

RAPPORT

DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

POUR L'ANNÉE 2020
2021

Juin 2020

**RAPPORT DU COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

Cette publication
est rédigée par le



Québec

750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal

770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1920
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet

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

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec

Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2020

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-86661-9 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-86662-6 (version PDF)



Québec, juin 2020

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport du commissaire au développement durable* de juin 2020, qui contient cinq chapitres. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice, FCA

TABLE DES MATIÈRES

Introduction		1
 Chapitre 1	Observations du commissaire au développement durable	3
 Chapitre 2	Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable – Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2020	22
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 3	Conservation des ressources en eau	76
	<i>Audit de performance</i>	
 Chapitre 4	Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable ...	130
	<i>Vigie</i>	
 Chapitre 5	Application des recommandations du commissaire au développement durable	168
	<i>Suivis d'audits de performance</i>	

INTRODUCTION

En 2006, le législateur a institué la fonction de commissaire au développement durable. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le commissaire a la responsabilité de préparer annuellement un rapport dans lequel il fait part :

- de ses constats et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- de tout sujet qui découle de ses travaux d'audit en matière de développement durable.

Le chapitre 1 de ce rapport présente notamment les observations du commissaire sur le plan d'action qu'il compte mettre en œuvre pour accroître son impact sur l'administration publique, de même que sur les travaux concernant le Fonds vert. Le chapitre 2, quant à lui, traite de l'utilisation de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité pour une économie verte et responsable. Pour sa part, le chapitre 3 porte sur la conservation des ressources en eau. Le quatrième chapitre concerne la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable. Enfin, dans le cinquième et dernier chapitre, le commissaire présente les résultats de l'application de ses recommandations.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

TABLE DES MATIÈRES

Modes d'intervention du commissaire au développement durable : plan d'action pour accroître son impact sur l'administration publique.	5
Travaux de notre organisation sur le Fonds vert	10
Observations du commissaire au développement durable dans les rapports d'audit de performance.	13
Contenu du présent tome	15
Renseignements additionnels.	17

MODES D'INTERVENTION DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE : PLAN D'ACTION POUR ACCROÎTRE SON IMPACT SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Mise en contexte

1 Au printemps 2019, le Vérificateur général s'est doté d'un nouveau plan stratégique pour la période 2019-2023. L'organisation a alors choisi de mettre davantage l'accent sur le développement durable à travers un axe d'intervention intitulé « Des interventions porteuses de développement durable ». Un des objectifs associés à cet axe s'énonce ainsi :

- accroître l'impact du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique.

2 Pour atteindre cet objectif, le plan stratégique prévoit l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action portant sur les modes d'intervention du commissaire au développement durable. Ce plan d'action a été adopté par le comité de direction le 19 mars dernier. La présente section vise à exposer la démarche qui a mené à l'élaboration de ce plan ainsi que les actions qui ont été choisies.

Démarche d'élaboration du plan d'action

3 La démarche pour l'élaboration du plan d'action s'est articulée en quatre étapes :

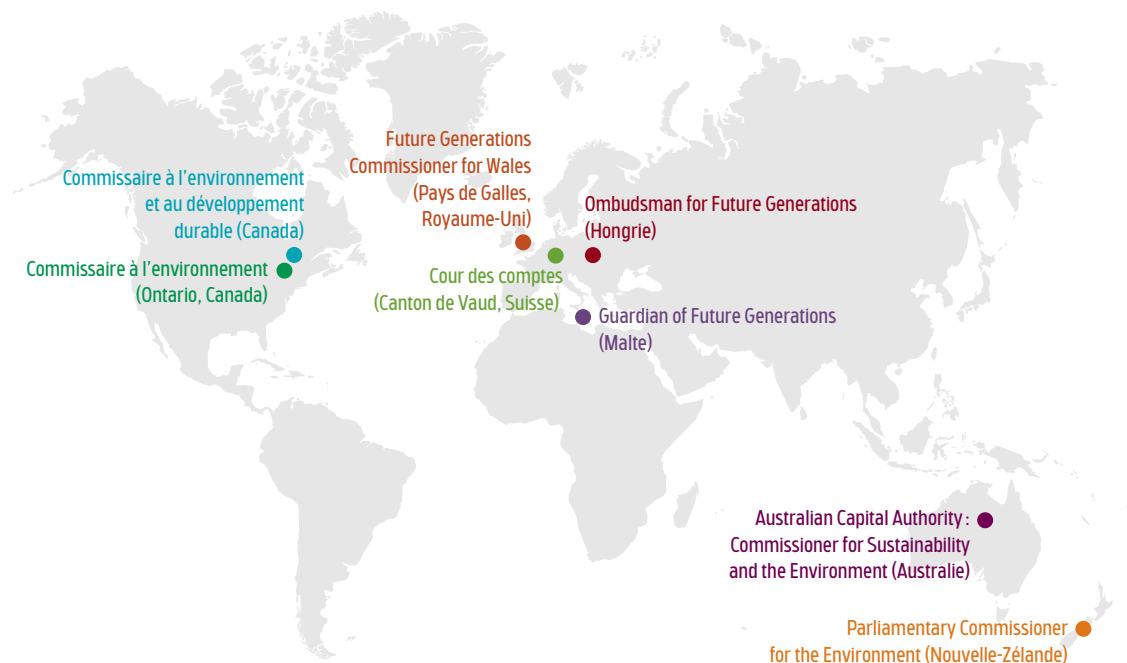
- balisage des modes d'intervention de commissaires au développement durable, ou leur équivalent, à travers le monde ;
- consultations à l'interne (auprès de la haute direction du Vérificateur général principalement) et à l'externe (auprès d'intervenants au fait des responsabilités et des travaux du commissaire au développement durable) ;
- identification de différentes options d'amélioration ayant émergé du balisage et des consultations, et évaluation de ces options en fonction de critères ;
- détermination des actions à mettre en œuvre.

4 Les prochaines lignes présentent ces quatre étapes plus en détail.

Balises des modes d'intervention

5 Le balisage a permis de comparer huit organisations¹ de l'extérieur du Québec (figure 1).

FIGURE 1 Organisations ayant fait l'objet du balisage



6 Voici les faits saillants de ce balisage concernant d'une part la gouvernance et d'autre part les rôles, responsabilités et activités des organisations.



Points communs à noter

Gouvernance

Toutes les organisations :

- disposent d'une indépendance leur permettant de déterminer l'objet de leurs enquêtes, audits ou études, le cas échéant ;
- sont de petite taille (35 employés au maximum) ;
- sont dirigées, pour la plupart, par un individu nommé pour une période d'au moins 5 ans.

Rôles, responsabilités et activités

Toutes les organisations, sauf celle du Pays de Galles, réalisent des activités d'audit ou d'enquête.

Deux organisations (Nouvelle-Zélande et Pays de Galles) ont un rôle-conseil auprès de différentes instances.

Trois organisations (Ontario, Canada et Australie) se penchent sur des plaintes ou des pétitions de nature environnementale.

Deux organisations (Australie et Pays de Galles) produisent un rapport périodique de plus grande envergure¹.

1. Le commissaire australien publie un rapport sur l'état de l'environnement tous les quatre ans. Le commissaire du Pays de Galles publie un rapport un an avant chaque élection, contenant son évaluation des améliorations que les organismes publics devraient apporter pour atteindre les sept « objectifs de bien-être » (*well-being goals*) que s'est donné le gouvernement.

1. Plusieurs de ces organisations sont membres du Network of Institutions for Future Generations. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive.



Éléments intéressants

Gouvernance

Seules deux organisations (Malte et Australie) relèvent d'un ministère, alors que la majorité relève d'un Parlement.

Seules les organisations du Canada (Ontario et Canada) sont intégrées à l'organisation du Vérificateur général.

La Cour des comptes du Canton de Vaud n'a pas d'unité administrative consacrée uniquement au développement durable, mais intègre plutôt la notion de durabilité dans ses audits de performance ou des audits portant sur la durabilité.

Deux organisations (Malte et Canton de Vaud) sont chapeautées par un comité doté d'un président.

Deux organisations (Canton de Vaud et Hongrie) ont des dirigeants élus directement par un Parlement.

Rôles, responsabilités et activités

Le Future Generations Commissioner du Pays de Galles a notamment comme rôle et responsabilité d'encourager les organisations publiques à prendre en considération l'impact à long terme de leurs actions. Pour ce faire, il peut les conseiller et les assister, et il a développé des outils à cet effet.

La Cour des comptes du Canton de Vaud a introduit le principe de durabilité en complément des « 3E » (économie, efficacité et efficacité). Celui-ci vise à concilier équitablement trois aspects centraux, dans le but de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs, soit :

- la responsabilité écologique ;
- l'efficacité économique ;
- la solidarité sociale.

L'Ombudsman for Future Generations de Hongrie est doté de pouvoirs importants lui permettant notamment d'intervenir dans les procès administratifs concernant la protection de l'environnement et de proposer l'adoption (ou l'amendement) de lois touchant les générations futures.

7 Au terme de cet exercice de balisage, quelques pistes m'ont semblé mériter plus ample réflexion pour accroître l'impact du commissaire au développement durable, et elles ont été reprises dans la consultation qui a suivi.

Consultations à l'interne et à l'externe

8 Nous avons mené des consultations à l'interne et à l'externe à partir d'un **questionnaire** proposant 14 options pour accroître l'impact du commissaire. Les répondants devaient indiquer s'ils étaient en accord ou en désaccord avec ces options. Celles-ci sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

9 Pour ce qui est de la consultation réalisée à l'**interne**, nous avons principalement consulté la haute direction du Vérificateur général. À l'**externe**, plus de 80 intervenants ont reçu le questionnaire, notamment les membres du comité directeur de la Commission de l'administration publique, les membres du réseau des officiers en développement durable du gouvernement du Québec (ce réseau compte plus de 50 membres) et des universitaires. Nous avons tenu des rencontres en personne avec les intervenants consultés à l'interne ainsi qu'avec une quinzaine de répondants de l'externe afin de leur permettre d'étoffer leurs réponses et d'enrichir notre réflexion.

Faits saillants des consultations

10 Puisque dans le questionnaire les 14 options ont suscité l'adhésion, j'ai demandé aux personnes rencontrées d'en prioriser quelques-unes. Les options suivantes ont reçu le plus de mentions :

- se concentrer davantage sur les enjeux environnementaux ;
- se concentrer davantage sur les grands acteurs gouvernementaux ;
- être plus présent auprès de l'administration publique québécoise ;
- être plus présent dans l'espace public.

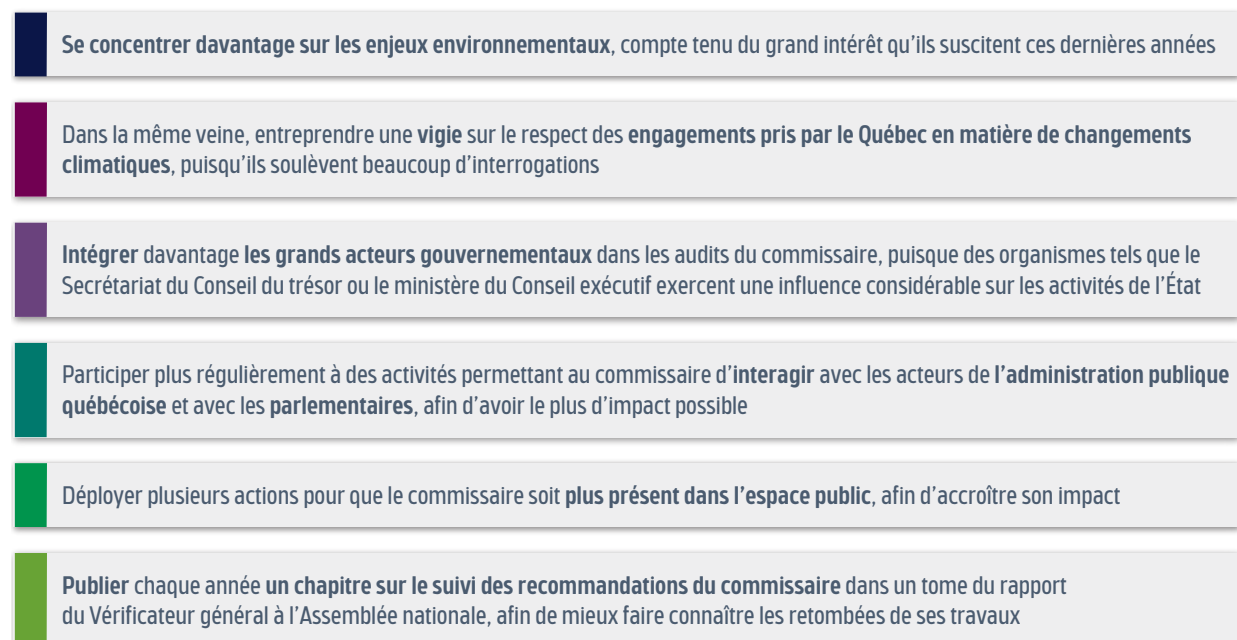
Détermination des actions à mettre en œuvre

11 Le balisage et les consultations n'ayant pas permis d'emblée d'éliminer des options parmi les 14 suggérées dans le questionnaire, des critères ont été retenus pour déterminer lesquelles mettre en œuvre. Parmi ces critères, nous avons notamment retenu la valeur ajoutée de l'option par rapport au coût et l'ampleur de l'appui reçu par l'option lors de la consultation.

Plan d'action sur les modes d'intervention du commissaire

12 Au terme de l'évaluation des options au moyen des critères, six d'entre elles ressortaient du lot, et elles ont été intégrées dans le plan d'action (figure 2).

FIGURE 2 Actions du Plan d'action sur les modes d'intervention du commissaire au développement durable



13 Par ailleurs, il faut garder à l'esprit que le 31 octobre 2019, soit après la parution du Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général, le gouvernement a publié le projet de loi 44, qui prévoit que le commissaire au développement durable devra faire état de ses constats et de ses recommandations ayant trait au Fonds d'électrification et de changements climatiques chaque année². De tels travaux seront évidemment inclus dans le plan d'action si les propositions du projet de loi sont adoptées par les parlementaires.

2. Si les dispositions du projet de loi étaient adoptées telles quelles, le Fonds d'électrification et de changements climatiques remplacerait le Fonds vert, qui serait aboli. Le nouveau fonds serait affecté uniquement au financement de mesures visant la lutte contre les changements climatiques.

TRAVAUX DE NOTRE ORGANISATION SUR LE FONDS VERT

Mise en contexte

14 Nous avons publié en **2014** un **rapport d'audit** sur la gestion du Fonds vert et de l'aide financière qu'il alloue. À la demande de la Commission de l'administration publique, nous avons publié en février **2016** un **suivi** des recommandations que nous avons formulées et de celles de la commission par suite de notre rapport : ce suivi concluait que les progrès accomplis quant à la mise en œuvre des recommandations étaient, en grande partie, insatisfaisants.

15 Au cours du mois de février 2016, le gouvernement annonçait une **réforme en profondeur de la gestion du Fonds vert**, qui comprenait notamment la création du **Conseil de gestion du Fonds vert (CGFV)**.

16 En juin 2016, la commission me demandait de faire une évaluation complète de la mise en œuvre de cette réforme. Nous avons publié un **état de situation** sur le Fonds vert en mai **2019**, dans lequel nous expliquions les motifs pour lesquels nous jugions qu'il n'était pas approprié à ce moment de donner suite à la demande de la commission. Notre position reposait notamment sur le fait qu'il y avait un différend qui persistait entre le CGFV et le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) quant à l'interprétation de dispositions légales relatives à leurs rôles et responsabilités respectifs.

17 La vérificatrice générale mentionnait pour sa part, dans son rapport à l'Assemblée nationale de mai 2019, que des déficiences dans le processus de préparation des états financiers et des documents nécessaires aux travaux d'audit du Fonds vert nuisaient à l'**audit des états financiers du Fonds vert**, obligation annuelle qui lui avait été confiée depuis l'exercice 2017-2018. Ces lacunes ont d'ailleurs amené le Vérificateur général à interrompre ses travaux d'audit financier pour l'exercice 2017-2018 en avril 2019.

18 En juin 2019, l'**Assemblée nationale** adoptait une **motion** exigeant que le CGFV et le MELCC agissent avec toute la transparence nécessaire afin de permettre au commissaire au développement durable de poursuivre son travail d'évaluation complète de la mise en œuvre de la réforme du Fonds vert dès la rentrée parlementaire de l'automne 2019.

19 Les travaux entrepris depuis par notre organisation pour donner suite à la demande de la commission et à la motion de l'Assemblée nationale sont présentés ci-après.

Travaux entrepris depuis juin 2019

20 Les travaux d'**audit des états financiers pour l'exercice 2017-2018 du Fonds vert** ont repris en septembre 2019. Toutefois, en raison des difficultés rencontrées, ils ont de nouveau été suspendus en décembre 2019. En effet, de nombreuses erreurs ont été constatées lors de nos tests sur le poste des dépenses de subventions, lequel est le plus important poste de dépenses du Fonds vert. L'arrêt de nos travaux d'audit a conduit le ministère à revoir la comptabilisation entière de ce poste au cours des mois suivants, ce qui a finalement permis au Vérificateur général de reprendre les travaux à la fin d'avril 2020.

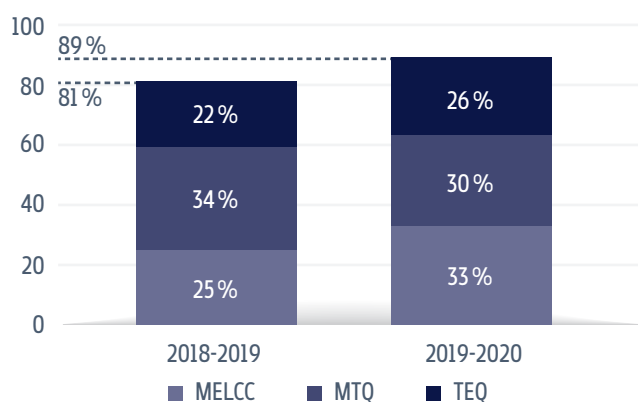
21 En parallèle, le commissaire a annoncé en septembre 2019 au MELCC et au CGFV son intention de procéder à des travaux d'audit de performance sur le Fonds vert. Des **travaux préliminaires** ont été réalisés et nous ont permis de déterminer la portée de l'audit qu'il était possible d'entreprendre compte tenu du contexte.

22 Nous avons commencé des travaux détaillés sur deux axes. Afin de répondre de manière plus précise à la demande de la Commission de l'administration publique, nos analyses seront concentrées sur la période de mise en œuvre de la réforme du Fonds vert, soit à partir du moment où le CGFV a commencé ses activités.

23 Le **premier axe** est la diffusion de l'information. Nous voulons nous assurer que le CGFV et le MELCC diffusent de l'**information de qualité** concernant les activités du Fonds vert, et ce, particulièrement lorsqu'elle est en lien avec le Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. En effet, compte tenu de l'ampleur des montants en jeu et de l'importance stratégique de ce plan d'action, il est primordial que l'information diffusée permette de bien comprendre les activités du Fonds vert. De plus, cette information doit présenter les résultats obtenus par rapport aux objectifs du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, notamment en ce qui a trait aux cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Nous voulons également nous assurer que cette information est fiable, fidèle, compréhensible, comparable et produite en temps opportun.

24 Le **deuxième axe** est la gestion des mesures financées par le Fonds vert. Nous nous intéressons aux activités du CGFV et des trois entités dont les budgets respectifs pour la mise en œuvre de mesures financées par le Fonds vert sont les plus élevés, soit le MELCC, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et Transition énergétique Québec (TEQ). La figure 3 montre la répartition du financement provenant du Fonds vert entre ces entités gouvernementales.

FIGURE 3 Parts des entités auditées dans le budget du Fonds vert



25 Plus précisément, nous cherchons à évaluer si le CGFV, le MELCC, le MTQ et TEQ ont mis en œuvre des **mécanismes** permettant une **gestion rigoureuse** des mesures financées par le Fonds vert. Nous nous attendons à ce que ces mécanismes prévoient l'établissement d'objectifs précis et mesurables, qu'ils assurent l'attribution des sommes provenant du Fonds vert de manière efficace et efficiente, et qu'ils permettent le suivi, l'appréciation des résultats et la reddition de comptes. Il s'agit d'aspects qui ont fait l'objet de nos travaux d'audit de performance sur le Fonds vert en 2014 et pour lesquels d'importantes lacunes avaient été relevées.

Travaux à venir

26 Au cours de prochains mandats, je compte m'attarder à la gouvernance du Fonds vert dès que l'interprétation des dispositions légales relatives aux rôles et aux responsabilités du MELCC et du CGFV sera clarifiée. Toutefois, la gouvernance du Fonds vert pourrait être modifiée à nouveau si le **projet de loi 44** venait à être adopté dans sa forme actuelle.

27 Le Vérificateur général va poursuivre les travaux d'audit des états financiers du Fonds vert pour l'exercice terminé le 31 mars 2018, qu'il a repris depuis avril 2020, et réaliser ensuite l'audit des états financiers de l'exercice terminé le 31 mars 2019.

28 À plus long terme, comme il est mentionné dans le plan d'action sur les modes d'intervention du commissaire au développement durable, nous allons entreprendre une vigie sur le respect des engagements gouvernementaux en matière de changements climatiques.

Projet de loi 44

Le projet de loi 44 prévoit notamment :

- renommer le Fonds vert « Fonds d'électrification et de changements climatiques » pour refléter le recentrage de sa mission ;
- abolir le CGFV et TEQ ;
- ajouter aux responsabilités du commissaire au développement durable celle de faire part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec ce fonds.

OBSERVATIONS DU COMMISSAIRE DANS LES RAPPORTS D'AUDIT DE PERFORMANCE

29 En novembre 2017, une nouvelle démarche a été entreprise au sein de notre organisation pour intégrer davantage les principes de développement durable dans la réalisation des audits de performance. C'est dans ce contexte qu'en 2019-2020, je suis intervenu dans quatre chapitres de deux rapports du Vérificateur général à l'Assemblée nationale, pour offrir une réflexion complémentaire mettant en évidence les enjeux de développement durable associés aux audits suivants :

- Activités du Centre de gestion de l'équipement roulant (novembre 2019) ;
- Bâtiments scolaires : qualité et disponibilité (novembre 2019) ;
- Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse (novembre 2019) ;
- Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier (juin 2020).

30 Dans les prochaines lignes, je reviendrai sur les grands messages que j'ai livrés dans chacun de ces quatre rapports.

31 En ce qui concerne les activités du **Centre de gestion de l'équipement roulant**, j'ai d'abord voulu mettre en évidence les nombreux impacts environnementaux et sociétaux associés au transport routier et présenter une approche et des moyens prometteurs pour atténuer ces impacts. En conclusion, j'ai soulevé la question suivante à l'intention des décideurs : « Compte tenu des ambitieux objectifs gouvernementaux en matière d'environnement, le Centre de gestion de l'équipement roulant ne devrait-il pas faire preuve d'exemplarité et participer plus activement à l'atteinte de ces objectifs ? »

32 Pour ce qui est de la qualité et de la disponibilité des **bâtiments scolaires**, j'ai fait ressortir l'importance de s'attaquer aux défis contemporains, en particulier à ceux liés aux enjeux environnementaux, lors de la rénovation ou de la construction d'écoles. J'ai aussi effectué des travaux complémentaires à ceux de l'équipe d'audit pour voir comment certaines commissions scolaires intègrent le développement durable dans leurs projets d'ajout d'espace et comment le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur les accompagne et les encadre dans leurs démarches.

33 Ces travaux complémentaires ont donné des résultats assez encourageants. Les commissions scolaires que nous avons visitées, comme le ministère, montrent une ouverture aux enjeux de développement durable dans leurs projets d'ajout d'espace. Entre autres choses, ils ont imposé des exigences, et des ressources sont accessibles pour s'y conformer. Certains éléments mériteront toutefois une attention particulière pour que les bâtiments du réseau scolaire fassent l'objet d'une véritable prise en compte du développement durable. Par exemple, les exigences du ministère sont muettes sur certains volets importants en lien avec le développement durable, comme la récupération ou le recyclage des matériaux de construction.

34 Au regard des **interventions des directeurs de la protection de la jeunesse**, ma réflexion a d'abord porté sur une question générale, soit les impacts à court et à long terme de la maltraitance que subissent les enfants, y compris la problématique de la transmission intergénérationnelle de la violence. J'ai aussi relevé les coûts importants associés à la maltraitance. Ces coûts sont tels que, pour diverses autorités de santé publique, comme l'Organisation mondiale de la santé, la prévention de la maltraitance des enfants doit être reconnue comme une priorité. À ce sujet, j'ai donc voulu mettre en évidence différents moyens de prévenir la maltraitance des enfants.

35 Au terme de mes observations, il m'est apparu que plusieurs questions devraient retenir l'attention des décideurs :

- Déploie-t-on suffisamment d'efforts en matière de prévention de la maltraitance ?
- Y a-t-il des approches plus utiles que celles déjà en place qui pourraient être adoptées ?
- Que faire pour que la population et les professionnels comprennent mieux ce qui distingue le directeur de la protection de la jeunesse des autres intervenants du milieu de la jeunesse ?

36 En ce qui a trait au **patrimoine immobilier**, le rapport d'audit a mis en lumière plusieurs déficiences montrant que la sauvegarde et la valorisation de notre patrimoine ne reçoivent pas toute l'attention nécessaire. Pourtant, de nombreuses raisons d'ordre social, économique ou environnemental militent en faveur de cette nécessaire sauvegarde. Dans un premier temps, c'est ce que j'ai fait ressortir. De plus, dans une perspective de développement durable, il convient de s'interroger sur les risques à venir pouvant affecter le patrimoine immobilier. Selon plusieurs intervenants, les changements climatiques pourraient rendre la protection du patrimoine immobilier encore plus difficile, d'où l'importance de s'en préoccuper. C'est le deuxième thème sur lequel a porté ma réflexion.

37 Mes observations m'ont amené à énoncer deux questions méritant d'être retenues par les décideurs :

- Compte tenu de tous les avantages que cela comporte, déploie-t-on suffisamment d'efforts et de ressources pour protéger le patrimoine immobilier du Québec ?
- Les changements climatiques sont-ils adéquatement pris en compte dans les décisions entourant la gestion de ce patrimoine ?

CONTENU DU PRÉSENT TOME

38 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population.

39 Le chapitre 2 présente mon rapport annuel sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Cette année, nous nous concentrons sur l'objectif de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 qui vise une utilisation accrue des instruments économiques que sont l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité. Nous expliquons que le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et les deux comités interministériels chargés de la gouvernance du développement durable n'ont pas mis en place des conditions nécessaires à l'utilisation efficace de ces instruments économiques.

40 Le chapitre 3 porte sur la gestion intégrée des ressources en eau, qui est reconnue depuis près de 20 ans par le gouvernement du Québec comme étant la façon durable de gérer ces ressources indispensables à la vie. Nous montrons que le MELCC et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation n'assurent toujours pas sa mise en œuvre. Les lacunes relevées dans le cadre de nos travaux compromettent la conservation des ressources en eau pour les générations actuelles et futures.

41 Au chapitre 4, nous présentons pour la seconde fois nos observations au regard de la révision en cours de la stratégie gouvernementale de développement durable, laquelle est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Nous rappelons entre autres dans ce rapport dix constats importants relatifs à la révision et à la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable, constats issus de nos travaux antérieurs à propos de l'application de la *Loi sur le développement durable*.

42 Enfin, au chapitre 5, nous dressons le portrait de l'application des recommandations que nous avons formulées lors de nos audits de performance des trois dernières années. Il en ressort notamment que le taux d'application de ces recommandations est de 74 %.



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Options ayant fait l'objet d'une consultation
du commissaire au développement durable

OPTIONS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE CONSULTATION DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les 14 options qui ont fait l'objet d'une consultation du commissaire au développement durable, dans le but d'accroître son impact sur l'administration publique, sont les suivantes :

- 1 Dans ses audits de performance, **se concentrer davantage sur les enjeux environnementaux**. Par exemple, le commissaire pourrait produire au moins deux rapports d'audit par année sur ce thème.
- 2 Dans ses audits de performance, **se concentrer davantage sur les grands acteurs gouvernementaux** dont les décisions ont des impacts importants en termes de développement durable (ministère du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, ministère des Finances, ministère de la Santé et des Services sociaux, ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur, ministère des Transports, etc.).
- 3 **Être plus présent auprès des acteurs gouvernementaux en matière de développement durable** (comités de coordination, réseau des officiers en développement durable, etc.). Par exemple, le commissaire pourrait présenter systématiquement son rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* au Comité interministériel du développement durable.
- 4 **Être plus présent auprès de l'administration publique québécoise**. Par exemple, le commissaire pourrait participer à la formation qui est donnée par l'ENAP à tous les nouveaux cadres de la fonction publique.
- 5 **Être plus présent dans l'espace public**, c'est-à-dire dans les médias, les conférences, les universités, etc. Par exemple, le commissaire pourrait faire parvenir ses rapports à une liste de journalistes spécialisés en développement durable, ou avoir sa page Facebook.
- 6 **Outils les parlementaires pour les soutenir lors de leurs interventions**. Par exemple, concevoir et leur fournir des grilles d'analyse pour des projets de loi, ou publier à leur intention un bulletin faisant état d'initiatives intéressantes en matière de développement durable dans d'autres administrations.
- 7 **Accompagner de manière plus active les parlementaires** dans leurs réflexions sur les enjeux importants en matière de développement durable. Par exemple, lorsqu'il le juge pertinent, le commissaire pourrait déposer un mémoire à toutes les commissions parlementaires étudiant un projet de loi de nature environnementale, qu'il ait été invité ou non à une audition.

- 8 Exercer une vigie quant aux engagements du gouvernement en matière de changements climatiques.** Par exemple, tous les deux ans, le commissaire pourrait se prononcer sur l'état d'avancement du plan d'action pour réduire les émissions québécoises de gaz à effet de serre et sur l'atteinte des cibles que la province a adoptées.
- 9 Exercer une vigie quant à l'atteinte, par le Québec, des objectifs de développement durable de l'ONU.** Par exemple, tous les deux ans, le commissaire pourrait produire un rapport sur le sujet.
- 10 Mieux faire connaître les retombées de ses travaux.** Par exemple, dans le tome du commissaire, il pourrait y avoir un suivi des recommandations faites par le celui-ci (ce suivi est présentement fait pour l'ensemble du Vérificateur général sans section distincte pour le commissaire).
- 11 Publier un nouveau type de rapport de plus grande envergure.** Par exemple, le commissaire pourrait publier, tous les quatre ans, un « État du développement durable au Québec ».
- 12 Se doter d'un comité consultatif externe** pour l'appuyer dans ses prises de position. Par exemple, ce comité pourrait aider le commissaire à bien choisir ses sujets d'audit.
- 13 Comme les municipalités jouent un rôle important en matière d'environnement, réaliser des audits de performance conjoints avec les grandes municipalités³.** Par exemple, le commissaire pourrait réaliser, avec une ou des municipalités, un audit sur la stratégie gouvernementale d'économie d'eau potable.
- 14 S'assurer que le développement durable est pris en compte plus systématiquement** dans les audits de performance du Vérificateur général. Par exemple, le commissaire pourrait s'assurer qu'il y a, dans tous les audits du Vérificateur général qui s'y prêtent, au moins un critère de vérification lié au développement durable.

3. Les municipalités de 100 000 habitants et plus ont l'obligation de nommer un vérificateur général.

CHAPITRE 2

Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable – Application de la *Loi sur le développement durable* : 2020

Audit de performance

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

EN BREF

Le gouvernement reconnaît depuis plusieurs années l'importance d'utiliser des instruments économiques pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable. En lien avec cet objectif, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 vise une utilisation accrue de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité.

Cependant, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et les deux comités interministériels chargés de la gouvernance du développement durable n'ont pas mis en place des conditions nécessaires à l'utilisation efficace de ces instruments économiques; notamment, ils n'ont pas orienté clairement les ministères et organismes vers l'atteinte d'un objectif commun. Actuellement, le recours à l'écofiscalité demeure limité au Québec. De plus, l'octroi de l'aide financière par le biais des programmes normés est rarement lié au respect de conditions environnementales ou à des critères d'écoresponsabilité. Ces programmes représentent pourtant des dépenses annuelles de plusieurs milliards de dollars. Enfin, le MELCC n'est pas en mesure d'évaluer si l'utilisation qui est faite de ces instruments économiques par les ministères et organismes répond à l'objectif gouvernemental.

CONSTATS

1

Le Comité interministériel du développement durable et le Comité directeur de développement durable, ainsi que le MELCC qui préside ces deux comités, n'ont pas orienté les ministères et organismes vers l'atteinte d'un objectif commun en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité.

2

Le recours aux mesures écofiscales reste limité et leur efficacité est rarement évaluée.

3

Des ministères et organismes octroient annuellement des sommes importantes par l'entremise de programmes d'aide financière, mais peu de ces programmes sont assortis de conditions environnementales ou de critères d'écoresponsabilité.

4

Les comités interministériels, ainsi que le MELCC qui les préside, ne sont pas en mesure d'évaluer si l'utilisation faite de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité par les ministères et organismes répond à l'objectif gouvernemental pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire au
développement durable

Josée Bellemare

Directrice d'audit

Francis C. Bergeron

Jean-Philippe Léveillé

Nadia Zenadocchio

SIGLES

CDDD	Comité directeur de développement durable
CIDD	Comité interministériel du développement durable
MEI	Ministère de l'Économie et de l'Innovation
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MFQ	Ministère des Finances
SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor
SPEDE	Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	29
Le Comité interministériel du développement durable et le Comité directeur de développement durable, ainsi que le MELCC qui préside ces deux comités, n'ont pas orienté les ministères et organismes vers l'atteinte d'un objectif commun en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité.	35
Le recours aux mesures écofiscales reste limité et leur efficacité est rarement évaluée.....	43
Des ministères et organismes octroient annuellement des sommes importantes par l'entremise de programmes d'aide financière, mais peu de ces programmes sont assortis de conditions environnementales ou de critères d'écoresponsabilité.....	50
Les comités interministériels, ainsi que le MELCC qui les préside, ne sont pas en mesure d'évaluer si l'utilisation faite de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité par les ministères et organismes répond à l'objectif gouvernemental pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable.....	54
Recommandations.....	60
Commentaires de l'entité auditée.....	61
Renseignements additionnels.....	63

MISE EN CONTEXTE

1 Chaque année, les ministères et organismes gouvernementaux prélèvent et injectent des sommes d'argent importantes dans l'économie québécoise. Ils détiennent ainsi de puissants leviers pour inciter les individus et les entreprises à adopter des comportements qui prennent en compte le développement durable, dont la protection de l'environnement.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Le gouvernement reconnaît depuis de nombreuses années l'importance de l'utilisation d'instruments économiques, comme l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité, pour appuyer la transition de la société québécoise vers une **économie verte et responsable**. Depuis l'adoption de la *Loi sur le développement durable* en 2006, deux stratégies gouvernementales de développement durable ont présenté des objectifs à cet égard.

Économie verte et responsable

Il s'agit d'une économie qui contribue au développement durable en entraînant une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie des ressources.

3 La Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 vise notamment à accroître l'utilisation de mesures d'écofiscalité ainsi que l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux.

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

- 4 Le présent audit avait pour objectifs de déterminer si :
- le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC), en tant que président du Comité interministériel du développement durable (CIDD) et du Comité directeur de développement durable (CDDD), s'assure que des conditions nécessaires pour accroître l'utilisation de mesures d'écofiscalité ainsi que l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères écoresponsables dans les programmes d'aide financière gouvernementaux sont en place ;
 - le MELCC fait un suivi et une reddition de comptes utiles sur l'évolution de l'utilisation de ces mesures et de ces critères par les ministères et organismes pour favoriser l'atteinte de l'objectif de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

5 Nous avons exclu de nos travaux les mesures favorisant le développement de l'investissement responsable ainsi que les achats et les projets d'infrastructures effectués par les ministères et organismes pour leurs propres activités. Pour les mesures d'écoconditionnalité et les critères d'écoresponsabilité, nous avons repris les **programmes d'aide financière normés** ciblés par le MELCC dans ses collectes de données.

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

Programme d'aide financière normé

Il s'agit d'un programme approuvé par le Conseil du trésor ou par le gouvernement, qui doit respecter des règles, notamment quant aux objectifs, aux critères d'admissibilité, aux critères de sélection des bénéficiaires ou des projets, ainsi qu'aux mesures de suivi et d'évaluation des résultats.

Qu'est-ce qu'une mesure d'écofiscalité, une mesure d'écoconditionnalité et un critère d'écoresponsabilité?

Mesure d'écofiscalité

7 L'écofiscalité désigne un ensemble de mesures économiques ayant pour objectif de limiter les atteintes à l'environnement. Elle vise à :

- influencer les comportements des individus et des entreprises ;
- décourager les activités nuisibles ou encourager les activités désirables pour l'environnement et stimuler l'innovation.

8 L'écofiscalité prend appui sur les principes d'utilisateur-payeur, de pollueur-payeur et d'**internalisation des coûts**.

Internalisation des coûts

La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et à leur disposition finale.



9 Selon le gouvernement, une mesure d'écofiscalité peut prendre plusieurs formes. Certaines ne sont pas à proprement parler des mesures fiscales. Différents types de mesures sont présentés ci-après.

Mesure d'écofiscalité	Type de mesure	Exemple en vigueur au Québec
Mesures fiscales	Taxe	Taxe spécifique sur les carburants
	Crédit ou exonération d'impôt et de taxe	Crédit d'impôt remboursable pour la mise aux normes d'installations d'assainissement des eaux usées résidentielles
Autres mesures	Droit et tarif	Droit sur les pneus neufs
	Permis	Permis échangeables pour compenser les émissions de gaz à effet de serre (marché du carbone)
	Consigne	Consignes sur les bouteilles de bière et les contenants de boissons gazeuses
	Amende	Amende et pénalité payables en cas de non-conformité aux lois ou aux règlements, dont à la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>
	Redevance	Redevance exigible sur l'utilisation de l'eau ou pour l'élimination des matières résiduelles

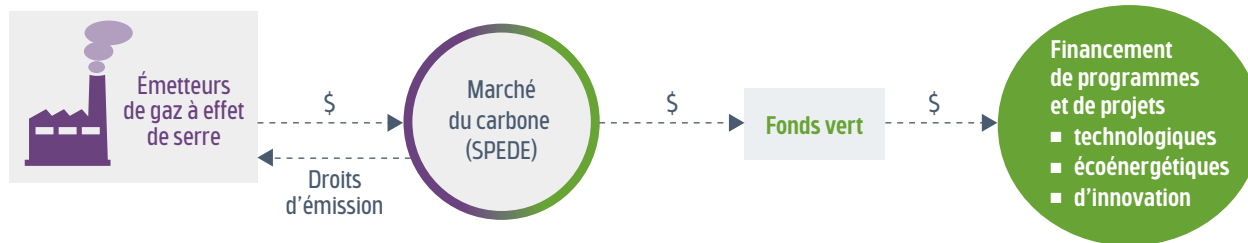
10 Les mesures d'écofiscalité sont le plus souvent utilisées dans les secteurs de l'énergie et de la lutte aux changements climatiques, des transports, de l'eau et de la gestion des déchets.

