

AAC s'est engagé à soutenir les trois résultats stratégiques suivants du cadre stratégique quinquennal pour l'agriculture Cultivons l'avenir :

- un secteur compétitif et innovateur;
- un secteur qui contribue aux priorités de la société;
- un secteur qui gère les risques de façon proactive.

Le SNCVCG et le PNARSA font partie de l'ensemble des initiatives de Cultivons l'avenir visant à favoriser une agriculture responsable de l'environnement. Les deux programmes font appel à des modèles scientifiques informatisés pour évaluer l'impact de l'agriculture sur l'environnement. Ils ont pour résultat attendu commun [traduction] « l'amélioration de la capacité du secteur agricole et agroalimentaire de favoriser un sain processus décisionnel. »

Ces programmes se trouvent dans la même sous-catégorie de l'Architecture des activités de programmes (AAP) d'AAC (Évaluation de la durabilité écologique de l'agriculture) et ils contribuent à l'activité de programme « Connaissances, technologies, information et évaluation sur le plan environnemental » qui, à son tour, contribue à l'atteinte du résultat stratégique suivant d'AAC : « un secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des produits agro-industriels respectueux de l'environnement ».

En 1993, AAC a commencé à mettre au point un ensemble d'indicateurs environnementaux scientifiques propres au secteur agricole et agroalimentaire, dans le cadre du Projet des indicateurs agroenvironnementaux. Ce projet répondait à un besoin de collecte de données afin d'évaluer les impacts des politiques et des programmes agricoles sur l'environnement, à l'échelle nationale et internationale. Des indicateurs ont été conçus dans le but de suivre l'évolution des conditions environnementales de l'agriculture au fil du temps, ainsi que d'établir les facteurs à la source des changements observés.

Avant le Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA), les travaux d'AAC dans ce domaine se limitaient principalement à l'élaboration de modèles scientifiques. Cependant, à la création officielle du PNARSA en 2003 sous le CSA, le programme comprenait les objectifs suivants :

- établir une capacité ministérielle pour évaluer l'état général et les tendances caractérisant les interactions de l'agriculture avec l'environnement dans des domaines prioritaires clés et en rendre compte de façon régulière;
- mettre au point des outils analytiques en vue d'utiliser ces renseignements pour faciliter et soutenir l'élaboration des politiques et le processus d'évaluation.

Le SNCVCG a conçu des modèles scientifiques pour évaluer les émissions de gaz à effet de serre (GES) provenant du secteur agricole du Canada. Il soutient les obligations internationales du Canada en matière de rapports en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Environnement Canada (EC) est tenu de faire rapport annuellement sur l'inventaire national des GES au CCNUCC, mais selon un protocole d'entente (PE), il a confié à AAC la responsabilité de produire des estimations des émissions de GES sur les terres agricoles.

Le SNCVCG a été élaboré conformément aux lignes directrices du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat. De 2000 à 2005, le programme a d'abord été financé dans le cadre du Plan d'action sur les changements climatiques d'EC. Pendant cette période, EC s'est concentré sur l'élaboration d'un système d'inventaire pour estimer les émissions et les suppressions de GES dans le secteur agricole. Depuis 2006, le SNCVCG est financé par AAC, qui en a élargi la portée afin d'y inclure le soutien au système de crédits compensatoires⁵, la mise au point de scénarios pour évaluer les impacts futurs des GES sur le secteur agricole et l'évaluation des émissions de GES provenant du système agroalimentaire dans son ensemble. La recherche du SNCVCG fournit des données aux négociateurs canadiens qui participent aux négociations internationales sur les changements climatiques, afin de négocier des normes liées à l'estimation des émissions de GES. Les indicateurs du PNARSA sur la matière organique du sol et les émissions de GES se fondent sur la recherche du SNCVCG et sur l'analyse de l'inventaire.

2.2 Conception et application - PNARSA

Le PNARSA a élaboré des modèles scientifiques qui prédisent l'interaction entre les pratiques agricoles et l'environnement. Le programme comprend trois volets.

⁵ Dirigé par Environnement Canada, le nouveau Système canadien de crédits compensatoires pour les gaz à effet de serre du gouvernement du Canada vise à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) et à créer de nouvelles occasions de réduction des émissions de GES dans divers secteurs de l'économie.

La principale activité du PNARSA est la mise au point d'indicateurs agroenvironnementaux (IAE) pour mesurer les conditions environnementales, les risques et les changements clés résultant de l'agriculture et de pratiques de gestion adoptées par les producteurs. Les IAE sont des indicateurs scientifiques qui servent à cerner les tendances en ce qui concerne le sol, l'eau, l'air, la biodiversité et la gestion agroenvironnementale. Les IAE du PNARSA sont regroupés en six thèmes⁶ :

- risques pour la qualité de l'eau;
- émissions atmosphériques;
- vulnérabilité des terres;
- écologie du paysage;
- analyse du cycle de vie;
- utilisation des terres, gestion des terres et données climatiques.

Le programme comprend également l'évaluation des incertitudes et des activités de validation pour chaque indicateur. Le PNARSA vise à concevoir cinq nouveaux indicateurs au cours de la période de Cultivons l'avenir, outre les 20 indicateurs déjà mis au point.

Les données du Recensement de l'agriculture, qui sont communiquées tous les cinq ans, servent à rendre compte régulièrement de l'état de l'agroenvironnement dans la principale publication du PNARSA, L'agriculture écologiquement durable au Canada : Rapport sur le projet des indicateurs agroenvironnementaux. Le Rapport sur les indicateurs est publié tous les cinq ans (ce qui correspond au cycle du Recensement de l'agriculture). La publication du dernier Rapport sur les indicateurs remonte à mai 2010.

La deuxième activité du PNARSA consiste à intégrer, en collaboration avec la Direction générale des politiques stratégiques (DGPS), des modèles économiques aux modèles des indicateurs agroenvironnementaux, principalement en intégrant les modèles d'IAE au Modèle d'analyse régionale de l'agriculture du Canada (MARAC)⁷, en vue de comprendre l'incidence des changements apportés aux politiques et aux programmes agricoles sur les résultats environnementaux et économiques du secteur.

La troisième activité du PNARSA, soit l'évaluation agroenvironnementale, vise à quantifier les coûts économiques et les avantages des impacts environnementaux de l'agriculture, tant pour les agriculteurs que pour la société en général.

⁶ La liste complète des indicateurs du PNARSA figure à l'annexe A.

⁷ Le Modèle d'analyse régionale de l'agriculture du Canada (MARAC) est un modèle d'équilibre statique sectoriel (c'est-à-dire partiel) pour l'agriculture canadienne.

Avant le budget fédéral de 2012, le PNARSA était géré par la Division de la coordination des programmes et des activités scientifiques en agroenvironnement, à la Direction générale des services agroenvironnementaux (DGSA). Dorénavant, le PNARSA (tout comme d'autres programmes de la DGSA) relèvera de la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie, créée en juillet 2012 pour mieux intégrer la recherche et la science, tout en éliminant les chevauchements en matière de gestion, d'élaboration des politiques, de planification et d'administration.

Un gestionnaire de programme est affecté à temps plein au PNARSA. Toutefois, ce sont principalement des scientifiques qui exécutent ce programme à l'échelle du pays. Les scientifiques de la Direction générale de la recherche mettent au point et évaluent les indicateurs agroenvironnementaux et le personnel de la Direction générale des politiques stratégiques offre son expertise en matière de modélisation économique. Le PNARSA emploie 53 scientifiques, qui consacrent aussi du temps à d'autres programmes d'AAC. Le programme fait appel à une expertise externe en attribuant des marchés concurrentiels lorsque les travaux ne peuvent être menés au sein d'AAC.

2.3 Conception et prestation - SNCVCG

La fonction principale du SNCVCG est l'élaboration et la tenue d'un inventaire des émissions de GES de l'agriculture au Canada. Le gouvernement du Canada est tenu de faire état des émissions de GES aux termes de la CCNUCC (1992) et de l'Accord de Copenhague (2009). EC est le ministère responsable de la production de rapports au nom du Canada, mais il a conclu un PE avec AAC en 2004, dans lequel il lui a attribué la responsabilité des estimations des émissions de GES sur les terres agricoles.

Le SNCVCG tire son orientation du Comité consultatif interagences des changements climatiques, qui comprend EC, Ressources naturelles Canada (RNC) et AAC. L'inventaire annuel des GES relève du Comité directeur interministériel du Système national de surveillance, de comptabilisation et de rapports (SSCR) et du Groupe de travail sur l'agriculture. AAC effectue un inventaire annuel des GES sur les terres agricoles et présente les résultats à EC.

Tout comme le PNARSA, le SNCVCG collabore étroitement avec la DGPS sur des activités de modélisation économique et politique, qui comprennent la mise au point de scénarios pour évaluer les impacts futurs des GES sur le secteur agricole et l'évaluation des émissions de GES provenant du système agroalimentaire.

La Direction générale de la recherche (DGR) a géré le programme de 2000 à 2008. Par conséquent, la DGSA doit collaborer étroitement avec la DGR à l'administration du programme SNCVCG, étant donné que la DGR possède une grande partie de l'expertise en ce qui a trait à l'élaboration et à la validation de l'inventaire des GES du programme et de l'analyse connexe. À l'instar du PNARSA, c'est la DGSA qui a géré le SNCVCG de 2009 au budget fédéral 2012, mais le programme relève maintenant de la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie. Le programme emploie trois

personnes à temps partiel : un scientifique principal, un gestionnaire de programme et un spécialiste de l'inventaire.

Ressources Des Programmes

On présente dans le tableau 1 les affectations budgétaires d'AAC destinées au PNARSA et au SNCVCG, pour les exercices allant de 2009/2010 à 2012/2013. Tout le financement est tiré du crédit 1 (fonctionnement).

Tableau 1 : Coûts budgétés du PNARSA et du SNCVCG d'AAC de 2009/2010 à 2012/2013 (en millions de dollars)*

Exercice	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total
PNARSA	2,49	2,49	2,49	2,49	9,96
SNCVCG	0,83	0,83	0,83	0,83	3,32
Total	3,32	3,32	3,32	3,32	13,28

3.0 Résultats de l'évaluation

3.1 Pertinence

Le besoin primordial de rapports agroenvironnementaux demeure.

La présente section traite du besoin en programmes de mesure et de rapports de la performance agroenvironnementale, compte tenu des interactions de l'agriculture avec l'environnement et de la nécessité qui en découle de faire un suivi du rendement des politiques et des programmes agroenvironnementaux.

Interactions entre l'agriculture et l'environnement

Les pratiques agricoles interagissant avec l'environnement; elles jouent un rôle dans le maintien de la santé de systèmes environnementaux tels que le sol, l'air et l'eau. L'érosion des sols peut dégrader la qualité du sol, tandis que le ruissellement des éléments nutritifs et des pesticides peut polluer les réserves d'eau. La transformation de terres non perturbées à des fins de production agricole peut diminuer l'habitat de la faune. Elle a une incidence sur la santé des Canadiens en raison de l'air qu'ils respirent, de l'eau qu'ils boivent et de la nourriture qu'ils mangent, et, en ce qui concerne l'efficacité économique, sur la capacité productive des agriculteurs et des transformateurs canadiens. Il importe que notre agriculture soit respectueuse de l'environnement de manière à garantir la viabilité et la rentabilité à long terme du secteur agricole.

Élaboration des IAE

L'élaboration d'IAE s'inscrit dans la création de longue date d'indicateurs socio-économiques visant à répondre aux demandes des décideurs publics en données fiables sur le rendement économique et les tendances environnementales et sociales. Dans les années 1990, la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de

développement économiques (OCDE) ont instauré des politiques et des programmes agroenvironnementaux de divers types. En parallèle, ces pays ont commencé à élaborer des indicateurs, afin de les aider à évaluer l'efficacité de ces politiques et programmes et de satisfaire aux exigences en matière de rapport prévues dans les accords environnementaux internationaux .

La nécessité d'obtenir des preuves objectives reliant l'investissement public à des résultats concrets s'est vue renforcée par les attentes croissantes concernant la responsabilisation et l'optimisation des ressources, actualisées au moyen de processus d'examen des programmes, de rapports du vérificateur général ainsi que de l'élaboration de politiques et de programmes fondés sur des données probantes. On observe également une demande croissante du marché en données quantitatives objectives sur les impacts environnementaux des produits agricoles. Le public canadien et les consommateurs internationaux de produits agricoles canadiens exigent de plus en plus que le secteur trouve le juste équilibre entre l'augmentation de la production et le maintien de la durabilité environnementale.

L'importance d'élaborer des IAE est reconnue tant sur la scène nationale qu'internationale. La conception d'indicateurs environnementaux remonte à la publication du Rapport Brundtland (1987) intitulé Notre avenir à tous, et à la tenue du Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio de Janeiro en 1992 (Nations Unies, 1993), débouchant sur la création des indicateurs de la Commission du développement durable des Nations Unies (CDD, 2001). Au sommet de 1989 à Paris, les pays du G 7 se sont engagés à élaborer de meilleurs indicateurs environnementaux pour appuyer le processus décisionnel. Enfin, au sommet économique du G 7 en 1989, les pays membres ont convenu du caractère prioritaire des indicateurs environnementaux et ils ont confié à l'OCDE la tâche de concevoir un ensemble international d'indicateurs environnementaux.