11 Les revenus qui peuvent découler de ces mesures sont susceptibles d'être utilisés à plusieurs fins. Ils peuvent par exemple servir à réduire l'impôt sur le revenu ou permettre l'investissement dans des programmes favorisant de nouvelles technologies et dans des infrastructures plus écologiques et écoénergétiques, comme l'illustre la figure 1 avec le Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission (SPEDE).

Le Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission

Il s'agit d'un système mis en place par le gouvernement en 2013, dans lequel les entreprises assujetties doivent acheter des droits d'émission de gaz à effet de serre (permis échangeables), dont la quantité est limitée et va en diminuant. Il est connu sous le nom de « marché du carbone ». Les revenus tirés de ce système sont versés au Fonds vert, un fonds qui finance de nombreux programmes et projets.

FIGURE 1 Exemples de retombées économiques d'une mesure d'écofiscalité visant la réduction des gaz à effet de serre



12 Voici des exemples d'effets de différentes mesures d'écofiscalité sur l'utilisation des ressources et sur l'environnement.

Effet	Exemple ¹
Réduction de la consommation de carburants 	Entre 2008 et 2013, l'imposition d'une taxe sur le carbone en Colombie-Britannique a entraîné une diminution de la consommation d'essence par habitant d'environ 7 %. ■ En 2008, la Colombie-Britannique a introduit une taxe sur le carbone touchant les principaux combustibles fossiles, dont l'essence, le diesel, le propane et le gaz naturel. En plus de prévoir une augmentation annuelle de la taxe, la loi prévoyait que les revenus générés par cette taxe devaient correspondre à une réduction équivalente des impôts sur le revenu des particuliers et des entreprises. ■ Entre 2013 et 2018, alors que la taxe a cessé d'augmenter, les effets de cette mesure ont plafonné.
Réduction de la consommation d'eau potable 	En 14 ans, Singapour a réduit d'environ 13 % sa consommation d'eau par habitant, et ce, sans impact indu sur les familles à revenu faible et moyen. ■ Parmi les mesures utilisées, un système de tarification de l'eau en fonction des coûts de traitement et d'approvisionnement a été mis en place. Cette mesure était accompagnée d'un remboursement d'impôt pour les familles à faible revenu.
Réduction du volume de déchets résidentiels et industriels envoyé dans les sites d'enfouissement 	La tarification des déchets solides a permis au Royaume-Uni de réduire de plus de 40 % en cinq ans le volume de déchets industriels et commerciaux enfoui. ■ La tarification faisait partie d'un ensemble de politiques écofiscales adopté dans le but de réduire le volume de déchets envoyé dans les sites d'enfouissement, car l'enfouissement des déchets est une source d'émission de gaz à effet de serre et de pollution de l'air, de l'eau et des sols. Au Québec, la Ville de Beaconsfield a réduit de moitié sa quantité de déchets enfouis par résident. ■ Depuis 2016, la Ville facture les ménages pour la collecte des déchets en fonction du volume. Cette tarification ainsi que l'ensemble des services complémentaires, telle la remise de composteurs domestiques, ont permis dès la première année de diminuer de moitié la quantité de matière enfouie par résident par rapport à 2013.

1. Ces exemples sont tirés de différentes études.

Mesure d'écoconditionnalité

13 Les mesures d'écoconditionnalité visent à :

- rendre l'attribution d'une aide financière gouvernementale conditionnelle au respect d'exigences de nature environnementale (réglementaires ou non);
- assurer une plus grande cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable.

14 Ce type de mesures se matérialise par l'inclusion de conditions environnementales dans les programmes d'aide financière, tel le dépôt d'un **bilan de phosphore**.

Éviter le surplus de phosphore au Québec

L'accès à certains programmes de soutien et de financement du secteur agricole est conditionnel au dépôt annuel d'un bilan de phosphore équilibré. Cette exigence a pour objectif d'éviter qu'un surplus de phosphore dans le sol se retrouve dans les cours d'eau et altère leur qualité, notamment en favorisant la prolifération d'algues bleu-vert.

Écoconditionnalité en Suisse



Depuis 1999, la Suisse effectue des versements aux agriculteurs seulement si les différentes prestations écologiques réglementaires sont satisfaites pour l'ensemble de leur exploitation agricole. Les exigences sont entre autres une sélection et une utilisation ciblées des produits phytosanitaires, et une part appropriée de surface de promotion de la biodiversité. En 2017, les données agroenvironnementales révélaient que :

- 98 % des exploitations respectaient ces exigences ;
- les ventes de produits phytosanitaires avaient diminué de près de 30 % pour les herbicides et d'un peu plus de 17 % pour les régulateurs de croissance¹, depuis 2008 ;
- la surface totale de promotion de la biodiversité avait augmenté de plus de 50 % depuis 1999.

1. Les régulateurs de croissance des plantes sont des produits chimiques utilisés pour modifier la croissance des plantes, notamment à l'égard de la ramification, des pousses, de la floraison, des fruits ainsi que de leur processus de maturation.

Critères d'écoresponsabilité

15 Les critères d'écoresponsabilité visent l'adoption de pratiques qui sont à la fois viables sur le plan économique et responsables sur les plans social et environnemental, de manière à contribuer au développement social et à la prospérité du Québec.

16 Ces critères peuvent prendre la forme d'un critère d'admissibilité à un programme, d'un critère de sélection ou encore d'une bonification de l'aide financière qui permet de favoriser les projets susceptibles d'appuyer la transition vers une économie plus verte et responsable. Par l'inclusion d'un critère d'écoresponsabilité ou d'une bonification dans les programmes d'aide financière, on vise à inciter les bénéficiaires potentiels d'une aide financière à adopter des pratiques écoresponsables.

17 Une bonification de l'aide financière pourrait être accordée si un projet présente notamment des éléments écologiques. Par exemple, un projet de construction qui prévoit le recours à une structure en bois dans un bâtiment pourrait être admissible à cette bonification.

Bonification de l'aide financière

Le programme Réfection et construction des infrastructures municipales, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, intègre une mesure de bonification du taux d'aide financière de 5 % pouvant être accordée à un projet sélectionné lorsque l'infrastructure visée est composée d'une structure principale en bois.

Responsabilités des différents intervenants

18 Les ministères et organismes sont interpellés par la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Leur responsabilité est d'accroître l'utilisation de mesures d'écofiscalité et l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux.

19 La gouvernance quant à la réalisation de cet objectif revient à deux structures interministérielles décisionnelles qui doivent veiller au suivi et à la mise en œuvre de la stratégie, soit le CIDDD et le CDDD. Quant au MELCC, en plus de présider les deux comités, il a un rôle de coordination, d'évaluation et de reddition de comptes à l'égard de la stratégie, ainsi qu'un rôle de soutien et de conseiller auprès de ces comités, des ministères et organismes, et du gouvernement.

20 Les responsabilités des deux comités et du MELCC sont présentées en détail dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le Comité interministériel du développement durable et le Comité directeur de développement durable, ainsi que le MELCC qui préside ces deux comités, n'ont pas orienté les ministères et organismes vers l'atteinte d'un objectif commun en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité.

Qu'avons-nous constaté ?

- 21 Malgré la volonté répétée du gouvernement d'accroître l'utilisation d'instruments économiques comme l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité, les deux comités interministériels, soit le CIDD et le CDDD, ainsi que le MELCC, n'ont pas envoyé de signal clair à l'ensemble des ministères et organismes à cet égard et ne se sont pas assurés que les conditions nécessaires pour y arriver étaient en place.
- 22 La Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 manque de précision quant à l'utilisation souhaitée de ces instruments économiques.
- 23 Le MELCC et le ministère des Finances (MFQ) ne mettent pas pleinement à contribution leur expertise respective en matière d'environnement et de fiscalité afin de favoriser le déploiement de ces instruments économiques. Quant au Secrétariat du Conseil du trésor (SCT), il ne profite pas des moyens dont il dispose pour inciter les ministères et organismes à intégrer davantage de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière.

Pourquoi ce constat est-il important ?

- 24 En l'absence d'un signal clair, les ministères et organismes qui prélèvent et attribuent des sommes d'argent sont peu incités à utiliser l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité, se privant ainsi d'instruments qui ont fait leurs preuves dans plusieurs administrations et dans des secteurs d'activité variés.
- 25 C'est au CIDD et au CDDD que le gouvernement a confié les mandats :
 - de déterminer concrètement les mesures qui favorisent l'intégration du développement durable et de ses principes dans les politiques, les plans et les programmes du gouvernement;
 - d'assurer la convergence, à haut niveau, des interventions en matière de développement durable et de soutenir les actions structurantes.

26 Une concertation et une volonté ferme des membres du CIDD et du CDDD sont essentielles pour assurer l'accroissement de l'utilisation efficace de mesures d'écofiscalité et de l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux offerts aux citoyens, aux entreprises et aux municipalités.

Ce qui appuie notre constat

Volonté d'utiliser l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité

27 L'utilisation accrue d'instruments économiques pour appuyer la transition de la société québécoise vers une économie verte et responsable est souhaitée au Québec. Depuis plus de 10 ans, le gouvernement s'est manifesté à plusieurs reprises sur le sujet.



28 De plus, en 2015, le gouvernement a mandaté la Commission d'examen sur la fiscalité québécoise (commission Godbout) pour étudier la fiscalité québécoise et proposer des pistes de réforme. Cette commission a notamment recommandé que le Québec intègre mieux les principes du développement durable par l'écofiscalité et l'application du principe de l'utilisateur-payeur ou du pollueur-payeur. Cette recommandation a donné lieu à l'un des six chantiers structurants dans lesquels le gouvernement entendait s'investir pour atteindre les objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Manque de précision de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020

29 La *Loi sur le développement durable* précise que la stratégie gouvernementale de développement durable doit exposer les objectifs poursuivis et, afin d'assurer sa mise en œuvre, préciser les rôles et les responsabilités de chacun ou de certains des ministères et des organismes, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne.

30 La Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 présente plusieurs faiblesses dans la présentation de l'objectif et de ce qui est attendu en termes d'accroissement de l'utilisation des instruments économiques. En effet :

- elle n'attribue pas de rôles et de responsabilités précis ni n'établit la contribution attendue des ministères et organismes, dont celles du MELCC, du MFQ et du SCT, outre la responsabilité conjointe d'un chantier sur l'écofiscalité ;
- elle ne présente pas un objectif clair et il n'y a pas de cibles quantifiables en matière d'accroissement de l'utilisation de l'écofiscalité et de l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux ;
- elle n'établit pas précisément quels sont les secteurs d'activité gouvernementaux à prioriser pour l'utilisation de ces instruments économiques ;
- elle oriente peu les ministères et organismes, lesquels agissent sur une base volontaire.

Bonnes pratiques de gestion axée sur les résultats

Les objectifs devraient notamment être spécifiques et mesurables, c'est-à-dire qu'ils devraient permettre de préciser les effets attendus et être dotés de cibles quantifiables.

Gouvernance déficiente du CIDD et du CDDD

31 Les deux comités interministériels sont des acteurs importants pour que le gouvernement puisse faire face, de façon efficace, aux grands enjeux environnementaux. Pour ces enjeux, dont la lutte aux changements climatiques, la gestion de l'eau et celle des déchets, les instruments économiques peuvent être parmi les meilleures mesures à envisager. De plus, différents ministères et organismes peuvent être interpellés pour participer aux stratégies retenues. Une vision globale et commune des hauts dirigeants, membres de ces comités, est donc essentielle.

CIDD peu actif

32 Depuis l'adoption de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, le CIDD a tenu peu de rencontres (une, parfois deux, par année). De plus, des joueurs clés en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité sont peu assidus aux rencontres, dont le MFQ et le SCT, qui ont une vue d'ensemble sur les mesures écofiscales et les programmes d'aide financière en vigueur. Cela ne permet pas au comité d'assurer un suivi régulier et d'apporter des correctifs en temps opportun.

33 Le CIDD est une instance décisionnelle composée de plus de 50 hauts dirigeants des ministères et organismes ou de leurs représentants désignés. Il a notamment comme mandat :

- d'établir les orientations communes et d'orienter la contribution des ministères et organismes en matière de développement durable ;
- de participer à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie gouvernementale de développement durable.

34 Le CIDD a fait peu depuis 2015 pour l'accroissement de l'utilisation de l'écofiscalité et de l'intégration de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière. En effet :

- il ne s'est pas prononcé sur des actions pouvant favoriser le recours à ces instruments économiques et ne s'est pas assuré que les conditions nécessaires pour accroître leur utilisation sont présentes ;
- il a adopté l'indicateur de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 en lien avec l'accroissement de l'utilisation de ces instruments sans avoir le portrait de leur utilisation au départ et sans avoir évalué la pertinence de cet indicateur, lequel a d'ailleurs dû être modifié par la suite (voir le constat 4) ;
- il n'a pas approuvé de façon explicite la modification du livrable du **chantier sur l'écofiscalité** : la stratégie gouvernementale en matière d'écofiscalité prévue a été remplacée par un guide, ce qui constitue un outil beaucoup moins structurant qu'une stratégie.

Chantier sur l'écofiscalité

Pour donner suite aux travaux de la commission Godbout, un groupe de travail composé entre autres de représentants du MELCC, du MFQ et du ministère de l'Économie, de l'Innovation et des Exportations, l'actuel ministère de l'Économie et de l'Innovation (MEI), devait déposer une stratégie gouvernementale en matière d'écofiscalité. Cette stratégie devait présenter la vision du gouvernement, ainsi que les enjeux, les orientations et les objectifs devant guider les ministères et organismes dans la démarche d'intégration des mesures écofiscales au Québec.

CDDD inactif

35 Le CDDD a été créé en 2012 en réponse à une recommandation du commissaire au développement durable, qui soulevait le fait que les ministères et organismes avaient de la difficulté à développer une plus grande collaboration entre eux. Le MELCC s'était alors engagé, lors d'une audience de la Commission de l'administration publique, à créer ce comité exécutif, qui devait permettre de mieux centrer l'action et de faire progresser la coordination et la concertation à haut niveau. Ce comité est composé de sept membres de ministères responsables des grandes missions gouvernementales.

36 Le CDDD est inactif depuis 2014. Il ne s'est donc pas réuni depuis l'adoption de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020, en octobre 2015, ce qui révèle qu'il n'est pas en mesure d'exercer son rôle. Il manque ainsi à plusieurs de ses responsabilités, dont les suivantes :

- définir des actions stratégiques majeures et horizontales ;
- examiner régulièrement les progrès réalisés et veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable découlant des travaux du CIDD.

Implication limitée du MELCC, du MFQ et du SCT

37 La *Loi sur le développement durable* stipule :

- qu'il faut intégrer davantage la recherche d'un développement durable à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, les politiques, les programmes et les actions des ministères et organismes qui lui sont assujettis ;
- que les ministères et organismes doivent prêter leur concours au MELCC en matière de développement durable dans les domaines qui relèvent de leur compétence.

38 Or, le MELCC, le MFQ et le SCT s'impliquent peu dans la sensibilisation et la formation des ministères et organismes sur l'utilisation des instruments économiques, et la mise à jour des différents outils est limitée.

Sensibilisation des ministères et organismes

39 Le MELCC est responsable de la protection de l'environnement au sein du gouvernement et connaît les enjeux. Il répond aux demandes d'information ponctuelles faites par les ministères et organismes à ce sujet. Cependant :

- il n'identifie pas les ministères et organismes pouvant contribuer à réduire les problématiques environnementales par l'utilisation d'instruments économiques ;
- il n'obtient pas l'information qui lui permettrait d'évaluer la pertinence d'intégrer des mesures d'écoconditionnalité ou des critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière en cours d'élaboration ou de révision ;
- il sensibilise peu les ministères et organismes qui offrent des programmes d'aide financière dans lesquels l'ajout de mesures d'écoconditionnalité ou de critères d'écoresponsabilité pourrait être considéré.

40 Le MFQ analyse et approuve des mesures d'écofiscalité soumises par les ministères et organismes en plus d'être responsable de la majorité des mesures en vigueur. Cependant, il se préoccupe peu d'identifier la contribution de l'écofiscalité à des enjeux environnementaux précis et sensibilise peu les autres ministères et organismes, alors qu'il a une vue d'ensemble des finances de l'État et possède une expertise en matière écofiscale.

Rôle-conseil du MFQ

Le MFQ joue un rôle de conseiller en matière financière et économique auprès du ministre des Finances et du gouvernement, ainsi qu'auprès des autres ministères et organismes.

Participation du MFQ à une initiative du ministère des Transports

Le MFQ participe au chantier gouvernemental sur le financement de la mobilité durable dans le cadre de la Politique de mobilité durable 2030. Ce chantier doit réexaminer le modèle actuel de financement des transports en réponse à une diminution anticipée des revenus et en fonction notamment d'objectifs climatiques, dont la réduction des gaz à effet de serre. Pour ce faire, les instruments économiques permettant d'optimiser l'utilisation des infrastructures à l'intention des automobilistes, des usagers du transport en commun, des cyclistes et des piétons sont parmi les options envisagées.

41 Le SCT analyse et recommande au Conseil du trésor l'approbation des programmes d'aide financière élaborés par les ministères et certains organismes. Cependant :

- il ne se préoccupe pas de la présence ou de l'absence de mesures d'écoconditionnalité ou de critères d'écoresponsabilité dans les programmes ;
- il ne fait aucune sensibilisation directe auprès des ministères et organismes afin qu'ils évaluent la pertinence d'intégrer de tels mesures et critères ;
- il n'obtient pas des ministères et organismes la confirmation qu'ils ont évalué la pertinence d'intégrer de tels mesures et critères dans chaque programme déposé pour approbation, alors qu'il pourrait recommander une modification aux directives et bonifier en ce sens le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière*.

Avis du SCT

Le SCT soumet ses avis au Conseil du trésor, qui peut déterminer des orientations ou prendre une directive sur la gestion des ressources humaines, budgétaires ou matérielles dans les ministères et les organismes concernés.

Formation des ministères et organismes

42 Peu de formations sont offertes aux ministères et organismes pour les aider à intégrer l'écofiscalité, l'écoconditionnalité ou l'écoresponsabilité dans leurs pratiques, même si le MELCC avait prévu des formations annuelles sur l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité dans son plan d'action de développement durable 2015-2020.

43 En effet, seules deux formations ont été données depuis 2015 : une présentation sur le financement responsable, en 2017, et une formation sur les divers instruments économiques, en décembre 2019, soit à la fin de la période couverte par la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Adaptation et mise à jour des outils

44 Les outils disponibles ne sont pas à jour ou encore ils sont peu adaptés pour favoriser l'utilisation de l'écofiscalité et l'intégration de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière. En effet :

- le MELCC a produit le *Guide pour un financement responsable* en 2009, cependant ce guide date et n'a pas été mis à jour, bien qu'une révision ait été prévue en 2017 pour :
 - identifier des secteurs d'activité clés et prioritaires pour l'utilisation de critères d'écoresponsabilité,
 - définir des critères d'écoresponsabilité types à intégrer dans les programmes d'aide financière ;
- le MELCC a également produit le *Guide de référence : L'écoconditionnalité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux* en 2015, cependant ce guide n'identifie pas les secteurs d'activité prioritaires pour l'intégration de mesures d'écoconditionnalité dans les programmes d'aide financière ;
- le MELCC, le MFQ et le ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation (l'actuel MEI), en collaboration avec d'autres ministères, ont produit le guide *Le recours à l'écofiscalité, principes d'application* en 2017, cependant :
 - ce guide a été peu diffusé,
 - il présente principalement des concepts théoriques,
 - outre les grands champs d'activité (ex. : aménagement du territoire, conservation de l'environnement, diversité biologique, gestion des ressources), il n'y a aucune priorisation plus détaillée des secteurs visés pour l'utilisation de mesures d'écofiscalité ;
- le SCT a produit le *Guide de rédaction des normes de programmes d'aide financière* en 2018, cependant :
 - il n'y a aucune mention dans ce guide de mesures d'écoconditionnalité ou de critères d'écoresponsabilité à considérer,
 - une seule mention générale indique que le cadre réglementaire doit être respecté, et il est seulement fait référence à la *Loi sur le développement durable* et à la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 dans une note de bas de page.

45 Par ailleurs, certaines initiatives ont été amorcées pour favoriser l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière, mais elles sont demeurées sans suites. En effet :

- dans le cadre de la première stratégie gouvernementale, le SCT prévoyait mettre en œuvre des pratiques visant à appliquer davantage l'écoconditionnalité et la responsabilité sociale (écoresponsabilité) dans les programmes d'aide financière. Il a ensuite abandonné cette action ;
- une rencontre d'échange entre le MELCC et le SCT tenue en 2016, dans le but d'identifier des moyens pour promouvoir l'objectif gouvernemental visant l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière, n'a pas eu de suites.

46 Enfin, le groupe de travail sur le financement responsable, sous la responsabilité du MELCC en collaboration avec le MEI, est inactif depuis plus de deux ans. Ce groupe avait notamment pour mandat de mettre à jour le *Guide pour un financement responsable*, de déterminer des critères types pour les différentes catégories de programmes d'aide financière, ainsi que les outils et les activités de soutien nécessaires à leur déploiement.

CONSTAT 2

Le recours aux mesures écofiscales reste limité et leur efficacité est rarement évaluée.

Qu'avons-nous constaté ?

47 L'utilisation de mesures écofiscales demeure limitée au Québec, alors qu'elles pourraient s'avérer avantageuses. De plus, l'efficacité des mesures d'écofiscalité dans l'atteinte de leurs objectifs environnementaux est peu évaluée et certaines n'ont fait l'objet d'aucun ajustement depuis plusieurs années.

Pourquoi ce constat est-il important ?

48 L'implication des citoyens et des entreprises est requise pour réaliser le virage nécessaire face aux modes de développement non durable.

49 En n'utilisant pas davantage l'écofiscalité, les ministères et organismes se privent d'instruments économiques importants pour susciter des changements de comportements chez les individus et les entreprises afin d'appuyer la transition vers une économie verte et responsable.

50 En l'absence d'une évaluation périodique des bénéfices environnementaux des mesures d'écofiscalité, les ministères et organismes ne sont pas en mesure de déterminer si elles contribuent de façon efficace aux objectifs environnementaux recherchés.

Ce qui appuie notre constat

Potentiel peu exploité

51 Rappelons d'abord que la stratégie gouvernementale en matière d'écofiscalité prévue a été remplacée par un guide, ce qui constitue un outil beaucoup moins structurant qu'une stratégie. De plus, aucun des **plans d'action de développement durable** en vigueur des ministères et organismes ne comporte une action visant l'ajout d'une mesure d'écofiscalité. Pourtant, la *Loi sur le développement durable* demande aux ministères et organismes assujettis de prendre en compte les principes de développement durable dans leurs actions, et ce, depuis 2006. Un tel exercice leur permettrait notamment d'évaluer la pertinence d'accroître l'utilisation des instruments économiques, dont l'écofiscalité.

52 Ainsi, selon les fiches d'information remplies par les ministères et organismes concernant les mesures d'écofiscalité, aucun nouveau ministère ou organisme ne s'est impliqué dans la mise en œuvre des huit mesures d'écofiscalité entrées en vigueur depuis l'adoption de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Ces nouvelles mesures sont toutes sous la responsabilité du MFQ ou du MELCC, en partenariat avec Revenu Québec pour deux d'entre elles et avec la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) pour une d'entre elles. Or, ces ministères et organismes étaient déjà impliqués dans la mise en œuvre des mesures écofiscales avant 2015. Par ailleurs, selon l'information disponible, sur ces huit mesures : deux auraient eu un impact financier marginal en 2019-2020, l'exemption du droit d'immatriculation additionnel applicable aux véhicules de luxe pour les véhicules électriques touche une très faible proportion des véhicules en circulation et le crédit d'impôt RénoVert a été aboli le 31 mars 2019. L'impact potentiel de plusieurs de ces nouvelles mesures sur les problématiques environnementales du Québec paraît donc limité. Les huit nouvelles mesures sont présentées ci-après. La liste des mesures d'écofiscalité en vigueur en 2018-2019 est présentée dans la section des Renseignements additionnels.

Plan d'action de développement durable

Chaque ministère et organisme assujetti à la *Loi sur le développement durable* doit rendre public un plan d'action de développement durable au sein duquel il identifie les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie gouvernementale de développement durable.

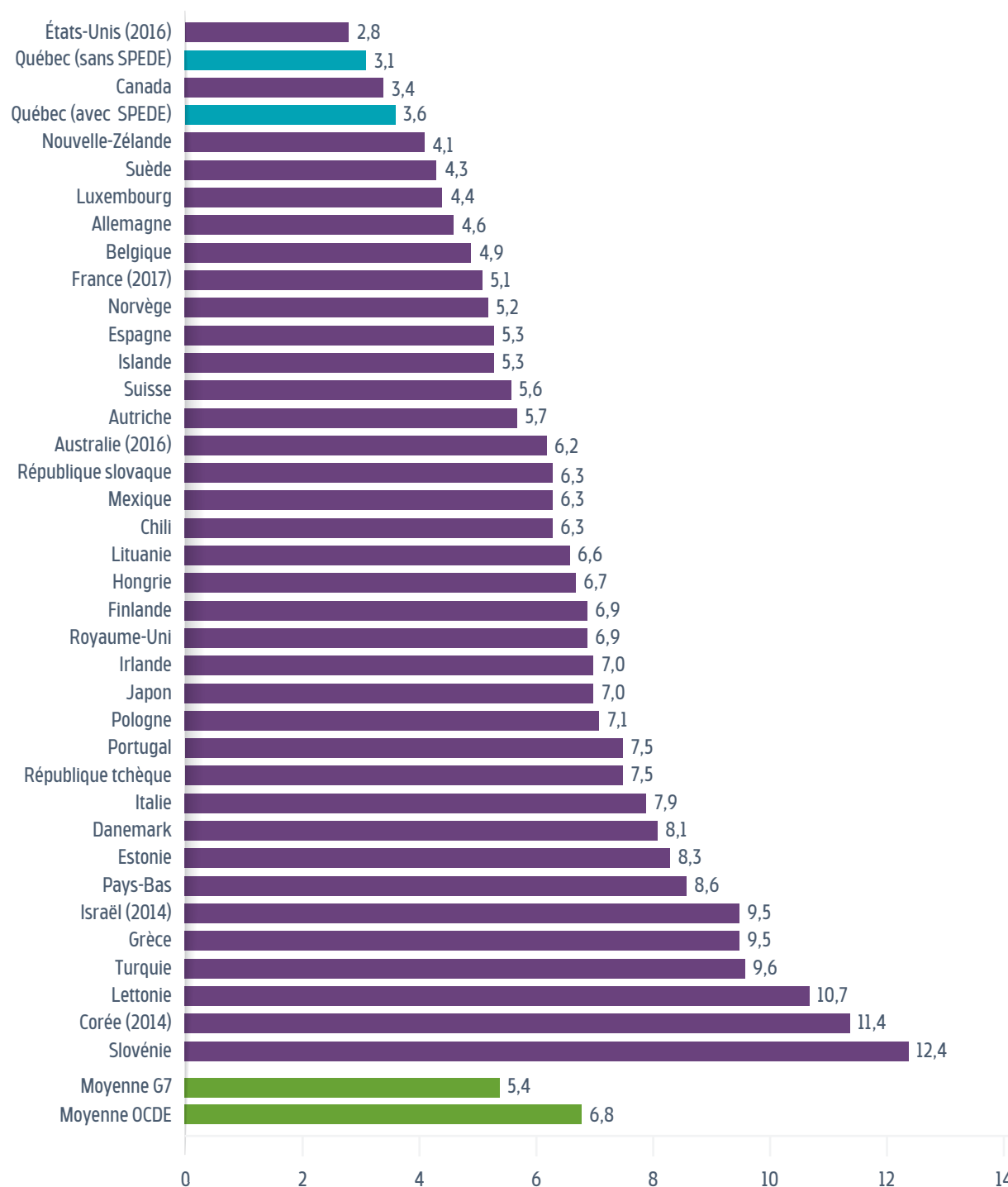
Nouvelle mesure d'écofiscalité	Année d'entrée en vigueur	Impact financier prévu en 2019-2020 (en M\$)	Ministère responsable	Organisme partenaire
Crédit d'impôt RénoVert ¹	2016	42,9	MFQ	Revenu Québec
Crédit d'impôt remboursable pour la production de biodiesel au Québec	2017	0,2	MFQ	
Crédit d'impôt remboursable pour la mise aux normes d'installations d'assainissement des eaux usées résidentielles	2017	14,3	MFQ	Revenu Québec
Contribution financière au Fonds de protection environnementale et du domaine hydrique de l'État	2017	n. d.	MELCC	
Exemption du droit d'immatriculation additionnel applicable aux véhicules de luxe pour les véhicules électriques	2018	n. d.	MFQ	SAAQ
Augmentation à 100 % du taux de la déduction pour amortissement et nouvelle déduction additionnelle comportant un volet visant le matériel désigné de production d'énergie propre ²	2018	n. d.	MFQ	
Crédit d'impôt pour la production d'huile pyrolytique au Québec	2018	0,7	MFQ	
Taux d'amortissement à 100 % pour les véhicules zéro émission ²	2019	n. d.	MFQ	

1. Cette mesure a été abolie le 31 mars 2019.

2. Cette mesure découle d'une harmonisation avec le gouvernement fédéral.

53 De plus, la comparaison du Québec avec plusieurs pays montre que la proportion de ses recettes qui proviennent de mesures d'écofiscalité est faible (figure 2).

FIGURE 2 Recettes provenant des taxes liées à l'environnement en proportion des recettes totales, Québec et pays de l'OCDE, 2018 sauf indication contraire (en pourcentage)



Source : Chaire en fiscalité et en finances publiques de l'Université de Sherbrooke, *Bilan de la fiscalité au Québec*, Édition 2020, janvier 2020.

OCDE Organisation de coopération et de développement économiques

SPEDE Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission

54 Pourtant, le Québec pourrait saisir l'occasion d'implanter des mesures d'écofiscalité ou de réviser celles qui sont en vigueur dans différents secteurs d'activité où des améliorations environnementales sont souhaitées et nécessitent des changements de comportements de la part des individus et des entreprises. D'ailleurs, le gouvernement a déjà identifié différents secteurs dans lesquels l'écofiscalité pourrait être davantage ou mieux exploitée, dont la gestion des ressources naturelles, bioalimentaires et énergétiques, ainsi que l'aménagement durable du territoire. Voici trois exemples.

Consommation des produits pétroliers



La vente de produits pétroliers, dont l'essence, s'est accrue de 10 % entre 2013 et 2018 au Québec.

- Le gouvernement s'est fixé comme cible de réduire de 40 % la consommation de produits pétroliers par rapport à 2013 d'ici 2030.
- Les mesures d'écofiscalité en place, dont le SPEDE et la taxe spécifique sur les carburants, n'ont pas permis d'infléchir la progression de la consommation d'essence, qui a augmenté de 24 % entre 2013 et 2018.

Consommation d'eau des ménages



En 2017, le Québec se situait au quatrième rang des provinces canadiennes les plus grandes consommatrices d'eau potable résidentielle, avec une moyenne de 240 litres par personne par jour, comparé à 184 litres en Ontario et à 220 litres au Canada.

- Montréal est la seule grande région métropolitaine au Canada où la plupart des ménages ne sont pas dotés d'un compteur d'eau.
- La Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2019-2025 a pour objectif de réduire la consommation d'eau résidentielle par personne par jour à la moyenne ontarienne ou canadienne, selon la municipalité. Le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation prévoit que la réduction moyenne s'établira à environ 26 % ou 12 % en 2025.

Enfouissement et incinération de matières résiduelles



Le Québec était la deuxième province canadienne qui enfouissait ou incinérât le plus de matières résiduelles en 2014 par million de dollars de produit intérieur brut.

- Selon RECYC-QUÉBEC, la quantité de matières résiduelles enfouies ou incinérées annuellement par habitant a augmenté de 12 kg entre 2015 et 2018, pour atteindre 697 kg.
- Le Canada est par ailleurs l'un des pays du monde qui produit le plus de matières résiduelles par habitant.

55 Pour ne pas augmenter le fardeau fiscal des contribuables, plusieurs administrations ont choisi de mettre en place un type de réforme fiscale qui consiste à utiliser les recettes tirées de mesures écofiscales pour diminuer diverses taxes et l'impôt sur le revenu.

Réformes fiscales environnementales



Des réformes visant à augmenter les recettes provenant de l'écofiscalité, tout en diminuant certaines taxes générales ou l'impôt sur le revenu des ménages et entreprises, ont notamment été mises en place au Royaume-Uni, en Allemagne, au Danemark, en Finlande et aux Pays-Bas. Différentes sources montrent qu'en plus de réduire la pollution, ce type de réformes fiscales peut encourager la croissance économique, en réduisant certains des effets indésirables de l'impôt sur le revenu, et aussi accroître l'acceptabilité sociale envers les mesures écofiscales.

56 Selon plusieurs études, l'acceptabilité sociale peut également être augmentée par la transparence quant à l'utilisation des recettes tirées de l'écofiscalité et par la communication d'objectifs clairs liés aux mesures mises en place. Or, la consultation de sites Web gouvernementaux révèle que l'information sur la plupart des mesures d'écofiscalité en vigueur qui est rendue publique est peu étoffée.

Évaluation et révision des mesures peu fréquentes

57 Près des deux tiers des mesures d'écofiscalité en vigueur depuis plus de cinq ans n'ont pas fait l'objet d'une révision depuis 2015. Le gouvernement ne peut donc pas déterminer si ces mesures sont toujours adaptées au contexte actuel.

Contribution des automobilistes au transport en commun

La contribution des propriétaires de véhicules de promenade au transport en commun, fixée à 30 dollars par année, n'a pas été revue depuis 1992. Les automobilistes résidant sur le territoire de l'agglomération de Montréal paient toutefois une contribution additionnelle à la Ville de Montréal depuis 2011.

58 Depuis l'adoption de la Stratégie gouvernementale de développement durable, en 2015, peu de mesures d'écofiscalité ont été évaluées en termes d'efficacité pour atteindre leurs objectifs environnementaux. Une telle évaluation, pouvant être faite lors de l'élaboration de la mesure ou de sa révision, est pourtant reconnue comme une bonne pratique. Elle pourrait être utile afin d'améliorer la prise de décision à l'égard des mesures, plus particulièrement de la part du MFQ, lequel est responsable de l'approbation de la majorité des mesures d'écofiscalité au gouvernement.

59 À titre d'exemple, parmi les actions réalisées afin d'améliorer l'efficacité énergétique du parc automobile québécois, des droits d'immatriculation additionnels pour certains véhicules énergivores ont été imposés en 2005 et modifiés en 2016, année où des droits d'acquisition ont aussi été imposés aux propriétaires de ces véhicules. La contribution de cette mesure à l'atteinte de son objectif environnemental n'a cependant fait l'objet d'aucune évaluation.



En 2017, parmi les vingt-cinq pays représentant la majorité des grands marchés de ventes de véhicules personnels, c'est au Canada que la **consommation d'essence** moyenne par kilomètre des véhicules neufs vendus était **la plus élevée**, selon l'Agence internationale de l'énergie. Ceci s'explique par la prédilection des Canadiens pour les gros véhicules. Au Québec, les ventes de camions légers (minifourgonnettes, véhicules utilitaires sport, camions légers et fourgonnettes) représentaient près de **62 % des ventes** de véhicules neufs en 2018.

60 Par ailleurs, moins de 10 % des véhicules en circulation au Québec en 2019 étaient assujettis à ces droits additionnels. Cette proportion a peu évolué depuis 10 ans.



Coûts additionnels maximaux : peu de véhicules touchés

En 2019, le montant maximal combiné des droits additionnels d'acquisition et d'immatriculation pour un véhicule énergivore s'élevait à **601 dollars** au Québec. Il était fixé à **392 dollars** pour l'immatriculation seulement. Ces montants ont été payés pour moins de **1 %** des véhicules assujettis cette année-là.

Mesures mises en place pour améliorer l'efficacité énergétique des véhicules en France et en Norvège et évaluation des effets

Certains pays européens imposent des frais d'acquisition supplémentaires et des droits d'immatriculation plus élevés pour les véhicules énergivores. Les approches sont différentes même si elles visent un objectif semblable.



La France a un système de **bonus-malus** qui vise à favoriser le choix d'un véhicule peu émetteur de dioxyde de carbone (CO₂) et pénalise l'achat des modèles plus polluants avec une taxe variant de 75 à plus de 30 000 dollars. Depuis son instauration en 2008, ce système a contribué à une diminution d'environ le tiers des émissions moyennes (CO₂/km) des voitures neuves.



La Norvège impose des taxes supplémentaires à l'achat de véhicules polluants, en plus de la taxe de vente générale de 25 %. Ces taxes sont notamment basées sur le poids et les émissions de CO₂ du véhicule. Le total de ces taxes peut faire doubler le prix d'achat des véhicules. En contrepartie, les acheteurs de véhicules électriques ne paient aucune de ces taxes. Le gouvernement norvégien estime que cette approche a contribué à une diminution de près de 50 % des émissions moyennes (CO₂/km) des voitures neuves vendues entre 2006 et 2016. De plus, la part de marché des véhicules électriques et hybrides rechargeables vendus a atteint plus de 45 % en 2018, contre moins de 10 % en 2013.

Bonus-malus écologique

Le bonus-malus écologique, aussi appelé éco-bonus ou malus écologique, vise à récompenser (bonus), les acquéreurs de véhicules émettant moins de CO₂, et à pénaliser (malus) ceux qui optent pour les modèles les plus polluants.

CONSTAT 3

Des ministères et organismes octroient annuellement des sommes importantes par l'entremise de programmes d'aide financière, mais peu de ces programmes sont assortis de conditions environnementales ou de critères d'écoresponsabilité.

Qu'avons-nous constaté ?

61 L'octroi de l'aide financière est rarement lié au respect de conditions environnementales. L'écoconditionnalité est appliquée presque exclusivement en agriculture, et de façon limitée.

62 Peu de programmes d'aide financière intègrent des critères d'écoresponsabilité, outre ceux à caractère environnemental.

63 L'intégration de l'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière varie selon le ministère et l'organisme, et les critères retenus sont parfois peu significatifs.

Programme d'aide financière à caractère environnemental

Il s'agit d'un type de financement direct dans lequel la mise en place de pratiques environnementales est l'objectif principal de l'aide allouée. Le programme de traitement des matières organiques par biométhanisation et compostage du MELCC en est un exemple.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 La contribution des citoyens et des entreprises est requise pour atteindre des objectifs de développement durable.

65 Les ministères et organismes disposent d'un levier important, avec la mise en œuvre de **centaines de programmes d'aide financière** et l'octroi de milliards de dollars, pour susciter l'adhésion des citoyens et des entreprises aux pratiques de production et de consommation responsables.

Des opportunités manquées

Un budget estimé à plus de **7,6 milliards** de dollars en 2018-2019 était lié à des centaines de programmes d'aide financière normés autorisés par le Conseil du trésor ou le gouvernement.



66 L'utilisation de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité peut assurer une plus grande cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable.

Ce qui appuie notre constat

Ministères et organismes peu mobilisés

67 Sur 106 ministères et organismes dotés d'un plan d'action de développement durable en vigueur, seulement 5 ont prévu une action visant l'ajout de mesures d'écoconditionnalité ou de critères d'écoresponsabilité dans leurs programmes d'aide financière. Parmi ces actions, une seule était mise en œuvre au 31 mars 2019 selon les rapports annuels de gestion de ces ministères et organismes. La liste de ces actions est présentée dans la section Renseignements additionnels.

68 Pourtant, comme il a été mentionné, la *Loi sur le développement durable* demande aux ministères et organismes assujettis de prendre en compte les principes de développement durable dans leurs actions, et ce, depuis 2006. L'exercice de prise en compte de ces principes leur permettrait notamment d'évaluer la pertinence d'accroître l'utilisation des instruments économiques, dont celle d'intégrer des mesures d'écoconditionnalité ou des critères d'écoresponsabilité dans leurs programmes d'aide financière.

69 De plus, l'une des activités incontournables de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 vise précisément à renforcer la prise en compte des principes de développement durable, notamment dans le processus de révision des programmes gouvernementaux. Force est d'admettre qu'il n'y a toutefois aucune conséquence pour les ministères et organismes qui ne se prêtent pas à l'exercice.

Écoconditionnalité : application limitée

70 Le gouvernement a manifesté depuis plusieurs années sa volonté d'étendre l'écoconditionnalité à d'autres secteurs que l'agriculture. Or, l'intégration de mesures d'écoconditionnalité s'applique encore aujourd'hui presque exclusivement aux programmes d'aide financière liés à l'agriculture. Ainsi, sur les 20 programmes recensés par le MELCC qui comportaient des mesures d'écoconditionnalité en 2018-2019, 15 touchaient le secteur agricole. La liste complète de ces programmes est présentée dans la section des Renseignements additionnels.



« À ce jour, le rythme d'introduction dans les programmes de mesures associées à l'écoconditionnalité est lent. »

— Commissaire au développement durable
(Rapport 2007-2008 sur la production agricole)

71 De plus, l'écoconditionnalité demeure sous-utilisée même en agriculture, et ce, bien qu'il ait été recommandé par la Commission sur l'avenir de l'agriculture et de l'agroalimentaire québécois en 2008 et le Vérificateur général en 2016 d'élargir son application à d'autres problématiques environnementales, telle l'utilisation des pesticides. Par ailleurs, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation s'était engagé dans son plan d'action de développement durable 2015-2020 à mettre en application trois nouvelles mesures d'écoconditionnalité d'ici 2020. Aucune nouvelle mesure n'avait encore été mise en œuvre au 31 mars 2019.

Une mesure d'écoconditionnalité au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

L'octroi d'une aide financière dans le cadre du Programme d'infrastructures municipales d'eau et du Fonds pour l'infrastructure municipale d'eau est conditionnel au dépôt d'un bilan annuel de la Stratégie municipale d'économie d'eau potable.

Écoresponsabilité : intégration difficile

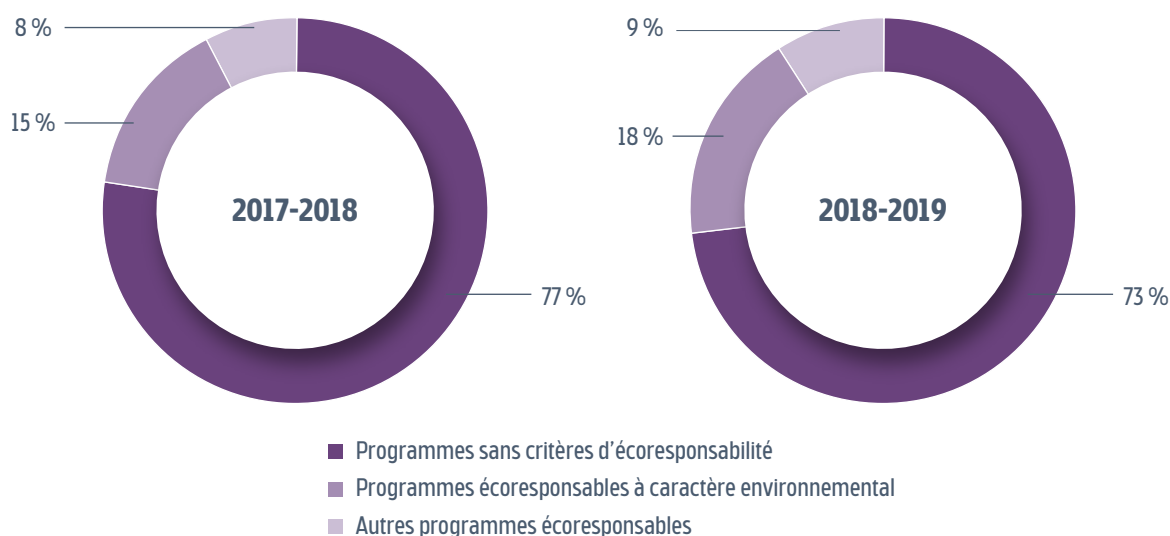
72 Des ministères et organismes qui octroient des sommes importantes par l'entremise de programmes d'aide financière tardent à intégrer des critères d'écoresponsabilité dans leurs programmes et diffusent peu d'information à ce sujet.

73 Ainsi, 56 % (18 sur 32) des ministères et organismes qui ont indiqué gérer des programmes d'aide et qui ont répondu à la collecte de données du MELCC en 2019, ont mentionné qu'aucun ou que seulement une très faible proportion (moins de 10 %) de leurs programmes d'aide financière en vigueur au cours des deux dernières années étaient écoresponsables. L'ensemble des réponses obtenues par le MELCC est présenté dans la section Renseignements additionnels.

74 Certains des ministères et organismes qui ont peu intégré l'écoresponsabilité dans leurs programmes accordent des montants importants par l'entremise de ces programmes. C'est le cas, par exemple, du ministère de l'Économie et de l'Innovation, qui a accordé plus de 329 millions de dollars en 2017-2018, alors qu'il a déclaré qu'aucun de ses programmes n'intégraient de l'écoresponsabilité. Quant au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, qui a accordé près de 146 millions de dollars en 2018-2019, seulement 6 % des programmes qu'il a déclarés comprennent des critères d'écoresponsabilité.

75 Globalement, seulement 23 % des programmes déclarés par les ministères et organismes pour 2017-2018 comprennent des critères d'écoresponsabilité, et ce pourcentage s'élève à 27 % pour 2018-2019. En ne tenant pas compte des programmes à caractère environnemental, qui sont désormais systématiquement considérés comme écoresponsables par le MELCC (voir le constat 4), l'intégration de l'écoresponsabilité paraît encore plus limitée : elle était intégrée dans respectivement 8 % et 9 % des programmes en vigueur pour ces deux années (figure 3).

FIGURE 3 Proportion des programmes d'aide financière normés déclarés par les ministères et organismes comprenant des critères d'écoresponsabilité¹



1. Ces pourcentages ont été arrondis.

76 Par ailleurs, il n'est pas garanti que les critères d'écoresponsabilité intégrés dans les programmes incitent les bénéficiaires de l'aide financière à modifier leurs comportements et que les projets retenus sont les meilleurs pour favoriser l'atteinte des objectifs environnementaux. Cela peut être le cas lorsque le libellé du critère est trop général ou encore que son poids relatif par rapport aux autres critères du programme est faible.

Critères peu discriminants

Des programmes considérés comme écoresponsables mentionnent simplement que les projets financés devront être « respectueux du développement durable » ou permettre une « contribution potentielle au développement durable ». La nature trop générale de ces critères rend difficile la discrimination des projets.

CONSTAT 4

Les comités interministériels, ainsi que le MELCC qui les préside, ne sont pas en mesure d'évaluer si l'utilisation faite de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité par les ministères et organismes répond à l'objectif gouvernemental pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable.

Qu'avons-nous constaté ?

77 Les membres du Comité interministériel du développement durable, soit le CIDD, ne possèdent pas de portrait utile de l'évolution de la mise en place des instruments économiques depuis l'entrée en vigueur de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

78 Le CIDD n'a donc pas l'information nécessaire afin d'intervenir efficacement et en temps opportun pour inciter l'utilisation accrue de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité.

79 Le MELCC a tardé à produire une reddition de comptes sur l'utilisation de ces instruments économiques et n'a pas conseillé le CIDD sur les actions à entreprendre pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable dans le but d'atteindre l'objectif gouvernemental.

Pourquoi ce constat est-il important ?

80 Sans portrait de l'évolution de l'utilisation de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité, il est difficile :

- pour quiconque de dresser un état de situation et d'apprécier les efforts consentis à cet égard ;
- pour le CIDD de prendre des décisions éclairées quant aux actions à entreprendre pour atteindre l'objectif gouvernemental.

Ce qui appuie notre constat

Indicateur de suivi et résultats peu pertinents

81 L'indicateur retenu pour le suivi de l'objectif gouvernemental consiste en une compilation ponctuelle du nombre de mesures d'écofiscalité et du nombre de programmes d'aide financière incluant des mesures d'écoconditionnalité ou des critères d'écoresponsabilité. Aucune cible quantifiable n'est rattachée à cet indicateur.

82 La Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 vise un accroissement de l'utilisation de ces instruments économiques, mais le nombre de mesures ou de critères en vigueur au début de la période couverte par la Stratégie n'est pas connu.

83 Sans connaître le nombre de mesures et de critères au départ et sans cibles quantifiables à atteindre, l'indicateur permet difficilement le suivi de la progression vers l'objectif. De plus, des informations complémentaires utiles afin d'obtenir un portrait précis de la situation ne sont pas présentées aux membres du CIDD, notamment :

- l'évolution de la proportion en nombre et en valeur financière des programmes d'aide financière qui incluent des mesures d'écoconditionnalité ou des critères d'écoresponsabilité ;
- l'impact financier associé aux mesures d'écofiscalité ;
- le niveau de participation des ministères et organismes, et leur contribution réelle à l'égard de l'utilisation de ces instruments économiques ;
- les effets des mesures et des critères inclus dans les programmes d'aide financière, dont leurs bénéfices environnementaux.

84 S'ajoute à cela le fait qu'en 2019, peu avant la fin de la période couverte par la Stratégie, le MELCC a modifié l'indicateur de suivi concernant les programmes d'aide compilés, rendant ainsi impossible la comparaison de la compilation effectuée en 2017 avec celle effectuée en 2019. Les caractéristiques des programmes compilés avant et après les modifications à l'indicateur, qui sont présentées ci-dessous, l'illustrent.

Impossibilité de comparer les résultats des compilations 2017 et 2019



Caractéristiques des programmes compilés en 2017 (avant la modification de l'indicateur)

Le programme d'aide doit avoir été créé ou révisé au cours de l'exercice financier visé.

Pour être considéré comme écoresponsable, il doit inclure trois critères de nature différente (environnementale, sociale et économique).

Caractéristiques des programmes compilés en 2019 (après la modification de l'indicateur)

Le programme d'aide doit être en vigueur au cours de l'exercice financier visé.

Pour être considéré comme écoresponsable, il doit inclure un critère de nature environnementale.

85 Suivant la modification de l'indicateur, le MELCC recense désormais les programmes d'aide financière en vigueur, alors qu'il ne recensait auparavant que les programmes créés ou révisés pendant l'exercice financier.

86 De plus, la nouvelle définition d'un **critère d'écoresponsabilité** retenue par le MELCC s'éloigne de celle contenue dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Elle ne prend plus en compte les aspects sociaux et économiques. Cette modification fait en sorte que les programmes d'aide financière à caractère environnemental sont maintenant automatiquement compilés comme des programmes incluant des critères d'écoresponsabilité, alors qu'ils ne l'étaient pas auparavant s'ils n'incluaient aucun critère de nature sociale et économique.

Critères d'écoresponsabilité selon la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020

Il s'agit de critères qui reposent sur les principes de développement visant le respect de l'environnement, de l'innovation sociale et économique ainsi que des comportements éthiques.

87 Ces changements à l'indicateur de suivi ont contribué à une augmentation marquée du nombre de programmes d'aide financière considérés comme écoresponsables ou écoconditionnels. Les résultats des compilations réalisées par le MELCC qui sont présentés dans le tableau 1 l'illustrent. Toutefois, cette augmentation ne signifie pas forcément un accroissement de l'utilisation de ces instruments économiques.

TABLEAU 1 Programmes d'aide incluant des critères d'écoresponsabilité ou des mesures d'écoconditionnalité

	Créés ou révisés en 2015-2016 et en 2016-2017	En vigueur en 2016-2017	En vigueur en 2017-2018	En vigueur en 2018-2019
Programmes d'aide incluant des critères d'écoresponsabilité de nature environnementale, sociale et économique	18	s. o.	s. o.	s. o.
Programmes d'aide incluant des critères d'écoresponsabilité de nature environnementale – condition minimale	s. o.	s. o.	83	105
Programme d'aide incluant des mesures d'écoconditionnalité	3	s. o.	18	20

88 Une autre faiblesse de l'indicateur de suivi est que le nombre de programmes d'aide financière incluant des mesures d'écoconditionnalité ou des critères d'écoresponsabilité compilés n'est pas mis en relation avec le nombre total de programmes en vigueur. Il pourrait donc y avoir une augmentation du nombre de ces programmes sans que leur proportion ait augmenté pour autant. Selon les données recueillies par le MELCC, il y avait plus de 350 programmes d'aide financière en vigueur en 2017-2018 et en 2018-2019. Toutefois, ce nombre constitue une appréciation sommaire, notamment parce que tous les ministères et organismes n'ont pas participé aux exercices de collecte de données du MELCC lorsqu'ils ont été sollicités et que la notion de programme d'aide financière n'était pas définie dans le formulaire de collecte de données du MELCC.

89 En ce qui a trait à l'écoconditionnalité, l'indicateur de suivi se limite aux programmes d'aide financière normés. Cela exclut donc les autres formes d'aide financière gouvernementale qui pourraient intégrer des mesures d'écoconditionnalité, comme l'accès au crédit. Ces formes d'aide financière sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Collectes de données partielles

90 Les exercices de collecte de données sur les mesures écofiscales et les programmes d'aide financière réalisés en 2017 et en 2019 par le MELCC et le MFQ présentaient des limites et n'ont pas permis d'obtenir des résultats exhaustifs.

Limites des collectes de données du MELCC touchant l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité

Le nombre de ministères et d'organismes auprès desquels les collectes de données sont faites varie grandement :

- 2017 : demande d'information auprès de 37 ministères et organismes ; plus de la moitié d'entre eux n'ont pas répondu ;
- 2019 : demande d'information à plus d'une centaine de ministères et organismes ; une vingtaine n'avaient toujours pas répondu plus de six mois après la demande initiale.

Des programmes incluant des critères d'écoresponsabilité n'ont pas été recensés en 2019, selon nos travaux.

Limites des collectes de données du MFQ touchant l'écofiscalité

Plusieurs types de mesure ne sont pas recensés, bien qu'ils soient considérés comme des mesures d'écofiscalité par le gouvernement, dont les amendes ou pénalités liées à la réglementation environnementale.

Les mesures des organismes gouvernementaux ne sont pas toutes recensées. Le MFQ collecte les données des ministères en leur demandant d'inclure l'information pour les organismes gouvernementaux dont ils ont la responsabilité, mais il n'effectue aucune validation systématique à cet égard et certaines mesures en vigueur n'ont pas été compilées, selon nos travaux.

Par ailleurs, alors que le MFQ avait compilé 19 mesures d'écofiscalité en vigueur en 2016-2017, notre analyse des fiches d'information remplies lors de la collecte de données de 2019 a permis de constater que le nombre réel de mesures en vigueur en 2016-2017 était plutôt de 25.

Données peu utilisées

91 Le MELCC et le MFQ ont recueilli certaines données sur l'impact financier des mesures d'écofiscalité et les montants octroyés par les programmes d'aide financière visés, mais ces données n'ont pas été présentées aux membres du CIDD et n'ont pas servi à bonifier l'indicateur.

Inexactitudes dans la présentation des résultats

92 En plus de la non-exhaustivité du décompte des mesures d'écofiscalité en vigueur en 2016-2017, la présentation des résultats dans le *Recueil des indicateurs de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* comporte également une inexactitude concernant l'**indicateur de suivi des instruments économiques**. Il est mentionné que les mesures d'écofiscalité recensées concernent des mesures créées ou révisées au cours de l'exercice financier visé plutôt que des mesures en vigueur au cours de cet exercice.

Résultats des indicateurs de suivi de la Stratégie

Les résultats des indicateurs, dont celui sur les instruments économiques (écofiscalité, éco-conditionnalité et écoresponsabilité) favorisant la transition vers une économie verte et responsable, sont publiés dans le *Recueil des indicateurs de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* réalisé par l'Institut de la statistique du Québec et le MELCC.

Reddition de comptes au CIDD tardive et peu utile

93 Outre les résultats des exercices de collecte de données de 2017 publiés dans le *Recueil des indicateurs de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020* et ceux de 2019 (non publiés à ce jour), le MELCC doit, quant à lui, périodiquement produire une reddition de comptes sur la mise en œuvre de la Stratégie.

94 Le MELCC a livré tardivement la reddition de comptes de mi-parcours aux membres du CIDD. Prévu initialement pour l'automne 2018, le rapport final a été publié en mars 2020, soit avec plus d'un an de retard. Ce retard est d'autant plus préoccupant qu'il rend inopportun un ajustement des plans d'action de développement durable ou toute autre action structurante si près de la fin de la période couverte par la Stratégie.

95 Ce rapport de mi-parcours est par ailleurs peu utile pour apprécier l'accroissement de l'utilisation de l'écofiscalité et celle de l'intégration de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière. En effet, l'information qu'il contient est peu détaillée et n'est pas en lien avec un nombre de mesures mises en place. Cette information :

- se limite à un recensement global des engagements des ministères et organismes en lien avec leur plan d'action de développement durable publiés dans leur rapport annuel de gestion 2016-2017 ;
- indique, pour l'ensemble des ministères et organismes, le pourcentage total de ces engagements qui sont réalisés ou en voie de l'être ;
- présente des engagements parfois peu précis, tel : « intégrer les principes du développement durable lors de l'analyse des demandes effectuées dans le cadre d'un programme d'aide financière ».

96 Dans ce rapport de mi-parcours, le MELCC ne formule aucune recommandation sur les actions à entreprendre pour encourager l'atteinte de l'objectif gouvernemental. Pourtant, en ce qui concerne l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière, il conclut que les engagements des ministères et organismes restent insuffisants et que des actions doivent être prises pour encourager leur déploiement.

Rôle-conseil du MELCC non assumé

97 Le MELCC a un rôle important de conseiller à jouer auprès des membres du CIDD en tant qu'expert en matière environnementale. En effet, il est au fait des enjeux dans ce domaine et peut mettre à profit son expertise, notamment pour l'évaluation de l'utilisation faite de l'écofiscalité, l'éco-conditionnalité et l'écoresponsabilité par les ministères et organismes afin de répondre à l'objectif gouvernemental.

98 Pourtant, le MELCC n'a pas rempli son **rôle-conseil**.

Lors des rencontres du CIDD, seul un état d'avancement du chantier sur l'écofiscalité et le rapport de mi-parcours de la mise œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 ainsi que les modifications que le MELCC a apportées à l'indicateur de suivi en 2019 ont été présentés. Le MELCC :

- n'a pas été en mesure d'assurer le suivi de la progression vers l'objectif gouvernemental, en raison notamment du manque de clarté de l'objectif, de l'absence de cibles quantifiables et de la pertinence limitée de l'indicateur ;
- n'a pas relevé le fait qu'il n'était pas en mesure de présenter un portrait complet et précis de l'utilisation des instruments économiques et n'en a pas fait part aux membres du CIDD ;
- n'a pas identifié l'ensemble des faiblesses dans les façons de procéder pour répondre à l'objectif gouvernemental qui auraient mérité des ajustements, dont l'absence de précisions sur les rôles et les responsabilités des ministères et organismes ;
- n'a pas initié de discussions sur les actions prioritaires à entreprendre pour accroître l'utilisation des instruments économiques, afin de permettre notamment une évaluation éclairée des instruments en place et l'identification des secteurs d'activités où ils devraient être exploités davantage.

99 Le MELCC a la possibilité d'intervenir auprès des deux comités interministériels, le CIDD et le CDDD, en tant que président de ces comités, lorsque la progression vers l'atteinte d'un objectif gouvernemental n'est pas satisfaisante. Il peut aussi demander que des décisions soient prises afin d'orienter la démarche gouvernementale de développement durable. Le MELCC n'a pourtant pas agi.

100 Ces comités ont un rôle primordial : ils ont été mis en place pour assurer la gouvernance de la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable. En l'absence de collaboration de la part des deux comités ou si ceux-ci ne jouent pas pleinement leurs rôles, le MELCC peut toujours en informer le gouvernement.

Rôle-conseil du MELCC

Le MELCC a pour fonction de conseiller le gouvernement et des tiers, dont les comités interministériels, en matière de développement durable et, à ce titre, de fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale de développement durable.

RECOMMANDATIONS

101 Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 S'assurer, en tant que président du CIDD et du CDDD, que ces comités orientent les ministères et organismes vers un objectif précis en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité, notamment en :
 - identifiant les secteurs où une utilisation accrue de ces instruments économiques est souhaitée ;
 - précisant la contribution attendue des ministères et organismes, incluant celle d'évaluer l'efficacité de leurs mesures en lien avec les objectifs environnementaux lorsque possible ;
 - déterminant les outils à bonifier et l'accompagnement qui devrait être offert aux ministères et organismes afin de favoriser l'utilisation des instruments économiques ;
 - suivant l'utilisation faite des instruments économiques ainsi que leur efficacité.
- 2 Fournir en temps opportun au CIDD et au CDDD de l'information sur l'utilisation par les ministères et organismes de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité, dont un suivi de l'évolution de la mise en œuvre de ces instruments économiques et de leur efficacité, afin de permettre une prise de décision éclairée.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle adhère aux recommandations.

Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques prend acte des recommandations formulées et reconnaît leur pertinence. À l'instar du commissaire au développement durable, le ministère reconnaît le caractère stratégique de l'écofiscalité et de l'inclusion de mesures d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité dans les programmes de soutien financier du gouvernement pour atteindre les objectifs de développement durable que s'est fixés le Québec. Cette approche est d'autant plus importante et intéressante qu'elle permet de multiplier les retombées des investissements gouvernementaux.

« Concernant la première recommandation, le MELCC reconnaît la nécessité de transmettre un signal clair aux ministères et organismes en identifiant notamment les secteurs où une utilisation accrue de ces instruments économiques est souhaitée. Le bâtiment est un exemple. Nous effectuerons donc ce travail dans les limites des responsabilités que nous confère la *Loi sur le développement durable* et de notre expertise, en collaboration avec d'autres ministères. À ce titre, des liens plus étroits devront être établis avec le ministère des Finances du Québec et le Secrétariat du Conseil du trésor afin de bénéficier de leur expertise et de leur rayonnement dans l'administration gouvernementale.

« Par ailleurs, l'un des défis auquel nous serons confrontés est de quantifier de façon précise et systématique les retombées environnementales des mesures adoptées. Il demeure des secteurs où ce type d'évaluation est difficile faute de méthodes de calcul adéquates. Au cours des prochaines années, nous réfléchirons à cette question dans la perspective de faire progresser la recherche dans le domaine de l'économie de l'environnement.

« Concernant la seconde recommandation, le MELCC entend améliorer le mode de suivi de ce dossier avec la collaboration de l'Institut de la statistique du Québec. Il est important que les comités de coordination, le Comité interministériel du développement durable et le Comité directeur de développement durable, qui sont sous ma responsabilité, reçoivent l'information requise en temps opportun puisqu'il revient aux ministères et organismes d'utiliser de manière adéquate et efficace les instruments économiques mis à leur disposition.

« En terminant, je tiens à souligner que le ministère a été précurseur en proposant dès 2008 au gouvernement d'inclure des critères d'écoresponsabilité dans les programmes de soutien financier et d'étendre le concept d'écoconditionnalité au-delà du secteur agricole. Peu de ressources et d'outils étaient alors disponibles. Le contexte est maintenant différent de même que les attentes de la population à l'égard des investissements gouvernementaux.

« Le rapport présenté contient plusieurs propositions pour remédier aux lacunes identifiées. Le ministère s'appuiera sur celles-ci pour élaborer un plan d'action, en collaboration avec ses partenaires. D'ailleurs, des démarches ont déjà été entreprises dans ce sens avec l'Institut de la statistique du Québec notamment. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités du ministère

Mandats des comités interministériels

Mesures d'écofiscalité en vigueur
en 2018-2019 recensées par le MFQ

Intégration prévue de l'écoconditionnalité ou de
l'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière
selon les plans d'action de développement durable

Programmes d'aide comportant une mesure
d'écoconditionnalité en vigueur en 2018-2019
recensés par le MELCC

Ministères et organismes ayant déclaré certains
de leurs programmes d'aide financière
écoresponsables au MELCC

Autres formes d'aide gouvernementale
que les programmes normés pouvant
comprendre des mesures d'écoconditionnalité

OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport du commissaire au développement durable de juin 2020. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

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

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MELCC, en tant que président du CIDD et du CDDD, s'assure que des conditions nécessaires pour accroître l'utilisation de mesures d'écofiscalité ainsi que l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux sont en place pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable.	■ Des objectifs précis donnent le signal clair aux entités sur l'utilisation souhaitée des mesures d'écofiscalité ainsi que sur l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux. ■ Les rôles et responsabilités du MELCC, du MFQ et du SCT en lien avec l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité sont bien définis, et leur expertise respective en matière d'environnement, de fiscalité et de gestion des ressources est mise à contribution pour une mise en œuvre efficace de ces instruments économiques. ■ Un accompagnement des ministères et organismes permet une bonne compréhension de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité, pour une utilisation efficace de ces instruments économiques. ■ De l'information est diffusée sur les mesures d'écofiscalité, les mesures d'écoconditionnalité et les critères d'écoresponsabilité mis en place ainsi que sur leurs effets.
Déterminer si le MELCC, en tant que coordonnateur des travaux à l'égard de la <i>Loi sur le développement durable</i> et de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 et en tant que conseiller du gouvernement en matière de développement durable, suit l'évolution de la mise en place, par les ministères et organismes, de mesures d'écofiscalité et d'écoconditionnalité ainsi que de critères d'écoresponsabilité, et s'il en fait une reddition de comptes utile permettant une réflexion éclairée sur les actions à accomplir pour une utilisation efficace de ces instruments économiques.	■ Le MELCC dresse périodiquement un état de situation des mesures d'écofiscalité et d'écoconditionnalité ainsi que des critères d'écoresponsabilité mis en place par les ministères et organismes. ■ Le MELCC effectue, en temps opportun, notamment au CIDD, une reddition de comptes utile sur l'évolution de la mise en place par les ministères et organismes de mesures d'écofiscalité et d'écoconditionnalité ainsi que de critères d'écoresponsabilité. ■ Le MELCC conseille le gouvernement, au besoin, sur les actions à prendre pour favoriser l'atteinte de l'objectif de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 en matière d'écofiscalité, d'écoconditionnalité et d'écoresponsabilité.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été achevé le 30 avril 2020.

L'audit porte sur l'utilisation de l'écofiscalité, de l'écoconditionnalité et de l'écoresponsabilité pour une économie verte et responsable, et il a été effectué auprès du MELCC. Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCC, du SCT, du MFQ, du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de l'Économie et de l'Innovation, du ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs, du ministère du Tourisme et du ministère des Transports.

De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MELCC et des entités, dont notamment les comptes rendus des réunions du CIDD, les programmes d'aide financière des entités et l'information sur les exercices de collecte de données pour un indicateur de suivi de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020. Enfin, nous avons effectué des comparaisons avec d'autres administrations publiques.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de juillet 2019 à mars 2020. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2015-2016 à 2018-2019 et sur celles menées d'avril 2019 à mars 2020. Toutefois, des analyses ainsi que des lacunes et des constats peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DU MINISTÈRE

Les rôles et responsabilités du MELCC sont notamment définis dans la *Loi sur le développement durable* et la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (devenu le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques). Quant à l'utilisation de mesures d'écofiscalité ainsi qu'à l'intégration de mesures d'écoconditionnalité et de critères d'écoresponsabilité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux afin d'appuyer la transition vers une économie verte et responsable, ainsi qu'à la coordination du MELCC à cet égard, d'autres dispositions sont prévues dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020.

Les principales responsabilités du MELCC sont les suivantes :

- promouvoir le développement durable au sein de l'administration publique et auprès du public en général ;
- coordonner les travaux des différents ministères et organismes concernant la mise en œuvre de la Stratégie gouvernementale de développement durable ;
- coordonner les travaux de réalisation, d'évaluation et de reddition de comptes à l'égard de la *Loi sur le développement durable* et de la Stratégie ;
- conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et, à ce titre, fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la Stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable, et ce, en vue d'assurer l'application de la *Loi sur le développement durable*.

De plus, le MELCC a la responsabilité de présider le CIDDD, qui a été mis en place en 1991. Les délibérations de cette instance décisionnelle visent à orienter la contribution des ministères et des organismes du gouvernement en matière de développement durable. Ce comité doit notamment participer à la mise en œuvre et au suivi de la stratégie gouvernementale de développement durable. Il constitue un lieu d'échange, d'information et de promotion du développement durable. Il comprend plus de 50 membres venant des ministères et organismes.

Enfin, le MELCC a créé et préside le CDDD afin de faire progresser la coordination et la concertation à haut niveau. Ce comité doit exercer un leadership fort de promotion, de développement et de suivi pour une meilleure prise en compte du développement durable. Le CDDD comprend sept membres de ministères responsables des grandes missions gouvernementales.

MANDATS DES COMITÉS INTERMINISTÉRIELS

Comité interministériel du développement durable (CIDD)

Les mandats de ce comité sont les suivants :

- établir des orientations communes pour la poursuite de la démarche gouvernementale de développement durable ;
- participer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable et à son suivi, notamment au développement et à la validation d'indicateurs et à la production et à l'approbation des états d'avancement périodiques ainsi qu'à celles des rapports de mise en œuvre requis par la *Loi sur le développement durable* ;
- déterminer ou suivre des mesures pour favoriser la recherche d'une meilleure harmonisation et la complémentarité des interventions menées au sein de l'administration publique, dont la mise en œuvre de six chantiers gouvernementaux, afin de créer une convergence à un haut niveau pour atteindre les cibles gouvernementales fixées ;
- déterminer des mesures pour favoriser l'intégration du développement durable et de ses principes dans les politiques, les plans et les programmes du gouvernement en considérant les contextes administratifs et financiers dans lesquels évoluent les ministères et organismes ;
- informer les membres des nouveaux enjeux qui concernent le développement durable et définir ou soutenir le développement d'actions structurantes d'envergure gouvernementale afin d'agir au besoin au-delà des thèmes véhiculés dans la stratégie gouvernementale de développement durable ;
- contribuer à la promotion de la démarche gouvernementale de développement durable à l'échelle nationale et internationale dans le cadre des interventions gouvernementales ;
- alimenter le Comité directeur de développement durable sur des sujets stratégiques pour lesquels des décisions de haut niveau doivent être prises.

Comité directeur de développement durable (CDDD)

Les mandats de ce comité sont les suivants :

- assurer un leadership de promotion, de développement et de suivi visant la convergence des actions gouvernementales dans l'une ou l'autre des grandes missions de l'État, en prenant assise sur les trois dimensions du développement durable ;
 - définir des actions stratégiques majeures et horizontales qui feront l'objet d'une attention et d'une reddition de comptes prioritaires par le Comité interministériel du développement durable ;
 - examiner régulièrement les progrès réalisés et veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable découlant des travaux du Comité interministériel du développement durable ;
 - accompagner le MELCC, s'il y a lieu, lors d'examen parlementaire de la Commission de l'administration publique portant sur la démarche gouvernementale de développement durable.
-

MESURES D'ÉCOFISCALITÉ EN VIGUEUR EN 2018-2019 RECENSÉES PAR LE MFQ

Mesure d'écofiscalité	Ministère ou organisme responsable	Ministère ou organisme partenaire ¹
Actions accréditatives – déduction de base de 100 % des frais canadiens d'exploration, des frais canadiens de mise en valeur et des frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz	MFQ	Aucun
Augmentation à 100 % du taux de la déduction pour amortissement et nouvelle déduction additionnelle comportant un volet visant le matériel désigné de production d'énergie propre	MFQ	Aucun
Avantages fiscaux associés au don écologique	MELCC	Aucun
Consigne publique et privée sur les bouteilles de bière et contenants de boissons gazeuses	MELCC et RECYC-QUÉBEC	Aucun
Contribution des automobilistes au transport en commun	MFQ	SAAQ, MTQ
Contribution financière au Fonds de protection environnementale et du domaine hydrique de l'État	MELCC	Aucun
Crédit d'impôt pour la production d'éthanol au Québec	MFQ	Aucun
Crédit d'impôt pour la production d'éthanol cellulosique au Québec	MFQ	Aucun
Crédit d'impôt pour la production d'huile pyrolytique au Québec	MFQ	Aucun
Crédit d'impôt relatif à l'impôt payé par une fiducie pour l'environnement	MFQ	Aucun
Crédit d'impôt remboursable pour la mise aux normes d'installations d'assainissement des eaux usées résidentielles	MFQ	Revenu Québec
Crédit d'impôt remboursable pour la production de biodiesel au Québec	MFQ	Aucun
Crédit d'impôt remboursable relatif aux ressources	MFQ	Aucun
Crédit d'impôt RénoVert	MFQ	Revenu Québec
Déduction additionnelle de 100 % dans le calcul du revenu de l'employeur (transport en commun)	MFQ	Aucun
Déduction des contributions à une fiducie pour l'environnement	MFQ	Aucun

1. Les organisations qui n'appartiennent pas au gouvernement ont été exclues.

MTQ Ministère des Transports du Québec

Mesure d'écofiscalité	Ministère ou organisme responsable	Ministère ou organisme partenaire¹
Droits annuels exigibles des titulaires d'une attestation d'assainissement en milieu industriel	MELCC	Aucun
Droit d'immatriculation additionnel et droit d'acquisition à l'égard de véhicules munis de moteurs de forte cylindrée	MFQ	SAAQ
Droit spécifique sur les pneus neufs	MFQ	RECYC-QUÉBEC
Exemption de taxes municipales et scolaires pour les réserves naturelles en milieu privé	MELCC	Aucun
Exemption du droit d'immatriculation additionnel applicable aux véhicules de luxe pour les véhicules électriques	MFQ	SAAQ
Majorations de la taxe spécifique sur les carburants	MFQ	MTQ
Non-imposition des avantages accordés aux employés	MFQ	Aucun
Redevances exigibles sur l'utilisation de l'eau	MELCC	Aucun
Régime de compensation pour les services municipaux fournis en vue d'assurer la récupération et la valorisation de matières résiduelles	MELCC	RECYC-QUÉBEC
Règlement sur la récupération et la valorisation de produits par les entreprises (écofrais)	MELCC	RECYC-QUÉBEC
Règlement sur les redevances exigibles pour l'élimination de matières résiduelles	MELCC	Aucun
Remboursement de la taxe spécifique sur les carburants accordés aux transporteurs en commun	MFQ	Revenu Québec
Remboursement de la taxe spécifique sur les carburants à l'égard du biodiesel	MFQ	MERN, Revenu Québec
Système québécois de plafonnement et d'échange de droits d'émission (marché du carbone)	MELCC	Aucun
Taux d'amortissement à 100 % pour les véhicules zéro émission	MFQ	Aucun
Taxe spécifique sur les carburants	MFQ	MTQ

1. Les organisations qui n'appartiennent pas au gouvernement ont été exclues.

MTQ Ministère des Transports du Québec

MERN Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

INTÉGRATION PRÉVUE DE L'ÉCOCONDITIONNALITÉ OU DE L'ÉCORESPONSABILITÉ DANS LES PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE SELON LES PLANS D'ACTION DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Ministère ou organisme	Action	Cible	Résultat au 31 mars 2019 ¹
Conseil des arts et des lettres du Québec	■ Veiller à la présence de critères liés à l'écoresponsabilité dans le cadre de la révision de programmes	■ 100 % des programmes révisés au cours de la mise en œuvre du plan d'action de développement durable	■ L'écoresponsabilité a été intégrée dans les programmes qui ont fait l'objet d'une révision depuis 2015
La Financière agricole du Québec	■ Intégrer dans les programmes de La Financière agricole, en collaboration avec les ministères concernés, des mesures de conditionnalité afin de favoriser le développement de modèles d'affaires verts et responsables	■ Intégration de deux nouvelles mesures de conditionnalité dans les programmes d'ici mars 2022	■ Aucune nouvelle mesure d'écoconditionnalité
Ministère de la Famille	■ Sous certaines conditions, rendre admissibles des dépenses occasionnées par la prise en compte des notions de développement durable dans les projets financés par le Programme de financement des infrastructures	■ Avoir ajouté des critères d'écoconditionnalité aux règles budgétaires ou administratives du Programme de financement des infrastructures en 2019-2020	■ Sans objet
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	■ Élargir la conditionnalité de l'aide financière aux entreprises pour favoriser l'adoption de bonnes pratiques sur le plan de l'environnement et du bien-être animal	■ Trois nouvelles mesures de conditionnalité mises en application d'ici 2020	■ Aucune nouvelle mesure d'écoconditionnalité
Société d'habitation du Québec	■ Intégrer des principes de développement durable ou des mesures d'écoconditionnalité ou d'écoresponsabilité lors de la création, de la révision et de l'évaluation des programmes	■ 2021 – 100 % des programmes créés, modifiés et évalués ont intégré au moins un principe de développement durable ou des mesures d'écoconditionnalité ou d'écoresponsabilité	■ Sans objet