À l'échelle nationale, un certain nombre de rapports ont recommandé la mise au point d'IAE. En voici quelques exemples :

- En 1990, le Comité fédéral-provincial pour un environnement durable en agriculture, qui a été approuvé par tous les ministres, a appelé à « mettre au point des indicateurs de surveillance et d'évaluation de l'état des ressources naturelles et de la qualité de l'environnement par rapport à l'agriculture ».
- Le Conseil des sciences du Canada, dans son rapport de 1992 intitulé Agriculture durable : priorité à la recherche, a proposé l'élaboration d'indicateurs physiques et biologiques permettant d'évaluer des pratiques agricoles différentes.
- En 1992, le Comité de coordination des services agricoles a recommandé que des efforts accrus soient déployés au sein du secteur afin d'élaborer un ensemble d'indicateurs environnementaux qui reflètent adéquatement l'état ou la durabilité de l'environnement agricole.

- Dans son rapport de 1992 intitulé *Sur la voie d'une agriculture viable et durable*, le Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes a reconnu l'importance de suivre les progrès en matière de durabilité de l'agriculture canadienne.
- Dans sa vérification de 1993 du projet de durabilité de l'environnement d'AAC, le Bureau du vérificateur général du Canada a indiqué que la mise au point d'indicateurs agroenvironnementaux était prioritaire pour le Ministère.

Exigences internationales en matière de rapports

Le SNCVCG permet au Canada de s'acquitter de ses obligations en matière de rapports en vertu de la CNUCC (1992) et de l'Accord de Copenhague (2009). Au Sommet de la Terre de 1992, le Canada est devenu signataire de la CCNUCC, qui est entrée en vigueur en 1994. Le Protocole de Kyoto de 1997 donne suite à la CCNUCC en définissant une obligation légale des pays industrialisés de réduire leurs émissions. L'Accord de Copenhague (2009) a alors remplacé l'Accord de Kyoto par un nouvel ensemble de cibles à atteindre d'ici 2020. En tant que signataire des accords ci-dessus, le gouvernement canadien s'est engagé à faire rapport annuellement sur les émissions de GES.

EC est le Ministère responsable d'établir des rapports sur les émissions de GES en vertu de la CCNUCC. Il a conclu un PE avec AAC, dans lequel il lui confie la responsabilité de produire des estimations des émissions de GES sur les terres agricoles. Le protocole prévoit qu'AAC doit élaborer le SNCVCG et présenter des rapports annuels sur les émissions de GES et la suppression de ces émissions au moyen de puits de carbone. AAC a reçu ce mandat puisqu'il possédait l'expertise scientifique nécessaire en matière d'agriculture. EC a conclu un PE comparable avec RNCAN et le Service canadien des forêts (SCF), qui a fourni un inventaire des GES dans les terrains forestiers. Sous la présidence d'EC, un comité directeur fédéral coordonne les plans de travail et les activités d'EC, d'AAC, du SCF et des autres ministères fédéraux qui touchent à la comptabilisation des GES.

En conclusion, le Canada s'est engagé sur le plan national et international à rendre compte de l'incidence des pratiques agricoles sur l'environnement. L'agriculture interagit avec l'environnement et, par conséquent, il importe que le secteur agricole dispose d'outils pour suivre les résultats de ses politiques et programmes agroenvironnementaux.

Les programmes PNARSA et SNCVCG s'inscrivent dans les priorités fédérales en matière de rapports environnementaux et dans les objectifs stratégiques d'AAC favorisant la durabilité du secteur sur le plan environnemental.

L'évaluation porte sur l'harmonisation du PNARSA et du SNCVCG avec les priorités fédérales et les résultats stratégiques d'AAC.

Depuis que les questions agroenvironnementales ont commencé à prendre de l'importance dans la politique agricole au début des années 1990, le gouvernement a continuellement fait preuve de leadership en matière de rapports sur la performance agroenvironnementale. Dans le Plan vert (1990), le gouvernement fédéral reconnaissait que les données environnementales étaient essentielles à un processus décisionnel sain et il s'engageait à élaborer un ensemble complet d'indicateurs mesurant l'atteinte des objectifs environnementaux du Canada et à produire périodiquement des rapports sur ces indicateurs.

Le Fonds d'action pour le changement climatique (FACC), une initiative de 150 millions de dollars d'une durée de trois ans créée en 1998, engageait par ailleurs le gouvernement fédéral à contribuer à ce que le Canada respecte ses engagements de mesurer et de réduire ses émissions de GES, conformément au Protocole de Kyoto. Plus récemment, le budget 2010 affectait 18,4 millions de dollars sur deux ans à Environnement Canada pour le programme des Indicateurs canadiens de durabilité de l'environnement, afin de répondre aux obligations gouvernementales en matière de rapports annuels sur les indicateurs environnementaux.

AAC s'est engagé à faire le suivi et à produire des rapports sur la performance agroenvironnementale de ses programmes et du secteur en général. Le SNCVCG et le PNARSA s'inscrivent dans le résultat stratégique d'AAC d'un « secteur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de produits agro-industriels respectueux de l'environnement », soit un secteur de l'agriculture et l'agroalimentaire qui utilise des ressources environnementales de manière à garantir leur pérennité pour les générations présentes et futures.

Le PNARSA et le SNCVCG contribuent également au volet environnemental de Cultivons l'avenir, qui met l'accent sur deux priorités, l'eau et les changements climatiques, dans le but de réduire l'impact négatif de l'agriculture sur la qualité de l'eau et d'accroître l'efficacité de l'utilisation de l'eau. Les changements climatiques devraient entraîner des changements dans les conditions de croissance qui pourraient modifier la façon dont l'agriculture interagit avec l'environnement. Les programmes environnementaux d'AAC, y compris le PNARSA et le SNCVCG, visent à favoriser l'adoption de pratiques qui renforceront la capacité du secteur de faire face à ces conditions changeantes.

Selon l'Énoncé de Saint Andrews, une déclaration préliminaire décrivant les éléments essentiels que les ministres s'attendent à trouver dans le prochain cadre stratégique, Cultivons l'avenir 2, il faut s'orienter vers des approches mieux ciblées, axées sur les résultats et plus coopératives pour aborder les questions environnementales au moyen :

- de travaux scientifiques mieux intégrés et ciblés pour relever les défis existants et émergents;
- d'une collaboration entre les gouvernements, le secteur et le milieu universitaire pour accroître la durabilité et la rentabilité du secteur.

En dernier lieu, les IAE du PNARSA servent également de mesure de la performance dans le Rapport sur les plans et les priorités (RPP) d'AAC et dans le Rapport ministériel sur le rendement (RMR). Cinq catégories de performance sont regroupées dans des

domaines thématiques (sol, eau, etc.) : une performance « faible » est inacceptable et une performance « élevée » est souhaitable. L'objectif est de faire en sorte que tous les indicateurs se trouvent dans la gamme « élevée » d'ici 2030. À l'heure actuelle, les indices de qualité des sols, de qualité de l'eau et de qualité de l'air se trouvent dans la gamme « bonne », alors que l'indice de qualité de la biodiversité se trouve dans la gamme « moyenne ».

En conclusion, les objectifs des programmes de mesure du rendement et de présentation de rapports d'AAC sont conformes aux priorités du gouvernement fédéral et aux résultats stratégiques d'AAC liés aux rapports sur la santé de l'environnement. Comme le gouvernement fédéral appuie depuis longtemps la production de rapports environnementaux, AAC a intégré la surveillance agroenvironnementale et l'établissement de rapports connexes dans son cadre stratégique Cultivons l'avenir.

Bien que les programmes PNARSA et SNCVCG s'inscrivent dans les rôles et les responsabilités historiques du gouvernement fédéral en matière de rapports environnementaux, il importe de réévaluer le rôle d'AAC dans la surveillance agroenvironnementale et l'établissement de rapports, étant donné les nouveaux besoins en matière de renseignements axés sur le milieu.

AAC fait de la recherche en agriculture depuis longtemps et possède une expertise suffisante pour élaborer les modèles scientifiques à la base du PNARSA et du SNCVCG. L'élaboration, le suivi et la communication des IAE nécessitent une expertise scientifique approfondie dans un large éventail de processus biologiques, afin de saisir la façon dont l'agriculture interagit avec l'environnement. À lui seul, le PNARSA fait appel à l'expertise de plus de 50 scientifiques de la DGR. Tout au long de leur histoire, les programmes ont été en mesure de tirer parti des données fournies par de nombreux experts de la DGR pour aborder la vaste gamme de questions et d'expertises techniques nécessaires à l'établissement de rapports complets sur les IAE. En outre, les engagements du Canada envers la CCNUCC (1992) et l'Accord de Copenhague (2009) exigent un effort à l'échelle nationale qui rend nécessaire la participation du gouvernement fédéral au SNCVCG.

Toutefois, les auteurs de l'évaluation concluent en la nécessité d'augmenter la participation des provinces au PNARSA et au SNCVCG, afin d'accroître l'incidence de ces programmes sur les résultats environnementaux. À l'heure actuelle, il n'existe pas de lien officiel entre les programmes PNARSA et SNCVCG, d'une part, et les provinces d'autre part. Les provinces utilisent l'information issue des programmes, et le PNARSA ne consulte que de façon informelle et ponctuelle les provinces pour vérifier l'exactitude des résultats. Cependant, la plupart des personnes interrogées ont mentionné qu'ACC doit renforcer la collaboration avec les provinces, et ce, pour trois raisons : (1) maintenir l'exactitude des données; (2) accéder aux données recueillies par les provinces; (3) influencer sur les politiques à l'échelon provincial.

Au fur et à mesure que les programmes environnementaux d'AAC commencent à soutenir des approches adaptées au milieu et procèdent à une analyse à des échelles géographiques plus variées, il importera que le Ministère obtienne des commentaires de ses homologues provinciaux afin de garantir la constante exactitude des données. Conformément au CSA et à Cultivons l'avenir, les programmes agroenvironnementaux d'AAC ont adopté une approche universelle axée sur la population et adaptée à l'échelle provinciale. On pouvait donc, dans une large part, mesurer la réussite de ces programmes à l'échelle provinciale et fédérale. On a néanmoins constaté que ces approches ne peuvent pas aborder les questions agroenvironnementales qui se manifestent à de plus grandes échelles que celle d'un bassin hydrographique ou d'un paysage plus⁹. On considère que des approches adaptées au milieu traitent la question.

Les approches adaptées au milieu sont des « moyens collaboratifs d'aborder des questions socio-économiques complexes grâce à des interventions définies à une échelle géographique donnée ». Les approches adaptées au milieu offrent une perspective géographique permettant de cerner, d'examiner et de traiter les questions agroenvironnementales prioritaires aux échelles appropriées. Le bassin hydrographique est l'une des échelles les plus courantes, mais il y en a d'autres, comme les bassins atmosphériques, les collectivités sociales et les biorégions. On considère qu'en travaillant à l'échelle appropriée et en concentrant les efforts dans des milieux ciblés, tous les ordres de gouvernement peuvent concentrer leurs travaux sur les parties du paysage qui produiront les plus grands avantages environnementaux et économiques¹⁰.

Mettre l'accent sur les approches adaptées au milieu signifie que les rapports sur les IAE à l'échelle nationale ou provinciale ne suffisent plus. Tel qu'il est décrit ci-dessus, le ciblage géographique pourrait notamment se faire à l'échelle du bassin hydrographique, de la biorégion et de la collectivité sociale, et non seulement à l'échelle nationale ou provinciale. Les approches adaptées au milieu exigent bien plus de souplesse quant à l'échelle géographique liée au suivi et aux rapports en matière d'IAE.

Il importe de travailler avec les homologues provinciaux lorsque les programmes entreprennent des analyses à des résolutions plus fines¹¹. Dans certains cas, les provinces ont une compréhension plus approfondie de l'impact de l'agriculture sur l'environnement à l'intérieur de leurs propres frontières. Ainsi, les intervenants d'une province ont remarqué que le rapport sur les indicateurs lui donnait la note « médiocre » en matière de pesticides. Cependant, d'après leur personnel technique, beaucoup d'améliorations ont été apportées dans ce domaine, de sorte que le rapport sur les indicateurs fait paraître la situation pire qu'elle ne l'est. La province estime qu'un examen plus soigneux de ses données et une communication plus fréquente auraient permis d'améliorer l'exactitude des données la concernant.

⁹ BOAG, Gemma (2011), *Approches adaptées au milieu et politique agroenvironnementale au Canada*, document produit par la Division de la recherche sur les politiques de la DGSA.