1. Ces résultats sont tirés des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes.

PROGRAMMES D'AIDE COMPORTANT UNE MESURE D'ÉCOCONDITIONNALITÉ EN VIGUEUR EN 2018-2019 RECENSÉS PAR LE MELCC

Programme d'aide	Ministère ou organisme responsable	Secteur ¹
AccèsLogis Québec	SHQ	Logement
Agri-investissement	FADQ	Agricole
Agri-Québec	FADQ	Agricole
Agri-Québec Plus	FADQ	Agricole
Appui financier à la relève agricole	FADQ	Agricole
Assurance récolte	FADQ	Agricole
Assurance stabilisation des revenus agricoles	FADQ	Agricole
ClimatSol-Plus Volet 1	MELCC	Environnement
ClimatSol-Plus Volet 2	MELCC	Environnement
Initiative ministérielle – Productivité végétale	MAPAQ	Agricole
Plan de soutien aux investissements en agriculture contribuant à l'adaptation des entreprises en matière de bien-être animal et d'efficacité énergétique	MAPAQ	Agricole
Programme d'appui à la compétitivité des abattoirs régionaux	MAPAQ	Agricole
Programme d'appui à la diversification et au développement régional	FADQ	Agricole
Programme d'appui au développement des entreprises agricoles du Québec	FADQ	Agricole
Programme de crédit de taxes foncières agricoles	MAPAQ	Agricole
Programme de financement de l'agriculture	FADQ	Agricole
Programme de soutien au financement des investissements en matière de bien-être animal et d'efficacité énergétique	FADQ	Agricole
Programme d'infrastructures municipales d'eau	MAMH	Infrastructures
Programme d'infrastructures Québec-Municipalités, sous-volet 1.5 pour le renouvellement de conduites	MAMH	Infrastructures
Protection contre la hausse des taux d'intérêt	FADQ	Agricole

1. Les secteurs ont été déterminés par le Vérificateur général.

MINISTÈRES ET ORGANISMES AYANT DÉCLARÉ CERTAINS DE LEURS PROGRAMMES D'AIDE FINANCIÈRE ÉCORESPONSABLES AU MELCC ^{1,2,3}

	2017-2018		2018-2019	
	Nombre de programmes écoresponsables	Proportion de programmes écoresponsables ⁴	Nombre de programmes écoresponsables	Proportion de programmes écoresponsables ⁴
Autorité des marchés financiers	0 sur 1	0 %	0 sur 1	0 %
Fondation de la faune du Québec	9 sur 9	100 %	13 sur 13	100 %
Fonds de recherche du Québec – Nature et technologies, Santé, Société et culture	9 sur 42	21 %	10 sur 49	20 %
Hydro-Québec	8 sur 8	100 %	8 sur 8	100 %
La Financière agricole du Québec	1 sur 12	8 %	1 sur 13	8 %
Ministère de la Famille	1 sur 15	7 %	1 sur 23	4 %
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	7 sur 31	23 %	10 sur 38	26 %
Ministère de la Justice	0 sur 4	0 %	0 sur 4	0 %
Ministère de la Santé et des Services sociaux	0 sur n. d.	0 %	0 sur n. d.	0 %
Ministère de l'Économie et de l'Innovation	0 sur 14	0 %	0 sur 11	0 %
Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	7 sur 32	22 %	9 sur 34	26 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	2 sur 3	67 %	2 sur 3	67 %
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	9 sur 17	53 %	15 sur 17	88 %
Ministère de l'Immigration, de la Francisation et de l'Intégration	4 sur 4	100 %	4 sur 4	100 %
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	1 sur 21	5 %	2 sur 23	9 %
Ministère des Finances	2 sur 2	100 %	3 sur 3	100 %
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	1 sur 17	6 %	1 sur 16	6 %
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	3 sur 5	60 %	3 sur 5	60 %
Ministère des Transports	8 sur 15	53 %	11 sur 20	55 %
Ministère du Conseil exécutif	0 sur 4	0 %	0 sur 4	0 %

4. Ces pourcentages ont été arrondis.

	2017-2018		2018-2019	
	Nombre de programmes écoresponsables	Proportion de programmes écoresponsables ⁴	Nombre de programmes écoresponsables	Proportion de programmes écoresponsables ⁴
Ministère du Tourisme	3 sur 6	50 %	3 sur 8	38 %
Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale	0 sur n. d.	0 %	0 sur n. d.	0 %
Office de la protection du consommateur	0 sur 1	0 %	0 sur 2	0 %
Office de la sécurité du revenu des chasseurs et piégeurs cris	0 sur 1	0 %	0 sur 1	0 %
Office des personnes handicapées du Québec	0 sur 2	0 %	0 sur 2	0 %
Office québécois de la langue française	0 sur 2	0 %	0 sur 2	0 %
RECYC-QUÉBEC	5 sur 5	100 %	6 sur 6	100 %
Régie de l'assurance maladie du Québec	0 sur 64	0 %	0 sur 64	0 %
Retraite Québec	0 sur 1	0 %	0 sur 1	0 %
Société de l'assurance automobile du Québec	0 sur n. d.	0 %	0 sur n. d.	0 %
Société d'habitation du Québec	1 sur 14	7 %	1 sur 17	6 %
Société du Plan Nord	2 sur 2	100 %	2 sur 2	100 %

1. En date du 5 mars 2020, les ministères et organismes suivants n'avaient pas répondu à la demande du MELCC : Autorité des marchés publics, Bureau du coroner, Centre de la francophonie des Amériques, Centre de recherche industrielle du Québec, Commissaire à la déontologie policière, Commission de la qualité de l'environnement Kativik, Commission de l'éthique en science et en technologie, Conseil des arts et des lettres du Québec, Fonds d'aide aux actions collectives, Institut national des mines, Les Offices jeunesse internationaux du Québec, Loto-Québec, ministère de la Culture et des Communications, Régie de l'énergie, Régie des installations olympiques, Société de développement de la Baie-James, Société de développement des entreprises culturelles, Société des alcools du Québec et Transition énergétique Québec.
2. Le Commissaire à la santé et au bien-être était inactif au moment de la collecte de données du MELCC.
3. Les ministères et organismes suivants ont indiqué ne pas gérer de programmes d'aide financière : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Bureau des enquêtes indépendantes, Caisse de dépôt et placement du Québec, Centre de services partagés du Québec, Comité de déontologie policière, Commissaire à la lutte contre la corruption, Commission de la capitale nationale du Québec, Commission de la construction du Québec, Commission de protection du territoire agricole du Québec, Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail, Commission des services juridiques, Commission des transports du Québec, Commission de toponymie du Québec, Commission municipale du Québec, Commission québécoise des libérations conditionnelles, Conseil Cris-Québec sur la foresterie, Conseil de gestion de l'assurance parentale, Conseil de gestion du Fonds vert, Conseil du patrimoine culturel du Québec, Conseil du statut de la femme, Conseil supérieur de la langue française, Conseil supérieur de l'éducation, Conservatoire de musique et d'art dramatique du Québec, Corporation d'Urgences-santé, Curateur public, École nationale de police du Québec, École nationale des pompiers du Québec, Financement-Québec, Héma-Québec, Institut de la statistique du Québec, Institut de tourisme et d'hôtellerie du Québec, Institut national de santé publique du Québec, Institut national d'excellence en santé et en services sociaux, Investissement Québec, ministère de la Sécurité publique, Musée d'art contemporain de Montréal, Musée de la civilisation, Musée national des beaux-arts du Québec, Office des professions du Québec, Régie des alcools, des courses et des jeux, Régie des marchés agricoles et alimentaires du Québec, Régie du bâtiment du Québec, Régie du logement, Revenu Québec, Secrétariat du Conseil du trésor, Société de la Place des Arts de Montréal, Société des établissements de plein air du Québec, Société des traversiers du Québec, Société de télédiffusion du Québec, Société du Centre des congrès de Québec, Société du Grand Théâtre de Québec, Société du Palais des congrès de Montréal, Société du parc industriel et portuaire de Bécancour, Société québécoise des infrastructures, Société québécoise d'information juridique, Société québécoise du cannabis, Sûreté du Québec et Tribunal administratif du travail.
4. Ces pourcentages ont été arrondis.

AUTRES FORMES D'AIDE GOUVERNEMENTALE QUE LES PROGRAMMES NORMÉS POUVANT COMPRENDRE DES MESURES D'ÉCOCONDITIONNALITÉ

L'information ci-dessous est tirée du document *Guide de référence : L'écoconditionnalité dans les programmes d'aide financière gouvernementaux* publié par le MELCC en 2015.

Forme d'aide	Description	Potentiel d'intégration d'une mesure d'écoconditionnalité
Soutien du revenu	Programmes d'aide qui soutiennent systématiquement le revenu des bénéficiaires. Ces paiements gouvernementaux peuvent fluctuer en fonction des valeurs du marché.	Offre des possibilités très intéressantes en raison de la récurrence de l'aide, qui permet d'associer les différentes conditions environnementales aux différents paiements.
Subvention	Aide ponctuelle ou récurrente pour la réalisation d'un projet ou pour le fonctionnement d'une organisation.	Peut, en raison de sa nature ponctuelle, restreindre l'adhésion de la clientèle et ainsi nuire à la réalisation des gains environnementaux.
Accès au crédit	Facilitation, par le gouvernement, de l'obtention de prêts ou de marges de crédit dans divers secteurs (ex. : garantie de prêt).	Offre un levier financier idéal pour l'intégration de conditions environnementales.
Allègement fiscal	Aide financière correspondant aux exemptions de taxes, aux crédits d'impôt et aux autres exemptions.	Assure une légitimité au degré de sévérité des conditions environnementales que le gouvernement pourrait apposer à l'aide.

CHAPITRE 3

Conservation des ressources en eau

Audit de performance

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

EN BREF

Il y a près de 20 ans, le gouvernement du Québec s'est engagé à mettre en place une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), reconnue comme étant la façon durable de gérer ces ressources indispensables à la vie.

Or, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) n'assurent toujours pas sa mise en œuvre. Les lacunes relevées dans le cadre de nos travaux compromettent la conservation des ressources en eau pour les générations actuelles et futures, puisque :

- la gestion des connaissances est inefficace et inefficente pour assurer la GIRE et ne permet pas de dresser un portrait fiable de l'état de ces ressources dans le but de soutenir la prise de décisions des acteurs de l'eau ;
- l'engagement et la collaboration du MELCC et du MAMH ne sont pas assurés, bien qu'ils soient essentiels à la cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants ;
- des actions structurantes doivent être accomplies pour que les problématiques et les enjeux identifiés à l'échelle des bassins versants soient pris en considération dans les outils de planification du territoire du milieu municipal ;
- les parlementaires et les citoyens ne sont pas adéquatement informés des enjeux liés à la mise en œuvre de la GIRE et de ses retombées.

CONSTATS

1

Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau.

2

La cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants n'est pas assurée : entre autres, le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale et, tout comme le MAMH, n'appuie pas pleinement les organismes de bassins versants.

3

Le MELCC et le MAMH n'ont pas accompli les actions structurantes nécessaires pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire.

4

Le MELCC n'évalue pas la gestion intégrée des ressources en eau : les parlementaires et les citoyens ne sont pas informés des enjeux qui y sont liés et de ses retombées.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire
au développement durable

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Moïsette Fortin

Directrice d'audit

Johanie Boucher

Marie-Pier Germain

Julie Grenier

Edith Lecours

Judith Seudjio

SIGLES

GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
MRC	Municipalité régionale de comté
OBV	Organisme de bassin versant

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	83
Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau.....	88
La cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants n'est pas assurée : entre autres, le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale et, tout comme le MAMH, n'appuie pas pleinement les organismes de bassins versants	94
Le MELCC et le MAMH n'ont pas accompli les actions structurantes nécessaires pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire	100
Le MELCC n'évalue pas la gestion intégrée des ressources en eau : les parlementaires et les citoyens ne sont pas informés des enjeux qui y sont liés et de ses retombées.....	105
Recommandations.....	108
Commentaires des entités auditées	110
Renseignements additionnels.....	115

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Indispensables à la vie, les ressources en eau sont utilisées quotidiennement, que ce soit pour l’approvisionnement en eau potable, la production de nourriture ou les activités récréatives. De plus, certaines industries (ex. : alimentaire, touristique) dépendent de ces ressources.



Notre **santé**, notre **sécurité**, notre **mode de vie** et même notre **économie** dépendent de la qualité et de la quantité des ressources en eau.

2 Le Québec possède sur son territoire près de 3,6 millions de plans d'eau douce et des dizaines de milliers de rivières et ruisseaux. Ces ressources peuvent sembler inépuisables, ce qui rend difficile l'émergence d'une prise de conscience sur la nécessité d'en prendre soin, comme l'indique le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) dans l'une de ses publications. Or, plusieurs problématiques entraînent une dégradation des ressources en eau, comme l'eutrophisation accélérée des lacs, les plantes aquatiques exotiques envahissantes ainsi que la pollution dite « diffuse ». Une description de ces problématiques est présentée dans la section Renseignements additionnels.

3 La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, communément appelée la « loi sur l'eau », reconnaît que l'État a la responsabilité de veiller aux intérêts de la nation en ce qui a trait aux ressources en eau. Cette loi-cadre définit les principes généraux encadrant la gestion de ces dernières, principes auxquels l'ensemble des ministères et des organismes doivent adhérer.

4 Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable* a instauré un cadre de gestion pour que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. L'intervention du commissaire au développement durable est donc motivée par les liens qui existent entre la conservation des ressources en eau et certains principes de développement durable, soit la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la prévention ainsi que la précaution.

Ressources en eau

Il s'agit de toutes les eaux accessibles, c'est-à-dire **utiles et disponibles** pour l'être humain, les végétaux qu'il cultive, le bétail qu'il élève et les écosystèmes. Ces ressources **sont limitées** en quantité et en qualité.

Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor du Québec, des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

5 En 2013, nous avons déposé à l'Assemblée nationale un rapport intitulé *Gouvernance de l'eau*, lequel adressait des recommandations au MELCC ainsi qu'au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Nous avons remarqué, au fil des ans, que certaines lacunes énoncées dans ce rapport ne semblaient toujours pas corrigées.

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

6 L'un des objectifs de cet audit était de s'assurer que le MELCC veille à ce que la gestion des ressources en eau s'effectue de façon à les conserver pour les générations actuelles et futures. L'autre objectif était de vérifier si le MAMH s'assure que les enjeux liés aux ressources en eau sont intégrés dans ses interventions et celles du milieu municipal en vue d'un aménagement durable du territoire.

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

Conservation des ressources en eau

Gestion intégrée des ressources en eau

8 Dans le cadre d'une gestion sectorielle, chaque intervenant agit en fonction de son champ de compétences, sans tenir compte des activités des autres intervenants. La gestion des usages, l'autorisation des projets et la réalisation de ces derniers peuvent se faire indépendamment, sans vision globale de leur impact sur les ressources en eau.

9 Pour sa part, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est basée sur la concertation des différents acteurs de l'eau pour assurer une meilleure intégration de leurs multiples intérêts, préoccupations et usages de l'eau dans une perspective de développement durable. Depuis plus de 20 ans, la GIRE est reconnue, notamment par l'Organisation des Nations Unies, comme étant la façon durable et efficace de gérer les ressources en eau. Ce type de gestion devrait conduire à la mise en œuvre de solutions plus efficaces pour prévenir les problématiques ou leur faire face, et, par conséquent, à une amélioration de la santé des cours d'eau, des lacs et des autres plans d'eau, ainsi que des écosystèmes qui leur sont associés. Pour y arriver, des modes d'intervention des divers niveaux (local, régional et national) doivent être adaptés à l'échelle du bassin versant.

Conservation

Il s'agit d'un ensemble de **pratiques comprenant la protection, la restauration et l'utilisation durable** des ressources en eau, et visant la préservation de la biodiversité, le rétablissement d'espèces ou le maintien des services écologiques (ex. : épuration naturelle des eaux) au bénéfice des générations actuelles et futures.

Acteurs de l'eau

Il s'agit de l'**ensemble des individus et des organisations qui présentent un intérêt pour la gestion de l'eau**, soit en raison de leurs responsabilités dans le domaine de l'eau, soit parce que les décisions qui touchent les ressources en eau peuvent avoir une incidence sur leurs activités.

Ils peuvent faire partie de différents milieux : gouvernemental, municipal, économique, environnemental, communautaire, autochtone et agricole.

10 Un bassin versant désigne un territoire sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé « exutoire¹ » (figure 1). Chaque bassin versant peut comporter plusieurs municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC). De même, le territoire des municipalités et des MRC peut couvrir en totalité ou en partie plusieurs bassins versants. La façon dont ces derniers sont occupés (activités humaines) ainsi que leurs caractéristiques naturelles (ex. : type de sol) influencent inévitablement la qualité et la quantité des ressources en eau qui s'y trouvent.

FIGURE 1 Bassin versant



11 En 2009, l'ensemble du Québec méridional a été divisé en 40 zones de gestion intégrée de l'eau pour autant d'organismes de bassins versants (OBV). Chaque zone comprend plusieurs bassins et sous-bassins versants. Les 40 zones sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Organismes de bassins versants

Il s'agit d'organismes **responsables de la concertation des acteurs** présents dans leur zone de gestion en vue de déterminer les **problématiques prioritaires** pour les bassins versants sur leur territoire et de planifier les **actions à mettre en place par les acteurs** pour les enrayer. Ces éléments sont **abordés par chaque organisme dans un plan directeur de l'eau** qui est validé par tous les ministères concernés.

1. Il s'agit soit d'un lac, d'une rivière, d'un fleuve, voire d'un océan, selon l'échelle considérée du bassin versant.

12 Le Québec s'est engagé pour la première fois à mettre en œuvre la GIRE avec la Politique nationale de l'eau en 2002. Depuis, ce mode de gestion a été intégré dans la loi sur l'eau adoptée en 2009. Dans la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, laquelle a succédé à la Politique nationale de l'eau, il est mentionné que le gouvernement du Québec vise notamment à être un chef de file en matière de GIRE. Un historique des principaux événements se rapportant à la GIRE au Québec est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Importance de l'aménagement du territoire sur la conservation des ressources en eau

13 Les enjeux des bassins versants diffèrent en fonction de l'utilisation de leur territoire. Par exemple, le sud du Québec se démarque par la densité de sa population et par la présence de nombreuses activités industrielles, agricoles et de plaisance. Les activités humaines peuvent causer la dégradation et même la perte de milieux humides, de la qualité de l'eau et d'habitats aquatiques, entraînant le déclin de plusieurs espèces. De plus, l'impact sur les ressources en eau est différent si les activités sur le territoire sont davantage axées sur l'agriculture ou la villégiature. À cela s'ajoute l'impact des changements climatiques, notamment l'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des événements météorologiques extrêmes (ex. : inondations). Tous ces éléments montrent l'importance de procéder à un aménagement durable du territoire, que ce soit pour préserver l'abondance et la qualité des ressources en eau, favoriser l'accès aux plans et cours d'eau ou minimiser les risques liés à l'eau pour la population.

14 Le milieu municipal joue un rôle crucial en matière d'aménagement en inscrivant dans ses outils de planification du territoire des mesures destinées, notamment, à prévenir les conflits d'usage du territoire tels que le développement urbain et la conservation des milieux naturels. Cette planification doit minimalement respecter les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, qui traduisent les préoccupations du gouvernement et circonscrivent les problématiques que les MRC et les communautés métropolitaines doivent prendre en compte dans l'exercice de leurs responsabilités. Les outils de planification du territoire permettent entre autres d'intégrer des perspectives liées à l'équilibre environnemental, comme la GIRE.

Outils de planification du territoire

Les outils de planification du territoire auxquels nous référons sont ceux d'instances supra-municipales, soit :

- les plans métropolitains d'aménagement et de développement élaborés par les communautés métropolitaines ;
- les schémas d'aménagement et de développement élaborés par les MRC.

15 Aussi, pour assurer la conservation des ressources en eau, il est essentiel que les acteurs du milieu municipal tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans leurs outils de planification du territoire. D'ailleurs, il est prévu dans la loi sur l'eau que les acteurs du milieu municipal doivent prendre en considération ces plans dans le cadre de leurs responsabilités respectives. De l'information concernant les plans directeurs de l'eau et les outils de planification du territoire, notamment des exemples de leur contenu, est présentée dans la section Renseignements additionnels.

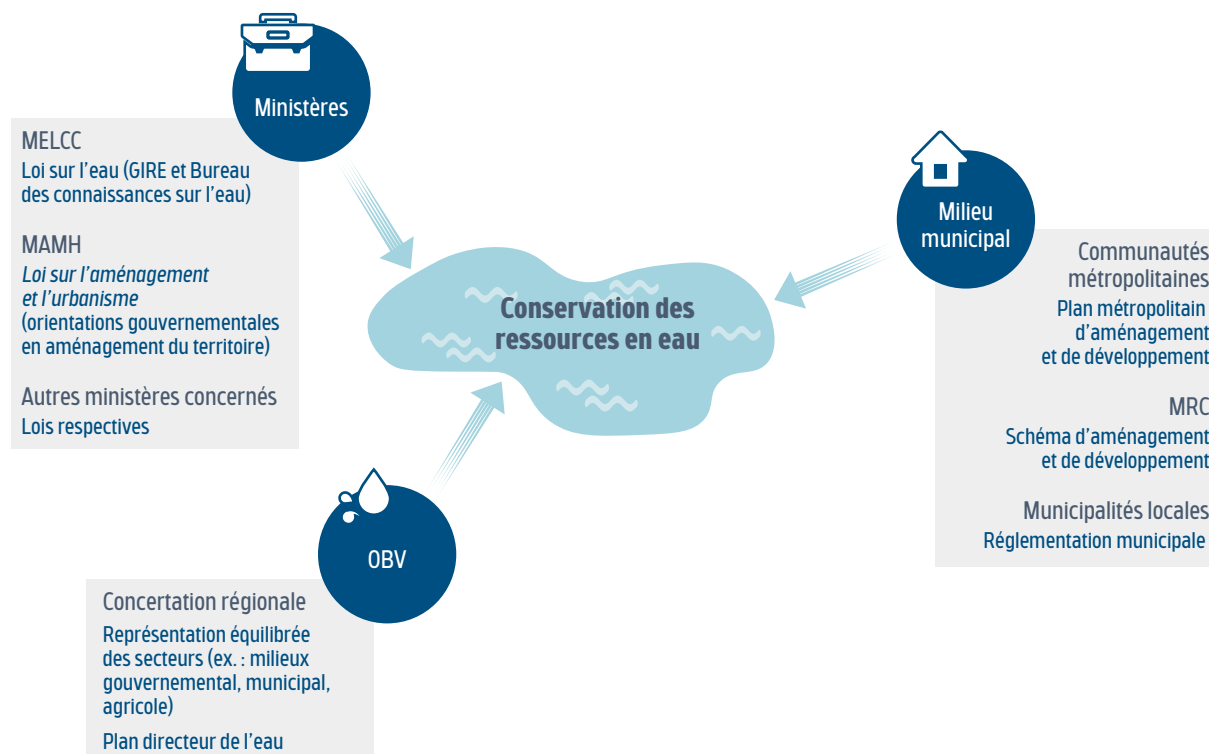
Responsabilités des principaux acteurs

16 Selon sa loi constitutive, le MELCC doit assurer la protection de l'environnement. De plus, il a été désigné pour coordonner l'action gouvernementale en matière de GIRE et doit veiller à ce que celle-ci s'effectue de manière intégrée et concertée dans chacune des 40 zones désignées. Il doit également approuver chaque plan directeur de l'eau et peut s'opposer à toute modification qui lui est apportée. Finalement, il doit soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et rendre compte de l'état des ressources en eau à la population.

17 Conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le MAMH a la responsabilité d'élaborer des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Par ailleurs, il doit aider et soutenir le milieu municipal dans l'exercice de ses fonctions, notamment l'aménagement durable du territoire.

18 Les responsabilités détaillées des principaux acteurs en lien avec la conservation des ressources en eau sont présentées dans la section Renseignements additionnels. La figure 2 illustre les responsabilités des principaux acteurs qui prennent part à la GIRE.

FIGURE 2 Responsabilités des principaux acteurs de la gestion intégrée des ressources en eau



CONSTAT 1

Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau.

Qu'avons-nous constaté ?

19 Près de 20 ans après que le gouvernement du Québec ait fait de la GIRE une priorité, le MELCC n'a toujours pas mis en place une gestion des connaissances sur l'eau efficace et efficiente. Ainsi, il diffuse de manière limitée des connaissances sur l'eau dans le système d'information qu'il a implanté pour répondre à l'exigence de la loi sur l'eau à cet égard. De plus, il dresse et publie un portrait incomplet et imprécis de l'état des ressources en eau.

Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Afin d'identifier les problématiques et d'être en mesure de prendre des décisions éclairées, les acteurs de l'eau doivent pouvoir s'appuyer sur des données fiables, complètes et à jour.

21 En 2002, la Politique nationale de l'eau reconnaissait l'importance de diffuser une information consolidée à l'ensemble des acteurs de l'eau. À cet égard, le Bureau des connaissances sur l'eau a été créé en 2008 au sein du MELCC, et ce, afin d'assurer que les efforts sont consentis pour gérer de manière efficace et efficiente les connaissances sur l'eau.

22 Les mandats du Bureau des connaissances sur l'eau ont été confirmés dans la loi sur l'eau en 2009. Ainsi, il doit mettre en place et coordonner **un système d'information** visant la collecte, la conservation et la diffusion de données sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau, et ce, dans le but de soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et de fournir à la population l'information la plus fiable, complète et à jour possible. De plus, tous les cinq ans, il doit produire un **rapport sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques** qui sera ensuite rendu accessible au public par le MELCC.

Ce que nous avons recommandé



Nous avons recommandé au MELCC :

- d'améliorer ses connaissances sur les bassins versants, particulièrement ceux qui sont considérés comme prioritaires¹ ;
- de consolider l'information et d'acquérir la connaissance permettant de déterminer les lacunes, les risques et les enjeux sous-jacents à la gouvernance de l'eau².

1. Rapport intitulé *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »* déposé à l'Assemblée nationale en 2003.

2. Rapport intitulé *Gouvernance de l'eau* déposé à l'Assemblée nationale en 2013.

Importance des données et de l'information

En 2015, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a publié des principes sur la gouvernance de l'eau. Une figure illustrant un aperçu de ces principes est présentée dans la section Renseignements additionnels.

L'un des principes prévoit que, pour améliorer l'efficacité de la gouvernance de l'eau, une entité doit notamment produire, mettre à jour et partager des données et de l'information relatives à l'eau dans le but de guider, d'évaluer et d'améliorer les politiques.

En 2018, l'OCDE a publié un cadre de référence, basé sur les principes publiés en 2015, pour les indicateurs sur la gouvernance de l'eau. Le cadre mentionne que les indicateurs doivent être adaptés aux fins auxquelles ils sont destinés (ex. : prise de décisions, échange avec les parties prenantes, transparence).

Ce qui appuie notre constat



Afin de donner un accès rapide et transparent aux connaissances sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages, le MELCC a choisi d'implanter un portail des connaissances. Il s'agit du **moyen qu'il a mis en place pour répondre à l'exigence de la loi à l'égard d'un système d'information.**

Dans son dossier stratégique sur la gestion des connaissances sur l'eau de 2011, le MELCC mentionnait que pour que le portail subsiste, son lancement devait être précédé de :

- la réalisation d'un **plan stratégique** en gestion des connaissances ;
- la mise en place d'une structure de gouvernance nationale comprenant la **Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau**, composée des principaux ministères concernés par la GIRE ;
- la définition d'une architecture des connaissances sur l'eau soutenue par une **cartographie**.

Aucune véritable gestion des connaissances sur l'eau

23 Le MELCC n'a pas établi, comme il s'y était pourtant engagé, de **plan stratégique** pour gérer les connaissances sur l'eau. Ainsi, les enjeux prioritaires et les objectifs à atteindre pour concrétiser sa vision à cet effet n'ont pas été définis. Cette vision s'énonçait ainsi : « Les connaissances sur l'eau sont gérées de façon efficace et efficiente, de manière à soutenir la gestion intégrée des ressources en eau ».

24 La **Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau** mise sur pied en 2012 par le MELCC ne s'est réunie qu'à une seule reprise, soit en 2012. Elle devait notamment :

- assurer une meilleure coordination entre les différents services qu'offre le gouvernement en matière de partage, de collaboration et de diffusion des connaissances sur l'eau ;
- soutenir le gouvernement dans la coordination des projets d'acquisition, de production, de partage et de diffusion des connaissances touchant l'eau.

25 Enfin, le MELCC a entamé en 2011 un exercice de **cartographie** ayant comme objectif de dresser un portrait des connaissances existantes et à acquérir sur les écosystèmes aquatiques et les ressources en eau, ainsi que des autres connaissances requises pour atteindre les objectifs de la GIRE au Québec. Il n'a toutefois jamais terminé cette cartographie. Par exemple, sur les 41 thèmes qui devaient faire l'objet d'une documentation, seulement 4 ont été soumis à une analyse approfondie.

26 Qui plus est, le MELCC n'a pas entrepris de démarche pour acquérir les connaissances alors jugées peu ou non documentées. Le résultat de la démarche très préliminaire de cartographie par le MELCC est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Cartographie des connaissances

Il s'agit d'un préalable à la mise en place d'une démarche efficiente d'acquisition, de production et de diffusion de connaissances sur l'eau qui permet notamment :

- d'identifier les connaissances stratégiques déjà existantes ou manquantes ;
- d'assurer l'exactitude de l'information permettant aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées et d'assurer leur crédibilité dans leur milieu respectif, ainsi que de contribuer à la cohérence de leurs interventions ;
- de répondre aux préoccupations et aux besoins des différents acteurs de l'eau.

Diffusion limitée de connaissances sur l'eau

27 Le portail des connaissances sur l'eau a été lancé par le MELCC à l'été 2018, soit près de 10 ans après la création du Bureau des connaissances sur l'eau. Or, les connaissances présentes sur le portail ne sont toujours pas accessibles à l'ensemble de la population, bien que la loi sur l'eau prévoit le contraire. En effet, l'accès au portail est réservé aux professionnels appartenant à une organisation œuvrant dans le domaine de l'eau ou participant à des projets liés à la gestion et à la protection de cette ressource.

28 De plus, même au sein du portail, il existe des sections dont l'accès est restreint à des abonnés préalablement désignés. Selon l'information fournie par le MELCC, 99 % des 18 000 documents déposés sur le portail ne sont accessibles qu'à certains abonnés. Par exemple, environ 81 % des documents sont déposés dans la section des eaux usées municipales et ne sont accessibles qu'à environ 10 % des abonnés.

29 Selon les renseignements obtenus auprès du MELCC, la presque totalité des documents déposés sur le portail provient de lui. Ainsi, bien que plusieurs ministères aient des responsabilités à l'égard des ressources en eau, peu de leurs documents sont disponibles sur le portail. Par exemple, nous y retrouvons un bilan de l'exploitation du saumon produit en 2011 par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Des mises à jour de ce bilan ont été produites annuellement par ce dernier, mais le MELCC ne les a pas rendues disponibles sur le portail.

30 Aussi, lors de recherches par zone de gestion intégrée de l'eau, peu de résultats sont disponibles. À cet égard, nos recherches dans le portail n'ont abouti à aucun résultat pour 22 des 40 zones (55 %). Également, le plan directeur de l'eau, soit le document structurant élaboré par les OBV, n'est jamais disponible.

31 Ces lacunes ne sont pas étrangères à l'arrêt des travaux de la cartographie et de la Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau. Il est donc difficile de susciter l'intérêt des acteurs de l'eau pour le partage des connaissances pour qu'ils puissent bénéficier d'un accès intégré, rapide et transparent à toutes les connaissances nécessaires en vue de mettre en œuvre la GIRE.

32 Par ailleurs, la structure du portail ne permet pas d'optimiser son utilisation et de présenter les connaissances de manière intégrée. En effet, les connaissances rassemblées dans le portail ne sont pas organisées par thématique (ex. : qualité de l'eau de surface, quantité d'eau, agriculture), mais plutôt par type de contenu (ex. : document, image, atlas géomatique).

33 Finalement, le MELCC n'a pas prévu d'évaluer la satisfaction des abonnés du portail. Il n'est donc pas en mesure d'établir si les connaissances qui y sont diffusées sont réellement utiles pour soutenir la GIRE.

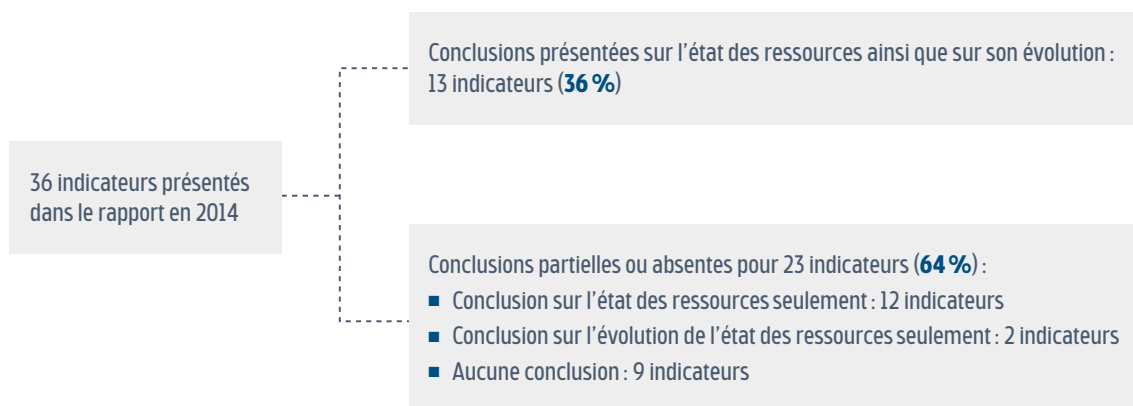
État des ressources en eau : un portrait incomplet et imprécis pour soutenir la prise de décisions

34 Un premier rapport sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques a été publié par le MELCC en septembre 2014, alors que la loi sur l'eau l'exigeait pour juillet 2014. Un deuxième rapport aurait dû être publié à l'été 2019. Toutefois, au moment de la réalisation de nos travaux, la rédaction du rapport était en cours et sa publication était reportée à décembre 2020 par le ministère, cette fois-ci près d'un an et demi plus tard que ce que la loi exige.

35 Dans son rapport de 2014, le MELCC indiquait qu'une meilleure connaissance des ressources en eau favoriserait notamment une prise de décisions éclairée en matière de GIRE. Bien que le MELCC ait reconnu l'existence de lacunes à l'égard de la disponibilité et de l'accessibilité des données, des informations ainsi que des connaissances, il a tout de même jugé que la qualité des ressources en eau était « généralement bonne » et que leur quantité était « généralement abondante » au Québec.

36 D'une part, le MELCC ne possédait pas les données nécessaires afin de présenter des conclusions complètes pour une grande partie des indicateurs qu'il a déterminés dans le but d'apprécier l'état des ressources en eau au Québec. Pour 64 % des indicateurs, les conclusions étaient incomplètes, voire inexistantes (figure 3). C'était le cas, par exemple, d'indicateurs importants au regard de la prise de décisions, comme la présence de pesticides dans les eaux souterraines en zone agricole.

FIGURE 3 Indicateurs présentés dans le rapport en 2014



37 D'autre part, dans le cas des indicateurs pour lesquels le MELCC présentait un résultat, celui-ci était souvent limité, ce qui ne lui permettait pas de justifier les conclusions à l'échelle du Québec. Par exemple, le ministère concluait que 76 % des 665 lacs échantillonnés présentaient peu de signes d'eutrophisation. Cependant, ce résultat reposait sur des données restreintes : le MELCC indiquait qu'il n'était basé que sur la portion la plus profonde des lacs, alors que des données sur l'état en bordure des lacs auraient pu donner un résultat différent de l'état trophique. Aussi, le MELCC mentionnait manquer d'information pour rendre compte de la perturbation et de la perte des milieux humides au Québec. Ainsi, il n'a pu parvenir à des conclusions que pour la portion des basses terres du Saint-Laurent entre 1990 et 2011.

38 Pour ce qui est du deuxième rapport prévu en 2020, son utilité risque également d'être limitée compte tenu des lacunes qui persistent à l'égard de l'information disponible. En date d'avril 2020, le MELCC n'était toujours pas en mesure, entre autres, de présenter de conclusions pour la majorité des indicateurs (figure 4).

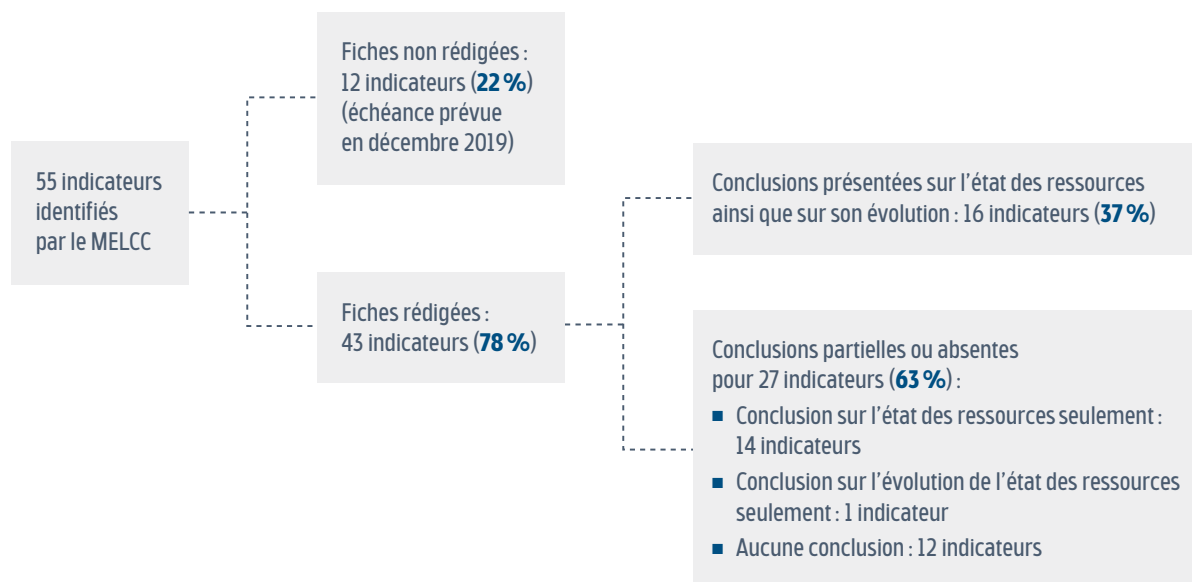
Indicateurs

Pour chaque indicateur, le MELCC mesure :

- l'état des ressources en eau (ex. : peu de signes d'eutrophisation pour 75 % des lacs échantillonnés) ;
- l'évolution de cet état au cours des années (ex. : dégradation de la qualité de plusieurs lacs situés dans des bassins versants à forte présence humaine).

Basses terres du Saint-Laurent

Les basses terres couvrent la plaine qui borde le fleuve entre la ville de Québec et Brockville en Ontario. Les régions telles que l'Abitibi-Témiscamingue et le Saguenay-Lac-Saint-Jean n'en font pas partie.