¹⁰ BOAG, Gemma (2011), *Approches adaptées au milieu et politique agroenvironnementale au Canada*, document produit par la Division de la recherche sur les politiques de la DGSA.

¹¹ Les échelles plus fines renvoient à des données obtenues à une échelle plus petite.

Un autre exemple est la façon dont le Rapport sur les indicateurs décrit à tort certaines petites zones sur l'île de Vancouver comme des terres agricoles. Les terres de la vallée de Cowichan ne sont pas agricoles, contrairement à ce qui est continuellement rapporté. Les provinces ont indiqué qu'un Rapport sur les indicateurs comportant de pareilles erreurs ne répond plus à leurs besoins. On pourrait cerner et corriger ces problèmes en consultant davantage les provinces.

Le PNARSA et le SNCVCG dépendront plus des données provinciales s'ils commencent à faire des rapports sur des aires géographiques plus précises. Les données recueillies ou pouvant être recueillies par les provinces portent sur de plus petites unités géographiques que celles du Recensement de l'agriculture qui sont mises à la disposition du PNARSA. En outre, le fait que l'agriculture et l'environnement sont des compétences partagées confère aux provinces une influence significative sur les résultats agroenvironnementaux. La participation des provinces est nécessaire afin que l'information soit utile aux décideurs provinciaux et influe davantage sur les politiques et les programmes agroenvironnementaux. Un intervenant provincial a même reconnu qu'il n'utilisait pas souvent les données du PNARSA :

La raison en est que l'information est très générale. Elle est plus utile aux discussions visant les politiques nationales, mais elle perd de sa pertinence au niveau provincial. Cela dit, nous la consultons, mais nous ne l'utilisons pas comme outil de référence principal pour les décisions en matière de politiques. Si nous n'utilisons pas l'information de ce programme au niveau provincial, quelle valeur a-t-elle au niveau fédéral?

L'augmentation de la participation provinciale au PNARSA et au SNCVCG est importante pour garantir l'exactitude des données et faire en sorte que les programmes soient en mesure d'influer sur les politiques au niveau provincial.

En conclusion, l'accent accru mis sur les approches adaptées au milieu et, par conséquent, la nécessité d'obtenir des données sur le rendement à une échelle plus petite obligent AAC à réévaluer son rôle de surveillance agroenvironnementale et d'établissement de rapports. Il est impératif d'accroître la participation des provinces aux programmes SNCVCG et PNARSA, car elles ont des responsabilités importantes en matière d'agriculture et d'environnement.

Recommandation n° 1

La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1^{er} juillet 2012) devrait collaborer avec les provinces et les territoires pour trouver des approches afin d'élaborer des indicateurs agroenvironnementaux et de produire des rapports sur ceux-ci qui répondent aux besoins des politiques et des programmes agroenvironnementaux tant fédéraux que provinciaux.

Réponse et plan d'action de la direction :

La recommandation est acceptée. Une initiative pour l'avancement durable des sciences et de la technologie sera mise sur pied dans le cadre stratégique Cultivons l'avenir 2, afin

d'intégrer tous les intervenants du continuum de la recherche scientifique. L'initiative inclura la détermination de nouveaux modèles et de nouvelles approches d'élaboration et de communication d'indicateurs agroenvironnementaux (IAE).

(Cible : le 31 mars 2013. Responsabilité : directeur général, Direction stratégique intersectorielle, DGST)

La Direction générale mettra également en œuvre un projet pilote qui explorera des façons d'utiliser la technologie d'observation de la Terre pour augmenter la fréquence et la variabilité d'échelle des IAE. Ce projet pilote vise également à intégrer les préoccupations des intervenants clés afin de mieux situer les activités du PNARSA et des IAE dans le cadre stratégique Cultivons l'avenir 2.

(Cible : le 31 mars 2013. Responsabilité : directeur général, Direction stratégique intersectorielle, DGST)

3.2 Rendement - Efficience

Il y a peu de données sur l'atteinte des résultats des programmes PNARSA et SNCVCG.

Les programmes de Cultivons l'avenir d'AAC ont été lancés en 2008-2009. À ce moment, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) avait donné une directive claire quant à l'exigence d'élaborer des stratégies de mesure du rendement (SMR) pour tous les programmes de subventions et de contributions. La section 6.5.2 de la Politique sur les paiements de transfert du Conseil du Trésor (2008) souligne que les administrateurs généraux ont la responsabilité de s'assurer que des stratégies de mesure du rendement sont établies lors de la conception d'un programme et qu'elles sont maintenues et mises à jour tout au long du cycle de vie du programme afin de soutenir de façon efficace une évaluation ou un examen de la pertinence ou de l'efficacité de chaque programme de paiements de transfert.

La directive du SCT relative à l'élaboration de mesures du rendement pour les programmes autres que ceux de subventions et de contributions était moins évidente. Au moment du lancement des programmes de Cultivons l'avenir en 2008, le SCT n'avait pas encore mis en œuvre sa Politique sur l'évaluation révisée. Par conséquent, il n'y avait pas d'exigence précise concernant l'élaboration de stratégies de mesure du rendement pour les programmes de crédit 1 (dépenses de fonctionnement) d'AAC. Malgré cette absence de directive claire, la DGSA a établi des SMR pour les programmes PNARSA et SNCVCG. Alors qu'on devrait reconnaître la DGSA pour cette bonne pratique, l'évaluation a relevé certaines faiblesses dans les mesures du rendement tant pour le PNARSA que pour le SNCVCG.

Les trois faiblesses ci-après ont été constatées dans la mesure du rendement des programmes :

- 1) Les résultats immédiats et intermédiaires n'étaient pas bien définis et il n'y avait pas de résultats finaux pour aucun des programmes.
- 2) Les indicateurs pour les deux programmes se fondaient principalement sur les activités et les extrants (p. ex. l'élaboration d'indicateurs et la production de rapports) contrairement aux mesures de l'atteinte des résultats des programmes (p. ex. la sensibilisation aux indicateurs agroenvironnementaux et le degré d'utilisation).
- 3) Les données pour certaines mesures du rendement n'étaient pas recueillies étant donné que le programme ne disposait pas d'un système de suivi de l'augmentation de la disponibilité et de l'accessibilité des données du PNARSA au fil du temps.

Par la mise en œuvre des programmes de Cultivons l'avenir 2, les responsables des programmes d'AAC ont indiqué que des mesures seront prises pour renforcer les mesures du rendement de l'ensemble des programmes. En janvier 2012, le Ministère a mis en œuvre un nouveau modèle relatif aux stratégies de mesure du rendement. Ce modèle comprend des directives précises sur la façon d'élaborer des mesures du rendement et des processus de suivi du rendement efficaces.

De plus, le SCT a maintenant fourni une directive sur la nécessité d'élaborer des stratégies de mesure du rendement pour les programmes autres que ceux de subventions et de contributions. Une politique sur l'évaluation du CT révisée (avec sa directive et ses normes connexes) a été mise en œuvre en avril 2009. La section 6.2.1 de la directive énonce que, entre autres choses, « les gestionnaires de programmes doivent élaborer et mettre en œuvre des stratégies de mesure continue du rendement de leurs programmes et s'assurer que des données sur le rendement crédibles et fiables sont recueillies afin d'appuyer l'évaluation de façon efficace ». La section 6.1.4 a) souligne que « les chefs de l'évaluation doivent examiner les stratégies de mesure du rendement pour toutes les dépenses de programmes directes, nouvelles et en cours, y compris tous les programmes de subventions et de contributions permanents, pour s'assurer que ces stratégies appuient efficacement l'évaluation de la pertinence et du rendement, et fournir des conseils à ce sujet ». En résumé, la Politique sur l'évaluation du CT étend l'exigence relative à l'élaboration de stratégies de mesure du rendement au-delà des programmes de subventions et de contributions afin d'inclure toutes les dépenses de programmes directes, nouvelles et en cours¹².

En conclusion, de faibles mesures du rendement limitent la capacité de démontrer l'atteinte des résultats pour les programmes PNARSA et SNCVCG. À l'avenir, pour les programmes de Cultivons l'avenir 2, AAC élaborera des mesures du rendement appropriées quant aux dépenses de programmes nouvelles et directes, y compris les programmes continus de subventions et de contributions. Cela devrait favoriser la collecte de données de rendement crédibles et fiables en vue de soutenir

¹² Conformément à la Politique sur l'évaluation du CT, un programme se définit comme un groupe d'activités connexes conçues et gérées de manière à répondre à un besoin particulier du public, qui est souvent considéré comme un élément du budget.

efficacement les futures évaluations, la prise de décision de haut niveau et la gestion des dépenses.

Le PNARSA ne réussit pas entièrement à atteindre ses résultats.

Les résultats du PNARSA jusqu'en novembre 2011 ont été rapportés; le programme prenant fin en avril 2013, le prochain rapport couvrira une période d'un peu moins d'un an et demi.

Le PNARSA est en voie d'atteindre ses cibles en ce qui concerne l'élaboration d'indicateurs agroenvironnementaux (IAE), mais est considérablement en retard en ce qui concerne l'établissement de liens entre les IAE et les modèles économiques (voir le tableau 2). En ce qui concerne l'élaboration d'IAE, le PNARSA prévoyait en élaborer cinq au cours de la période de Cultivons l'avenir. Cependant, les responsables du programme signalent que deux indicateurs seront probablement prêts pour le quatrième rapport, mais ne savent pas si les trois autres seront mis au point à ce moment.

Tableau 2 : Extrants, indicateurs de rendement, cibles et résultats du PNARSA (rapport de novembre 2011)

Extrants	Indicateurs de rendement	Cibles	Résultats
Élaboration d'indicateurs agroenvironnementaux (IAE)	Proportion d'indicateurs pouvant rendre compte des résultats nationaux	90 %	80 % des indicateurs (20 sur 25) peuvent rendre compte des résultats nationaux.
Lier les IAE aux modèles économiques	Proportion d'indicateurs liés aux modèles économiques	90 %	<p>12 % des indicateurs (3 sur 25) ont été liés aux modèles économiques.</p> <p>Des liens ont été faits avec l'indicateur d'azote résiduel dans le sol, l'indicateur du risque de contamination de l'eau par l'azote et l'indicateur des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole.</p>

Pour ce qui est de lier les IAE aux modèles économiques, des liens ont été faits avec l'indicateur d'azote résiduel dans le sol, l'indicateur du risque de contamination de l'eau par l'azote et l'indicateur des émissions de gaz à effet de serre d'origine agricole. La DGPS est à évaluer la faisabilité d'établir des liens avec l'indicateur de la capacité d'habitat faunique des terres agricoles et l'indicateur du risque d'érosion intégrée du sol.

Toutefois, des responsables du programme ont signalé que des changements apportés au MARAC ont rendu difficile l'établissement de liens avec d'autres modèles d'indicateurs.¹³ Il y aura donc des retards importants dans l'établissement de liens entre le MARAC et d'autres modèles d'indicateurs et la capacité de réaliser une analyse afin de soutenir l'élaboration de politiques.

De plus, les extrants liés à l'évaluation agroenvironnementale qui étaient prévus à l'origine (selon la description de programme approuvée) ont été retirés de la SMR en 2008 étant donné qu'ils ne font plus partie du travail actif en raison d'un manque de ressources des programmes.

¹³ L'une des principales difficultés dans l'établissement de liens entre les modèles d'IAE et le MARAC réside dans le fait que les unités géographiques utilisées sont différentes. On a entrepris certains travaux afin d'élaborer un modèle de répartition de l'utilisation des terres qui résoudrait les différences géographiques; cependant, ils ont cessé en raison de restrictions sur le plan des ressources.

Le PNARSA est en voie d'obtenir les résultats immédiats escomptés quant à la production de rapports sur des indicateurs agroenvironnementaux. Cependant, la dépendance à l'égard du Recensement de l'agriculture, publié tous les cinq ans, fait en sorte que l'information n'est pas obtenue en temps opportun, ce qui en réduit l'utilité.

Le PNARSA est en voie d'obtenir les résultats immédiats escomptés (voir le tableau 3).