FIGURE 4 Indicateurs prévus pour le rapport de 2020

39 Enfin, en vue de favoriser une prise de décisions éclairée en matière de GIRE, comme le souhaite le MELCC, il aurait été cohérent de présenter de l'information à l'échelle de bassins versants. Or, ce n'était pas le cas dans le rapport publié en 2014 et, au moment de réaliser nos travaux, ce n'était pas prévu pour celui de 2020.

CONSTAT 2

La cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants n'est pas assurée : entre autres, le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale et, tout comme le MAMH, n'appuie pas pleinement les organismes de bassins versants.

Qu'avons-nous constaté ?

- 40 Le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale afin d'assurer la collaboration et l'engagement des ministères pour la mise en œuvre de la GIRE.
- 41 Le MELCC ne s'assure pas que les enjeux liés à la conservation des ressources en eau relevés par les acteurs de l'eau et qui nécessiteraient une action gouvernementale sont traités en priorité.
- 42 Le MELCC et le MAMH n'appuient pas pleinement les OBV, qui ont pourtant un rôle central de concertation dans la gouvernance de l'eau.

Pourquoi ce constat est-il important ?

- 43 La GIRE est le mode de gestion des ressources en eau choisi par le gouvernement du Québec. L'engagement, la collaboration et la participation des ministères dont les activités ont une incidence sur la conservation de l'eau sont essentiels dans le cadre d'un tel mode de gestion, et ce, pour assurer à la fois la réalisation de leur mission respective et la cohérence de leurs actions.
- 44 Le MELCC a la responsabilité de coordonner l'action gouvernementale de façon à assurer cette cohérence. Au Québec, plusieurs ministères se partagent des responsabilités au regard des ressources en eau : 10 d'entre eux doivent participer à la mise en œuvre du Plan d'action 2018-2023 visant à assurer le déploiement de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. En ce sens, une coordination de l'action gouvernementale axée sur les problématiques vécues à l'échelle des bassins versants s'avère essentielle pour mettre en œuvre la GIRE de manière efficace et efficiente.
- 45 Également, pour chaque zone de gestion intégrée de l'eau, un OBV agit comme acteur central en matière de GIRE. L'appui qu'apportent le MELCC et le MAMH aux OBV dans leurs responsabilités est essentiel pour assurer la mise en œuvre de la GIRE.

Ce que nous avons recommandé en 2013¹



Nous avons recommandé au MELCC et au MAMH :

- d'assurer la coordination des interventions gouvernementales et la complémentarité de leurs actions en matière de gestion intégrée de l'eau afin de maximiser leurs impacts sur la qualité de l'eau et la protection des écosystèmes aquatiques.

Nous avons également recommandé au MELCC :

- d'instaurer des mécanismes qui mèneront à des actions concrètes de mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, notamment en effectuant un meilleur suivi des actions associées aux plans directeurs de l'eau qu'il a approuvés.

1. Rapport intitulé *Gouvernance de l'eau* déposé à l'Assemblée nationale en 2013.

Importance de la gestion à l'échelle des bassins versants

L'un des principes de l'OCDE veut que, dans la GIRE, la gestion des ressources se fasse à l'échelle des bassins versants pour refléter les conditions locales et d'encourager la coordination entre les différents niveaux (ex. : national, régional, local).

Ce qui appuie notre constat

Échec du MELCC à l'égard de la coordination de la GIRE

46 De 2001 à 2011, la Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau devait notamment coordonner la mise en œuvre des engagements de cette politique, de manière à assurer la cohérence de l'action gouvernementale. Le rapport du commissaire au développement durable intitulé *Gouvernance de l'eau*, déposé à l'Assemblée nationale en 2013, mentionnait qu'après les cinq premières années, les activités de la table avaient connu un essoufflement puisque les travaux s'étaient un peu éloignés de ses mandats initiaux, que le nombre de participants de haut niveau avait diminué et que peu de décisions stratégiques avaient découlé de ses activités.

47 En janvier 2012, le MELCC a mis en place le Comité interministériel sur la gestion intégrée de l'eau, composé de sous-ministres associés et adjoints, notamment pour assurer la cohérence des activités des ministères dans le cadre de la GIRE et, au besoin, proposer à ces derniers et au gouvernement des mesures visant à améliorer cette cohérence. Ce comité a été actif jusqu'en décembre 2013 seulement, et les discussions tenues lors de ses rencontres étaient davantage axées sur le processus d'approbation des plans directeurs de l'eau que sur l'amélioration de la cohérence. Le MELCC nous a indiqué que ce comité a été aboli.

48 Toujours dans le but d'assurer la cohérence des actions gouvernementales, le MELCC a créé un nouveau comité en février 2015, soit le Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, composé cette fois-ci de gestionnaires. Les activités de ce comité étaient cependant axées sur l'élaboration de la stratégie et la méthode de suivi des actions prévues dans le Plan d'action 2018-2023, et non pas sur la cohérence recherchée.

49 Qui plus est, aucune information sur l'état des bassins versants n'a été présentée aux membres du Comité interministériel sur la gestion intégrée de l'eau et du Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 pour soutenir leurs échanges et la prise de décisions. Quelques initiatives de ministères ont été présentées, notamment la diminution de l'épandage de sels de voirie par le ministère des Transports du Québec. La présentation de ces initiatives ne démontrait toutefois pas leur impact sur les problèmes des différents bassins versants.

50 Enfin, lors du lancement de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 en juin 2018, le gouvernement a annoncé la création du Conseil québécois de l'eau, toujours afin de favoriser l'harmonisation des efforts des différents acteurs. Au moment de réaliser nos travaux, soit près de deux ans après le lancement de la stratégie, le mode de fonctionnement du conseil n'était pas défini et ses membres ne s'étaient pas encore réunis.

Conseil québécois de l'eau

Ce conseil est composé d'une quarantaine de membres, notamment de représentants de ministères et du milieu municipal, de divers acteurs de l'eau ainsi que de citoyens. Son principal mandat est de formuler des recommandations au gouvernement du Québec sur les enjeux prioritaires à aborder et sur les mesures à mettre en œuvre dans les plans d'action de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.

Manque d'arrimage des priorités gouvernementales avec celles des acteurs locaux et régionaux

51 L'une des orientations de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 est d'assurer et de renforcer la GIRE, qui est considérée comme l'un des piliers de cette stratégie. Or, des problématiques de l'eau importantes pour les bassins versants n'ont pas été priorisées lors de l'élaboration du Plan d'action 2018-2023.

Vision de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030

« En 2030, l'eau du Québec est plus que jamais une richesse et une fierté collectives. Informés et engagés, **le gouvernement, ses partenaires et la population** protègent, utilisent et gèrent l'eau et les milieux aquatiques de façon responsable, **intégrée** et durable. »

52 Le MELCC doit approuver les plans directeurs de l'eau, dans lesquels chaque OBV aborde les problématiques propres aux bassins versants de sa zone de gestion, ainsi que les modifications qui leur sont apportées. Il reçoit également une reddition de comptes annuelle de chaque OBV relativement à la mise en œuvre des actions jugées prioritaires pour leurs bassins versants. Or, le MELCC n'a pas utilisé ces sources d'information lors de l'élaboration de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 et de son Plan d'action 2018-2023.

53 De plus, outre les ministères, plus de 113 acteurs de l'eau (ex. : OBV, Communauté métropolitaine de Québec, conseils régionaux de l'environnement) ont été consultés en 2016 dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. Le résultat de ces consultations a mis en lumière plusieurs enjeux.

54 Ainsi, plus de 60 % des acteurs consultés ont formulé des commentaires au regard de la gouvernance de l'eau. Ils ont mentionné notamment un manque de cohésion au sein même de l'appareil gouvernemental, constatant ainsi la persistance de la gestion sectorielle des ressources en eau. Aucune action n'est prévue d'ici 2023 pour remédier à cette problématique.

55 D'autres préoccupations soulevées par les acteurs locaux et régionaux avaient déjà fait l'objet de discussions, et parfois même de recommandations dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec (Commission Beauchamp). Malgré la récurrence et l'importance de certaines problématiques, force est de constater qu'elles sont peu abordées dans le Plan d'action 2018-2023 de la stratégie. Ces problématiques sont présentées ci-après.

Problématiques soulevées lors des consultations	Actions prévues dans le Plan d'action 2018-2023
L'accessibilité aux plans et cours d'eau : plusieurs acteurs déploraient l'absence de cette problématique dans les documents de consultation de la stratégie, bien qu'il s'agisse d'un objectif dans la loi sur l'eau. Également, certains mentionnaient que la population désire avoir accès aux lacs et aux rivières, et ce, même si elle ne vit pas sur leurs rives.	D'ici 2023, l'une des 2 actions proposées à ce sujet dans le plan d'action répondra partiellement à l'enjeu soulevé par les acteurs consultés, soit l'amélioration de l'accès aux plans d'eau pour la pêche récréative.
La protection des lacs : des acteurs exprimaient leur inquiétude quant à la qualité de l'eau des lacs, particulièrement en ce qui concerne l'eutrophisation de ceux-ci.	D'ici 2023, il est prévu de bonifier les connaissances générales sur l'eau des lacs, notamment en élargissant le Réseau de surveillance volontaire des lacs par l'ajout de 15 lacs témoins. À l'exception du lac Saint-Pierre et des lacs transfrontaliers, aucune action visant la protection des lacs qui présentent une eutrophisation accélérée n'est prévue.
La pollution dite « diffuse » générée par les activités agricoles : plusieurs acteurs ont émis des préoccupations relativement au secteur agricole, par exemple le peu de place accordée à l'agriculture dans la stratégie par rapport à l'ampleur de son impact sur les ressources en eau.	D'ici 2023, il est prévu que 6 des 63 actions abordent cette problématique, mais ne représentent qu'environ 4 % du budget total du plan d'action. Selon le MELCC, aucune de ces mesures ne contribue de manière significative et directe à l'atteinte d'une cible de la stratégie.

56 Le Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 a sélectionné les actions pour 2018-2023 en fonction des activités ayant déjà cours dans chacun des ministères plutôt que de les élaborer directement en réponse aux enjeux auxquels ils doivent faire face. Dans les faits, selon le MELCC, seulement le tiers des actions prévues d'ici 2023 contribueraient de manière significative et directe à l'atteinte de l'une ou l'autre des neuf cibles de la stratégie. Ainsi, il ne s'est pas assuré que les actions choisies cadrent avec les cibles de la stratégie.

Faible appui du MELCC et du MAMH envers les OBV

57 Le MELCC et le MAMH s'impliquent peu auprès des OBV. En premier lieu, le MELCC a tenu peu de rencontres du comité-conjoint entre le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec et le MELCC. Alors que le nombre prévu de rencontres s'établissait à deux par année, seulement cinq rencontres ont eu lieu depuis l'exercice 2015-2016, dont aucune en 2016-2017 et 2017-2018.

Comité-conjoint entre le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec et le MELCC

Ce comité a pour rôle de permettre aux parties d'échanger sur les principaux dossiers en matière de GIRE, notamment en ce qui a trait aux OBV du Québec.

58 En second lieu, selon l'information transmise par les 35 OBV ayant répondu à notre questionnaire, les représentants de différents ministères assistent peu aux rencontres de la table de concertation des OBV. Par exemple, dans le cas d'une région agricole dont les ressources en eau sont affectées par la pollution dite « diffuse », le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec n'a assisté à aucune rencontre de la table de concertation de l'OBV au cours des quatre dernières années.

Tables de concertation des OBV

La table de concertation d'un OBV est un mécanisme de gouvernance qui doit être représentatif des secteurs d'activité de sa zone, comme exigé dans la loi sur l'eau. Les acteurs qui y siègent peuvent avoir le droit de vote (ex. : secteur municipal) ou être des observateurs ayant le droit de parole (ex. : représentants régionaux des ministères). Cette représentativité constitue un élément clé de la réussite de la GIRE, notamment en vue de favoriser un plus grand engagement des acteurs de l'eau dans son processus et de permettre de renforcer la légitimité de l'OBV.

Les représentants régionaux des ministères possèdent un **rôle d'accompagnement** se rattachant à leurs responsabilités et **doivent retransmettre l'information auprès de leur ministère respectif**.

Les représentants régionaux des ministères ont la possibilité d'assister à toutes les rencontres des tables de concertation des OBV. Quant au MELCC, il doit participer d'office à chaque table de concertation des OBV.

59 Le tableau 1 illustre la dégradation, entre 2016-2017 et 2019-2020, de la présence du MELCC et du MAMH aux rencontres de la table de concertation tenues par les 35 OBV qui ont répondu à notre questionnaire.

TABEAU 1 Tables de concertation auxquelles le MELCC et le MAMH ont participé (au moins une rencontre)

Ministères	2016-2017	2019-2020 (31 décembre 2019)
MELCC	40 %	14 %
MAMH	11 %	9 %

60 La faible présence du MELCC et du MAMH aux rencontres des tables de concertation ne démontre pas une réelle volonté d'implanter une GIRE efficace, pas plus qu'elle ne soutient la crédibilité des OBV pour que les autres acteurs s'investissent dans ce mode de gestion. D'ailleurs, 77 % des 35 OBV ayant répondu au questionnaire ont mentionné l'importance de la présence des ministères aux rencontres des tables de concertation et 71 % ont soulevé l'absence du MELCC comme un problème.

61 La faible présence du MELCC aux rencontres des tables de concertation des OBV a été mentionnée par le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec en janvier 2016 lors d'une rencontre du comité-conjoint. Quatre ans plus tard, force est de constater que la situation a empiré.

62 En outre, le MELCC et le MAMH n'effectuent aucun suivi de la mise en œuvre des actions dont ils sont responsables ou partenaires dans les plans directeurs de l'eau des OBV. Cette information leur permettrait d'avoir un portrait national des enjeux locaux et régionaux et ainsi de soutenir les OBV dans la mise en œuvre de ces plans.

CONSTAT 3

Le MELCC et le MAMH n'ont pas accompli les actions structurantes nécessaires pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire.

Qu'avons-nous constaté ?

63 Le MELCC et le MAMH n'encadrent toujours pas la prise en considération des plans directeurs de l'eau par les acteurs du milieu municipal dans leurs outils de planification du territoire, bien que cela soit promu depuis près de 20 ans et obligatoire depuis plus de 10 ans dans la loi sur l'eau. Ainsi, cette prise en considération s'effectue selon le bon vouloir de chacun des acteurs du milieu municipal.

Pourquoi ce constat est-il important ?

64 L'aménagement du territoire est fondamental pour la conservation des ressources en eau. Ainsi, le milieu municipal doit jouer un rôle crucial en matière de GIRE en prévenant les conflits d'usage par un aménagement du territoire qui tient compte des enjeux relatifs à la gestion de l'eau. La figure 5 présente un exemple de la prise en considération d'une problématique relative aux ressources en eau dans un outil de planification du territoire.

FIGURE 5 Prise en considération d'une problématique relative aux ressources en eau dans un outil de planification du territoire



65 Depuis la publication de la Politique nationale de l'eau en 2002, le MELCC soutient qu'il serait cohérent que les orientations et les objectifs des plans directeurs de l'eau soient intégrés dans les outils de planification du territoire. Depuis 2009, la loi sur l'eau exige des ministères et du milieu municipal qu'ils prennent en considération les plans directeurs de l'eau dans l'exercice de leurs attributions. Pour sa part, la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 a pour cible de faire en sorte que toutes les MRC tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans les outils de planification du territoire d'ici 2030, et ce, pour assurer et renforcer la GIRE.

66 La GIRE est un enjeu trop important pour que le gouvernement, pourtant fiduciaire de la ressource eau, s'en remette seulement au bon vouloir des autres acteurs pour la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau. Par exemple, les retombées économiques à court terme liées au développement du territoire risquent plus d'influencer les décisions des MRC et des municipalités que les préoccupations à long terme de protection, de restauration et de mise en valeur des bassins versants soulevées par les OBV.

Ce que nous avons recommandé en 2013¹



Nous avons recommandé au MELCC et au MAMH :

- de définir des orientations qui expliquent comment doit être prise en compte la gestion intégrée de l'eau dans la révision et la mise à jour des schémas d'aménagement et de développement.

1. Rapport intitulé *Gouvernance de l'eau* déposé à l'Assemblée nationale en 2013.

Importance de la cohérence des politiques

L'un des principes de l'OCDE mentionne l'importance d'encourager la cohérence des politiques par une coordination intersectorielle efficace, en particulier entre les politiques de l'eau et celles, par exemple, de l'aménagement du territoire et de l'usage des sols. L'organisation souligne notamment l'importance de la coordination des diverses planifications intersectorielles entre les ministères, les organismes publics et les niveaux de gouvernement.

Ce qui appuie notre constat

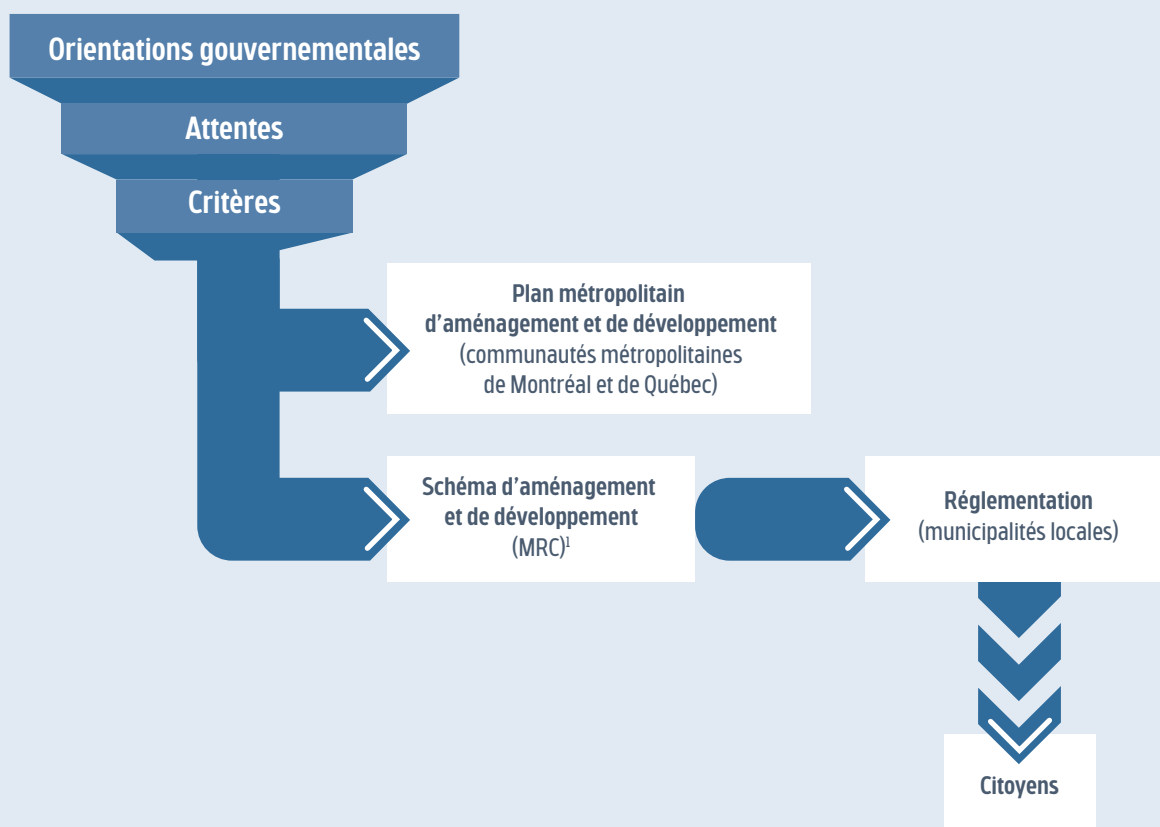
67 Le MELCC n'a jamais défini de balises visant à clarifier la façon dont les plans directeurs de l'eau doivent être pris en considération dans les outils de planification du territoire par les différents acteurs du milieu municipal. Qui plus est, bien que la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 vise à ce que toutes les MRC tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans leur outil d'aménagement du territoire pour 2030, le MELCC n'a jamais évalué le niveau de prise en considération de ces plans directeurs par les acteurs du milieu municipal. Il n'a donc pas dressé le portrait initial de la situation avant que soit fixé un tel objectif. Cet exercice lui aurait permis de cerner les enjeux relativement à ce qui est exigé dans la loi sur l'eau, et ainsi de mettre en place des actions pour leur faire face.

Orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Le MAMH est responsable d'élaborer des **orientations gouvernementales** en aménagement du territoire qui traduisent les préoccupations du gouvernement à cet égard. Pour chaque orientation, il définit des **attentes** afin d'orienter l'action de la communauté métropolitaine ou de la MRC. La conformité à chaque attente dans les outils de planification du territoire du milieu municipal est par la suite évaluée en fonction de **critères** déterminés par le MAMH après qu'il ait consulté les ministères concernés.

Le non-respect d'un critère permet au MAMH d'empêcher le plan ou le schéma d'aménagement et de développement d'entrer en vigueur tant que la communauté métropolitaine ou la MRC n'a pas fait les modifications requises. Par la suite, chaque municipalité locale a la responsabilité d'assurer la concordance de sa réglementation avec le schéma d'aménagement et de développement de sa MRC. La figure 6 illustre le processus de mise en œuvre des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Également, une liste des orientations relatives aux ressources en eau est présentée dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 6 Processus de mise en œuvre des orientations gouvernementales en aménagement du territoire



1. Les MRC doivent également se conformer au plan métropolitain de leur communauté métropolitaine, s'il y a lieu.

68 En mai 2011, le MAMH a défini une attente spécifique à la Communauté métropolitaine de Québec afin que cette dernière tienne compte, dans le plan métropolitain d'aménagement et de développement, des objectifs et des mesures retenus dans les plans directeurs de l'eau en vigueur qui ont une incidence sur sa planification territoriale. Le MAMH a également déterminé un critère pour évaluer la conformité du plan relativement à cette attente. Lorsqu'il a été consulté à propos de la version projet du plan, le MELCC a émis des préoccupations à propos de la conformité de celui-ci à ce critère. Le MAMH a établi qu'il n'était pas pertinent de mentionner ces préoccupations dans l'avis gouvernemental transmis à la Communauté métropolitaine de Québec, mais n'a pas documenté les raisons pour lesquelles les préoccupations du MELCC n'ont pas été retenues. Le MAMH a approuvé l'entrée en vigueur du Plan métropolitain d'aménagement et de développement en juin 2012.

69 Pour la Communauté métropolitaine de Montréal et l'ensemble des MRC, le MAMH n'a jamais établi d'attente ni de critère dans les orientations gouvernementales en vigueur relativement à la prise en considération des plans directeurs de l'eau. Par conséquent, la prise en considération des plans directeurs dans les outils de planification du territoire ne fait l'objet d'aucune évaluation par le MAMH.

70 Selon la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, il est prévu que des orientations gouvernementales consacrées spécifiquement à la GIRE soient publiées d'ici 2023, soit plus de 10 ans après notre recommandation à ce sujet adressée au MAMH et au MELCC dans le rapport que nous avons déposé à l'Assemblée nationale à l'hiver 2013. Cette action est considérée comme une mesure phare de la stratégie pour assurer et renforcer la GIRE. À l'hiver 2018, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec ont été consultées à l'égard d'une version projet de ces orientations. Depuis, les travaux ont cependant été suspendus.

Une prise en considération jugée difficile

Les représentants des six MRC et de la communauté métropolitaine rencontrés dans le cadre de nos travaux nous ont mentionné soit ne pas prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans l'exercice de leurs attributions, soit ne pas comprendre les attentes à leur égard relativement à cette prise en considération.

De plus, 94 % des 35 OBV ayant répondu à notre questionnaire jugent que des éléments de leur plan directeur de l'eau pourraient être intégrés dans les outils de planification du territoire. Par contre, parmi ceux-ci, 58 % soulignent qu'aucun élément n'est en fait intégré dans ces outils et les autres mentionnent que certains éléments sont intégrés, mais uniquement pour certaines MRC de leur territoire. Voici deux exemples, selon les OBV, d'éléments de leur plan directeur de l'eau qui pourraient être intégrés dans les outils de planification du territoire.

- Réduire l'érosion des berges en s'assurant que les sous-bassins versants dont les secteurs résidentiel, commercial ou industriel connaissent une expansion importante n'atteignent pas un seuil critique d'imperméabilisation des sols.
- Réduire les débordements d'égouts et les surverses, ainsi que la pression sur les infrastructures en mettant en place des plans de gestion des eaux pluviales par municipalité.

71 Également, le MAMH n'a pas dressé de portrait des actions des plans directeurs de l'eau sous la responsabilité des MRC et des municipalités locales, et il n'a mis en place aucune mesure pour inciter et aucun outil pour aider le milieu municipal à considérer les enjeux, les orientations et les objectifs des plans directeurs de l'eau dans les outils de planification du territoire. Pourtant, il est de la responsabilité du MAMH de voir à la promotion et à la mise en œuvre des différentes lois au sein du milieu municipal.

72 Rappelons qu'une lacune a été relevée au constat 2 à l'égard de la faible présence du MELCC et du MAMH aux rencontres des tables de concertation des OBV. La participation des ministères aurait notamment été une occasion de sensibiliser les acteurs du milieu municipal à l'importance de prendre en considération les enjeux de l'eau dans leurs outils de planification du territoire, ainsi que de relever les défis liés à cette prise en considération.

CONSTAT 4

Le MELCC n'évalue pas la gestion intégrée des ressources en eau : les parlementaires et les citoyens ne sont pas informés des enjeux qui y sont liés et de ses retombées.

Qu'avons-nous constaté ?

73 Le MELCC n'a pas finalisé et donc pas mis en œuvre le projet de cadre d'évaluation qu'il a développé pour la GIRE.

74 Le MELCC n'a pas mis en place les moyens pour rendre compte des résultats relatifs à la principale cible se rapportant à la GIRE dans la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, soit devenir un chef de file en la matière d'ici 2030.

Pourquoi ce constat est-il important ?

75 L'évaluation des résultats obtenus permet de prendre des décisions éclairées et, le cas échéant, d'apporter les modifications nécessaires à l'amélioration de la GIRE. Elle permet également d'informer adéquatement les parlementaires et les citoyens sur ces résultats et sur les enjeux liés à la GIRE.

76 Depuis 2002, le Québec a choisi la GIRE comme mode de gestion des ressources en eau. En 2009, le MELCC a élaboré un projet de cadre d'évaluation de la GIRE. Cette évaluation devait être réalisée tous les cinq ans. Dans la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, le MELCC s'est engagé à rendre compte annuellement de la cible de la stratégie qui vise à ce que le Québec devienne un chef de file en matière de GIRE. Qui plus est, il devra produire un premier bilan concernant l'application de la loi sur l'eau en 2027.

77 La GIRE étant un fondement de la loi sur l'eau et un pilier de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, il est nécessaire qu'elle soit mise en œuvre de façon efficace et efficiente.

Importance du suivi et de l'évaluation de la GIRE

L'un des principes de l'OCDE souligne l'importance que des politiques et la gouvernance de l'eau soient régulièrement soumises à un suivi et une évaluation pour faire face aux défis actuels et futurs liés à l'eau.

Ce qui appuie notre constat

78 En 2011, le MELCC a publié un rapport synthèse d'évaluation qui avait pour objectif de documenter les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements de la Politique nationale de l'eau entre 2003 et 2009. Cependant, il n'a jamais utilisé la méthode mentionnée dans son projet de cadre d'évaluation de 2009 afin d'évaluer l'évolution de la GIRE au Québec.

79 Ce cadre prévoyait notamment des entrevues annuelles auprès de tous les organismes responsables de la mise en œuvre de la GIRE, l'évaluation de 12 éléments susceptibles de l'améliorer ou de l'inhiber², ainsi qu'une analyse des tendances des 5 dernières années. Nos travaux dans le cadre du présent rapport s'apparentent à 7 de ces 12 éléments, et nous avons relevé des lacunes pour chacun, notamment à l'égard de la coordination gouvernementale et de la mise en place d'une gestion des connaissances pour soutenir la prise de décisions des acteurs de l'eau à l'échelle nationale, régionale ou locale. Ces 7 éléments et les lacunes relevées dans le cadre de nos travaux sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

80 La GIRE est au cœur de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 puisque l'orientation qui y réfère englobe toutes les autres orientations de la stratégie. L'une des cibles rattachées à cette orientation souligne que le Québec vise à devenir un chef de file en matière de GIRE d'ici 2030. Or, le MELCC n'a réalisé aucune étude afin de déterminer les critères auxquels doit répondre un chef de file.

81 Afin d'évaluer l'atteinte de cette cible, le MELCC s'appuie sur quatre indicateurs qu'il a développés. À l'automne 2019, il a publié les premiers résultats de ces indicateurs. Ces derniers ainsi que l'appréciation que nous en faisons sont présentés ci-après.

2. Il s'agit du terme utilisé par le MELCC dans son projet de cadre d'évaluation. Dans ce contexte, il signifie freiner ou arrêter un travail ou une action.

Indicateurs retenus par le MELCC	Résultats publiés par le MELCC	Appréciation des indicateurs par le Vérificateur général
Financement et ressources alloués aux OBV	■ Contribution financière annuelle du gouvernement : 9,65 millions de dollars (2018-2019, 2019-2020, 2020-2021) ■ Ressources et contribution des fonds de contrepartie : à venir	L'indicateur ne met pas en relation le financement et les ressources alloués pour une année donnée avec ce qui a été alloué au cours des années antérieures ni avec les besoins déterminés pour que les OBV assument leurs responsabilités. Cela ne permet pas d'apprécier la suffisance du financement et des ressources alloués.
Prise en compte des préoccupations contenues dans les plans directeurs de l'eau lors de l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques (cadre législatif et outils réglementaires adaptés à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant)	Aucun plan régional des milieux humides et hydriques n'avait été déposé au 31 mars 2019 ¹	Depuis 2017, la loi sur l'eau prévoit que les MRC consultent les OBV pour tenir compte de leurs préoccupations et des éléments contenus dans le plan directeur de l'eau lors de l'élaboration de leur plan régional des milieux humides et hydriques. Le MELCC n'a toujours pas fixé de balises pour encadrer cette exigence. Sans balises préalablement définies, les éléments contenus dans les plans directeurs de l'eau risquent de ne pas être pris en compte par les MRC de manière attendue, ce qui pourrait ensuite être complexe à évaluer pour le MELCC. Qui plus est, les projets des plans régionaux des milieux humides et hydriques devront lui être soumis pour juin 2022. Cet indicateur ne sera donc pas utile pour évaluer la position de chef de file du Québec en matière de GIRE pendant les quatre premières années de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.
Répartition des acteurs par secteur dûment représenté au sein des conseils d'administration des OBV (implication et mobilisation des acteurs au sein des OBV)	■ Secteur municipal : 32,6 % ■ Secteur économique : 28,8 % ■ Secteur communautaire et environnemental : 24,6 % ■ Secteur autochtone : 1,8 % ■ Autres secteurs : 12,2 %	Le MELCC ne rend pas compte de la présence des acteurs, dont les ministères , aux rencontres des tables de concertation des OBV. Rappelons que la présence des ministères à ces rencontres est importante pour assurer l'implantation d'une GIRE efficace et renforcer la crédibilité des OBV. Nos travaux montrent que cette présence fait parfois grandement défaut (paragr. 58 à 60).
Production et diffusion de données et de connaissances par les OBV	En développement	L'indicateur prévu ne prend en compte que la quantité de données et de connaissances produites et diffusées, alors que leur qualité devrait également être évaluée. Qui plus est, la responsabilité de gérer les connaissances sur l'eau relève du MELCC et non des OBV. Enfin, puisque cet indicateur est toujours en développement, cela implique qu'il n'aura pu être utilisé pour évaluer la position de chef de file du Québec en matière de GIRE pendant au moins les deux premières années suivant l'adoption de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.

1. Introduite en 2017 par la *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques*, une première version des plans régionaux des milieux humides et hydriques est attendue pour 2022.

82 En somme, ces indicateurs sont nettement insuffisants pour démontrer que le Québec est un chef de file en matière de GIRE. D'une part, des lacunes sont relevées dans le choix des indicateurs sélectionnés. D'autre part, des éléments importants ne sont pas considérés dans l'évaluation du MELCC, notamment la coordination gouvernementale ainsi que l'état des ressources en eau par bassin versant.

RECOMMANDATIONS

Recommandations au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- 1 Acquérir et diffuser les connaissances sur l'eau nécessaires pour soutenir les besoins des acteurs qui prennent part à la gestion intégrée des ressources en eau.
- 2 Dresser un portrait plus fiable et plus complet de l'état des ressources en eau afin de soutenir la prise de décisions.
- 3 Coordonner l'action gouvernementale pour assurer :
 - la collaboration et l'engagement des ministères ;
 - la cohérence entre cette action et les problématiques vécues à l'échelle des bassins versants.
- 4 Définir les balises clarifiant ce qui constitue une prise en considération des plans directeurs de l'eau et évaluer leur application.
- 5 Évaluer régulièrement la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau afin de cibler les enjeux qui y sont liés, d'apporter les correctifs requis et d'en informer les parlementaires et les citoyens.

Recommandation au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

- 6 Appuyer activement les organismes de bassins versants dans leur rôle de concertation, notamment en :
 - participant aux rencontres des tables de concertation des organismes de bassins versants ;
 - réalisant le suivi de la mise en œuvre des actions pour lesquelles ils sont engagés dans les plans directeurs de l'eau.

Recommandations au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

- 7 Élaborer des orientations gouvernementales, des attentes et des critères consacrés spécifiquement à la gestion intégrée des ressources en eau et évaluer s'ils sont respectés afin d'assurer la prise en considération des plans directeurs de l'eau dans les outils de planification du territoire du milieu municipal.
- 8 Soutenir les acteurs du milieu municipal afin qu'ils prennent en considération les plans directeurs de l'eau dans leurs outils de planification du territoire.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le Ministère adhère à l'ensemble des recommandations, mais souhaite apporter de l'information complémentaire.

Constat 1

« Recommandation 1

- Le Ministère acquiert et diffuse des connaissances en tenant compte à la fois des besoins des acteurs à l'échelle des bassins versants et aussi des autres niveaux d'analyse et d'intervention en matière de protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques et de leurs usages.
- Afin de soutenir les acteurs de la GIRE, le MELCC a priorisé le développement du Portail des connaissances sur l'eau (PCE), qui constitue l'outil privilégié pour acquérir et diffuser les connaissances sur l'eau ainsi que pour soutenir les besoins des acteurs de l'eau qui prennent part à la GIRE. Le Ministère utilise d'autres véhicules pour diffuser de la connaissance.
- Le PCE étant évolutif, le MELCC améliore son offre de services auprès des professionnels du domaine de l'eau tout en poursuivant le développement de la plateforme afin de répondre aux besoins de sa clientèle et répondre aux obligations légales. Le MELCC continue de sensibiliser la clientèle du PCE à l'importance de partager les meilleures connaissances sur l'eau sur le PCE et travaille en étroite collaboration avec des producteurs de données en vue de créer des outils d'aide à la décision.
- Le MELCC vise à répondre aux besoins de connaissances sur l'eau que peuvent avoir les différents acteurs de la GIRE. Il travaille à combler leurs besoins en fonction de ses moyens. Conformément à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, le Ministère vise à fournir une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible.

« Recommandation 2

- Le MELCC réalise actuellement la deuxième édition du *Rapport sur l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques*. Par rapport à l'édition de 2014, celle-ci contient un plus grand nombre d'indicateurs qui reflètent l'évolution du Rapport et les nouveaux chantiers d'acquisition de connaissances du MELCC et des ministères collaborateurs du Rapport. Il y a également une collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada afin d'inclure le suivi des indicateurs sous la responsabilité du gouvernement fédéral en annexe du Rapport.

- Quant aux indicateurs pour lesquels les conclusions seront partielles (figure 4), c'est dû au fait que la série de données ou le type d'indicateur ne permettent pas encore d'évaluer la tendance. Ceci pourrait s'améliorer dans le temps en y investissant les ressources nécessaires.
- L'objectif du Rapport est de donner un portrait sur l'état de l'eau et les écosystèmes aquatiques pour l'ensemble de la province. En plus du Rapport, le Ministère utilise d'autres véhicules pour dresser un portrait de l'état des ressources en eau.
- De plus, les connaissances générées par certains suivis ne sont pas à l'échelle de chacun des bassins versants, mais plutôt à l'échelle du Québec méridional ou d'une problématique afin de soutenir la prise de décision à un niveau plus élevé que le bassin versant. Une information qui n'est pas structurée à l'échelle d'un bassin versant peut aussi appuyer la GIRE. D'ailleurs, pour certaines actions, comme la protection des lacs, le découpage par bassin versant n'est pas l'unité hydrographique pertinente.

Constat 2

« Recommandation 3

- En matière de GIRE, le MELCC coordonne depuis 2014 des travaux auprès de onze ministères dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 et, depuis 2018, de son suivi. Cette collaboration se matérialise à travers le Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau. Bien que les activités de ce comité soient surtout axées sur l'élaboration du contenu de la Stratégie et sur le suivi des mesures inscrites au Plan d'action 2018-2023, le MELCC porte une attention à la cohérence des actions des divers ministères impliqués. De plus, ceux-ci ont accès à l'ensemble des fiches de suivi des actions de tous les ministères.
- En ce qui a trait à la cohérence des interventions gouvernementales avec les problématiques des bassins versants évoquée dans le rapport, l'échelle de planification des plans directeurs de l'eau (PDE) intègre des considérations régionales et locales qui peuvent alimenter le gouvernement à l'échelle provinciale. De plus, les PDE et les planifications faites par les MRC se font à des échelles similaires, ce qui peut favoriser leur arrimage.
- Par ailleurs, concernant les problématiques recensées au niveau des bassins versants, le MELCC a entrepris de mieux documenter les problématiques prioritaires à l'échelle de l'ensemble des bassins versants afin de pouvoir en assurer une meilleure diffusion et une meilleure prise en charge par les acteurs de l'eau. Ce recadrage orienté vers les problématiques prioritaires des bassins versants est un processus qui est bien amorcé au sein du Ministère depuis 2019.

« Recommandation 8

- Le PDE est un outil de planification de la gestion des ressources en eau à l'échelle d'une zone de gestion intégrée par bassin versant qui est réalisé par et pour les acteurs de l'eau de cette zone. Le modèle de GIRE en place se base sur une approche volontaire et participative des acteurs de l'eau du milieu, dont l'engagement est encouragé par le MELCC.

- L'engagement du Ministère dans la GIRE se traduit de plusieurs façons complémentaires, par exemple le soutien financier et aux activités, l'élaboration d'orientations et de guides, la gestion des ententes avec les OBV, la mise en œuvre du Programme de soutien régional aux enjeux de l'eau. Le Ministère apporte également un soutien technique et scientifique continu aux tables de concertation par l'entremise de différents comités de travail et par un accompagnement personnalisé (téléphone, courriel, webinaires et autres).