Tableau 3 : Résultat intermédiaire, indicateur de rendement, cible et résultats du PNARSA (rapport de novembre 2011)

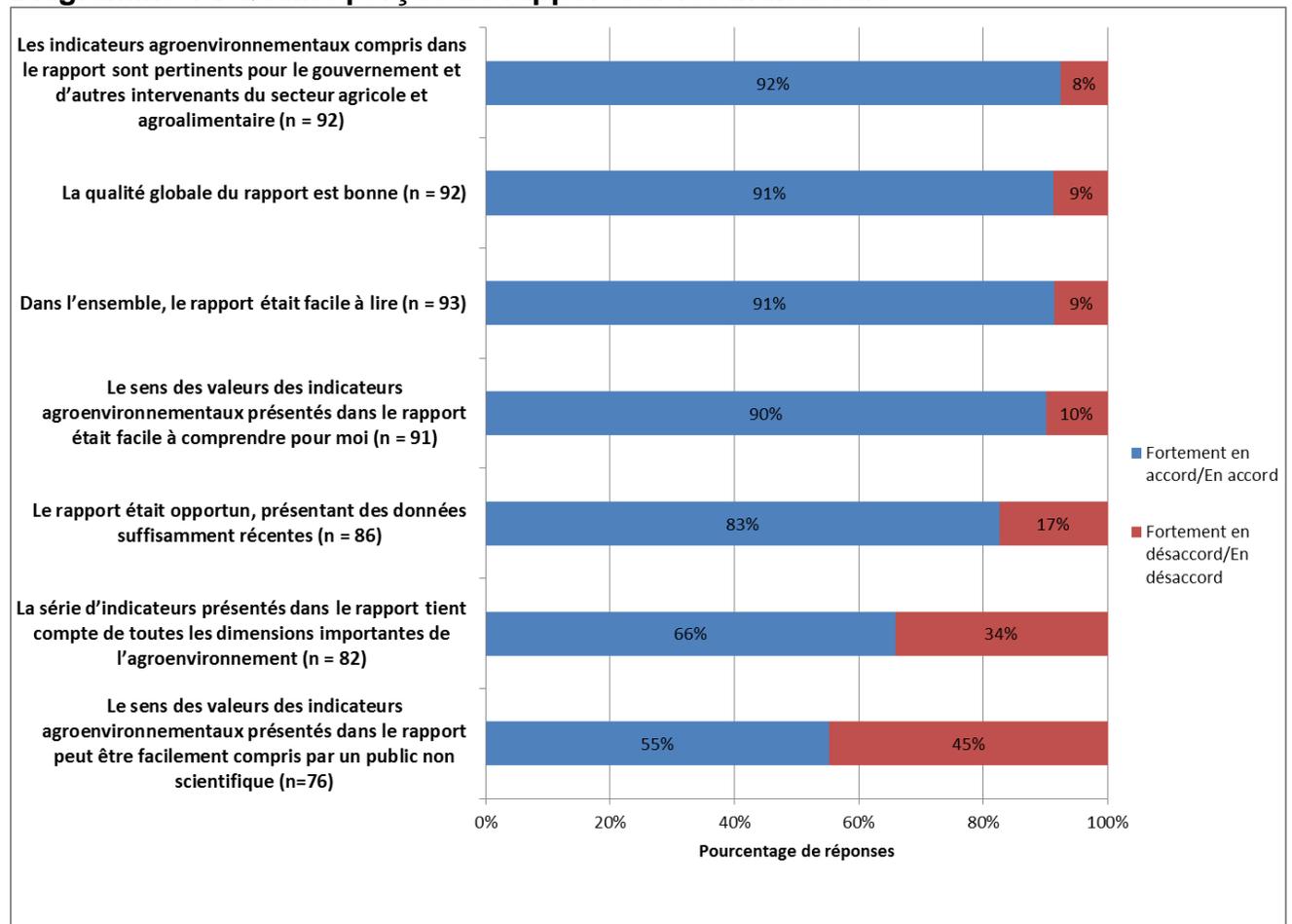
Résultat immédiat	Indicateur de rendement	Cible	Résultats
On dispose d'indicateurs agroenvironnementaux (IAE) pour évaluer la viabilité environnementale et économique du secteur et en rendre compte.	Rapports périodiques sur la durabilité écologique de l'agriculture canadienne	Rapports complets (tous les cinq ans)	L'agriculture écologiquement durable au Canada : Série sur les indicateurs agroenvironnementaux – Rapport n° 3 publié en version imprimée en septembre 2010

L'agriculture écologiquement durable au Canada : Série sur les indicateurs agroenvironnementaux est le principal livrable du PNARSA. Le troisième rapport a été présenté en mai 2010 et publié en ligne en septembre 2010. Le quatrième rapport devrait être publié d'ici décembre 2013, après *Cultivons l'avenir* en raison des retards dans la réception des données du Recensement de l'agriculture de Statistique Canada.

Qualité perçue du rapport sur les indicateurs

Un sondage a été mené auprès des destinataires du rapport sur les indicateurs. Dans l'ensemble, les réponses aux questions du sondage portant sur la qualité du rapport étaient très favorables. Parmi les répondants qui ont noté sa qualité globale, une importante majorité (91 %) était soit en accord ou fortement en accord avec l'affirmation selon laquelle elle était « bonne » (voir le diagramme 1). Une proportion similaire de répondants convenait que le rapport était facile à lire (91 %) et que les indicateurs sont pertinents pour les gouvernements et d'autres intervenants du secteur agricole (92 %). Une grande majorité (83 %) a également indiqué que le rapport était opportun, présentant des données suffisamment récentes, tandis qu'une plus faible majorité (66 %) convenait que la série d'indicateurs présentés dans le rapport tient compte de toutes les dimensions importantes de l'environnement agricole. Comme il en est question plus loin dans le présent rapport, cela peut être attribuable au désir d'obtenir des renseignements sur des régions géographiques plus détaillées.

Diagramme 1 : Qualité perçue du rapport sur les indicateurs



Source : AAC, 2012

Autre proposition : Description de cette image ci-après

Description complète :

Les indicateurs agroenvironnementaux dont le rapport fait état sont pertinents pour le gouvernement et d'autres intervenants du secteur de l'agriculture et de l'agroalimentaire (n=92), 92 % tout à fait d'accord/d'accord, 8 % pas du tout d'accord/désaccord.

La qualité globale du rapport est bonne (n=92), 91 % tout à fait d'accord/d'accord, 9 % pas du tout d'accord/désaccord.

En général, le rapport était facile à lire (n=93), 91 % tout à fait d'accord/d'accord, 9 % pas du tout d'accord/désaccord.

La signification des valeurs de l'indicateur agroenvironnemental présentée dans le rapport était facile à comprendre (n=91), 90 % tout à fait d'accord/d'accord, 10 % pas du tout d'accord/désaccord.

Le rapport était opportun, présentait des données qui étaient assez récentes (n=86), 83 % tout à fait d'accord/d'accord, 17 % pas du tout d'accord/désaccord.

La série d'indicateurs agroenvironnementaux présentée dans le rapport aborde toutes les dimensions décisives de l'agroenvironnement (n=82), 66 % tout à fait d'accord/d'accord, 34 % pas du tout d'accord/désaccord.

Les valeurs de l'indicateur agroenvironnemental présentées dans le rapport pouvaient être facilement comprises par un lectorat de profanes (n=76), 55 % tout à fait d'accord/d'accord, 45 % pas du tout d'accord/désaccord.

Dépendance à l'égard du Recensement de l'agriculture

La dépendance du PNARSA à l'égard du Recensement de l'agriculture, publié tous les cinq ans, limite l'utilité des données dans le processus décisionnel. La plupart des données utilisées pour les modèles du PNARSA proviennent du Recensement de l'agriculture. Ainsi, bien que le PNARSA constitue un très bon outil de référence pour comprendre les tendances à long terme, qui prennent généralement de 15 à 20 ans à se manifester, il devient dépassé très rapidement en ce qui concerne les besoins en matière de politique. Comme le processus d'élaboration de politiques nécessite des renseignements opportuns et mis à jour régulièrement, un décalage existe entre les besoins en matière de politique et la production de rapports du PNARSA.

En outre, les gouvernements provinciaux ont besoin de rapports plus fréquents puisqu'ils fonctionnent généralement des mesures du rendement et des budgets annuels. Le programme examine actuellement des solutions de rechange complémentaires au Recensement de l'agriculture qui permettraient de produire des rapports de manière plus fréquente, telles que le recours à l'observation de la Terre (imagerie satellitaire). Le programme a également l'intention d'avoir recours de plus en plus aux provinces pour obtenir des données afin d'examiner des régions géographiques plus détaillées.

Il n'est pas possible d'évaluer les progrès du PNARSA quant à son résultat intermédiaire, étant donné que le programme ne fait pas le suivi de la disponibilité et de l'accessibilité des données pour les décideurs au fil du temps.

Bien que le PNARSA comporte un indicateur de rendement et une cible pour son résultat intermédiaire, il ne dispose pas d'un système pour faire le suivi des résultats (voir le tableau 4).

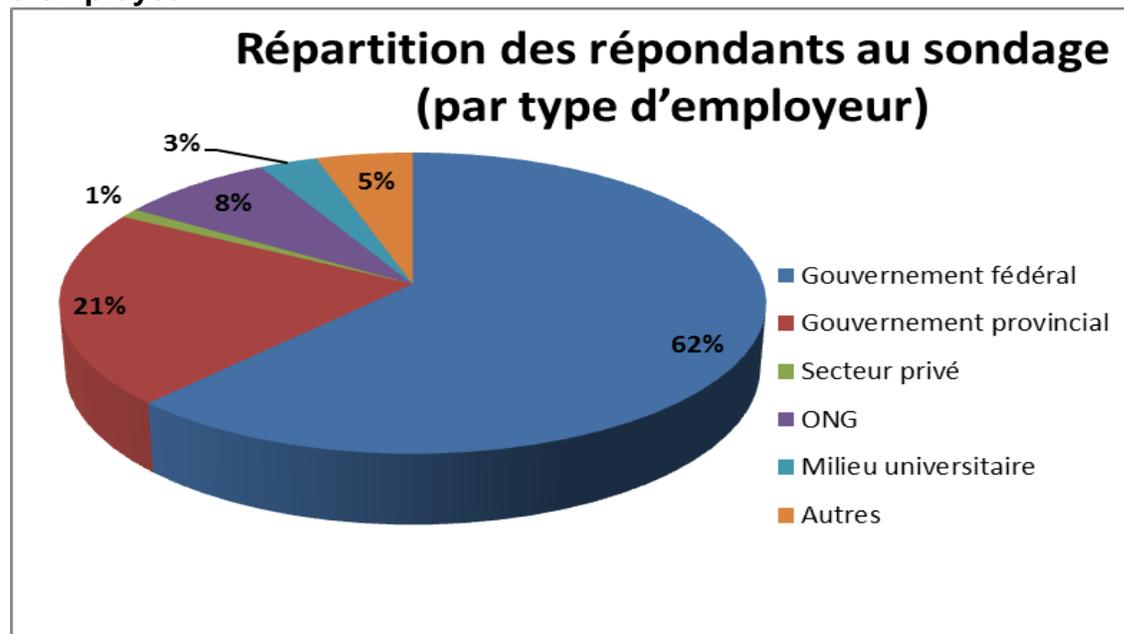
Tableau 4: Résultat intermédiaire, indicateur de rendement, cible et résultats du PNARSA

Résultat intermédiaire (rapports comme de novembre 2011)	Indicateur de rendement	Cible	Résultats

Renforcement de l'industrie agricole et agroalimentaire de la capacité de prendre une décision éclairée en matière d'environnement, et ce, tant au gouvernement que dans l'industrie	Niveau de disponibilité et d'accessibilité des résultats pour les décideurs agricoles	Augmentation de la disponibilité au fil du temps	Le programme ne comporte pas de système de suivi de l'augmentation de la disponibilité et de l'accessibilité des résultats au fil du temps.
--	---	--	---

Les indicateurs du PNARSA sont rendus disponibles au moyen de diverses méthodes, notamment une application cartographique Web, une liste d'envoi comprenant plus de 400 intervenants, des présentations aux provinces et la publication des résultats scientifiques du PNARSA dans des revues et des mémoires.

Le PNARSA a adopté une stratégie de communication passive. Selon les entrevues et le sondage, la communication concernant le PNARSA et ses extrants s'effectue en grande partie par le truchement du bouche-à-oreille entre collègues, de conférences et de publications, etc. Cependant, le sondage a également permis de constater que la majorité (84 %) des répondants est issue d'un contexte gouvernemental, les autres groupes n'étant que légèrement représentés (voir la figure 2). La plupart (63 %) des répondants canadiens travaillent pour le gouvernement fédéral, tandis que 21 % travaillent pour un gouvernement provincial. On compte peu de représentants d'organisation non gouvernementale (ONG) (8 %) et du milieu universitaire (3 %), et un seul répondant représente le secteur privé (1 %) (voir le diagramme 2).

Diagramme 2 : Répartition des répondants au sondage (n = 118) par type d'employeur

Source : AAC, 2012

Autre proposition : Description de cette image ci-après

Description complète :

Répartition des données du sondage (par type d'employeur)

Gouvernement fédéral 62 %

Gouvernement provincial 21 %

ONG 8 %

Autre 5 %

Universitaire 3 %

Secteur privé 1 %.

Quelques intervenants ont suggéré l'adoption d'une approche plus directe et proactive ciblant en particulier le milieu des politiques agroenvironnementales dans les provinces, le secteur privé et même au niveau des producteurs individuels. La série d'ateliers pancanadiens destinés aux intervenants provinciaux qui ont été offerts par le PNARSA durant l'été 2011 est un exemple concret de ce type d'approche. Selon les résultats du sondage, les participants provinciaux ont trouvé les ateliers très utiles. Parmi les participants qui ont répondu au sondage, 72 % ont déclaré que les ateliers leur avaient permis d'accroître leurs connaissances soit « beaucoup » ou « assez », 26 % ont dit « un peu » et seulement 4 % ont indiqué qu'ils n'avaient rien appris de nouveau. En outre, les trois quarts (76 %) ont affirmé qu'on avait répondu à leurs questions de façon satisfaisante lors des ateliers.

Disponibilité des IAE aux fins d'analyse des politiques fédérales

Un produit du PNARSA qui est très important en ce qui concerne la disponibilité et l'accessibilité des résultats pour les décideurs est d'assurer que les IAE sont programmés de manière centralisée et accessible aux fins de modélisation des politiques. On veille ainsi à ce que les résultats du PNARSA soient disponibles dans une base de données centralisée qui est accessible et utilisable pour l'analyse des politiques.

On prévoit que seulement deux ou trois indicateurs seront compris dans une base de données centrale et accessible aux fins de modélisation des politiques d'ici la fin de Cultivons l'avenir (mars 2013), ce qui limitera considérablement la disponibilité des résultats pour les décideurs. Selon la direction du programme, ce résultat a été retardé en raison de problèmes de ressources dans le cadre du programme Agrogéomatique. Des travaux sont en cours afin d'importer deux indicateurs dans un endroit central et accessible à un certain nombre d'utilisateurs, et l'on est à élaborer un plan de travail en collaboration avec les services d'agrogéomatique dans le but d'en importer d'autres.

En conclusion, le PNARSA connaît un succès limité dans l'obtention des extraits et des résultats.

Le PNARSA sert principalement d'outil de référence pour l'établissement de priorités.

La section suivante présente la façon dont le PNARSA informe les décideurs et les responsables des politiques sur les conditions et les tendances qui se rapportent à des questions clés et leur importance sur le plan écologique, économique et de la santé.

Les IAE en tant qu'outils de référence pour l'établissement de priorités.

Il ressort du sondage et des entrevues que les indicateurs du PNARSA servent principalement d'outils de référence pour l'établissement de priorités, surtout au niveau fédéral, mais également au niveau provincial dans une plus faible mesure.

Un gestionnaire fédéral a fait l'observation qui suit:

Considérez-les comme un ouvrage de référence. L'élaboration de politiques est un processus très fluide, très organique; il ne s'agit pas d'un processus mécanique. Le PNARSA doit exister pour formuler des idées fondées sur quelque chose d'objectif et de solide. Les indicateurs du PNARSA constituent une bonne façon de simplifier la communication concernant les politiques. Le fait de disposer de ces renseignements de référence est important pour situer ce que nous faisons dans le contexte adéquat. C'est comme un dictionnaire : vous retournez toujours le consulter et vous finissez par vous familiariser avec lui.

Un gestionnaire de programme provincial a déclaré:

Les responsables consultent les rapports comme source extérieure d'information susceptible de confirmer des conclusions. Ils les étudient également afin de bien comprendre les grands objectifs et les défis en agriculture. Ils utilisent certaines données

pour leur travail de planification des politiques et des programmes. Les rapports sont donc consultés : ce sont des documents de référence fort utiles, puisqu'ils font le survol d'un champ d'activité.

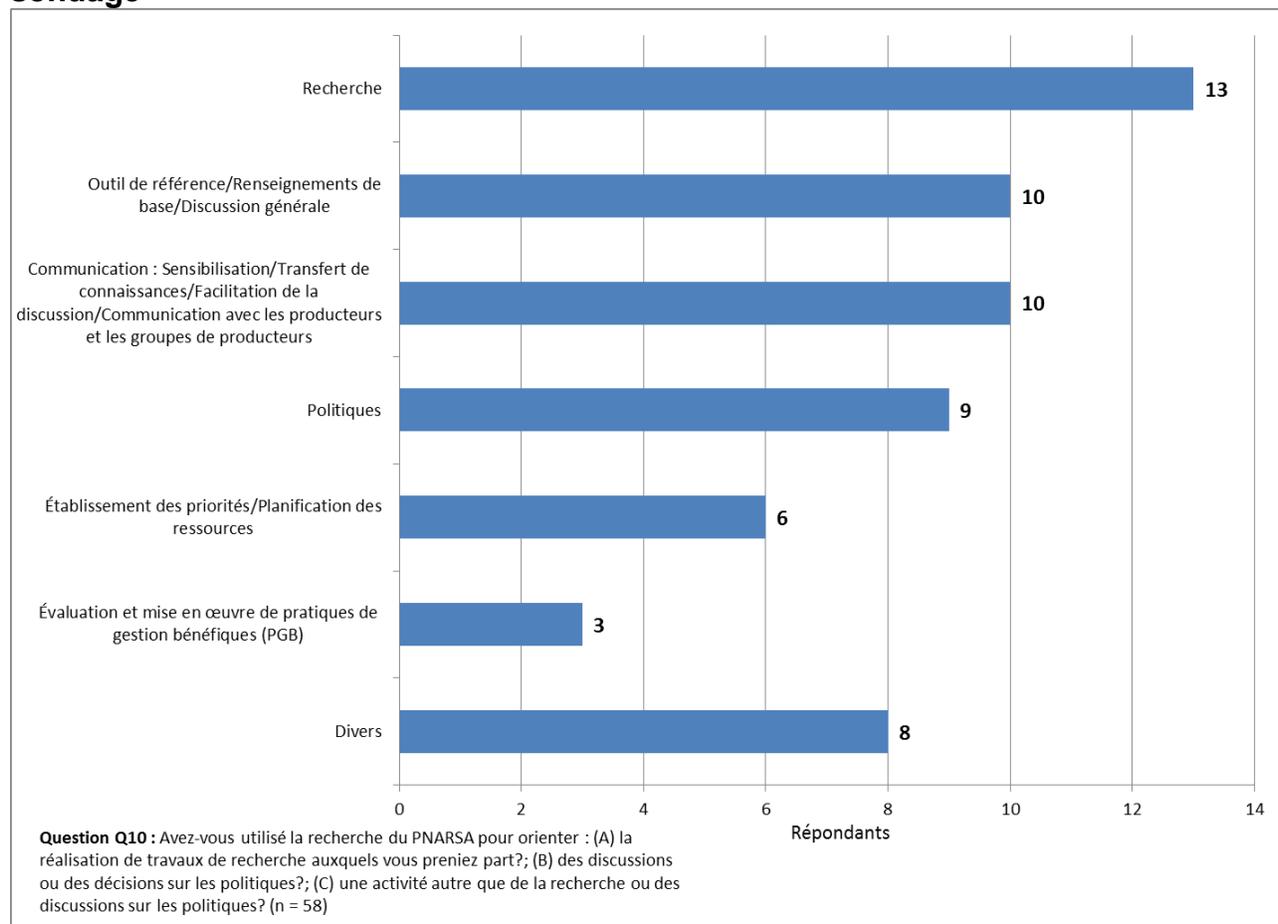
Les groupes fédéraux et provinciaux des politiques et des programmes étudient le rapport d'indicateurs à diverses fins. Il se basent notamment sur ce rapport pour formuler des recommandations concernant les futures options de programme. Le rapport permet d'évaluer, de surveiller et de documenter les améliorations d'ordre environnemental faites par les gouvernements.

Au niveau fédéral, les agents d'AAC ont travaillé en collaboration avec les provinces et des organismes non gouvernementaux afin d'effectuer une analyse de l'environnement aux fins d'élaboration de politiques agricoles. Il s'est également servi de la recherche du PNARSA afin de soutenir les discussions fédérales-provinciales au sujet des priorités pour 2010-2011. Finalement, la recherche du PNARSA a permis de déterminer les priorités et les enjeux de la direction générale en Saskatchewan et les secteurs nécessitant des ressources d'AAC. Au départ, la planification concernait « l'intensité agricole », mais les tendances établies par le PNARSA ont été incorporées afin d'indiquer l'endroit où la situation empire ou s'améliore. Le PNARSA lui a permis d'affecter des ressources d'AAC en fonction des tendances environnementales.

Selon les résultats du sondage, 61 des 157 (39 %) personnes interrogées ont déclaré s'être servies de la recherche du PNARSA. Plus précisément, 34 personnes (9 %) l'ont utilisée pour mener d'autres travaux de recherche, 38 (10 %) à des fins de discussions sur les politiques ou de prise de décisions et 31 (8 %) dans le cadre d'une autre activité que la recherche ou la discussion sur les politiques.

Toutefois, l'analyse des réponses individuelles indique que le PNARSA est largement utilisé comme outil de référence et de communication ou pour l'établissement de priorités et la planification des ressources. En particulier, des commentaires précisent qu'on l'utilise pour la recherche (13 réponses sur 59), comme outil de référence (10 réponses sur 59), pour faciliter les communications avec les agriculteurs et accroître la sensibilisation de ceux-ci (10 réponses sur 59), pour éclairer les discussions sur les politiques (9 réponses sur 59) ainsi que pour orienter l'établissement de priorités et la planification des ressources (6 réponses sur 59) (voir le diagramme 3).

Diagramme 3 : Utilisation de la recherche du PNARSA par les répondants au sondage



Source : AAC, 2012

Autre proposition : Description de cette image ci-après

Description complète :

Question Q10 : Avez-vous utilisé les recherches du PNARSA pour décider : (A) comment mener la recherche à laquelle vous participiez? (B) des discussions ou décisions de politique? (C) d'une activité autre que les recherches ou les discussions sur les politiques? (n=58).

Recherches – 13 personnes interrogées

Outil de référence/information contextuelle/discussion générale – 10 personnes interrogées

Communication/conscientisation/transfert de connaissances/animer des discussions/communiquer avec les producteurs et leurs associations – 10 personnes interrogées

Politique – 9 personnes interrogées

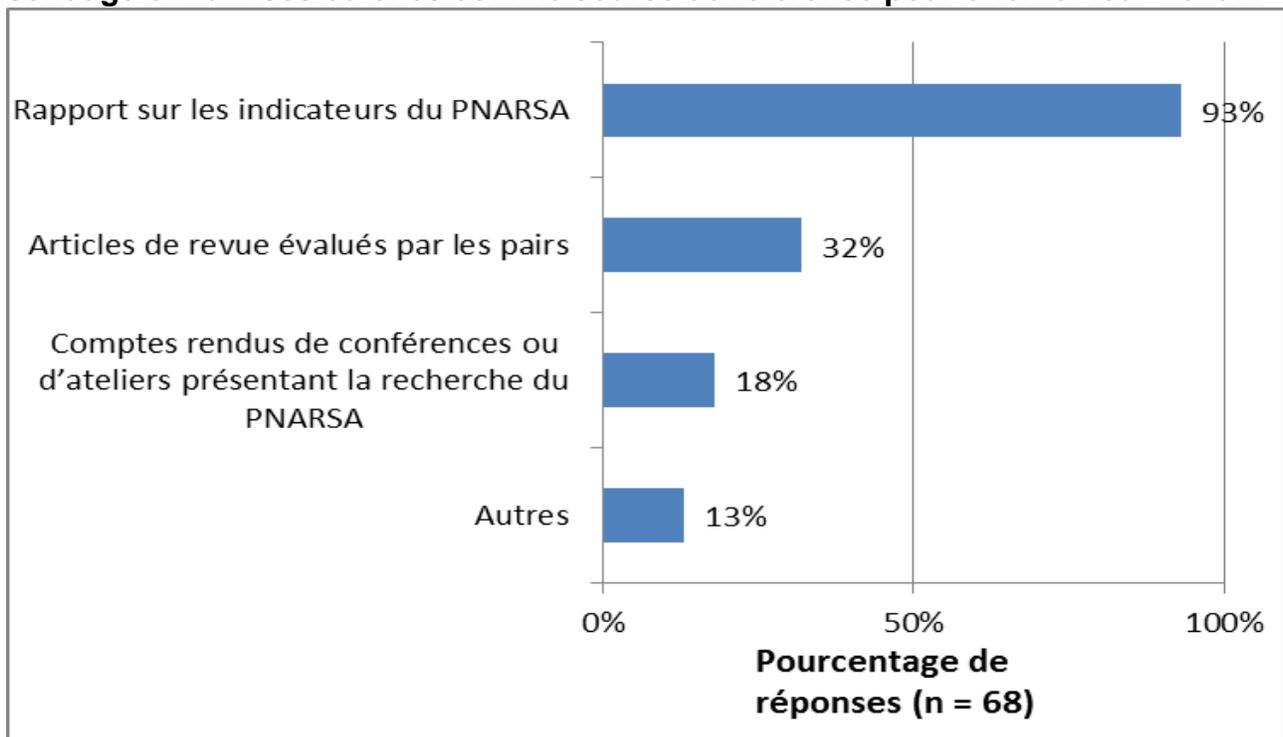
Établissement des priorités/planification de ressources – 6 personnes interrogées

Évaluation/mise en œuvre des meilleures pratiques de gestion – 3 personnes interrogées

Divers – 8 personnes interrogées

Le rapport sur les indicateurs du PNARSA est de loin le produit de la recherche du PNARSA le plus souvent utilisé ou cité comme source de référence, 93 % des répondants disant qu'ils y ont eu recours pour soutenir leur travail, suivi par les articles de revue évalués par les pairs (32 %) et les comptes rendus de conférences ou d'ateliers (18 %) (voir le diagramme 4).