Constat 3

« Recommandation 4

- La mesure visant l'adoption d'orientations gouvernementales en aménagement du territoire sur la gestion intégrée de l'eau qui est incluse dans le Plan d'action de la Stratégie québécoise de l'eau contribuera à répondre à cette recommandation. D'autres outils pourraient accompagner cette mesure.

Constat 4

« Recommandation 5

- En ce qui a trait au suivi et à l'évaluation de la GIRE, le MELCC tend à améliorer son approche en mettant graduellement en place les instruments qui lui permettront d'assurer un meilleur suivi de la GIRE au Québec. Les données recueillies serviront à la production du bilan de la GIRE qui doit être réalisé d'ici 2027, tel que prescrit par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*. D'ici là, certaines de ces données pourront être utilisées pour le suivi de la cible sur la gestion intégrée de l'eau dans le cadre de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. »

Commentaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

« Le MAMH prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec. Il entend évaluer les meilleurs moyens à mettre en place pour y répondre le plus efficacement possible. Le Ministère désire saisir cette occasion afin de bonifier ses actions et son accompagnement du milieu municipal, dans l'intérêt des citoyens, afin de soutenir davantage les municipalités dans la prise en compte des enjeux liés à la préservation de la ressource en eau, et d'ajuster conséquemment le soutien à ses clientèles.

« Par ailleurs, le MAMH souligne que, dans les dernières années, il a déployé plusieurs mécanismes visant à renforcer la cohérence de l'action gouvernementale face aux enjeux vécus par les milieux, notamment en ce qui a trait à la protection de la ressource en eau.

« Par exemple, le *Plan de protection du territoire face aux inondations : des solutions durables pour mieux protéger nos milieux de vie* démontre la volonté du MAMH d'arrimer l'approche par bassin versant aux pratiques d'aménagement du territoire. La gestion des zones inondables constitue l'un des axes prioritaires d'intervention du MAMH et aussi l'une des préoccupations majeures des citoyens, du milieu municipal et du gouvernement. De plus, l'un des axes d'intervention de ce plan consiste à mettre en place une approche de planification de l'aménagement des zones inondables à l'échelle de certains bassins versants afin d'améliorer la cohérence des interventions et favoriser la résilience des communautés. D'ailleurs, des bureaux de projets pour la gestion des zones inondables seront mis en place à l'échelle des bassins versants jugés prioritaires.

« De plus, dans le contexte où l'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement et le milieu municipal, le MAMH s'est assuré de mieux outiller le milieu municipal et s'est rendu disponible pour appuyer dans cette responsabilité, notamment lorsqu'une prise en considération des problématiques des bassins versants aux outils de planification en aménagement du territoire était souhaitée.

« C'est en ce sens qu'au cours des dernières années, le Ministère a élaboré et mis en œuvre le *Cadre d'intervention pour l'accompagnement des municipalités régionales de comté en aménagement du territoire*. Cette approche est venue renforcer l'accompagnement offert aux MRC dans leurs démarches de planification en aménagement du territoire, en favorisant le travail en amont avec les MRC dans une approche partenariale avec les ministères et organismes concernés. Le cadre vise une meilleure prise en considération des particularités territoriales des différents milieux.

« Pour aller plus loin, le MAMH a récemment bonifié le rôle et les responsabilités des conférences administratives régionales (CAR) dont le MAMH assure la présidence. Celles-ci ont pour mandat de favoriser la concertation entre les ministères et organismes ainsi que la cohérence de leurs actions à l'échelle de la région. Une des actions prévues au décret sur les CAR est la mise en place de comités spécifiques aux enjeux liés au développement économique et social et aux enjeux liés à l'aménagement du territoire. Les acteurs régionaux et municipaux ont notamment l'opportunité de porter à l'attention des CAR les sujets qu'ils jugent importants ; ce qui permet au Ministère de rester à l'affût des besoins territoriaux et d'offrir un accompagnement interministériel adapté aux besoins et priorités exprimés. Les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants peuvent donc y être traités.

« En ce qui a trait au soutien apporté aux OBV, le Ministère a mis à la disposition des régions et des municipalités des programmes d'aide au développement (Fonds d'appui au rayonnement des régions et Fonds de développement des territoires). Plusieurs aides ont notamment servi à appuyer les OBV dans leur rôle de promotion et de suivi de la mise en œuvre de leur plan directeur de l'eau.

« En ce qui a trait aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), le MAMH coordonne, en collaboration avec le MELCC, les travaux d'élaboration d'une OGAT consacrée à la gestion intégrée de la ressource en eau. Or, la poursuite des travaux, débutés dans les dernières années, s'inscrit désormais dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le cadre d'aménagement du territoire au Québec. À cette fin, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a entamé, en février 2019, une tournée des régions auprès des élus municipaux visant à recueillir leurs préoccupations, notamment en ce qui a trait au renouvellement des OGAT et à la modernisation du cadre d'aménagement. Le MAMH et le MELCC se sont d'ailleurs engagés, par la Stratégie québécoise de l'eau, à publier cette OGAT d'ici 2023.

« Enfin, le Ministère déterminera, dans les limites de sa mission, les actions les plus structurantes et les plus porteuses pour soutenir davantage le milieu municipal dans le déploiement de la GIRE. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des principaux acteurs

Exemples de problématiques entraînant
une dégradation des ressources en eau

Zones de gestion intégrée de l'eau

Historique des principaux événements se rapportant à la
gestion intégrée des ressources en eau au Québec

Information concernant les plans directeurs de l'eau
et les outils de planification du territoire

Principes sur la gouvernance de l'eau de l'Organisation
de coopération et de développement économiques

Suites données à la cartographie
des connaissances sur l'eau

Orientations gouvernementales en aménagement
du territoire relatives aux ressources en eau

Lacunes relevées dans nos travaux à l'égard
d'éléments du projet de cadre d'évaluation
de la gestion intégrée des ressources en eau

OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport du commissaire au développement durable de juin 2020.

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

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après. Ces critères émanent principalement de la loi sur l'eau, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de la *Loi sur le développement durable* et de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. Ils s'inspirent également des principes sur la gouvernance de l'eau publiés par l'OCDE.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELCC veille à ce que la gestion des ressources en eau s'effectue de façon à les conserver pour les générations actuelles et futures.	■ Les rôles et les responsabilités des intervenants sont définis clairement. ■ L'information est fiable, complète et à jour, ce qui permet d'avoir une connaissance suffisante de l'état des ressources en eau et de cibler les enjeux. ■ Les priorités, les interventions et les objectifs sont définis à partir des enjeux. ■ Des mécanismes de coordination sont mis en place pour assurer la cohérence des interventions et ainsi maximiser l'impact de celles-ci. ■ Les mesures nécessaires ont été mises en œuvre par le ministère pour assurer la réalisation des actions des plans directeurs de l'eau pour lesquelles il est désigné comme responsable ou partenaire. ■ Un suivi régulier est effectué afin d'évaluer l'impact des interventions, et des mesures correctives sont apportées si nécessaire. ■ Une reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs est produite en temps opportun.
Vérifier si le MAMH s'assure que les enjeux liés aux ressources en eau sont intégrés dans ses interventions et celles du milieu municipal en vue d'un aménagement durable du territoire.	■ Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire tiennent compte de la conservation des ressources en eau. ■ Des mécanismes sont mis en place afin que les enjeux relevés dans les plans directeurs de l'eau soient pris en considération dans les plans métropolitains et les schémas d'aménagement et de développement. ■ Les mesures nécessaires ont été mises en œuvre par le ministère pour assurer la réalisation des actions des plans directeurs de l'eau pour lesquelles il est désigné comme responsable ou partenaire.

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

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

Portée des travaux

Le présent rapport a été terminé le 22 mai 2020.

L'audit porte sur la conservation des ressources en eau et il a été effectué auprès du MELCC et du MAMH. Étant donné que les responsabilités relatives à la conservation de l'écosystème du fleuve Saint-Laurent ne relèvent pas toutes du Québec, mais également de l'Ontario et du gouvernement fédéral, nos travaux ne la visent pas. Cependant, la mise en œuvre de nos recommandations pourra y contribuer.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces deux ministères et analysé leurs documents, ainsi que des données provenant de leurs systèmes d'information.

Nous avons aussi visité trois de leurs directions régionales respectives, soit celles de la Capitale-Nationale, des Laurentides et de la Montérégie, qui sont dans l'ordre une région urbaine, une région de villégiature et une région agricole. Dans la région de la Capitale-Nationale, nous avons aussi eu des échanges avec des représentants d'un OBV, d'une ville ayant les compétences d'une MRC, ainsi que de la communauté métropolitaine. Quant aux régions des Laurentides et de la Montérégie, nous avons rencontré dans chacune d'elles des représentants d'un OBV, de deux municipalités et de deux MRC. Les travaux en région visaient à bien comprendre la dynamique des acteurs locaux et régionaux en matière de GIRE. Les résultats de ces travaux ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des régions.

De plus, nous avons eu des échanges avec le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec ainsi qu'avec des experts dans le domaine de l'eau. Nous avons également transmis un questionnaire aux 40 OBV, dont 35 nous ont répondu, ce qui représente un taux de participation de 88 %.

Nous avons aussi comparé les processus de GIRE du MELCC avec les principes sur la gouvernance de l'eau publiés en juin 2015 par l'OCDE.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2019 à avril 2020. Ils portent surtout sur les années 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs à cette période.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PRINCIPAUX ACTEURS

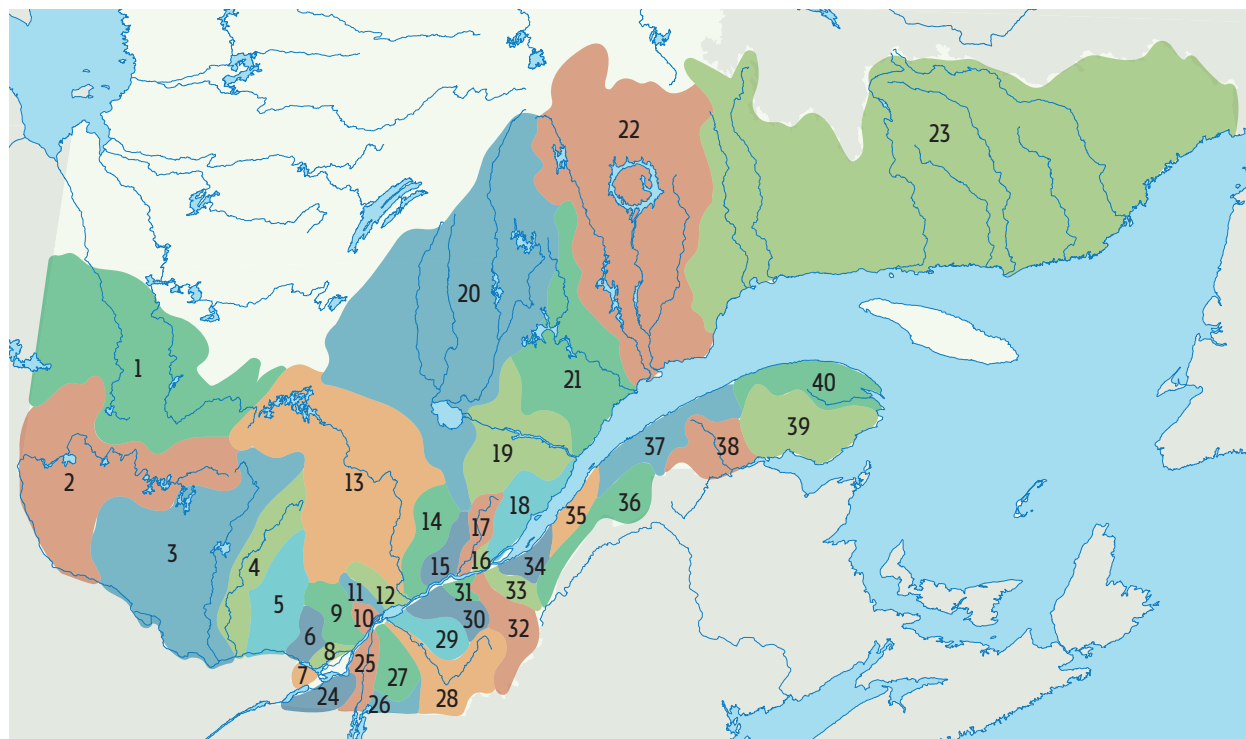
Intervenant	Rôles et responsabilités
MELCC	■ Assurer la protection de l'environnement et veiller à la conservation du patrimoine naturel, notamment afin de maintenir les fonctions écologiques rendues par les écosystèmes qui le composent. ■ Élaborer, mettre en œuvre et assurer l'application des politiques, des lois, des règlements ainsi que des programmes visant : – la protection des écosystèmes et de la biodiversité du territoire ; – la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau ; – l'observation et la connaissance des écosystèmes et de leurs composantes. ■ Définir les orientations fondamentales d'une gestion intégrée et concertée des ressources en eau. ■ Veiller à ce que la gestion des ressources en eau s'effectue de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées. ■ Coordonner l'action gouvernementale en matière de gestion intégrée de l'eau, notamment en s'assurant de la réalisation des actions découlant de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. ■ Constituer le Bureau des connaissances sur l'eau afin de : – soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et de fournir à la population une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible ; – rendre compte de l'état des ressources en eau tous les cinq ans. ■ Déterminer les éléments devant être traités dans les plans directeurs de l'eau, notamment en ce qui a trait à l'état des eaux, au diagnostic des problématiques affectant l'état des eaux ainsi que leurs usages, aux objectifs en matière de conservation des ressources en eau, aux mesures à réaliser pour atteindre les objectifs ainsi qu'à l'évaluation des moyens économiques et financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures. ■ Approuver le plan directeur de l'eau réalisé par chaque OBV ainsi que toute modification qui lui est apportée. ■ Réaliser les actions dont il est responsable dans les plans directeurs de l'eau. ■ Approuver le plan régional des milieux humides et hydriques réalisé par chaque MRC.
MAMH	■ Veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens, notamment en soutenant l'aménagement durable du territoire. ■ Conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics et, le cas échéant, leur faire des recommandations sur toute question concernant leurs activités lorsque celles-ci ont une incidence dans le domaine municipal. ■ Aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions. ■ Élaborer les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. ■ Donner son avis sur la conformité du plan métropolitain ou du schéma d'aménagement et de développement aux orientations gouvernementales, ainsi que sur les règlements modifiant ces documents. ■ Réaliser les actions dont il est responsable découlant de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, notamment celle sur l'élaboration des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire consacrées à la GIRE. ■ Réaliser les actions dont il est responsable dans les plans directeurs de l'eau.

Intervenant	Rôles et responsabilités
OBV	■ Élaborer un plan directeur de l'eau pour leur zone de gestion intégrée de l'eau en concertation avec les intervenants des divers milieux intéressés, dont les milieux gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire. ■ Mettre à jour leur plan directeur de l'eau au moins tous les 10 ans, en faire la promotion et assurer le suivi de sa mise en œuvre.
Communautés métropolitaines	■ Planifier l'aménagement de leur territoire par le maintien et la révision d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement tous les cinq ans. ■ Prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans leur plan métropolitain d'aménagement et de développement.
MRC	■ Planifier l'aménagement de leur territoire par le maintien et la révision d'un schéma d'aménagement et de développement tous les cinq ans. ■ Prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans leur schéma d'aménagement et de développement. ■ D'ici 2022, élaborer un plan régional des milieux humides et hydriques en consultant notamment les OBV concernés afin de tenir compte de leurs préoccupations et des éléments contenus dans leur plan directeur de l'eau. Ce plan devra faire l'objet d'une révision tous les 10 ans.
Municipalités locales	■ Adopter des règlements en matière d'urbanisme, d'environnement et de salubrité en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement. ■ Prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans la réglementation municipale.

EXEMPLES DE PROBLÉMATIQUES ENTRAÎNANT UNE DÉGRADATION DES RESSOURCES EN EAU

Problématique	Description	
Eutrophisation accélérée des lacs	L'eutrophisation est un processus naturel très lent par lequel les plans d'eau reçoivent une grande quantité d'éléments nutritifs (ex. : le phosphore et l'azote), ce qui stimule davantage la croissance des algues et des plantes aquatiques. Ce processus se déroule normalement sur une période allant de plusieurs milliers à quelques dizaines de milliers d'années. Les activités humaines (ex. : les activités agricoles) ont accéléré le processus d'eutrophisation dans de nombreux lacs en augmentant la quantité d'éléments nutritifs qui leur parviennent.	 Source : MELCC.
Plantes aquatiques exotiques envahissantes	Les plantes aquatiques exotiques envahissantes sont des espèces non indigènes introduites dans un plan d'eau par l'activité humaine, par exemple lorsqu'une embarcation est utilisée dans différents lacs et cours d'eau. Elles ont des conséquences négatives importantes sur la santé des plans d'eau. Elles peuvent nuire à la faune et à la flore et entraîner une restriction de l'accès aux plans d'eau pour la pêche, le nautisme et la baignade. Elles peuvent également causer une diminution de la valeur des propriétés autour d'un lac. Par exemple, le myriophylle à épis est l'une des plantes aquatiques exotiques envahissantes les plus répandues. Comme il peut être difficile et coûteux de les contrôler si l'infestation est répandue, il est important de prévenir leur introduction et de les détecter de façon précoce pour limiter leur propagation.	 Source : Regroupement des associations pour la protection de l'environnement des lacs et des bassins versants.
Pollution dite « diffuse »	Il s'agit de rejets issus de toute la surface d'un territoire qui atteignent les ressources en eau de façon indirecte, par ou à travers le sol, sous l'influence de la force d'entraînement des eaux de précipitations ou d'irrigation. Cette problématique est rencontrée particulièrement en région agricole en raison des engrais et des pesticides utilisés pour ce type d'activité, qui est souvent réalisé près de cours d'eau.	 Source : MELCC.

ZONES DE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU



1. Organisme de bassin versant Abitibi-Jamésie
2. Organisme de bassin versant du Témiscamingue
3. Agence de bassin versant des 7
4. Comité du bassin versant de la rivière du Lièvre
5. Organisme de bassins versants des rivières Rouge, Petite Nation et Saumon
6. Organisme de bassin versant de la rivière du Nord
7. Conseil du bassin versant de la région de Vaudreuil-Soulanges
8. Conseil des bassins versants des Mille-Îles
9. Corporation de l'Aménagement de la Rivière l'Assomption
10. Organisme des bassins versants de la Zone Bayonne
11. Association pour la gestion intégrée de la rivière Maskinongé
12. Organisme de bassins versants des rivières du Loup et des Yamachiche
13. Bassin Versant Saint-Maurice
14. Société d'aménagement et de mise en valeur du bassin de la Batiscan
15. Organisme de bassin versant : Rivières Sainte-Anne, Portneuf et secteur La Chevrotière
16. Organisme des bassins versants de la Capitale
17. Corporation du bassin de la Jacques-Cartier
18. Organisme de bassins versants Charlevoix Montmorency
19. Organisme de bassin versant du Saguenay
20. Organisme de bassin versant Lac-Saint-Jean
21. Organisme des bassins versants de la Haute-Côte-Nord
22. Organisme de bassins versants Manicouagan
23. Organisme de bassins versants Duplessis
24. Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauquay
25. Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu
26. Organisme de bassin versant de la baie Missisquoi
27. Organisme de bassin versant de la Yamaska
28. Conseil de gouvernance de l'eau des bassins versants de la rivière Saint-François
29. Organisme de concertation pour l'eau des bassins versants de la rivière Nicolet
30. Groupe de concertation des bassins versants de la zone Bécancour
31. Organisme de bassins versants de la zone du Chêne
32. Comité de bassin de la rivière Chaudière
33. Conseil de bassin de la rivière Etchemin
34. Organisme des Bassins Versants de la Côte-du-Sud
35. Organisme de bassins versants Kamouraska, L'Islet, Rivière-du-Loup
36. Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean
37. Organisme des bassins versants du Nord-Est du Bas-Saint-Laurent
38. Organisme de bassin versant Matapédia-Restigouche
39. Conseil de l'Eau Gaspésie Sud
40. Conseil de l'eau du nord de la Gaspésie

HISTORIQUE DES PRINCIPAUX ÉVÈNEMENTS SE RAPPORTANT À LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU AU QUÉBEC

1972

Publication du rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (Commission Legendre), qui **souligne les limites de l'approche sectorielle de la gestion de l'eau**.

2000

Publication du rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec (Commission Beauchamp), qui **recommande d'adopter une approche de gestion intégrée de l'eau par bassin versant**.

2002

Publication de la Politique nationale de l'eau, qui **affirme la volonté du Québec de mettre en œuvre la GIRE** en vue de garantir leur pérennité, la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques, ainsi qu'une plus grande cohérence des interventions. Plus particulièrement, cette politique **visé à mettre en place la gestion par bassin versant**.

2003

Publication du rapport *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »* par le Vérificateur général, qui constate que **pour prendre des décisions éclairées dans le but de favoriser la pérennité des ressources en eau et la préservation des écosystèmes, une connaissance plus complète des bassins versants est requise**.

2009

Adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (appelée la « loi sur l'eau »), qui affirme notamment que **la gouvernance de l'eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les bassins versants**.

2013

Publication du rapport *Gouvernance de l'eau* par le Vérificateur général, qui constate notamment que **l'eau n'est pas encore gérée de façon intégrée par bassin versant**.

2015

Publication par l'OCDE de principes sur la gouvernance de l'eau visant à **renforcer la GIRE**.

2017

Adoption du projet de loi n° 132 concernant la conservation des milieux humides et hydriques, qui apporte des modifications à la loi sur l'eau et devient dès lors la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*.

Ce projet de loi exige entre autres que les MRC élaborent un plan régional des milieux humides et hydriques pour 2022.

Lors de l'élaboration de leur plan, les MRC doivent tenir compte des préoccupations des OBV et des éléments contenus dans leur plan directeur de l'eau.

2018

Publication de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, dont les piliers sont notamment l'aménagement et l'utilisation durable du territoire ainsi que la loi sur l'eau. La stratégie fait particulièrement appel à trois des éléments fondamentaux de cette loi, soit le caractère collectif des ressources en eau, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant et la conciliation des usages de l'eau.

Ainsi, l'une des sept orientations de la stratégie vise à assurer et à renforcer la GIRE et englobe l'ensemble de ses autres orientations. D'ici 2030, le gouvernement du Québec **visé à être un chef de file en matière de gestion intégrée de l'eau et à ce que toutes les MRC tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans leurs outils de planification du territoire**.

2019

Publication de la première reddition de comptes du Plan d'action 2018-2023 de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.

INFORMATION CONCERNANT LES PLANS DIRECTEURS DE L'EAU ET LES OUTILS DE PLANIFICATION DU TERRITOIRE

À des fins d'exemple, seul le schéma d'aménagement et de développement des MRC est présenté ci-après.

	Plan directeur de l'eau	Schéma d'aménagement et de développement
Loi	Loi sur l'eau	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>
Organisme responsable	OBV	MRC
Objectif	Planification des actions à mettre en œuvre pour assurer la conservation des ressources en eau	Planification de l'aménagement et du développement du territoire
Territoire couvert	Bassins versants de chacune des zones de gestion	MRC
Type de contenu	■ Portrait : décrit chaque bassin versant, son environnement ainsi que les acteurs de l'eau qui œuvrent sur son territoire ■ Diagnostic : fait l'analyse des problématiques présentes sur le territoire de chaque bassin versant, leurs causes, leurs conséquences ainsi que leurs effets ■ Plan d'action : regroupe les enjeux soulevés ainsi que les orientations, les objectifs et les actions à mettre en place par les acteurs de l'eau au cours des prochaines années pour assurer la conservation des ressources en eau dans les bassins versants	La <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> précise le contenu obligatoire d'un schéma, par exemple : ■ les grandes orientations de l'aménagement du territoire ■ toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique ■ un document complémentaire établissant les règles qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la MRC à adopter certaines dispositions réglementaires Également, un schéma doit être accompagné d'un plan d'action pour sa mise en œuvre
Exemples de problématiques pouvant être abordées par l'organisme responsable	■ Qualité des eaux de surface et souterraines ■ Quantité d'eau disponible ■ Sécurité ■ Accessibilité ■ Qualité des écosystèmes aquatiques	■ Santé et qualité de vie des personnes ■ Vitalité du développement du territoire ■ Sécurité des personnes et des biens ■ Récréotourisme ■ Protection et mise en valeur des milieux naturels

PRINCIPES SUR LA GOUVERNANCE DE L'EAU DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est une organisation internationale qui œuvre pour la mise en place de politiques meilleures pour une vie meilleure. Le Canada fait partie de ses pays membres.

En juin 2015, l'organisation a publié les principes sur la gouvernance de l'eau afin d'aider les gouvernements à tous les niveaux à renforcer leur gouvernance afin de s'adapter aux défis actuels et futurs liés à l'eau, et ce, sur la base de trois dimensions qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement, soit l'efficacité, l'efficience, la confiance et l'engagement.

La figure 7 présente un aperçu des 12 principes de l'organisation classés selon ces trois dimensions. Les quatre principes en blanc sont similaires à ceux traités dans le cadre de nos travaux.

FIGURE 7 Aperçu des principes sur la gouvernance de l'eau



Source : OCDE.

SUITES DONNÉES À LA CARTOGRAPHIE DES CONNAISSANCES SUR L'EAU

Connaissances	Résultats de la cartographie	Lacunes dans les suites données par le MELCC depuis 2012
Descriptives Connaissances liées au milieu naturel (ex. : géomorphologie, hydrologie, écologie) et au milieu humain (ex. : utilisation du territoire, bien-être socio-économique)	■ 41 thèmes ont été identifiés (ex. : qualité de l'eau de surface, services écologiques, agriculture, ainsi qu'utilisation, occupation et aménagement du territoire). ■ Tout d'abord, 4 thèmes ont été analysés en vue de dresser un portrait de la documentation existante, d'évaluer la possibilité de compléter celle sur les connaissances manquantes et de prioriser les connaissances à documenter : – cyanobactéries ; – exploitation – eau ; – plantes exotiques envahissantes ; – qualité des sédiments. Dans le cas des plantes exotiques envahissantes ainsi que de la qualité des sédiments, des connaissances prioritaires étaient jugées peu ou pas documentées.	■ Aucune mise à jour ni priorisation des 41 thèmes n'a été effectuée depuis 2012. ■ Aucun thème supplémentaire n'a été analysé outre les 4 premiers. ■ Bien que l'analyse de 2 des 4 thèmes mettait en évidence des lacunes relatives aux connaissances, ceux-ci demeurent peu documentés par le MELCC. ■ Étant donné que la Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau ne s'est réunie qu'à une reprise en 2012, aucune discussion à ce sujet n'a pu être engagée avec les différents ministères.
Complémentaires Connaissances liées à la législation, à la communication, à la gestion, au réseau d'experts et aux acteurs de l'eau	■ Des connaissances sont requises en vue d'améliorer l'efficacité des acteurs de l'eau pour la mise en œuvre de la GIRE. Elles devaient être déterminées pour chacun des 5 processus de la GIRE, soit : – informer en vue d'éduquer et de sensibiliser ; – favoriser la participation en vue de mobiliser ; – planifier la GIRE ; – mettre en œuvre la GIRE ; – suivre, évaluer et contrôler les actions mises en œuvre dans le cadre de la GIRE. ■ L'identification et la localisation des connaissances requises pour les 2 premiers processus ont été documentées. L'exercice a été commencé seulement en partie pour les 3 autres processus.	■ Les travaux pour l'identification des connaissances complémentaires requises pour les 3 derniers processus n'ont pas été poursuivis, notamment : – la réalisation d'activités de veille (troisième processus) ; – la détermination des outils de mise en œuvre de la GIRE (quatrième processus) ; – le suivi et l'évaluation des actions mises en œuvre et des objectifs des plans directeurs de l'eau (cinquième processus) ; – le suivi et l'évaluation des politiques, des lois, des règlements et des programmes dans le cadre de la GIRE (cinquième processus). ■ Étant donné que la Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau ne s'est réunie qu'à une reprise en 2012, aucune discussion à ce sujet n'a pu être engagée avec les différents ministères.

ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RELATIVES AUX RESSOURCES EN EAU

Sur les 43 orientations gouvernementales en vigueur, 8 contiennent des attentes relatives aux ressources en eau menant à des critères d'évaluation de la conformité des outils d'aménagement du territoire. Par contre, comme illustré ci-dessous, une seule attente concerne la prise en compte des objectifs et des mesures des plans directeurs de l'eau, et ce, spécifiquement pour la Communauté métropolitaine de Québec.

Orientations gouvernementales en aménagement du territoire relatives aux ressources en eau	Attentes relatives aux ressources en eau
MRC et communautés métropolitaines	
1. Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement.	■ Adopter les objectifs de conservation et les mesures de protection prévus dans la <i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i> .
2. Protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et éléments du milieu naturel en milieu urbanisé.	■ Assurer, par les choix en matière d'occupation du sol, une protection minimale adéquate au milieu riverain des plans et cours d'eau.
3. Assurer la protection du patrimoine naturel ainsi que le maintien des espèces fauniques et floristiques et de leurs habitats.	■ Reconnaître le statut particulier des milieux naturels protégés.
4. Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics, ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages.	■ Exercer un contrôle adéquat de l'occupation du sol dans les plaines inondables. ■ Planifier les usages à proximité des prises de captage d'eau de manière à protéger l'approvisionnement actuel et futur en eau potable.
Communauté métropolitaine de Montréal	
5. Protéger et mettre en valeur les milieux naturels, les espèces fauniques et floristiques ainsi que leurs habitats, les plans d'eau, la biodiversité, les paysages ainsi que les éléments patrimoniaux du territoire.	■ Instaurer des mesures de protection des territoires humides, riverains et aquatiques.
6. Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics ainsi qu'à la pérennité des investissements par la prise en compte des risques de sinistres naturels et anthropiques.	■ Délimiter toute zone de contrainte naturelle ou anthropique qui chevauche le territoire de plus d'une MRC. ■ Prévoir des mesures pour que les MRC adoptent les dispositions minimales de la <i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i> pour les zones à risque d'inondation et prévoient un encadrement normatif en matière de zones tampons.

Orientations gouvernementales en aménagement du territoire relatives aux ressources en eau

Attentes relatives aux ressources en eau

Communauté métropolitaine de Québec

- | | |
|--|---|
| <p>7. Préserver la qualité de l'environnement, assurer le maintien de la biodiversité et contribuer à la réhabilitation des secteurs et des éléments naturels perturbés.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Tenir compte dans le plan métropolitain d'aménagement et de développement des objectifs et des mesures retenus dans les plans directeurs de l'eau qui ont une incidence sur sa planification territoriale. ■ Prévoir des mesures permettant de maintenir et d'améliorer le couvert végétal et d'assurer la protection des rives et du littoral. ■ Inventorier et caractériser les milieux humides et les plans d'eau. ■ Préciser tout site, paysage naturel exceptionnel ou écosystème fragile, qui pourrait être désigné comme site d'intérêt écologique ou de conservation, et lui accorder une protection de base. |
| <p>8. Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics, et viser la réduction des dommages causés aux biens lors de sinistres.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Adopter un objectif de protection de la qualité de l'eau potable et prévoir des mesures visant à empêcher la détérioration de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines. ■ Adopter des mesures en vue de s'assurer que les terrains sur lesquels une construction est projetée présentent des caractéristiques qui garantissent à long terme une alimentation en eau potable. |

LACUNES RELEVÉES DANS NOS TRAVAUX À L'ÉGARD D'ÉLÉMENTS DU PROJET DE CADRE D'ÉVALUATION DE LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU

Éléments à évaluer selon le projet de cadre d'évaluation élaboré par le MELCC en 2009 ¹	Lacunes relevées dans le cadre de nos travaux
Coordination gouvernementale	Le MELCC a connu un échec à l'égard de la coordination de la GIRE (paragr. 46 à 50).
Utilisation des produits de la : ■ concertation : plans directeurs de l'eau ■ coordination : rapport d'évaluation quinquennal de la GIRE, rapport quinquennal sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques	■ Concertation : le MELCC et le MAMH ne réalisent aucun suivi de la mise en œuvre des actions dont ils sont responsables ou pour lesquelles ils sont partenaires dans les plans directeurs de l'eau des OBV (paragr. 62). De plus, aucune action structurante n'a été accomplie par les deux ministères pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire (constat 3). ■ Coordination : le MELCC n'a pas finalisé et donc pas mis en œuvre le projet de cadre d'évaluation de la GIRE qu'il a développé (paragr. 73) et il dresse et publie un portrait incomplet et imprécis de l'état des ressources en eau pour soutenir la prise de décisions (paragr. 34 à 39).
Impact sur les bassins versants	En vue de favoriser une prise de décisions éclairée en matière de GIRE, comme le souhaite le MELCC, il aurait été cohérent de présenter de l'information à l'échelle de bassins versants. Or, ce n'était pas le cas dans le rapport publié en 2014 et, au moment de réaliser nos travaux, ce n'était pas prévu pour celui de 2020 (paragr. 39).
Définition claire et compréhensible des éléments structurants	Le MELCC n'a jamais défini de balises visant à clarifier la façon dont les plans directeurs de l'eau doivent être pris en considération dans les outils de planification du territoire par les différents acteurs du milieu municipal (paragr. 67). Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire sont insuffisantes pour assurer la mise en œuvre de la GIRE (paragr. 68 à 70).
Mise en place d'une gestion des connaissances pour soutenir la prise de décisions des acteurs de l'eau à l'échelle nationale, régionale ou locale	Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la GIRE (constat 1).
Élaboration d'outils légaux et économiques afin d'agir sur la volonté de l'ensemble de ces acteurs à se coordonner, à assumer un leadership et à se responsabiliser quant à l'avenir des ressources en eau	Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire sont insuffisantes pour assurer la mise en œuvre de la GIRE (paragr. 68 à 70).
Représentativité des acteurs de l'eau et participation de ceux-ci aux travaux des OBV	Le taux de présence du MELCC et du MAMH aux rencontres des tables de concertation est faible (paragr. 59 et 60).

1. Cinq éléments n'ont pas été abordés ci-dessus puisqu'ils n'étaient pas visés par nos travaux, soit la concertation régionale et locale des OBV, le cadre de référence, la sensibilisation et l'éducation, le soutien financier des acteurs de l'eau, ainsi que la caractérisation du contexte influençant la mise en œuvre de la GIRE.

CHAPITRE 4

Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable

Vigie

EN BREF

La stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.

Le gouvernement a officiellement annoncé que la prochaine stratégie devrait entrer en vigueur au début de 2021, ce qui respecterait à peu de chose près le délai prévu par la loi pour la révision de la stratégie. Cependant, des préoccupations demeurent à l'égard de cette révision, notamment parce que l'échéancier pour y arriver est à risque de retards, et ce, sans compter les effets possibles de la crise sanitaire actuelle.

Nos travaux montrent aussi une faible implication, jusqu'à ce jour, du Comité directeur du développement durable (CDDD) et du Comité interministériel du développement durable (CIDD) dans la révision de la stratégie. De fait, le CDDD est inactif depuis 2014, et sa contribution arrive tardivement. Quant au CIDD, la participation des hauts dirigeants aux réunions de ce comité est toujours faible.

Ce deuxième rapport de vigie permet également au commissaire au développement durable :

- de rappeler 10 constats importants relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable, constats issus de ses travaux antérieurs à propos de l'application de la *Loi sur le développement durable*;
- de soulever, à l'attention du gouvernement et des parlementaires, 10 questions à poser dans le cadre de la révision en cours de la stratégie.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire
au développement durable

Caroline Rivard

Directrice principale d'audit

Francis C. Bergeron

SIGLES

CDDD	Comité directeur du développement durable
CIDD	Comité interministériel du développement durable
IPDD	Indice de performance en matière de développement durable
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
PADD	Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	137
Constats formulés sur les stratégies antérieures et pistes de réflexion pour la révision en cours	139
Des comités interministériels peu impliqués jusqu'à ce jour dans la révision de la stratégie.....	144
Préoccupations qui demeurent à l'égard de la révision de la stratégie	149
Conclusions des observations	157
Renseignements additionnels.....	159

MISE EN CONTEXTE

- 1 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme. Il prend en compte les dimensions économique, environnementale et sociale des activités de développement.
- 2 En 2006, le Québec a adopté la *Loi sur le développement durable* (ci-après « la loi »), qui a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La responsabilisation de l'administration publique en la matière est favorisée par l'institution d'un commissaire au développement durable.
- 3 La stratégie gouvernementale de développement durable (ci-après « la stratégie ») est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la loi. Ainsi, la stratégie est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les buts qu'il veut atteindre. De plus amples informations sur son contenu sont présentées dans la section Renseignements additionnels.
- 4 La loi prévoit que le gouvernement doit périodiquement réviser la stratégie. Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) est responsable de coordonner ces travaux de révision et de recommander l'adoption de la nouvelle stratégie par le gouvernement. Des détails sur le processus de révision sont également présentés dans la section Renseignements additionnels.
- 5 Dans mon premier rapport de vigie sur la révision de la stratégie actuellement en vigueur pour la période 2015-2020, publié en novembre 2019, j'ai mentionné la volonté du MELCC de soutenir l'adoption d'une nouvelle stratégie d'ici la fin de 2020. Étant donné que la stratégie actuellement en vigueur a pris effet en octobre 2015, cela respecterait, à peu de chose près, le délai de cinq ans prévu par la loi pour sa révision.
- 6 Cependant, mes travaux de l'automne 2019 m'avaient permis de constater que :
 - l'échéancier pour y arriver était serré : à la lumière des retards survenus lors de la révision de la stratégie précédente (période 2008-2013, prolongée jusqu'en 2015) ainsi que lors de la mise en œuvre de la stratégie actuelle, cet échéancier n'était pas sans risque ;
 - le MELCC n'avait pas entrepris les démarches qui auraient permis de produire, avant l'adoption de la prochaine stratégie, deux documents pourtant très importants pour permettre une réflexion éclairée sur les choix à faire.
- 7 Dans mon premier rapport, j'ai donc invité le MELCC à prendre les mesures nécessaires afin :
 - d'éviter tout retard dans la mise en œuvre de la planification de la révision de la stratégie ;
 - de s'assurer d'une pleine participation des membres du Comité directeur du développement durable (CDDD) et de ceux du Comité interministériel du développement durable (CIDD) à l'exercice de révision ;
 - de prévoir, comme la loi l'exige, la présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à l'occasion de la révision de la stratégie ;
 - de produire le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie en conformité du délai prescrit par la loi.

Pourquoi avons-nous fait cette vigie ?

8 Étant donné l'importance capitale de la stratégie gouvernementale de développement durable et le fait que la stratégie actuellement en vigueur arrivera à terme à la fin de 2020, il est normal, en tant que commissaire au développement durable, que j'accorde un intérêt particulier à sa révision. Le Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général du Québec prévoit que le commissaire déposera annuellement à l'Assemblée nationale un rapport de vigie sur l'élaboration de la nouvelle stratégie gouvernementale de développement durable, et ce, jusqu'à sa publication.

9 Au vu des observations relevées dans mon premier rapport portant sur la révision de la stratégie et des informations recueillies depuis, il s'avère important que je publie maintenant un nouveau rapport sur la progression de cet exercice de révision.

Quelle est la portée de nos travaux ?

10 Ce deuxième rapport de vigie est divisé en trois grandes sections :

- En premier lieu, il m'est apparu utile, à ce moment-ci du présent exercice de révision de la stratégie, de rappeler au gouvernement et aux parlementaires, notamment, les 10 constats les plus importants ayant émergé des nombreux rapports et études publiés au fil des ans par le commissaire au développement durable à propos de l'application de la loi, et dont plusieurs ont touché l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable. Je soulèverai ensuite 10 questions qui devraient être posées au cours de la présente révision de la stratégie.
- En deuxième lieu, je reviendrai sur le rôle du CIDD et du CDDD dans la mise en œuvre de la stratégie et sa révision.
- Enfin, je ferai un suivi des travaux réalisés à ce jour par le MELCC dans le cadre de la révision de la stratégie, notamment au regard des enjeux que j'ai abordés dans mon rapport de vigie de novembre dernier.

OBSERVATION 1

Constats formulés sur les stratégies antérieures et pistes de réflexion pour la révision en cours

Qu'avons-nous observé ?

11 Au fil des ans, le commissaire au développement durable a rendu publics neuf rapports d'audit de performance de même que des rapports d'étude et d'étalonnage et des observations portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable*. Bon nombre de ces rapports portaient, en tout ou en partie, sur l'élaboration des stratégies gouvernementales de développement durable ou sur leur mise en œuvre.

12 Plusieurs des constats et recommandations formulés à propos de la première stratégie (période 2008-2013, prolongée jusqu'en 2015) n'ont pas trouvé écho dans les travaux de l'Administration entourant la deuxième stratégie (période 2015-2020).

Rapports du commissaire

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le commissaire au développement durable prépare, au moins une fois par année, un rapport dans lequel il fait part de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

13 Jusqu'à maintenant, beaucoup de temps, d'énergie et de ressources ont été consacrés par les entités à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable, et il importe que ces efforts génèrent le plus de retombées possible.

14 Le MELCC œuvre pour implanter les changements requis par l'application de nos recommandations passées. Cependant, la gravité et la récurrence des constats faits au fil des ans exigent qu'une réflexion sérieuse soit menée à leur sujet au cours de la révision de la présente stratégie, qui constitue l'occasion idéale de corriger les lacunes du passé.

Ce qui appuie notre observation

Dix constats importants du commissaire au développement durable concernant l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable

L'élaboration des stratégies



L'élaboration de la stratégie et la confection de la liste d'indicateurs de développement durable : deux exercices qui n'ont pas été suffisamment arrimés.

Avril 2010 (chap. 4)



Les objectifs des stratégies déployées jusqu'à maintenant manquent de précision. Ils ne sont pas accompagnés de cibles quantifiées ni d'un calendrier de réalisation.

Décembre 2007 (chap. 3) et juin 2015 (Annexe A)



Aucune entité n'est identifiée de façon particulière dans les stratégies à titre de responsable de la réalisation des différentes actions, pourtant certaines entités devraient jouer un rôle prépondérant.

Décembre 2007 (chap. 3) et juin 2020 (chap. 2)



L'information qui permettrait d'apprécier l'évolution de la situation relative à l'atteinte des objectifs des stratégies est limitée et rendue disponible tardivement : elle ne permet pas de bien nourrir la réflexion sur la stratégie suivante.

Mai 2012 (chap. 3), novembre 2019 (chap. 9) et juin 2020 (chap. 2)

La mise en œuvre des stratégies



Il est difficile de voir les liens entre les actions contenues dans les plans d'action de développement durable et les objectifs des stratégies. On ne sait pas si les actions déployées sont pertinentes et suffisantes pour atteindre les objectifs des stratégies.

Avril 2010 (chap. 4) et mai 2018 (chap. 4)



La révision des pratiques de gestion est amorcée dans les entités, toutefois elle est surtout axée sur les facettes environnementales, sans porter sur les éléments qui sont au cœur même de la mission des entités.

Avril 2009 (chap. 4)



Les indicateurs prévus dans les plans d'action de développement durable sont axés sur des moyens ou des mesures administratives plutôt que sur des effets.

Avril 2010 (chap. 4)



Les exigences de la prise en compte des 16 principes de développement durable ne sont pas bien intégrées dans les processus des entités : peu d'entités ont réussi à faire cette prise en compte de manière tangible.

Avril 2010 (chap. 4), juin 2014 (chap. 2) et mai 2018 (chap. 4)



Le MELCC se repose toujours sur la bonne volonté des entités assujetties à la loi pour assurer l'atteinte des objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Pourtant, plusieurs éléments nous indiquent que leur degré d'engagement demeure peu élevé.

Avril 2010 (chap. 1), mars 2017 (chap. 6) et juin 2020 (chap. 2)



Les instances de coordination, comme le CIDD et le CDDD, ne jouent pas pleinement leur rôle.

Décembre 2007 (chap. 3), mars 2017 (chap. 6) et juin 2020 (chap. 2)

15 Les 10 constats mentionnés précédemment devraient faire l'objet d'une attention particulière dans les travaux de révision de la stratégie 2015-2020 qui sont en cours, afin de mettre en œuvre les mesures permettant d'y remédier.

16 Une réflexion plus générale, basée sur l'expérience que j'ai acquise depuis mon entrée en fonction comme commissaire au développement durable, m'amène de plus à soulever 10 questions qui devraient être posées dans le cadre de la révision de la présente stratégie.

Dix questions à poser dans le cadre de la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable

-  1 Étant donné le caractère transversal des stratégies gouvernementales de développement durable et les difficultés rencontrées quant à leur mise en œuvre, la responsabilité de la *Loi sur le développement durable* devrait-elle être confiée à un organisme central comme le ministère du Conseil exécutif ?
-  2 Est-il possible de simplifier la prochaine stratégie, en ciblant davantage des enjeux structurants ?
-  3 L'élaboration de la prochaine stratégie devrait-elle prendre en compte de façon plus explicite les objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies ?
-  4 Les structures de gouvernance interministérielles en place (CIDD, CDDD, réseau des officiers et officières en développement durable) devraient-elles être repensées, afin que les ministères et organismes participent activement et assidûment à la mise en œuvre de la stratégie ?
-  5 Le temps est-il venu d'assujettir les organismes scolaires, les organismes municipaux et les établissements de santé et de services sociaux à la *Loi sur le développement durable*, comme elle le permet ?

6 Comment sensibiliser les gestionnaires des ministères et organismes à la valeur ajoutée qu'un développement plus durable peut apporter à leur organisation ?

7 En tant qu'outil d'aide à la décision, est-ce que la prise en compte des principes de développement durable peut être améliorée ?

8 Toutes les entités assujetties à la loi doivent-elles être tenues de remplir leurs obligations de la même manière, peu importe leur taille ou leur mission ?

9 Comment assurer le respect des différents échéanciers de mise en œuvre de la stratégie et l'atteinte de ses objectifs ?

10 Au Québec, il y a déjà plusieurs stratégies, politiques et plans gouvernementaux d'importance qui portent sur un ou des volets abordés également dans la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 ; dans ce contexte, quelle valeur ajoutée la stratégie gouvernementale de développement durable peut-elle apporter ?

Et comment assurer la cohérence et l'arrimage de ces stratégies, politiques et plans avec la stratégie gouvernementale de développement durable ?

Exemples de politiques, de stratégies et de plans d'action qui répondent aux orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020

- Plan d'action en électrification des transports 2015-2020
- Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques
- Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023
- Plan d'action pour la croissance et les technologies propres
- Orientations gouvernementales en matière de diversité biologique
- Stratégie d'aménagement durable des forêts
- Plan d'action gouvernemental pour l'inclusion économique et la participation sociale 2017-2023
- Plan d'action interministériel 2017-2021 de la Politique gouvernementale de prévention en santé
- Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires 2018-2023
- Politique de mobilité durable 2030 et son plan d'action 2018-2023

OBSERVATION 2

Des comités interministériels peu impliqués jusqu'à ce jour dans la révision de la stratégie

Qu'avons-nous observé ?

17 Le CIDD est peu impliqué dans l'exercice de révision de la stratégie 2015-2020. Par ailleurs, la participation des hauts dirigeants des ministères et organismes aux rencontres de ce comité est toujours faible. Bien que cette lacune ait été soulevée dans des rapports du commissaire au développement durable et discutée au CIDD, j'observe que la situation ne s'est pas vraiment améliorée au fil du temps.

18 Le CDDD est inactif depuis 2014. Il n'a donc pas été invité à contribuer à l'exercice de révision de la stratégie en amont du processus et sa contribution arrive tardivement dans l'exercice de révision.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

19 La coordination de l'action gouvernementale est l'un des facteurs de réussite de la démarche de développement durable.

20 En l'absence d'un engagement significatif de la part des hauts dirigeants des ministères et organismes, il est difficile de provoquer la vague de fond nécessaire à une meilleure intégration de la recherche d'un développement durable dans les actions de l'Administration et à la réussite de la mise en œuvre de la stratégie.

21 Le manque d'implication du CIDD et du CDDD dans le processus de révision de la stratégie augmente le risque que la nouvelle stratégie ne puisse répondre aux défis de l'Administration et n'entraîne pas l'adhésion espérée des ministères et organismes.

Ce qui appuie notre observation

22 La coordination générale de la mise en œuvre de la stratégie est assurée par le MELCC avec l'appui de structures interministérielles de haut niveau : le CIDD et le CDDD. Le MELCC assure la présidence de ces deux comités. De plus amples informations à leur sujet, notamment sur leurs mandats et leur composition respective, sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Implication limitée du CIDD

23 Le CIDD a été impliqué activement lors de l'exercice de révision visant à renouveler la première stratégie 2008-2013 (prolongée jusqu'en 2015). Plusieurs rencontres ont eu lieu en lien avec l'exercice de révision, un groupe de travail interministériel restreint a été formé et des documents de travail ont été fournis par le MELCC.

24 Bien que les membres du CIDD aient adopté en 2016 des règles de fonctionnement qui stipulent qu'une rencontre doit avoir lieu tous les trois à quatre mois, la fréquence réelle des rencontres a diminué depuis l'adoption de la stratégie 2015-2020 : elle se situe plutôt à environ une réunion tous les six à sept mois. À titre comparatif, ce comité se réunissait une fois tous les quatre à cinq mois au cours de la première stratégie et une fois tous les trois à quatre mois au moment de notre audit d'envergure sur le développement durable, en 2003-2004.

25 C'est lors de la rencontre tenue en novembre 2018 que la révision de l'actuelle stratégie a été abordée pour une première fois : le MELCC s'est limité à demander aux membres du CIDD d'exprimer leurs attentes quant à la future stratégie, sans faire de suivi officiel sur ces commentaires. Lors de la rencontre suivante, qui a eu lieu en juin 2019, seule la tenue possible de rencontres ad hoc entre certains membres du CIDD et le MELCC, au sujet de l'élaboration de la future stratégie, a été mentionnée. En date de la fin de nos travaux¹, une dizaine de ministères et organismes avaient été ainsi consultés, alors qu'il en restait un peu plus d'une dizaine d'autres à rencontrer.

26 Par ailleurs, une autre rencontre du CIDD avait été planifiée pour la fin du mois de février 2020 et devait porter, entre autres, sur la révision de la stratégie actuelle. Outre l'ordre du jour, le MELCC n'avait transmis aux membres du CIDD aucun document de travail ni aucune planification en lien avec la révision. Toutefois, cette rencontre a dû être annulée quelques jours avant sa tenue pour des raisons hors du contrôle du MELCC. Des documents relatifs à la révision de la stratégie ont été fournis aux membres du CIDD lors de la reprise de la rencontre, à la mi-mars 2020, notamment une planification. Ces documents ont été présentés par le MELCC lors de cette rencontre de démarrage de la révision, mais n'ont pas donné lieu, à ce moment, à une contribution des membres. Le MELCC a plutôt choisi de mettre en place des groupes de travail et de réaliser des échanges bilatéraux avec différents ministères et organismes pour établir le contenu et les orientations qui seront proposés par la suite au CIDD pour la future stratégie.

27 À moins de huit mois du dépôt prévu de la nouvelle stratégie à l'Assemblée nationale, force est donc de constater que le CIDD n'est toujours pas réellement impliqué dans son élaboration.

1. Nos travaux se sont déroulés à compter de janvier jusqu'au début d'avril 2020.

Faible engagement des hauts dirigeants envers le CIDD

28 La stratégie 2015-2020 stipule que l'une des conditions favorables à sa mise en œuvre est la désignation et la participation de représentants de haut niveau au CIDD, pour tous les ministères et organismes concernés, « afin que ses membres aient l'autorité requise pour s'engager activement [...] dans la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 ».

29 Une faible participation des représentants de haut niveau persiste cependant. Ainsi, la proportion moyenne des présences d'un représentant de haut niveau a été seulement de 21 % pour les ministères et de 37 % pour les organismes (tableau 1). Qui plus est, à chacune des huit réunions du CIDD tenues au cours de la présente stratégie, moins de 45 % des ministères et organismes avaient délégué un représentant de haut niveau.

Représentant de haut niveau

Seul un représentant de haut niveau peut agir à titre de membre du CIDD de son organisation. Un représentant de haut niveau est défini comme étant un sous-ministre adjoint, dans le cas des ministères, et un directeur général adjoint ou un vice-président, dans le cas des organismes.

TABEAU 1 Présence des ministères et organismes aux rencontres du CIDD depuis l'entrée en vigueur de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020¹

	Représentant de haut niveau	Autre représentant	Au moins un représentant de l'organisation ²
Ministères	21 %	83 %	88 %
Organismes	37 %	55 %	75 %
Ministères et organismes	31 %	66 %	80 %

1. L'adoption de la stratégie couvrant la période 2015-2020 a eu lieu le 28 octobre 2015 : huit rencontres du CIDD ont été tenues entre ce moment et la date de fin de nos travaux.

2. Il s'agit de la présence d'au moins un représentant de haut niveau ou d'un autre représentant du ministère ou de l'organisme. Ainsi, une seule présence est comptabilisée lorsque la délégation d'un ministère ou d'un organisme se compose de plusieurs représentants.

30 Qui plus est, les trois quarts des sous-ministres adjoints membres du CIDD ont été totalement ou quasi totalement absents des rencontres de ce comité depuis l'entrée en vigueur de la stratégie 2015-2020. Seul le MELCC, à titre de président du CIDD, a été représenté à toutes les rencontres depuis décembre 2015.

Présences d'un représentant de haut niveau aux huit rencontres du CIDD	Ministères
Aucune présence	■ Économie et Innovation ■ Relations internationales et Francophonie ■ Santé et Services sociaux ■ Secrétariat du Conseil du trésor ■ Tourisme ■ Transports ■ Travail, Emploi et Solidarité sociale
1 présence	■ Culture et Communications ■ Famille ■ Immigration, Diversité et Inclusion ■ Justice
2 présences	■ Affaires municipales et Habitation ■ Agriculture, Pêcheries et Alimentation ■ Conseil exécutif ■ Finances
3 présences	■ Éducation et Enseignement supérieur ■ Énergie et Ressources naturelles ■ Forêts, Faune et Parcs
4 présences	■ Sécurité publique
8 présences	■ Environnement et Lutte contre les changements climatiques

31 En fait, la situation ne s'est pas améliorée depuis 15 ans : un rapport du Vérificateur général du Québec déplorait déjà, au début des années 2000, la faible participation de représentants de haut niveau au CIDD. Cette situation est d'autant plus regrettable que ces représentants exercent une influence auprès des principaux acteurs de leur ministère ou organisme.

Faible participation au CIDD déjà constatée il y a plus de 15 ans

Extrait du rapport du Vérificateur général du Québec pour l'année 2003-2004 :

« Toutefois, l'efficacité de cette assemblée est réduite pour les raisons ci-dessous. D'une part, les membres du comité **se sont réunis au cours des dernières années en moyenne de trois à quatre fois l'an, ce qui nous semble trop peu**. Cette opinion est d'ailleurs partagée par certains ministères. D'autre part, **les représentants ministériels assistant aux réunions ne peuvent pas toujours influencer la prise de décision à l'intérieur de leur ministère respectif**. Pourtant, le comité a été créé à l'intention des sous-ministres adjoints des ministères, mais ceux-ci sont rarement présents aux rencontres. »

32 Si les règles de fonctionnement du CIDD autorisent les représentants de haut niveau à se faire remplacer par un officier du CIDD ou par un officier en développement durable, cette situation devrait constituer, au regard du rôle et des responsabilités de ce comité, l'exception et non pas la norme. Or, les règles adoptées sont muettes à ce sujet.

33 Sans rencontres régulières du CIDD ni une forte participation des représentants de haut niveau, il y a un risque important que ce comité ne soit pas en mesure d'assumer ses responsabilités dans le contexte de la révision de la stratégie.

Un CDDD inactif depuis le début de la stratégie 2015-2020

34 Au moment de sa constitution, en 2012, il était prévu que le CDDD devait se réunir environ trois fois par année. Il était également prévu, lors de l'exercice de révision qui a mené à l'adoption de la stratégie 2015-2020, que le CDDD participe au choix des orientations et contribue à mettre en œuvre des projets majeurs liés à ces orientations de portée horizontale.

35 Or, ce comité a tenu seulement quatre rencontres de novembre 2012 à septembre 2014, et a cessé ses rencontres 13 mois avant l'adoption de la stratégie 2015-2020 par le gouvernement. Par conséquent, le CDDD n'a pas exercé un suivi continu durant l'exercice de révision de la première stratégie, notamment sur les suites à donner aux commentaires récoltés lors de la consultation publique et aux recommandations des parlementaires découlant de la commission parlementaire, toutes deux tenues à l'hiver 2015.

36 Le rapport d'audit que j'ai publié en mars 2017 sur l'application de la *Loi sur le développement durable* constatait que ce comité ne s'était pas réuni depuis, et qu'il ne menait pas de travaux en lien avec la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020. Entre le dépôt de ce rapport et la fin de nos travaux pour le présent chapitre, aucune autre réunion du CDDD n'a eu lieu.

37 Ce comité n'a donc pas été en mesure de remplir ses mandats, notamment celui d'assurer un leadership visant la convergence des actions gouvernementales dans les grandes missions de l'État.

38 Dans le cadre de la révision en cours de la stratégie, il est prévu cette fois que le rôle du CDDD se limitera à valider le contenu proposé de la prochaine stratégie. Ainsi, la planification du MELCC ne prévoit que deux rencontres du CDDD :

- une première en mai 2020, soit avant le début des consultations publiques et de la commission parlementaire, mais après que les consultations ciblées avec des représentants de la société civile auront été tenues ;
- une seconde en septembre 2020, dès la fin des consultations publiques et moins de deux mois avant la date prévue pour le dépôt par le premier ministre à l'Assemblée nationale de la nouvelle stratégie.

39 Une telle planification laisse bien peu de marge au CDDD pour intervenir véritablement par rapport aux orientations retenues pour cette nouvelle stratégie.

40 De plus, sans participation active du CDDD en amont du processus de renouvellement de la stratégie, il est difficile de concevoir que ce comité puisse exercer le leadership voulu et définir des actions stratégiques majeures pour les porter à l'attention particulière des membres du CIDD.

OBSERVATION 3

Préoccupations qui demeurent à l'égard de la révision de la stratégie

Qu'avons-nous observé ?

41 Le gouvernement a annoncé officiellement que la prochaine stratégie gouvernementale de développement durable devrait entrer en vigueur au début de 2021, ce qui respecterait à peu de chose près le délai prévu par la loi pour la révision de la stratégie. Comme je l'ai indiqué dans mon rapport de novembre 2019, un tel échéancier est toutefois serré et à risque de retards.

42 La planification révisée du MELCC prévoit toujours que l'état de la situation du développement durable au Québec et le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie soient produits en retard par rapport aux prescriptions de la loi. Toutefois, le MELCC a maintenant ajouté dans cette planification la production, avant le début des consultations publiques, de rapports d'étapes supplémentaires permettant d'alimenter la réflexion sur la révision de la stratégie.

43 Les résultats des évaluations menées par le MELCC sur la qualité des plans d'action de développement durable (PADD) et la progression de leur mise en œuvre révèlent que des efforts importants devront être déployés pour que la prochaine stratégie conduise à une réelle recherche d'un développement durable par les ministères et organismes ou, à tout le moins, à une recherche plus ambitieuse que celle qui est menée avec la stratégie actuellement en vigueur.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

44 Le gouvernement est tenu, par la loi, de réviser périodiquement l'ensemble du contenu de la stratégie. Ces révisions générales doivent être effectuées tous les cinq ans. Le gouvernement peut toutefois reporter un exercice de révision pour une période maximale de deux ans, mais, comme je l'ai souligné en novembre dernier, un tel report est susceptible d'entraîner un certain attentisme dans la démarche des ministères et organismes assujettis à la loi.

45 L'actuelle stratégie est entrée en vigueur en octobre 2015. Sans le recours au délai de report prévu dans la loi, l'échéance prescrite pour la révision de la stratégie arriverait d'ici le début du mois de novembre 2020.

46 La loi prévoit certaines étapes dans le processus de révision de la stratégie, notamment :

- la préparation d'un état de la situation du développement durable au Québec ;
- la possibilité d'une consultation de la population par des moyens appropriés ;
- une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.

47 En outre, la loi prévoit le dépôt à l'Assemblée nationale, au moins tous les cinq ans, d'un rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie, avec la collaboration des autres ministères concernés. Même si la loi n'exige pas la production de ce rapport dans le processus de révision de la stratégie, le gouvernement a indiqué, dans son décret sur le report de la révision de la stratégie 2008-2013, que sa préparation était essentielle à l'exercice de révision générale de la stratégie.

48 Le MELCC est également tenu, par la loi, de produire périodiquement des bilans sur la mise en œuvre de la stratégie au sein de l'Administration. La stratégie 2015-2020 prévoit que ces documents présenteront les résultats obtenus par les ministères et organismes qui contribuent à l'atteinte de ses objectifs, notamment les résultats qui se dégagent de la réalisation de leur PADD.

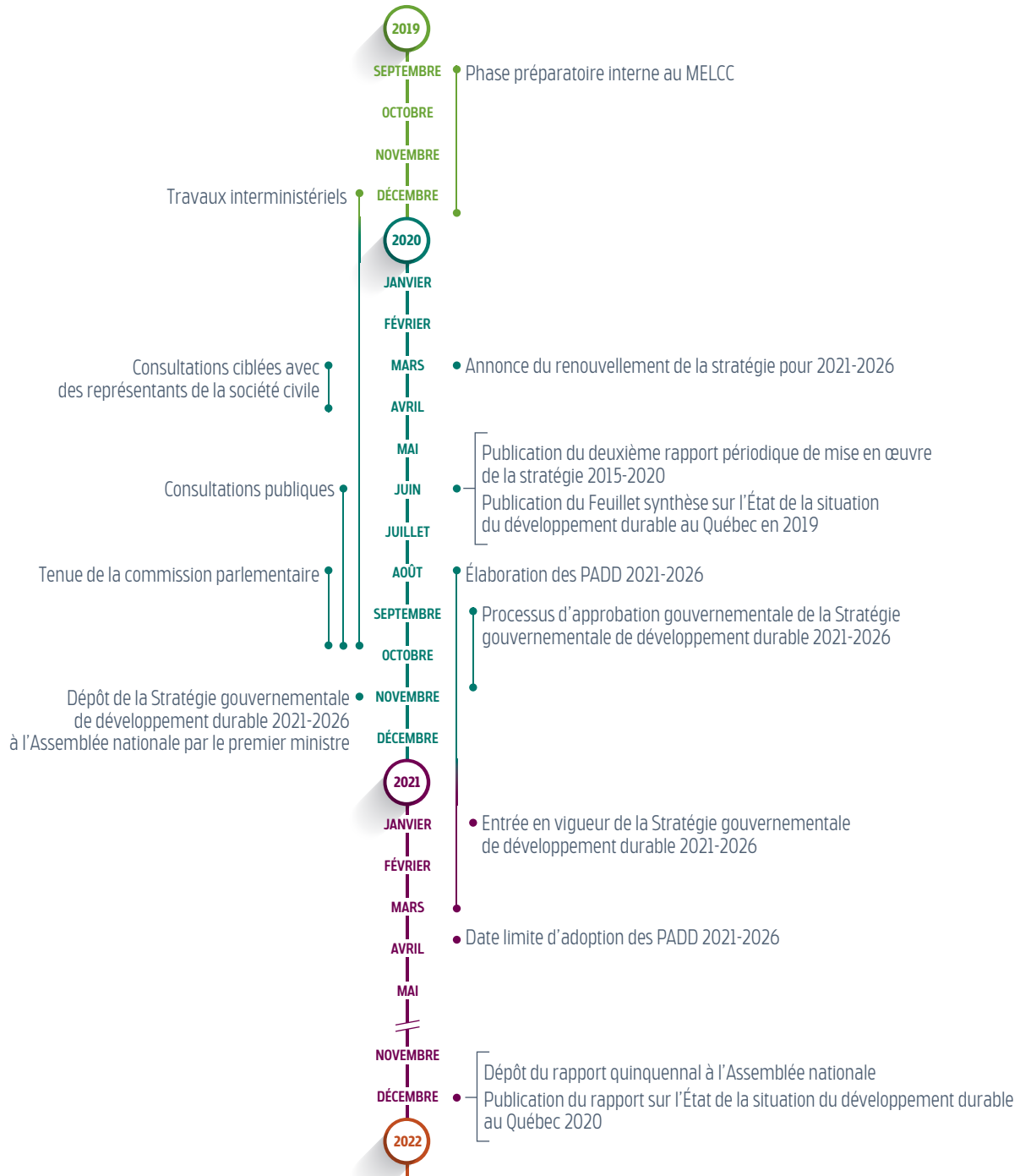
49 La publication de ces documents est importante, car ils permettront aux parlementaires et à la population d'avoir accès, lors des consultations prévues par la loi, à un portrait à jour des résultats de la mise en œuvre de la présente stratégie et des progrès réalisés en matière de développement durable.

Ce qui appuie notre observation

Planification serrée et à risque de retards

50 Le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques a annoncé publiquement, en mars 2020, le début des travaux d'élaboration d'une nouvelle stratégie gouvernementale de développement durable pour la période 2021-2026. La planification présentée par le MELCC à la rencontre du CIDD tenue le même mois prévoit le dépôt de cette stratégie en novembre 2020, pour une entrée en vigueur en janvier 2021, ce qui respecterait environ l'échéancier de cinq ans prévu à la loi. La figure 1 illustre cette planification.

FIGURE 1 Planification de l'exercice de révision de la stratégie gouvernementale de développement durable



51 La planification prévoit le lancement d'une consultation publique sur le projet de stratégie, ainsi que la tenue d'une commission parlementaire. La consultation publique serait amorcée au début du mois de juin 2020, à cinq mois de l'échéance légale prévue pour l'adoption de la future stratégie. Le temps laissé aux citoyens et aux groupes concernés pour s'approprier son contenu et le commenter paraît donc adéquat. Cependant, comme la consultation publique et la commission parlementaire se termineraient en septembre, la période dont disposerait l'Administration pour apporter les modifications appropriées au contenu proposé de la stratégie avant son dépôt à l'Assemblée nationale paraît bien limitée.

52 Mon premier rapport sur le renouvellement de la stratégie, publié à l'automne 2019, souligne le risque de retard, étant donné ceux survenus lors de la révision de la stratégie précédente ainsi que lors de la mise en œuvre de la stratégie actuelle. Force est de constater que, malheureusement, la révision en cours a déjà subi un décalage par rapport à son échéancier. En effet, la planification initiale qui cheminait au sein du MELCC pour préparer la prochaine stratégie prévoyait une rencontre du CIDD en décembre 2019 pour annoncer le début de la révision de la stratégie actuelle. Cette rencontre n'a finalement eu lieu qu'en mars 2020. De plus, plusieurs rencontres interministérielles et consultations ciblées avec des partenaires externes que le MELCC avait planifiées ont été reportées dans la foulée des mesures prises par le gouvernement dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

53 En outre, mon premier rapport déplorait que les élus et la population ne puissent avoir un portrait complet et à jour du progrès du développement durable au Québec et des résultats de la présente stratégie lors des consultations prescrites par la loi. En effet, lors de mes travaux de l'automne 2019, le MELCC envisageait de produire l'état de la situation du développement durable au Québec et le rapport quinquennal de mise en œuvre bien après la tenue des travaux de révision. Cette situation entraînait le risque que la prochaine stratégie ne réponde pas pleinement aux enjeux de développement durable au Québec.

État de la situation du développement durable au Québec

L'état de la situation du développement durable au Québec vise à présenter les changements constatés depuis l'adoption de la loi en 2006, selon les indicateurs de développement durable retenus pour mesurer les progrès réalisés dans les domaines économique, social et environnemental (échéance prévue : décembre 2021).

Rapport quinquennal de mise en œuvre

Le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie vise à présenter les résultats obtenus par la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable (échéance prévue : décembre 2021).

54 Comparativement à la planification envisagée initialement, la planification révisée déposée au CIDD en mars 2020 indique que le MELCC compte publier un deuxième rapport périodique de mise en œuvre de la stratégie et un Feuille syn thèse sur l'État de la situation du développement durable au Québec avant le début des consultations publiques. Cela constitue une amélioration sensible par rapport à la planification initiale.

Deuxième rapport périodique

Le deuxième rapport périodique de mise en œuvre de la stratégie aura pour objectif de dresser un état d'avancement des engagements pris par les ministères et organismes dans leur PADD, à partir de l'information disponible dans leurs rapports annuels de gestion pour les années 2017-2018 et 2018-2019.

55 En ce qui a trait au rapport sur l'État de la situation du développement durable, la planification qui a été remise aux membres du CIDD indique encore qu'il sera produit après la révision de la stratégie, soit en décembre 2021. Le MELCC nous a toutefois indiqué par la suite qu'il travaillait à devancer cet échéancier, afin de publier plutôt ce rapport en juin 2020 et ainsi respecter la loi.

56 De plus, la planification du MELCC prévoit toujours la publication du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie plus d'un an après le dépôt de la nouvelle stratégie à l'Assemblée nationale, en contravention des prescriptions de la loi, puisqu'il s'agit d'un retard par rapport à ce qu'elle prévoit. Le ministère nous a indiqué qu'il en est ainsi car, pour élaborer ce rapport quinquennal, il s'appuie sur l'information contenue dans les rapports annuels de gestion des ministères et organismes et qu'il veut attendre la publication des rapports portant sur la dernière année de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 ; toutefois, une majorité de ces rapports risquent de ne pas être disponibles avant l'automne 2021.

57 Somme toute, l'échéancier de révision de la présente stratégie reste serré au regard des retards survenus lors de la révision de la stratégie précédente ainsi que lors de la mise en œuvre de la stratégie actuelle. En outre, l'ajout de deux nouveaux livrables par rapport à la planification initiale accroît le risque que l'échéance prévue pour l'adoption de la future stratégie ne soit pas respectée.

58 Par ailleurs, nos travaux se sont déroulés à partir du début de l'année 2020 et ont pris fin au moment du déploiement des mesures de santé publique prises par le gouvernement pour protéger la population, dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Or, cette situation pourrait également avoir pour conséquence de complexifier le respect de la planification établie par le MELCC.

Des résultats décevants quant à l'actuelle stratégie

59 La démarche gouvernementale de développement durable du Québec accorde un rôle de premier ordre aux ministères et organismes du gouvernement. Ainsi, la loi oblige chacune de ces entités à produire un PADD afin « de centrer ses priorités et de planifier ses actions de manière à tendre vers un développement durable en conformité avec la stratégie du gouvernement ».

Plans d'action de développement durable

Le PADD de chaque ministère et organisme contient les actions qu'il prévoit mener pour contribuer à l'atteinte des objectifs établis dans la stratégie. En outre, ce plan doit comporter les cibles que le ministère ou l'organisme se fixe et les indicateurs qu'il se donne pour suivre les résultats. La loi prévoit que les ministères et organismes doivent faire état des résultats de la mise en œuvre de leur PADD dans une rubrique spéciale de leur rapport annuel de gestion.

60 En mars 2020, le MELCC a publié le rapport de mi-parcours 2015-2017 présentant l'état d'avancement de l'actuelle stratégie au 31 mars 2017². Planifiée initialement pour l'automne 2018, cette publication a connu un sérieux retard de 15 mois, ce qui a rendu inopportune, si près de la fin de l'actuelle stratégie, toute action correctrice de la part des ministères et organismes.

61 Le MELCC explique le retard de cette publication notamment par deux facteurs :

- une majorité des engagements pris par les ministères et organismes dans leur PADD n'étaient pas accompagnés de cibles précises et mesurables ainsi que d'indicateurs d'effets permettant de mesurer l'atteinte des résultats ;
- 2 000 engagements, dont découlaient 64 000 données à classer en fonction des 27 objectifs et 67 résultats recherchés de la stratégie, ont dû être traités manuellement.

62 Pour faciliter les travaux à venir, le MELCC a implanté un nouveau système de collecte et d'analyse quantitative des données.

63 Mon premier rapport sur la révision de la stratégie 2015-2020 indiquait que les résultats établis dans le projet de rapport de mi-parcours, alors à paraître, étaient préoccupants relativement au respect des exigences de participation et à la progression de l'administration publique vers l'atteinte des objectifs fixés dans cette stratégie.

64 Les résultats publiés confirment une problématique d'engagement des ministères et organismes dans leur démarche de développement durable. Ces résultats montrent que :

- 78 % des 9 exigences visant la participation d'un nombre minimal de ministères et organismes n'ont pas été respectées par l'administration publique (ces exigences sont présentées dans la section Renseignements additionnels) ;
- pour 40 % des 67 résultats recherchés, la progression des engagements des ministères et organismes est à surveiller.

Rapport de mi-parcours 2015-2017

Ce rapport synthèse a pour objectif de dresser l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 et de mettre en évidence les engagements pris collectivement par les ministères et organismes, dans leur PADD, pour faire progresser le Québec dans la réalisation de ses objectifs.

Le rapport offre un portrait succinct de l'état d'avancement quant à l'atteinte des 67 résultats recherchés de la stratégie. Il résume la contribution des ministères et organismes à la mise en œuvre des 8 grandes orientations et à l'atteinte des 27 objectifs de la stratégie.

Engagement

L'engagement d'un ministère ou d'un organisme est représenté par l'inscription à son PADD de mesures et d'actions pour atteindre les objectifs de la stratégie, les objectifs y étant regroupés par orientation.

2. Ce premier rapport de mi-parcours a été réalisé à partir de l'information contenue dans le PADD et le rapport annuel de gestion 2016-2017 de chaque ministère et organisme. Les résultats des rapports annuels de gestion publiés jusqu'au 15 septembre 2018 ont aussi été utilisés à titre informatif pour bonifier les conclusions du rapport, lorsqu'ils étaient disponibles.

65 De plus, un document produit par le MELCC indique que la réalisation du tiers des engagements pris par les ministères et organismes n'avait pas débuté au 31 mars 2017. Ce résultat n'est sans doute pas étranger au fait que, comme je le rappelais dans mon rapport de vigie publié à l'automne dernier, près du tiers des entités n'avaient toujours pas publié leur PADD en janvier 2017, soit plus de neuf mois après l'échéance fixée pour ce faire. Comme l'a indiqué le ministre, « sans nouveaux efforts, ou sans une accélération dans la mise en œuvre de ces engagements, ces cibles ne seront pas atteintes ».

66 En plus du rapport de mi-parcours 2015-2017, le MELCC a publié, à l'hiver 2020, les résultats d'une analyse développée en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du trésor : l'indice de performance en matière de développement durable (IPDD). Cet indice s'inspire de la méthodologie adoptée pour le Tableau de bord de la performance des ministères.

Tableau de bord de la performance des ministères

Ce tableau vise à permettre une appréciation et une comparaison de la performance des ministères et à accroître la responsabilisation des dirigeants. Sa mise en œuvre découle de la révision des plans stratégiques ministériels ayant pour objectif de mesurer davantage de résultats concrets pour le citoyen et d'en faire de véritables leviers de performance.

Indice de performance en matière de développement durable

Présenté sous la forme d'un tableau, l'IPDD permet d'apprécier rapidement le niveau de qualité de la planification des ministères et organismes en matière de développement durable et le degré d'atteinte des cibles contenues dans leur PADD. Le MELCC a indiqué avoir développé cet indice notamment en réponse à des recommandations énoncées par le commissaire au développement durable au fil de ses rapports. Par cet outil, le gouvernement veut améliorer l'exercice de planification, de suivi et de reddition de comptes concernant le développement durable pour lui donner la rigueur et la visibilité requises, dans une culture de gestion axée sur les résultats et la transparence.