Diagramme 4 : Extrants de la recherche du PNARSA que les répondants au sondage ont utilisés ou cités comme source de référence pour orienter leur travail.



Source: AAC, 2012

Autre proposition : Description de cette image ci-après

Description complète :

Pourcentage de réponses (n=68)

Rapport sur les indicateurs du PNARSA – 93 %

Conférences ou ateliers où a été présentée la recherche du PNARSA – 18 %

Revue évaluées – 32 %

Autres – 13 %

Enfin, la vaste majorité (92 %) des répondants a convenu que « les indicateurs agroenvironnementaux dans le rapport sont pertinents pour les gouvernements et d'autres intervenants du secteur agricole et agroalimentaire ».

En conclusion, le PNARSA informe les décideurs des conditions et des tendances en ce qui concerne d'importantes questions agroenvironnementales. Il ressort tant des entrevues que du sondage que les extraits du PNARSA servent principalement d'outils de référence aux fins de planification ou de communication.

Les IAE ne constituent pas encore un outil efficace de suivi des politiques et d'évaluation, car ils ne fournissent pas d'analyses suffisamment détaillées.

À l'heure actuelle, les IAE d'AAC sont sommaires, fournissant des analyses au niveau national, et ne pouvant donc pas faire de liens entre les politiques et les résultats agroenvironnementaux au niveau local et régional. À titre d'exemple, il ressort de l'évaluation de 2007 du chapitre sur la priorité Environnement du CSA que [traduction] « les principaux objectifs du programme peuvent être considérés comme “micros” (niveau des exploitations agricoles) et “macros” (niveau régional, voire national), mais la mesure du rendement est de portée nationale. Il n'existe aucun processus pour regrouper (fusionner) les changements relatifs au risque en matière d'environnement au niveau des exploitations agricoles avec ceux aux niveaux régional et national ou pour séparer (distinguer) les changements aux niveaux régional et national de ceux au niveau des exploitations agricoles ».

Cette situation cadre avec la manière dont l'OCDE (2008) considère le but des IAE : l'utilisation des IAE comme outils de référence sert de base à leur utilisation dans la surveillance et l'évaluation des politiques et n'est pas une fin en soi. Selon l'OCDE (2008), [traduction] « la majeure partie de l'effort initial relatif aux IAE consistait à déterminer les indicateurs appropriés et à établir des ensembles de données afin de faire le suivi de l'état et des tendances des conditions environnementales dans le secteur agricole » [...] « Cet ensemble de travaux a servi de base au recours aux IAE dans la surveillance et l'évaluation des politiques afin de mieux comprendre les liens entre les politiques et les résultats agroenvironnementaux » (OCDE, 2008; p. 555).

Par exemple, l'évaluation de 2007 du chapitre sur la priorité Environnement du CSA était l'un des principaux rapports évaluant le rendement des programmes environnementaux d'AAC. Cependant, les données du PNARSA n'ont pas été utilisées. On souligne dans le rapport que [traduction] « les données [les données du PNARSA] de 2006, qui pourraient fournir des mesures à moyen terme des répercussions des programmes, ne seront pas disponibles en 2008-2009, et les données suivant le CSA de 2011 ne seront pas disponibles avant 2013. Par conséquent, la présente évaluation ne pouvait pas utiliser les renseignements du PNARSA pour commenter l'incidence du chapitre sur l'environnement ».

La direction de la DGSA a indiqué clairement qu'afin d'être efficaces, les IAE doivent orienter le processus décisionnel, au lieu de servir uniquement d'outils de référence. De l'avis de la direction est que :

Dans le passé, il était acceptable de porter un regard régional et national, mais nous devons désormais nous intéresser à des régions géographiques plus détaillées. Pour l'instant, les données sont sommaires. Afin de les rendre plus pertinentes, nous devons

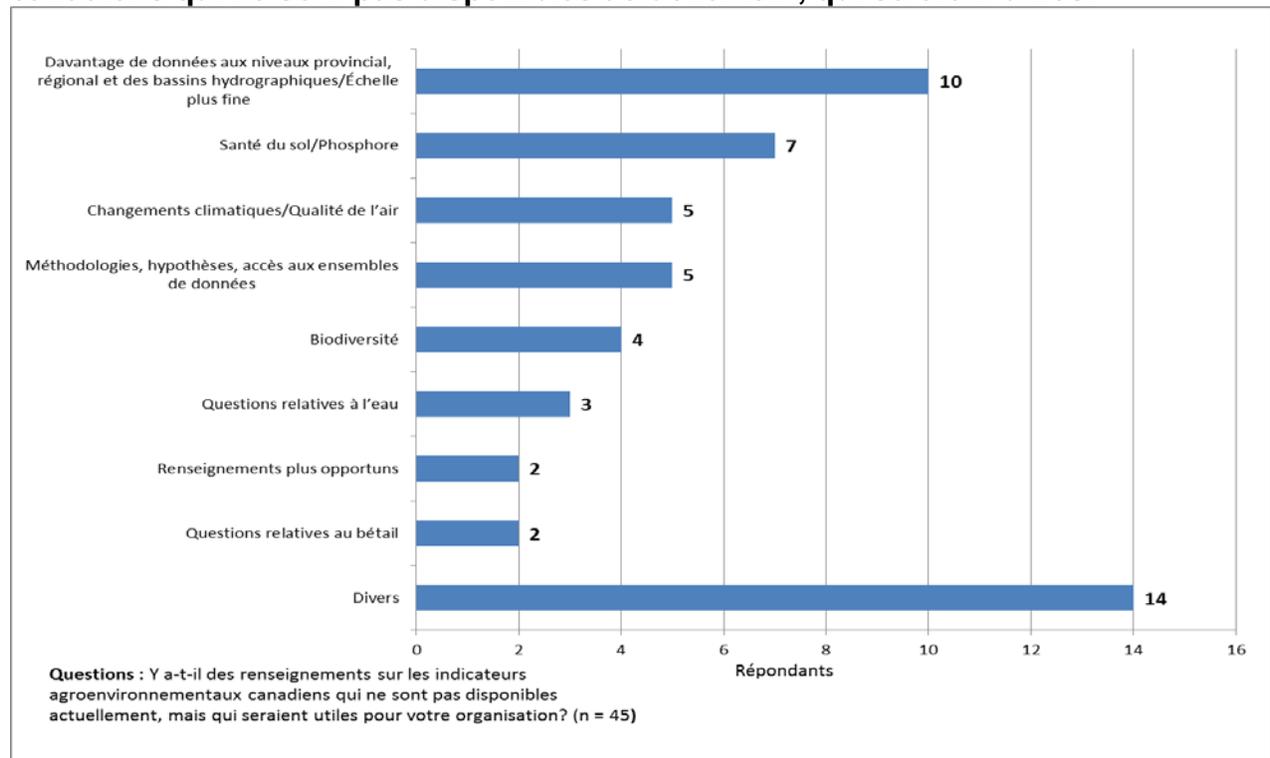
cibler une zone géographique plus petite. Il s'agit d'une question d'échelle. L'objectif de surveillance importe toujours pour déterminer les tendances à long terme et les mesures à prendre.

S'il [le programme] demeure statique (c'est-à-dire axé sur lui-même, sur le Recensement et sur les politiques), il ne survivra pas. Il est trop dispendieux. Nous devons collaborer davantage avec les provinces afin de le transformer à la base et le rendre applicable au niveau opérationnel.

Un certain nombre d'intervenants provinciaux ont également déclaré qu'au niveau national, le rapport ne répond pas à leurs besoins. Dans l'ensemble, ils estiment que le PNARSA n'est pas applicable aux besoins en matière de politiques provinciales puisqu'il s'agit d'un rapport national et ne comprend pas suffisamment de détails à l'échelle régionale, provinciale ou des bassins hydrographiques.

Le sondage a fait ressortir des conclusions similaires. Lorsqu'on a demandé s'il y avait des renseignements sur les indicateurs agroenvironnementaux canadiens qui ne sont pas disponibles actuellement, mais qui seraient utiles, la réponse la plus fréquente était d'avoir davantage de données aux niveaux provincial, régional et des bassins hydrographiques/échelle plus petite (10 répondants sur 45) (voir le diagramme 5). Voici certains exemples de réponses dans la catégorie « Divers » : l'utilisation de pesticides et ses répercussions, le changement d'affectation des terres et l'agroécologie.

Diagramme 5 : Renseignements sur les indicateurs agroenvironnementaux canadiens qui ne sont pas disponibles actuellement, qui seraient utiles.



Source : AAC, 2012

Autre proposition : Description de cette image ci-après

Description complète :

Question : Y a-t-il des renseignements sur les indicateurs agroenvironnementaux canadiens non disponibles qui pourraient servir à votre organisation (n=45)

Renseignements supplémentaires à l'échelle provinciale, régionale ou du bassin hydrographique/échelle réduite – 10 personnes interrogées

Santé du sol/phosphore – 7 personnes interrogées

Changement climatique/qualité de l'air – 5 personnes interrogées

Méthodologies, suppositions, accès aux ensembles de données – 5 personnes interrogées

Biodiversité – 4 personnes interrogées

Problèmes d'eau – 3 personnes interrogées

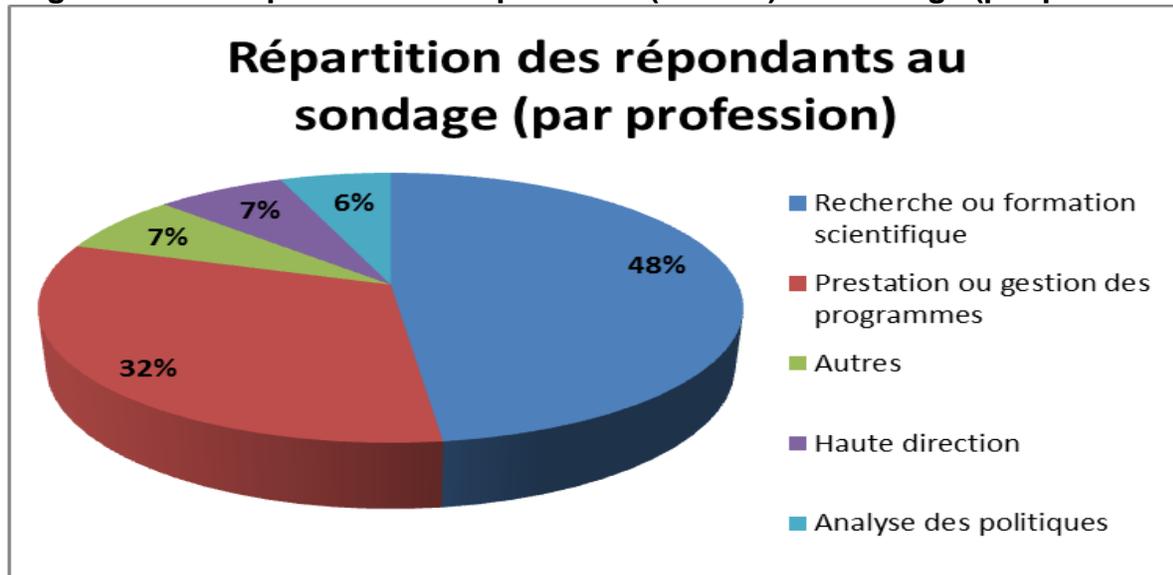
Renseignements plus opportuns – 2 personnes interrogées

Problèmes concernant le bétail – 2 personnes interrogées

Divers – 14 personnes interrogées

Le sondage a également permis de déterminer que seulement 6 % des répondants ont déclaré que leur principale profession était liée à l'analyse des politiques, ce qui est surprenant étant donné que l'un des principaux objectifs du PNARSA consiste à orienter les politiques (voir le diagramme 6).

Diagramme 6 : Répartition des répondants (n = 129) au sondage (par profession).



Source : AAC, 2012

Autre proposition : Description de cette image ci-après

Description complète : Répartition des personnes interrogées (par profession)

Recherches ou formation scientifique 48 %

Prestation des programmes/Gestion 32 %

Cadres supérieurs 7 %

Autres 7 %

Analyse des politiques 6 %

Voici quelques exemples de l'utilisation de la recherche du PNARSA afin de soutenir le travail d'élaboration des politiques à AAC, impliquant principalement le recours à la modélisation :

- évaluations environnementales pour les programmes de gestion des risques de l'entreprise et les négociations commerciales;
- soutien de l'élaboration d'une stratégie relative à la bioéconomie pour AAC et le gouvernement du Canada (2009 et en cours);
- présentation d'une analyse pour orienter Cultivons l'avenir 2.

Il y a aussi un exemple d'utilisation de la recherche du PNARSA par le secteur privé. Pulse Canada s'est servi de la recherche du PNARSA aux fins de commercialisation pour montrer les pratiques environnementales positives de ses producteurs. Des spécialistes de l'association ont mené un projet dans le cadre duquel ils ont examiné quatre indicateurs (GES, sol, énergie, utilisation des terres) qui ont été élaborés aux États-Unis et qu'ils ont réussi à adapter pour le Canada à l'aide des données du PNARSA. Ils ont été en mesure de démontrer, en utilisant la recherche du PNARSA, les avantages pour l'environnement des produits de leurs membres.

En conclusion, les IAE doivent fournir une analyse plus détaillée, allant au-delà des rapports sur les conditions et les tendances générales, de manière à faciliter l'analyse des questions à l'appui de l'évaluation et de l'élaboration de politiques et de programmes. Cette analyse détaillée s'avère particulièrement importante pour les gouvernements provinciaux, étant donné que les rapports nationaux ne suffisent pas à éclairer les processus politiques provinciaux.

Le SNCVCG fait des progrès dans l'obtention de ses extraits et de ses résultats immédiats et intermédiaires.
--

Extraits du SNCVCG

Le SNCVCG est tenu de rendre compte chaque année à EC de l'incidence du secteur agricole sur les émissions de GES. En novembre 2011, AAC avait fourni trois inventaires de rapports annuels et trois rapports de contrôle et d'assurance de la qualité à EC conformément aux exigences énoncées dans le PE (voir le tableau 5).

Tableau 5 : Extrants, indicateurs de rendement, cibles et résultats du SNCVCG (rapport de novembre 2011)

Extrants	Indicateurs de rendement	Cibles	Résultats
Production d'un rapport annuel sur les émissions et les absorptions de carbone et de gaz à effet de serre par les terres agricoles du Canada.	Inventaire et rapport annuels sur les émissions et les absorptions de gaz à effet de serre par le secteur agricole, y compris les incertitudes, qui comprennent les améliorations requises des données et des méthodologies.	5	3 inventaires fournis à Environnement Canada (16 novembre 2009, 15 novembre 2010 et 15 novembre 2011)
Élaboration d'améliorations aux méthodes et aux données d'inventaire des gaz à effet de serre.	Rapports annuels de contrôle et d'assurance de la qualité documentant la façon dont les exigences en matière d'amélioration sont comblées.	5	3 rapports de contrôle de la qualité aux fins d'inventaire annuel fournis à Environnement Canada. (8 janvier 2010, 19 novembre 2010 et 15 novembre 2011)
Soutien analytique technique pour les négociations internationales portant sur les changements climatiques.	Participation à des négociations internationales portant sur les changements climatiques, selon les exigences de la Conférence des Parties.	10	15 occasions où des conseils d'experts ont été fournis lors des négociations de la CCNUCC.

Le SNCVCG et Environnement Canada

À l'origine, le SNCVCG était financé par EC, de sorte que le mandat du programme était entièrement axé sur les exigences internationales en matière de production de rapports. Cependant, à présent que le SNCVCG est financé par AAC, il doit respecter les priorités internes d'AAC en plus des exigences internationales en matière de production de rapports sous la direction d'EC. Par exemple, le SNCVCG est responsable de l'élaboration de scénarios pour évaluer les répercussions futures des GES sur le secteur agricole et de l'évaluation des émissions de GES issues du système agroalimentaire en général. L'accent mis par AAC actuellement sur les stratégies adaptées au milieu ne fera

qu'accentuer la nécessité que le SNCVCG produise des données plus localisées pour appuyer ce type de programmes.

La pression interne accrue sur le SNCVCG a fait en sorte que la synergie entre AAC et EC s'est affaiblie (en ce qui concerne ce programme), et l'on comprend l'incidence potentielle que cette situation pourrait avoir sur la capacité d'AAC de présenter des rapports de manière adéquate et opportune à Environnement Canada. Il s'agit essentiellement d'une question de ressources : les travaux internes du SNCVCG utilisent des ressources au détriment de ses exigences internationales en matière de production de rapports, et EC s'est dit préoccupé du fait que cela aura une incidence sur la qualité des rapports d'inventaire.

Devant cette situation, AAC, EC et le SCF se sont réunis en décembre 2011 afin de réévaluer leurs priorités de travail pour la période « post-Kyoto », jusqu'en 2020. Selon les personnes interrogées, cette rencontre a contribué à redéfinir la relation entre les trois ministères afin de veiller à ce qu'on continue à respecter les exigences internationales en matière de production de rapports de manière adéquate et opportune. Cependant, plusieurs personnes interrogées ont reconnu que cette question continuera d'être un enjeu et qu'on pourrait mieux l'aborder par un réengagement de la haute direction à l'égard des exigences du SNCVCG en matière de présentation de rapports à EC.

Résultats immédiats du SNCVCG

Le SNCVCG est en voie d'obtenir les résultats immédiats escomptés (voir le tableau 6).

Tableau 6 : Résultats immédiats, indicateurs de rendement, cibles et résultats

Résultats immédiats <i>(rapport de novembre 2011)</i>	Indicateurs de rendement	Cibles	Résultats
Le secteur reçoit chaque année une estimation transparente et reconnue à l'échelle internationale en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre et les quantités soustraites grâce à l'agriculture, avec des estimations sur l'incertitude et l'intensité des émissions de carbone.	Nombre d'exigences respectées quant à l'amélioration des méthodes employées et des données recueillies compte tenu d'un examen périodique officiel à l'échelle internationale et interministérielle.	20	14 améliorations liées aux méthodes et aux données (p. ex. estimation améliorée de la répartition des types d'utilisation des terres au niveau local).
Renforcement des capacités relatives aux négociateurs du gouvernement du Canada lors des négociations internationales portant sur les changements climatiques.	Nombre de rapports sur les émissions de gaz à effet de serre pour le secteur agricole et agroalimentaire, y compris l'intensité des émissions de gaz à effet de serre mise à jour pour les produits agricoles.	5	5 publications scientifiques présentant en détail l'intensité des émissions de gaz à effet de serre issues des activités agricoles au Canada.
	Nombre de consultations et d'analyses fournies à l'appui des négociateurs dans les négociations portant sur les changements climatiques.	10	4 réponses à des questions portant sur divers changements potentiels des règles de comptabilisation relatives à la CCNUCC.
	Rendement dans les examens des inventaires d'Environnement Canada et les examens nationaux et internationaux de la CCNUCC.	6	3 examens d'Environnement Canada de l'inventaire UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie) (mai 2009; février 2010; février 2011).

Dans l'ensemble, les examens de la qualité du SNCVCG ont été positifs. À titre d'exemple, une équipe internationale d'experts que le programme avait chargée d'examiner le Système de surveillance, de comptabilisation et de production de rapports sur les gaz à effet de serre d'origine agricole du Canada (SSCR-AgCan) aux fins d'assurance de la qualité [traduction] « a félicité le gouvernement du Canada d'avoir mis au point un système évolué pour établir des inventaires des changements des stocks de carbone dans les terres agricoles ». Toutefois, l'équipe d'examen [traduction] « a constaté certaines limites dans le système actuel qui étaient surtout liées aux données sur les activités et qui pourraient créer un biais important dans les estimations actuelles des changements dans les stocks de carbone.¹⁴ [...] L'équipe d'examen reconnaît également que les améliorations ne sont pas toujours nécessaires et requièrent en outre des ressources suffisantes ». Le programme se penche actuellement sur les questions soulevées par l'examen.

Résultat intermédiaire du SNCVCG

Bien que le SNCVCG comporte un indicateur de rendement et une cible pour son résultat intermédiaire, il ne dispose pas d'un système de suivi des résultats (voir le tableau 7).

Tableau 7 : Résultats intermédiaires, indicateurs de rendement, cibles et résultats du SNCVCG

Résultat intermédiaire (en novembre 2011)	Indicateur de rendement	Cible	Résultat
Capacité accrue de l'industrie agricole et agroalimentaire d'encourager un processus décisionnel éclairé en matière d'environnement tant au gouvernement que dans l'industrie.	Niveau de disponibilité et d'accessibilité des résultats pour les décideurs agricoles.	Augmentation de la disponibilité au fil du temps.	Le programme ne comporte pas de système de suivi de l'augmentation de la disponibilité et de l'accessibilité des résultats au fil du temps.

Le SNCVCG atteint ses principaux objectifs relatifs aux exigences internationales en matière de production de rapports, mais on constate aussi que la recherche du SNCVCG est également utilisée afin d'appuyer le processus décisionnel au sein d'AAC, d'autres ministères fédéraux et du secteur privé.

Le MARAC d'AAC se sert des données du SNCVCG pour estimer des prévisions étalées sur 20 ans comportant divers scénarios dans le but de déterminer l'incidence des émissions de GES. Par exemple, le SNCVCG a collaboré avec la DGPS afin de soutenir

¹⁴ L'équipe d'examen a pris en considération les questions les plus critiques liées à l'absence d'un ensemble complet et uniforme de données sur l'utilisation des terres, au concept de pseudo-rotations et à son application, ainsi qu'à l'élimination *a priori* de certaines pratiques de gestion clés dans l'évaluation des inventaires.

l'élaboration d'une stratégie relative à la bioéconomie d'AAC et le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) sur les biocarburants pour les règles concernant le mandat sur les biocarburants 2010-2011 d'Environnement Canada. Il existe également un exemple de l'utilisation des données du SNCVCG dans le secteur privé. McCain mesure et communique publiquement son empreinte en matière de GES et utilise la recherche du SNCVCG pour effectuer des analyses du cycle de vie.

De plus, le Canada a été nommé coresponsable du thème transsectoriel relatif à l'inventaire et aux mesures dans le cadre de l'Alliance mondiale de recherche sur les gaz à effet de serre en agriculture regroupant 33 pays, soit un résultat direct du SNCVCG. Le Canada présidera le Conseil de l'Alliance durant l'exercice 2012-2013.

En conclusion, le SNCVCG fait des progrès quant à l'atteinte des résultats et au respect des exigences énoncées dans le PE conclu avec EC. Cependant, les pressions qu'exercent sur le programme SNCVCG les besoins en matière d'analyse interne et de rapports ont entraîné la réévaluation des priorités de collaboration d'AAC avec EC.

Recommandation n° 2

La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1^{er} juillet 2012) devrait revoir le rôle d'AAC en ce qui a trait aux rapports sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur agricole, afin de faire en sorte qu'il s'inscrive dans le mandat et les priorités du gouvernement du Canada.

Réponse et plan d'action de la direction

La recommandation est acceptée. La Direction générale établira un PE entre AAC et Environnement Canada afin que le rôle de surveillance en ce qui a trait aux rapports sur les émissions de GES pour le secteur agricole et agroalimentaire s'inscrive dans le mandat et les priorités du Ministère.

(Cible: le 31 mars 2013. Responsabilité : directeur général, Direction stratégique intersectorielle, DGST)

De plus, la Direction générale élaborera l'Initiative pour l'avancement durable des sciences et de la technologie sous le cadre stratégique Cultivons l'avenir 2 pour s'assurer que la Direction générale des sciences et de la technologie d'AAC continue à respecter les obligations internationales officielles relatives à la surveillance et à la communication des émissions de GES pour le secteur agricole et agroalimentaire.

(Cible: 31 mars 2013; responsabilité: directeur général, Direction stratégique intersectorielle, DGST)

3.3 Rendement - efficience et économie

L'absence d'un système de suivi du temps consacré par les scientifiques d'AAC à des activités associées à divers programmes complique l'évaluation de l'efficience et de l'économie des programmes SNCVCG et PNARSA.

Le SNCVCG et le PNARSA sont tous deux financés à même les fonds du crédit 1 (dépenses de fonctionnement). Des fonds de 3,32 millions de dollars ont été affectés au SNCVCG et de 9,96 millions de dollars au PNARSA sur quatre ans. Les fonds sont affectés pour couvrir divers coûts, notamment les dépenses non salariales, les coûts indirects, les frais de mise en œuvre, les régimes d'avantages sociaux des employés (RASE), les coûts des locaux et les coûts salariaux (consulter le tableau 8a-8b pour une répartition détaillée des coûts des programmes).

En ce qui concerne l'affectation de fonds au SNCVCG, la majeure partie des fonds (2,89 millions de dollars ou 86 %) a été affectée au soutien des coûts directs du programme. Le reste des fonds (430 110 dollars ou 13 %) a servi à couvrir les frais liés à l'administration du programme et les frais de mise en œuvre (p. ex. vérification, évaluation, ressources humaines, finances et communications).

Dans le cas du PNARSA, la majeure partie des fonds (8,9 millions de dollars ou 90 %) a été affectée au soutien des coûts directs du programme. Le reste des fonds (1,05 million de dollars ou 10 %) a couvert les frais d'administration du programme et de mise en œuvre.

Table 8a: Ressources par programme de 2009-2010 à 2012-2013*

Équivalent temps plein (ETP)	PNARSA	SNCVCG
Total	13	4

* Ces montants sont des répartitions théoriques des exigences prévues relatives à la prestation de programme pour 2012-2013. Les dépenses réelles des programmes n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation.

Table 8b: Ressources par programme de 2009-2010 à 2012-2013*

Coûts directs du programme	PNARSA	SNCVCG
Équivalent temps plein (ETP)	11	4
Coûts salariaux	3,100,000	1,000,000
RASE	620,000	200,000
Coûts des locaux	403,000	130,000
Dépenses non salariales	4,780,000	1,560,000
Sous-total	8,903,000	2,890,000

* Ces montants sont des répartitions théoriques des exigences prévues relatives à la prestation de programme pour 2012-2013. Les dépenses réelles des programmes n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation.

Table 8c: Ressources par programme de 2009-2010 à 2012-2013*

Administration et prestation	PNARSA	SNCVCG
Équivalent temps plein	1	0
Coûts salariaux	200,000	100,000
RASE	40,000	20,000
Coûts des locaux	26,000	13,000
Dépenses non salariales	200,000	100,000
Sous-total	466,000	233,000

* Ces montants sont des répartitions théoriques des exigences prévues relatives à la prestation de programme pour 2012-2013. Les dépenses réelles des programmes n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation.

Table 8d: Ressources par programme de 2009-2010 à 2012-2013*

Frais de mise en œuvre	PNARSA	SNCVCG
ETP	1	0
Coûts salariaux	293,271	27,757
RASE	58,653	19,551
Coûts des locaux	38,124	12,708
Dépenses non salariales	201,282	67,094
Sous-total	591,330	197,110
Total	9,960,330	3,320,110

* Ces montants sont des répartitions théoriques des exigences prévues relatives à la prestation de programme pour 2012-2013. Les dépenses réelles des programmes n'étaient pas disponibles au moment de l'évaluation.

Il est difficile d'évaluer l'efficacité et l'économie du SNCVCG et du PNARSA. Les deux programmes sont financés par les fonds du crédit 1 (dépenses de fonctionnement), et la DGSA ainsi que la DGR ne disposent pas d'un système pour faire le suivi de la façon dont les scientifiques d'AAC répartissent leur temps entre les divers programmes qu'ils soutiennent. Par conséquent, il n'est pas possible de déterminer le temps que les scientifiques ont consacré au PNARSA ou au SNCVCG. Les représentants de la DGSA font remarquer trois difficultés qui se posent lorsqu'on tente de déterminer la répartition du temps consacré par les scientifiques d'AAC à des programmes particuliers.

Premièrement, il y a le problème « d'éléments communs ». Le chercheur consacre une partie de son temps à mener des activités liées au bon fonctionnement d'un laboratoire. Cela peut comprendre l'élaboration ou l'amélioration de méthodes de laboratoire, la commande de fournitures ou la mise en place d'équipement spécialisé. Ces activités soutiennent de multiples programmes.

Deuxièmement, il y a le « chevauchement des projets ». Les chercheurs scientifiques reçoivent souvent du financement de divers programmes, ainsi que de sources de financement externes. La recherche soutenue à l'aide de ce financement collectif (p. ex. la collecte et l'analyse d'échantillons de laboratoire) vise souvent les objectifs de multiples programmes. Par conséquent, il est difficile d'affecter des fonds à des activités propres à un programme.

Troisièmement, il y a la question de « validation ». Un scientifique consacre souvent plus d'une journée de travail type (p. ex. 8 heures) à la réalisation de travaux liés à des projets. Cependant, il n'existe pas de manière officielle de calculer ce temps sans devoir payer les heures supplémentaires correspondantes (dans le cas d'employés syndiqués). En outre, compte tenu des difficultés susmentionnées, du point de vue d'un scientifique, toute tentative d'associer des activités à des programmes en particulier ne serait qu'une estimation qui ne pourrait pas être validée à l'aide d'un quelconque processus formel de suivi du temps.

Dans le cadre de la présente évaluation, un exercice de calcul des coûts a été entrepris pour tenter d'estimer le temps consacré par le personnel au PNARSA et au SNCVCG. Au total, 62 personnes ont pris part à cet exercice¹⁵ ; cependant, compte tenu du faible taux de participation (40 %), on a déterminé que les résultats n'étaient pas statistiquement valides. Au moyen de l'exercice de calcul des coûts, il est apparu évident que, pour diverses raisons, les scientifiques travaillant pour le PNARSA et le SNCVCG estiment qu'ils ne sont pas en mesure de déclarer combien de temps ils ont consacré à chaque programme. À titre d'exemple, un scientifique a observé :

Il est très difficile d'établir des estimations significatives des heures consacrées aux programmes scientifiques particuliers, étant donné que la majeure partie du travail est « liée », mais non « entièrement facturable » à un seul programme et qu'elle vise les objectifs de plus d'un programme à la fois.

Un autre scientifique a fait remarquer :

Tous mes travaux de recherche sont tellement liés à ces programmes [le PNARSA et le SNCVCG] qu'il est pratiquement impossible de distinguer l'allocation de mon temps.

En ce qui concerne l'économie des programmes, l'investissement de 9,96 millions de dollars dans le PNARSA afin d'élaborer trois modèles d'indicateurs et de soutenir la présentation régulière de rapports destinés au public sur 20 indicateurs agroenvironnementaux représente-t-il une optimisation des ressources? Il est difficile de répondre à la question d'économie dans le cas de programmes scientifiques étant donné que les résultats immédiats et intermédiaires sont habituellement liés à la création et au transfert de connaissances, et que l'atteinte des résultats finaux peut prendre de sept à dix ans, voire plus, en fonction des objectifs du programme. Les représentants de la DGSA ont fait remarquer que de trouver les mesures appropriées pour évaluer le rendement des programmes de recherche représente un défi commun dans l'ensemble des ministères à vocation scientifique.

En conclusion, malgré les difficultés associées à la mesure du rendement des programmes scientifiques, il faut tenter de faire le suivi du temps consacré par les scientifiques d'AAC à diverses activités, de manière à faciliter l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des programmes.

¹⁵ Parmi les répondants au sondage, 57 personnes étaient des scientifiques et 5 faisaient partie du personnel de la direction et/ou administratif.

Recommandation no 3

La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1er juillet 2012) devrait élaborer un système de suivi pour cerner, de manière approximative, l'effort relatif investi par les scientifiques dans des activités associées aux divers programmes desquels ils reçoivent du financement.

Réponse et plan d'action de la direction

La recommandation est acceptée. La Direction générale collaborera avec la Direction générale de la gestion intégrée et la Direction générale des programmes afin d'étudier et de présenter des options sur la façon de mesurer les efforts des scientifiques d'AAC investis dans les activités des programmes.

(Cible : le 31 mars 2013. Responsabilité : directeur général, Direction stratégique intersectorielle, Direction générale des sciences et de la technologie)

4.0 Conclusions et Recommandations

4.1 Conclusions

Le Canada s'est engagé sur le plan national et international à rendre compte de l'incidence des pratiques agricoles sur l'environnement. L'agriculture interagit avec l'environnement et, par conséquent, il importe que le secteur agricole dispose d'outils pour suivre les résultats de ses politiques et programmes agroenvironnementaux.

Les objectifs des programmes de mesure et de compte rendu de la performance d'AAC sont conformes aux résultats stratégiques d'AAC et aux priorités du gouvernement fédéral liées aux rapports sur la santé de l'environnement. Comme le gouvernement fédéral appuie depuis longtemps la production de rapports environnementaux, AAC a intégré la surveillance agroenvironnementale et l'établissement de rapports connexes dans son cadre stratégique Cultivons l'avenir

L'accent accru mis sur les approches adaptées au milieu et, par conséquent, la nécessité d'obtenir des données sur le rendement à une échelle plus précise obligent AAC à réévaluer son rôle de surveillance agroenvironnementale et d'établissement de rapports. Il est impératif d'accroître la participation des provinces aux programmes SNCVCG et PNARSA, car elles ont des responsabilités importantes en matière d'agriculture et d'environnement.

Les faibles mesures du rendement limitent la capacité de démontrer l'atteinte des résultats pour les programmes PNARSA et SNCVCG. À l'avenir, pour les programmes de Cultivons l'avenir 2, AAC élaborera des mesures du rendement appropriées pour les dépenses de programmes nouvelles et directes, y compris les programmes continus de subventions et de contributions.

Le PNARSA informe les décideurs des conditions et des tendances en ce qui concerne d'importantes questions agroenvironnementales. Il ressort tant des entrevues que du sondage que les produits du PNARSA servent principalement d'outils de référence aux fins de planification ou de communication.

Les IAE doivent fournir une analyse à une échelle plus détaillée, allant au-delà des rapports sur les conditions et les tendances générales, de manière à faciliter l'analyse des questions à l'appui de l'évaluation et de l'élaboration des politiques et des programmes. Cette analyse détaillée s'avère particulièrement importante pour les gouvernements provinciaux, étant donné que les rapports nationaux ne suffisent pas à éclairer les processus politiques provinciaux.

Le SNCVCG fait des progrès quant à l'atteinte des résultats et au respect des exigences énoncées dans le PE conclu avec EC. Cependant, les pressions qu'exercent sur le programme SNCVCG les besoins en matière d'analyse interne et de rapports ont entraîné la réévaluation des priorités de collaboration d'AAC avec EC.

L'absence d'un système de suivi du temps consacré par les scientifiques d'AAC à des activités associées à divers programmes complique l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des programmes SNCVCG et PNARSA. Il faut tenter de faire le suivi du temps consacré par les scientifiques d'AAC à diverses activités, de manière à faciliter l'évaluation de l'efficacité et de l'économie des programmes.

4.2 Recommandations

L'évaluation se traduit par les trois recommandations ci-après.

1. La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1^{er} juillet 2012) devrait collaborer avec les provinces et les territoires pour trouver des approches afin d'élaborer des indicateurs agroenvironnementaux et de produire des rapports sur ceux-ci qui répondent aux besoins des politiques et des programmes agroenvironnementaux tant fédéraux que provinciaux.
2. La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1^{er} juillet 2012) devrait revoir le rôle d'AAC en ce qui a trait aux rapports sur les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans le secteur agricole, afin de faire en sorte qu'il s'inscrive dans le mandat et les priorités du gouvernement du Canada.
3. La Direction générale des services agroenvironnementaux, en consultation avec la Direction générale de la recherche (la nouvelle Direction générale des sciences et de la technologie à compter du 1^{er} juillet 2012) devrait élaborer un système de suivi pour cerner, de manière approximative, l'effort relatif investi par les scientifiques dans des activités associées aux divers programmes desquels ils reçoivent du financement.

Annexe A : Liste des indicateurs du PNARSA

Liste des indicateurs dont on rend compte à l'échelle nationale :

1. Émissions de gaz à effet de serre
2. Émissions de particules
3. Émissions d'ammoniac d'origine agricole
4. Indicateur du risque de contamination de l'eau par l'azote (IRCE-N) :
 - a. cet indicateur est soutenu par l'indicateur d'azote résiduel dans le sol.
5. Indicateur du risque de contamination de l'eau par le phosphore (IRCE-P)
6. Indicateur du risque de contamination de l'eau par les pesticides (IRCE-Pest)
7. Indicateur du risque de contamination de l'eau par les coliformes (IRCE-Col)
8. Couverture du sol
9. Matière organique du sol
10. Contamination du sol par les éléments traces
11. Érosion intégrée du sol, comportant trois sous-indicateurs;
 - a. risque d'érosion hydrique;
 - b. risque d'érosion par le travail du sol;
 - c. risque d'érosion éolienne (uniquement dans les prairies).
12. Capacité d'habitat faunique des terres agricoles
13. Utilisation d'énergie et émissions de gaz à effet de serre dans l'industrie des aliments et des boissons
14. Utilisation de l'eau dans l'industrie des aliments et des boissons
15. Utilisation des emballages dans l'industrie des aliments et des boissons
16. Indicateur de la salinité du sol (pour les prairies seulement, puisque le problème de salinité ne touche pas les autres régions)

Dans le cadre de Cultivons l'avenir, cinq indicateurs sont en cours d'élaboration

1. Émissions d'odeurs d'origine agricole (devrait être prêt pour le prochain rapport)
2. Risque de dégradation des terres (devrait être prêt pour le prochain rapport)
3. Indicateur intégré de la qualité de l'eau (ne sera pas prêt pour le prochain rapport)
4. Santé des zones riveraines (sera peut-être prêt pour le prochain rapport, mais probablement pas à l'échelle nationale)
5. Agroforesterie (sera peut-être prêt pour le prochain rapport, mais probablement pas à l'échelle nationale)

Annexe B : Ouvrages cités

BOAG, Gemma (2011), *Place-Based Approaches for Agri-Environmental Policy in Canada*, préparé par la Division des politiques et de la recherche de la DGSA.

OCDE (2008), *Using Agri-environmental Indicators for Policy Analysis*, OECD Publishing, tiré de http://www.iisd.org/pdf/2006/measure_use_indicators.pdf, avril 2012.