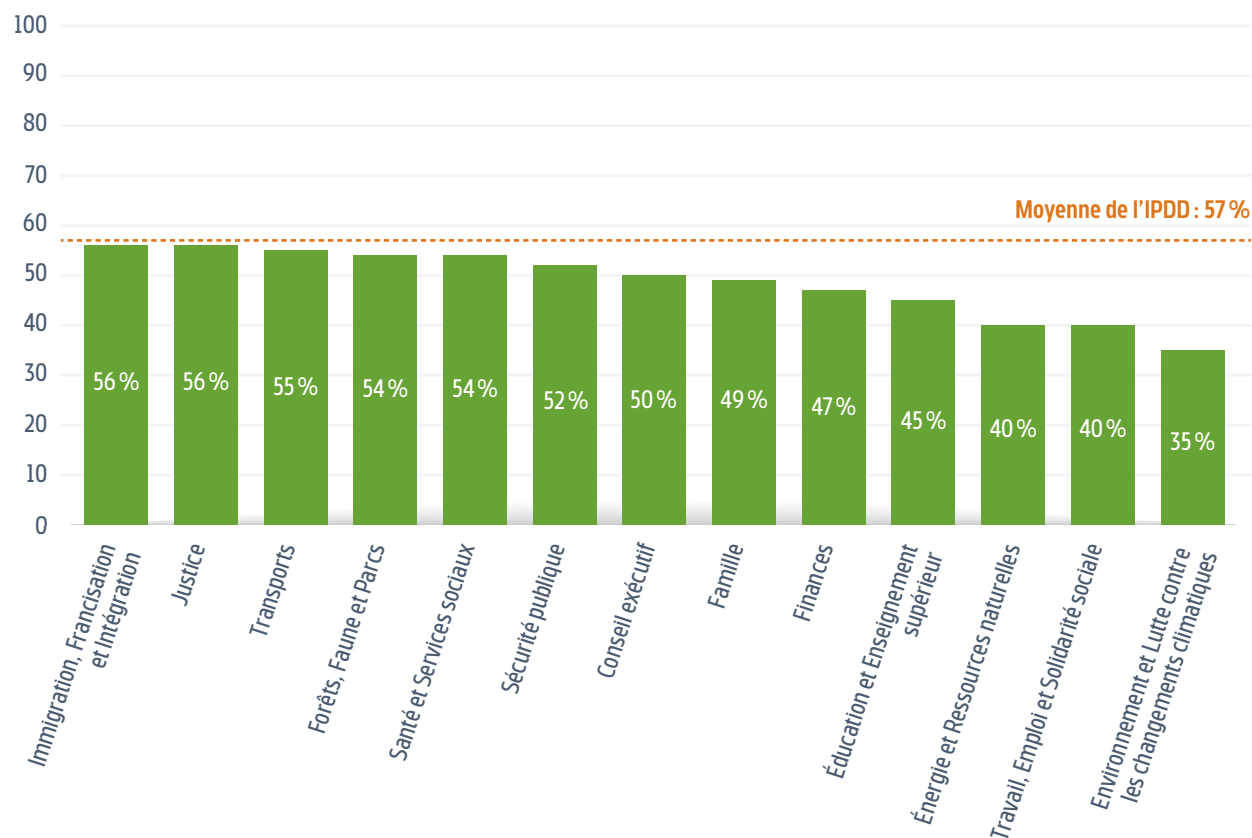
67 Les premiers résultats basés sur les rapports annuels de gestion 2018-2019 des ministères indiquent que :

- la qualité des PADD est en moyenne de 55 %³ ;
- le taux moyen d'atteinte des cibles est de 58 % ;
- l'IPDD moyen est de 57 %.

3. La note pour la qualité d'un PADD est calculée, entre autres, à partir de la qualité de ses indicateurs et de ses cibles (c'est-à-dire être, notamment, spécifiques, mesurables, atteignables, pertinents et temporellement définis) ainsi qu'à partir de l'appréciation de la nature ambitieuse de ses indicateurs et de ses cibles (c'est-à-dire avoir un impact fort et structurant par rapport à l'objectif).

68 La figure 2 montre que 13 des 20 ministères ont un IPDD qui se situe en dessous de la moyenne.

FIGURE 2 Ministères avec un IPDD sous la moyenne de l'ensemble des 20 ministères



Source : IPDD – Classement des ministères 2018-2019 (gouvernement du Québec).

69 Comme le souligne avec raison le MELCC, les premiers résultats de l'IPDD au sein des ministères sont plus que préoccupants. Qui plus est, il est surprenant, voire consternant, que le MELCC soit en queue de peloton des ministères : il devrait, compte tenu de ses rôles et responsabilités à l'égard de la loi, faire preuve d'exemplarité.

70 Ces exercices s'avèrent néanmoins utiles à ce moment-ci. En effet, ils fournissent une information sur laquelle le MELCC et les parlementaires peuvent prendre appui pour mieux cerner les défis auxquels la démarche gouvernementale de développement durable fait face et pour établir le contenu de la prochaine stratégie, de manière à susciter une meilleure adhésion des ministères et organismes à sa mise en œuvre.

71 De plus, ils aideront les ministères et organismes assujettis à la loi à améliorer leur prochain PADD respectif. En effet, l'IPDD donne certaines balises pour produire un PADD ambitieux et de haute qualité dans le cadre de la prochaine stratégie.

CONCLUSIONS DES OBSERVATIONS

72 Il est évident, à la lumière des observations que j'ai faites dans le présent chapitre, que je devrai continuer à porter une attention particulière à la démarche de révision de la stratégie. J'accorderai également une attention particulière au contenu qui sera proposé pour la future stratégie, afin de m'assurer que les erreurs du passé ne sont pas répétées.

73 D'ici la production de mon prochain rapport sur le sujet, j'invite le MELCC :

- à intégrer dans ses réflexions les constats que je rappelle concernant l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies gouvernementales de développement durable ainsi que les questions que je soulève ;
- à améliorer la gouvernance de la stratégie, notamment en s'assurant de la pleine contribution du CIDD et du CDDD et d'une forte participation des hauts dirigeants au CIDD ;
- à prendre les mesures nécessaires afin d'éviter tout retard dans la révision de la stratégie actuelle ;
- à s'assurer que le deuxième rapport de mise en œuvre de la stratégie 2015-2020 et le Feuilleton synthèse sur l'État de la situation du développement durable au Québec sont les plus étoffés possible et que leur contenu donne aux parlementaires et à la population un portrait à jour des résultats de la mise en œuvre de la présente stratégie et des progrès réalisés en matière de développement durable ;
- à prendre les moyens nécessaires, avec la participation des ministères et organismes, afin de s'assurer que les PADD qui serviront à mettre en œuvre la prochaine stratégie seront ambitieux et de haute qualité.

74 Bien entendu, je m'attends à ce que l'ensemble des ministères et organismes composant l'Administration soutiennent le MELCC dans les actions qu'il mettra en œuvre en vue de répondre à ces invitations.



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Contenu de la stratégie gouvernementale
de développement durable

Processus de révision de la stratégie
gouvernementale de développement durable

Renseignements sur le CDDD et le CIDD

Rôles et responsabilités des différents
intervenants du CIDD

Respect des exigences minimales
de participation par les ministères et organismes

CONTENU DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La *Loi sur le développement durable* stipule que certains éléments doivent être exposés dans la stratégie gouvernementale de développement durable (figure 3).

FIGURE 3 Éléments exposés dans la stratégie gouvernementale de développement durable selon la *Loi sur le développement durable*



Afin d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la loi indique aussi que la stratégie doit :

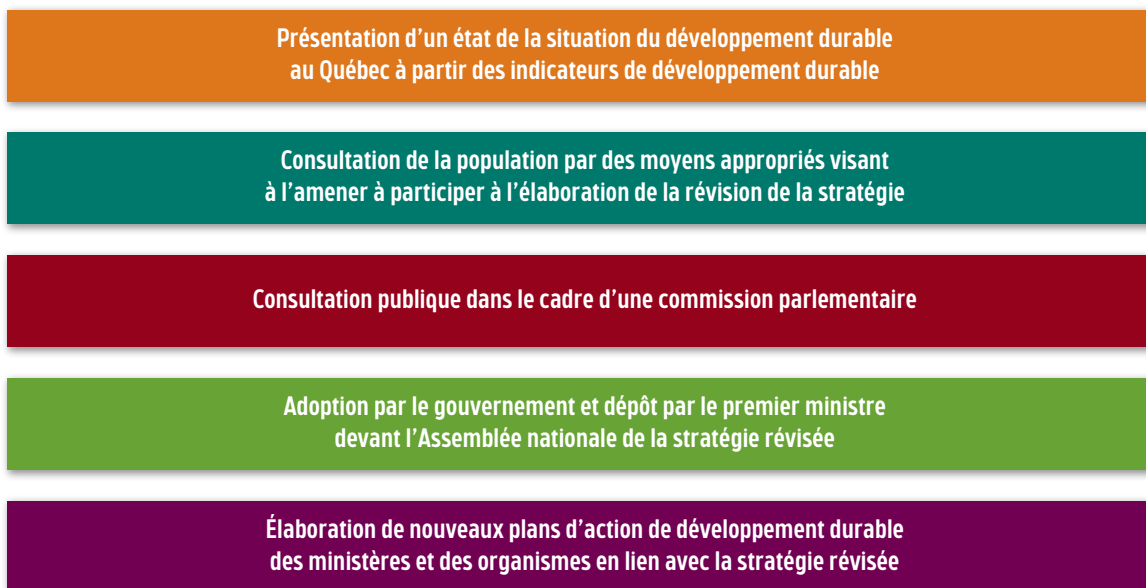
- identifier certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable ;
- préciser les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne ;
- prévoir les mécanismes ou les moyens retenus pour assurer son suivi.

PROCESSUS DE RÉVISION DE LA STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

La loi prévoit que la révision générale de la stratégie gouvernementale de développement durable doit être effectuée tous les cinq ans. Une telle révision peut cependant être reportée, mais pour une période maximale de deux ans. Le gouvernement s'est prévalu de cette disposition pour la révision de la stratégie précédente, soit celle couvrant la période 2008-2013.

La figure 4 présente les étapes relatives au processus de révision de la stratégie gouvernementale de développement durable.

FIGURE 4 Étapes relatives au processus de révision de la stratégie gouvernementale de développement durable



RENSEIGNEMENTS SUR LE CDDD ET LE CIDD

Comité directeur du développement durable (CDDD)

Création : 2012

Rôle	Cette structure de gouvernance horizontale a été mise en place afin de donner suite aux engagements pris par le MELCC devant la Commission de l'administration publique, en vue de renforcer le rôle du CIDD dans la réalisation concertée d'actions de développement durable importantes.
Mandats	■ Assurer un leadership de promotion, de développement et de suivi visant la convergence des actions gouvernementales dans l'une ou l'autre des grandes missions de l'État. ■ Définir des actions stratégiques majeures et horizontales qui feront l'objet d'une attention et d'une reddition de comptes prioritaires par le CIDD. ■ Examiner régulièrement les progrès réalisés et veiller au respect des engagements gouvernementaux en matière de développement durable découlant des travaux du CIDD. ■ Accompagner le MELCC, s'il y a lieu, lors d'examens parlementaires de la Commission de l'administration publique portant sur la démarche gouvernementale de développement durable.
Composition	Le CDDD est formé des gestionnaires du plus haut niveau, c'est-à-dire les sous-ministres en titre des principaux ministères responsables des grandes missions de l'État couvrant les trois dimensions du développement durable : ■ ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ; ■ ministère des Affaires municipales et de l'Habitation ; ■ ministère de la Culture et des Communications ; ■ ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale ; ■ ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles du Québec ; ■ ministère de l'Économie et de l'Innovation¹ ; ■ ministère de la Santé et des Services sociaux.

1. Auparavant, le ministère des Finances et de l'Économie était membre du CDDD : à la suite d'une séparation des secteurs sous la responsabilité de ce ministère, c'est le nouveau ministère de l'Économie et de l'Innovation qui est maintenant membre du CDDD.

Comité interministériel du développement durable (CIDD)

Création : 1991

Rôle	Il s'agit de l'instance privilégiée de concertation en développement durable au gouvernement du Québec. Le CIDD doit assurer les échanges et la collaboration entre les ministères et organismes du gouvernement ainsi que la validation des outils et des mécanismes de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.
Mandats	■ Établir des orientations communes pour la poursuite de la démarche gouvernementale de développement durable. ■ Participer à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable et à son suivi, notamment au développement et à la validation d'indicateurs et à la production et à l'approbation des états d'avancement périodiques ainsi qu'à celles des rapports de mise en œuvre requis par la <i>Loi sur le développement durable</i>. ■ Déterminer ou suivre des mesures pour favoriser la recherche d'une meilleure harmonisation et la complémentarité des interventions menées au sein de l'Administration publique, afin de créer une convergence à un haut niveau pour atteindre les cibles gouvernementales fixées. ■ Déterminer des mesures pour favoriser l'intégration du développement durable et de ses principes dans les politiques, les plans et les programmes du gouvernement en considérant les contextes administratifs et financiers dans lesquels évoluent les ministères et organismes. ■ Alimenter le CIDD sur des sujets stratégiques pour lesquels des décisions de haut niveau doivent être prises.
Composition	Cette instance décisionnelle regroupe tous les ministères et un peu plus d'une trentaine d'organismes du gouvernement. Afin que les membres aient l'autorité requise pour s'engager activement dans la mise en œuvre de la stratégie, ceux-ci doivent être des gestionnaires de haut niveau, c'est-à-dire des sous-ministres adjoints au sein des ministères (ou des directeurs généraux adjoints ou des vice-présidents au sein des organismes). Ils sont secondés par des officiers du CIDD. Pour soutenir les membres et les officiers dans leurs mandats, des professionnels, les officiers en développement durable, sont également nommés dans chacun des ministères et organismes. Les rôles et responsabilités de ces différents intervenants sont décrits à la page suivante.

RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS DU CIDD

Intervenant	Rôles et responsabilités
Membre du CIDD	■ Il est gestionnaire de haut niveau, c'est-à-dire sous-ministre adjoint dans les ministères (ou directeur général adjoint ou vice-président dans les organismes). ■ Il joue un rôle décisionnel dans son organisation quant à la démarche gouvernementale de développement durable. ■ Il fait en sorte que les articles de la <i>Loi sur le développement durable</i> et les orientations de la stratégie gouvernementale de développement durable qui concernent son organisation soient appliqués dans les processus et documents stratégiques et, en ce sens, exerce une influence positive auprès des intervenants clés. ■ Il oriente la conception et la réalisation du PADD. ■ Il siège au CIDD.
Officier du CIDD	■ Doit être un directeur général ou un directeur. ■ Il a pour mandat de seconder le membre du CIDD dans l'accomplissement de ses mandats.
Officier en développement durable	■ Il est un professionnel. ■ Il soutient le membre du CIDD et, le cas échéant, l'officier du CIDD dans l'accomplissement de leurs mandats. ■ Il a pour mandat de coordonner les travaux de mise en œuvre du PADD de son organisation et d'agir comme personne-ressource et contact privilégié pour le Bureau de coordination du développement durable, notamment pour la reddition de comptes. ■ Il peut également coordonner tout autre mandat lié à la démarche gouvernementale de développement durable, dont des activités liées à la sensibilisation, à la formation et aux communications et apporter son soutien à toute personne de son organisation qui est mandatée pour réaliser les activités décrites précédemment.

RESPECT DES EXIGENCES MINIMALES DE PARTICIPATION PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Exigence	Respect de l'exigence par les ministères et organismes
1. 100 % des ministères et organismes contribuent aux trois activités incontournables de l'orientation n° 1 « Renforcer la gouvernance du développement durable dans l'administration publique ». Ces activités incontournables sont : ■ gestion écoresponsable ; ■ prise en compte des principes de développement durable ; ■ intégration de la culture au développement durable.	✗ (56 %) (87 %) (84 %)
2. 100 % des ministères et organismes de 15 employés et plus contribuent à au moins 5 des 9 résultats recherchés de l'objectif n° 1.1 « Renforcer les pratiques de gestion écoresponsable dans l'administration publique ».	✗ (41 %)
3. 100 % des ministères et organismes de moins de 15 employés contribuent à au moins 1 des 9 résultats recherchés de l'objectif n° 1.1 « Renforcer les pratiques de gestion écoresponsable dans l'administration publique ».	✓ (100 %)¹
4. 95 % des ministères et organismes réalisent des actions écoresponsables liées à la gestion de leurs ressources matérielles et des matières résiduelles.	✗ (80 %)
5. 90 % des ministères et organismes réalisent des actions pour favoriser la réduction des déplacements et l'utilisation de modes de transport collectifs et actifs par les employés.	✗ (71 %)
6. 70 % des ministères et organismes mettent en œuvre des actions pour améliorer la gestion écoresponsable des parcs ou des systèmes informatiques.	✗ (45 %)
7. 50 % des ministères et organismes réalisent des produits et activités de communication et organisent des événements écoresponsables.	✓ (57 %)
8. D'ici 2020, 50 % des ministères et organismes intègrent des considérations écoresponsables dans leur politique interne de gestion contractuelle ou élaborent une politique d'acquisition écoresponsable.	✗ (35 %)
9. Les ministères et organismes mettent en œuvre au moins une action pour contribuer à l'atteinte de l'un ou l'autre des 27 objectifs de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 en lien avec l'Agenda 21 de la culture du Québec, y compris l'objectif n° 1.5 propre à la culture, qui vise à « Renforcer l'accès et la participation à la vie culturelle considérée comme un levier important de développement social, économique et territorial ».	✗ (84 %)

✗ Exigence non respectée ✓ Exigence respectée

1. Le MELCC a établi ce taux en excluant du calcul les ministères et organismes de moins de 15 employés n'ayant pas produit de PADD. Il indique que si ces derniers étaient inclus, ce taux s'établirait plutôt à 67 %.

Source : Rapport de mi-parcours 2015-2017 de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 (MELCC).

CHAPITRE 5

Application des recommandations du commissaire au développement durable

Suivis d'audits de performance

EN BREF

Le commissaire au développement durable rend compte à l'Assemblée nationale, dans le présent rapport, des résultats relatifs :

à l'analyse, en 2019-2020, des plans d'action que les ministères et organismes ont produits à la suite de rapports d'audit de performance publiés par le commissaire ;

à l'application de recommandations formulées dans ses rapports d'audit de performance publiés antérieurement et pour lesquels il a réalisé un suivi en 2019-2020 ;

à l'application de recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) et en lien avec un des rapports d'audit de performance du commissaire pour lesquels un suivi a été réalisé en 2019-2020.

CONSTATS

La totalité des plans d'action répondent aux critères d'analyse.

Le taux d'application des recommandations du commissaire au développement durable est de **74 %**.

Année 1	Année 2	Année 3
Application satisfaisante ¹ : 29	Application satisfaisante ¹ : 9	Application satisfaisante ¹ : 10
31 recommandations prises en compte	19 recommandations prises en compte	15 recommandations prises en compte
94 % taux d'application	47 % taux d'application	67 % taux d'application

1. L'application est jugée satisfaisante pour les recommandations qui ont été appliquées ou qui ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

Le taux d'application des recommandations formulées par la CAP est de 100 %.

ÉQUIPE

Paul Lanoie

Commissaire
au développement durable

Rachel Mathieu

Directrice d'audit

Audrey Cliche

Philippe Després

Julie LeBlond

Stéphane Michaud

SIGLES

CAP Commission de l'administration publique

MELCC Ministère de l'Environnement
et de la Lutte contre les changements
climatiques

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	175
La totalité des plans d'action répondent aux critères d'analyse.	177
Le taux d'application des recommandations du commissaire au développement durable est de 74 %.....	180
Le taux d'application des recommandations formulées par la CAP est de 100 %.....	186
Information détaillée	187

MISE EN CONTEXTE

1 Dans le cadre de ses travaux d'audit de performance, le commissaire au développement durable formule des constats et des recommandations afin que les ministères et organismes audités améliorent leur gestion des fonds publics.

2 Depuis mai 2017, le Vérificateur général du Québec publie annuellement un rapport dans lequel il présente les résultats de ses travaux relatifs à l'application des recommandations, rapport qui inclut également les résultats des travaux du commissaire au développement durable¹. Cette année, le Vérificateur général et le commissaire au développement durable ont décidé de publier chacun un rapport distinct afin de mettre en lumière l'application de leurs recommandations.

3 Dans le présent rapport, le commissaire au développement durable rend compte des résultats relatifs :

- à l'analyse, en 2019-2020, des 6 plans d'action que les ministères et organismes ont produits à la suite de rapports d'audit de performance publiés par le commissaire ;
- à l'application de 65 recommandations formulées par le commissaire dans 7 rapports d'audit de performance, publiés de juin 2016 à juin 2018 ;
- à l'application de 6 recommandations formulées par la Commission de l'administration publique (CAP) dans l'un ou l'autre de ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, recommandations qui sont en lien avec un des rapports d'audit de performance du commissaire pour lesquels un suivi a été réalisé en 2019-2020.

Plan d'action

Un plan d'action contient notamment les actions prévues par les ministères et organismes audités. Celles-ci devraient permettre de corriger les lacunes relevées lors de l'audit de performance.

4 Pour réaliser ses travaux relatifs à l'application des recommandations, le commissaire au développement durable a entre autres analysé les états d'avancement produits par les ministères et organismes en 2019-2020.

5 Le processus de suivi de l'application des recommandations est présenté en détail dans la section Information détaillée.

État d'avancement

Après l'élaboration d'un plan d'action visant à répondre aux recommandations publiées dans un rapport d'audit de performance, le ministère ou l'organisme audité produit annuellement un état d'avancement de son plan d'action. Dans cet état d'avancement, il doit notamment :

- dresser un état de situation quant aux actions entreprises pour corriger chacune des lacunes et joindre la documentation pertinente ;
- fournir sa propre évaluation concernant l'application des recommandations.

1. Afin d'alléger le texte, il sera question, dans le présent rapport, des recommandations du commissaire au développement durable. Celles-ci sont formulées dans l'un ou l'autre des rapports d'audit de performance du commissaire, lesquels sont publiés par le Vérificateur général du Québec.

Pourquoi avons-nous fait ces suivis ?

6 Le suivi du taux d'application des recommandations est le moyen privilégié par le commissaire au développement durable pour évaluer les retombées de ses travaux. En effet, les interventions du commissaire sont utiles dans la mesure où ses recommandations donnent lieu à des progrès significatifs, puisque celles-ci visent à corriger les lacunes relevées au cours de ses travaux.

CONSTAT 1

La totalité des plans d'action répondent aux critères d'analyse.

Qu'avons-nous constaté ?

7 En 2019-2020, les six plans d'action analysés par l'équipe du commissaire au développement durable ont respecté les critères utilisés (tableau 1). Les ministères et organismes ont bien collaboré aux travaux d'analyse. Le commissaire les encourage à maintenir leurs efforts dans l'avenir pour la mise en œuvre de ces plans.

Critères d'analyse des plans d'action

- Des actions complètes, suffisantes et pertinentes
- Un responsable de la coordination du plan d'action
- Un responsable pour chacune des actions
- Des échéances réalistes
- Un indicateur pertinent pour chaque action, qui permet de mesurer la réalisation de celle-ci ou ses effets

TABEAU 1 Respect des critères d'analyse des plans d'action

Mois de publication des rapports	Nombre de rapports	Nombre de plans d'action ¹	Nombre de plans respectant les critères
Mai 2019	2	5	5
Novembre 2019	1	1	1
Total	3	6	6

1. Dans un rapport, une ou plusieurs entités peuvent faire l'objet de recommandations. Ainsi, plusieurs plans d'action peuvent être produits pour un même rapport.

8 L'appréciation de la qualité des plans d'action vise à évaluer si les actions prévues par les ministères et organismes permettront de corriger les lacunes relevées dans les rapports d'audit de performance, et ce, à l'intérieur d'un délai raisonnable qui, sauf exception, ne doit pas dépasser trois ans.

9 La description des critères utilisés pour l'analyse des plans d'action et l'appréciation de la qualité de ceux-ci sont présentés dans la section Information détaillée.

Commentaires sur des plans d'action

10 Les sous-sections qui suivent présentent des éléments d'intérêt que le commissaire au développement durable a relevés lors de son analyse, en 2019-2020, des plans d'action produits par les ministères et organismes à la suite de rapports d'audit de performance.

Application de la Loi sur le développement durable : 2018-2019 (mai 2019)

11 Parmi les problèmes relevés dans le rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable*, certains concernaient la qualité des résultats des sondages menés notamment par les ministères audités auprès du réseau de l'éducation et de celui de la santé et des services sociaux. Ces sondages visaient à obtenir de l'information sur les organisations ayant entrepris une démarche de développement durable.

12 Pour corriger un de ces problèmes, le ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur a inclus des cibles ambitieuses dans son plan d'action. Par exemple, il a prévu d'augmenter le taux de participation à ses sondages, pour que celui-ci atteigne 90 % dans les commissions scolaires et 85 % dans les établissements d'enseignement privés. Comme le taux de participation était de 30 % en 2017, il s'agit de hausses considérables. Par son plan d'action, le ministère démontre sa volonté de déployer des efforts importants pour améliorer la qualité des résultats de ses sondages.

Commissions scolaires

Le 8 février 2020, la *Loi modifiant principalement la Loi sur l'instruction publique relativement à l'organisation et à la gouvernance scolaires* a été sanctionnée. Cette loi prévoit la transformation des commissions scolaires en centres de services scolaires.

13 Par ailleurs, le ministère de la Santé et des Services sociaux a inclus des actions intéressantes dans son plan, qui visent à améliorer la qualité et la représentativité des résultats de ses sondages. Ces actions sont les suivantes :

- exiger l'utilisation, par les établissements de santé et de services sociaux, d'une grille diagnostique relative à la démarche de développement durable et sa transmission au ministère, laquelle était peu utilisée au moment des travaux d'audit, ce qui ne permettait pas au ministère d'obtenir une information complète ;
- déterminer les installations stratégiques du réseau de la santé et des services sociaux à sonder ;
- adapter la grille diagnostique pour ces installations stratégiques.

Prévention en santé et en sécurité du travail (mai 2019)

14 Lors de l'élaboration de son plan d'action, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail a accompli trois actions qui sont considérées comme de bonnes pratiques :

- Elle a rencontré l'équipe du commissaire au développement durable afin de bien comprendre les exigences de celui-ci, dans le but de proposer des actions appropriées.
- Elle s'est fixé des échéances intermédiaires pour les actions s'échelonnant sur plusieurs années.
- Elle s'est dotée d'indicateurs précis afin d'évaluer annuellement le degré de réalisation de ses actions.

Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation (novembre 2019)

15 Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation s'est engagé, dans son plan d'action, à accomplir plusieurs actions structurantes afin d'assurer une utilisation judicieuse des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation. Voici quatre d'entre elles :

- établir, de concert avec les différents secteurs de production animale, des cibles de réduction des quantités d'antibiotiques utilisées chez les animaux destinés à l'alimentation ainsi qu'une stratégie pour atteindre ces cibles ;
- surveiller les quantités d'antibiotiques utilisées en production animale au Québec de même que les usages qui en sont faits, et diffuser cette information auprès des producteurs, des médecins vétérinaires et des consommateurs ;
- proposer des avenues réglementaires visant à ce que des catégories d'antibiotiques ne soient plus utilisées pour des usages non appropriés ;
- élaborer et mettre en œuvre un nouveau programme d'aide financière issu de l'entente du Partenariat canadien pour l'agriculture afin de soutenir des initiatives permettant de contribuer à la lutte contre la résistance des bactéries aux antibiotiques.

16 Soulignons que le ministère a rencontré l'équipe du commissaire au développement durable afin de s'assurer de la suffisance des actions prévues dans son plan d'action, lesquelles visent à corriger les lacunes soulevées par le commissaire dans son rapport.

CONSTAT 2

Le taux d'application des recommandations du commissaire au développement durable est de 74 %.

Qu'avons-nous constaté ?

17 En 2019-2020, le commissaire au développement durable a analysé 13 états d'avancement produits par les ministères et organismes, pour un total de 65 recommandations. Ces états d'avancement sont en lien avec 7 rapports d'audit de performance publiés par le commissaire au développement durable au cours des dernières années. Les balises lui ayant permis d'apprécier l'application des recommandations sont présentées dans la section Information détaillée.

18 En 2019-2020, le taux d'application des recommandations prises en compte par le commissaire s'est élevé à 74 %. Ce taux est presque égal à la cible du Plan stratégique 2019-2023² du Vérificateur général, qui a été fixée à 75 %. Le tableau 2 présente les résultats de l'application des recommandations pour les états d'avancement analysés en 2019-2020.

Taux d'application des recommandations

Le taux d'application des recommandations correspond au nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants par rapport au nombre de recommandations prises en compte durant l'année 2019-2020. Par exemple, les recommandations jugées caduques ou sans objet, celles qui ont été appliquées au cours d'une année précédente et celles dont le suivi a été reporté ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

2. La cible du Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général inclut les recommandations formulées dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général et du commissaire au développement durable, ainsi que celles formulées dans les rapports d'audit financier qui sont rendus publics.

TABEAU 2 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations du commissaire au développement durable

Année depuis la publication ¹	Nombre de rapports ²	Nombre de ministères et organismes ³	Nombre de recommandations prises en compte	Taux d'application
Année 1	2	7	31	94 %
Année 2	3	3	19	47 %
Année 3	2	3	15	67 %
Total	7	13	65	74 %

1. Ces résultats concernent les états d'avancement analysés au cours de l'année 2019-2020. Ceux-ci sont présentés selon le nombre d'années après la publication du rapport initial. Les résultats détaillés sont présentés dans la section Information détaillée.
2. Il s'agit du nombre de rapports dont les recommandations ont fait l'objet d'un suivi par le commissaire au développement durable au cours de l'année 2019-2020.
3. Il s'agit du nombre de ministères et organismes qui ont été audités par le commissaire au développement durable dans les rapports ayant fait l'objet d'un suivi au cours de l'année 2019-2020. Les ministères et organismes qui ont été audités plus d'une fois sont donc comptabilisés autant de fois qu'ils ont été audités. En fait, neuf ministères et organismes différents ont été audités à une ou à plusieurs reprises dans les rapports ayant fait l'objet d'un suivi en 2019-2020.

19 Bien que les ministères et organismes entreprennent la mise en œuvre de la plupart des actions prévues dans leur plan d'action, ils ne maintiennent pas toujours, au fil du temps, les efforts nécessaires pour réellement corriger toutes les lacunes. Le taux d'application des recommandations du commissaire pour l'année 3 est de 67 %, soit 10 recommandations sur 15. Cependant, de ces 10 recommandations, 2 ont été appliquées, soit seulement 13 %. Les 8 autres ont donné lieu à des progrès satisfaisants.

20 Soulignons que, pour le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques³ (MELCC), 9 des 18 (50 %) recommandations prises en compte et provenant de 4 rapports ont donné lieu à des progrès satisfaisants. Par comparaison, en 2018-2019, c'était le cas de 12 des 19 (63 %) recommandations prises en compte.

Commentaires sur des états d'avancement

21 Les sous-sections qui suivent mettent en lumière des actions intéressantes que les ministères et organismes ont mises en œuvre afin de donner suite aux recommandations qui leur avaient été adressées. Elles présentent également, le cas échéant, un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou les défis que certains ministères et organismes doivent encore relever. Les commentaires découlent de l'analyse des états d'avancement que les ministères et organismes ont produits dans les années ayant suivi la publication d'un rapport d'audit de performance.

22 Les résultats complets liés à l'application des recommandations sont présentés dans la section Information détaillée.

3. Avant le 18 octobre 2018, il s'agissait du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Année 1

Application de la Loi sur le développement durable : 2017 (mai 2018)

23 Dès la première année, les trois ministères et organismes audités dans le cadre de l'audit de performance ont été en mesure d'appliquer plusieurs recommandations. En effet, de 33 à 50 % des recommandations adressées à chacun des ministères et organismes ont été appliquées. Cela démontre les efforts qu'ils ont déployés afin de corriger rapidement les lacunes. Le commissaire les encourage à maintenir le cap pour les prochaines années.

Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État (juin 2018)

24 Le gouvernement et les ministères et organismes audités ont mis en œuvre la presque totalité des actions qui avaient été prévues pour l'année 1. Ainsi, le taux d'application des recommandations du commissaire au développement durable est de 94 %. Entre autres choses, le Conseil des ministres a approuvé dès juin 2018 la mise en place d'un comité directeur, présidé par le secrétaire du Conseil du trésor, afin de mieux coordonner la planification, la priorisation et le suivi des travaux liés à la gestion des terrains contaminés. Ce comité a élaboré un plan d'action, lequel vise notamment à s'assurer de la communication de directives et de balises claires aux ministères et organismes afin d'harmoniser la méthode d'évaluation des risques pour la santé humaine et l'environnement. Le commissaire au développement durable encourage le gouvernement et les ministères et organismes audités à poursuivre leurs efforts importants dans la gestion des terrains contaminés.

Année 2

Application de la Loi sur le développement durable : 2016 (mars 2017)

25 Lors de l'analyse du deuxième état d'avancement relatif au rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable*, trois des quatre recommandations adressées au MELCC ont donné lieu à des progrès insatisfaisants. Le commissaire au développement durable n'a pas pu apprécier l'application de la quatrième recommandation, qui était formulée ainsi : « Proposer au gouvernement, au besoin, la mise en place de mesures lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordonnateur. » Cette appréciation ne sera possible que lorsque certaines des actions en lien avec deux des trois autres recommandations seront réalisées, par exemple l'action visant à convenir d'un mode de gouvernance pour le Comité directeur du développement durable. Le MELCC devra impérativement accentuer ses efforts afin de redresser la situation.

Comité directeur du développement durable

Le comité est composé des sous-ministres des principaux ministères responsables des grandes missions de l'État. Ces sous-ministres ont notamment pour mandat de suivre l'évolution de la démarche de développement durable dans l'administration publique.

Réhabilitation des terrains contaminés (mai 2017)

26 Les six recommandations adressées au MELCC ont donné lieu à des progrès insatisfaisants à la suite de l'analyse du deuxième état d'avancement produit par le ministère en 2019-2020. Il s'agit d'une détérioration puisque, lors du premier état d'avancement, le commissaire avait jugé que trois des six recommandations avaient donné lieu à des progrès satisfaisants.

27 Afin de répondre à une demande spécifique des membres de la CAP, le commissaire présente les résultats détaillés de l'application de chacune des recommandations dans la section Information détaillée.

Travaux sylvicoles (mai 2017)

28 Le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs a mis en œuvre la majeure partie des actions prévues dans son plan d'action. Ainsi, le taux d'application des recommandations qui lui ont été adressées est de 90 %.

29 Toutefois, le volume élevé de contrats attribués de gré à gré pour les travaux sylvicoles non commerciaux demeure un enjeu non résolu, ce qui a conduit le commissaire à juger les progrès insatisfaisants pour une recommandation.

Année 3

Conservation et mise en valeur de la faune (juin 2016)

30 Plus de trois ans après la publication du rapport sur la conservation et la mise en valeur de la faune, le taux d'application des recommandations adressées au ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs est de 56 %, soit cinq recommandations sur neuf. Ce taux a chuté en 2019-2020, car il était de 89 % en 2018-2019.

31 En effet, le ministère n'a pas déployé les efforts nécessaires pour réaliser plusieurs des actions prévues dans son plan. Voici des exemples.

Recommandation	Appréciation	Actions non réalisées
Élaborer une stratégie relative à l'acquisition de connaissances et une autre liée à la mise en valeur de la faune, qui présentent les priorités et les objectifs à atteindre, et produire des plans d'action qui traduisent ces objectifs en interventions concrètes.	 Progrès insatisfaisants	■ Élaborer une stratégie de mise en valeur de la faune, qui déterminerait clairement les espèces à valoriser et les types de clientèle visés
S'assurer qu'un plan de rétablissement est produit pour toutes les espèces menacées ou vulnérables et qu'il est mis en œuvre, et rendre compte périodiquement des résultats relatifs à la mise en œuvre des plans et de l'état de situation de ces espèces.	 Progrès insatisfaisants	■ Poursuivre la planification et le suivi du rétablissement des espèces menacées ou vulnérables ■ Mettre en œuvre les actions prévues dans le cadre d'élaboration d'une approche intégrée de rétablissement pour les espèces menacées ou vulnérables, afin de répondre aux enjeux de conservation
Mettre en œuvre un plan d'intervention, en collaboration avec les zecs, afin d'éliminer l'appropriation du territoire et rendre compte des résultats annuellement.	 Progrès insatisfaisants	■ Poursuivre la mise en œuvre des plans d'action régionaux ■ Rechercher une solution de rechange pour répondre à la recommandation concernant le programme d'encadrement de la chasse à l'original dans les zecs
Réviser la réglementation concernant la chasse et la pêche en la simplifiant, afin d'en faciliter la compréhension par les utilisateurs et d'en favoriser l'application pour une meilleure conservation et une meilleure mise en valeur de la faune.	 Progrès insatisfaisants	■ Finaliser la mise à jour de l'information réglementaire sur la chasse et le piégeage, et la mettre en ligne ■ Déterminer si des modifications législatives sont nécessaires pour alléger le nombre de particularités et d'exceptions en matière de pêche

Pesticides en milieu agricole (juin 2016)

32 Sur les trois recommandations prises en compte en 2019-2020, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation en a appliqué une et une autre a donné lieu à des progrès satisfaisants.

33 Ainsi, le ministère a appliqué la recommandation à l'effet de présenter aux citoyens une information annuelle complète sur les pesticides présents dans les aliments. Cette information comprend les dépassements des normes pour les différents aliments testés ainsi que les limites relatives aux tests effectués. Pour répondre à cette recommandation, le ministère a publié le bilan 2011-2016 du Plan de surveillance des contaminants dans les produits alimentaires vendus au Québec. Deux autres documents ont également été diffusés. Il s'agit :

- du Plan de surveillance des résidus de pesticides dans les fruits et légumes frais vendus au Québec 2016-2017 ;
- du Profil de contamination des aliments d'appellation biologique 2016-2018.

34 Par contre, pour une recommandation, les progrès ont été jugés insatisfaisants. En effet, le ministère n'a pas déployé les efforts pour mettre en place un mécanisme afin que l'aide financière agricole qu'il offre aux producteurs et celle octroyée par La Financière agricole du Québec soient conditionnelles à l'adoption de pratiques agricoles durables, qui visent la réduction de l'usage des pesticides et de ses risques. Même si le ministère prévoit que la mise en œuvre, en 2020, de son nouveau plan d'action en agriculture durable permettra de répondre à la recommandation, le commissaire au développement durable ne peut conclure en ce sens pour le moment.

35 Le rapport sur les pesticides en milieu agricole comportait également trois recommandations adressées au MELCC. Bien que les progrès aient été jugés satisfaisants pour ces recommandations, le ministère n'a toujours pas terminé leur mise en œuvre après trois ans. En effet, pour deux de ces trois recommandations, des actions n'ont toujours pas été réalisées. Voici des exemples.

Recommandation	Appréciation	Actions non réalisées
Dresser et publier en temps opportun le portrait complet des pesticides vendus, y compris ceux utilisés pour les semences enrobées, ce qui permettra un calcul plus précis des indicateurs de risque sur la santé et l'environnement.	 Progrès satisfaisants	■ Comptabiliser les ventes de néonicotinoïdes enrobant les semences et publier un bilan complet des pesticides vendus¹
Renforcer l'encadrement de l'utilisation des pesticides, notamment par des mesures réglementaires et économiques, afin de réduire leur utilisation et leur impact, tout en prenant en compte les principes de la <i>Loi sur le développement durable</i> , tels ceux de précaution, de prévention et de pollueur payeur.	 Progrès satisfaisants	■ Rédiger une version du projet de loi modifiant la <i>Loi sur les pesticides</i>

1. Les résultats de cette action ne pourront être appréciés avant le mois d'avril 2021, soit presque cinq ans après la publication du rapport d'audit de performance dans lequel les recommandations avaient été formulées.

CONSTAT 3

Le taux d'application des recommandations formulées par la CAP est de 100 %.

Qu'avons-nous constaté ?

36 Le commissaire au développement durable a apprécié l'application de six recommandations formulées par la CAP dans l'un ou l'autre de ses rapports sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, recommandations qui sont en lien avec un des rapports d'audit de performance du commissaire pour lesquels un suivi a été réalisé en 2019-2020. Le taux d'application de ces recommandations est de 100 % (tableau 3).

TABLEAU 3 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations de la Commission de l'administration publique

Rapports du commissaire au développement durable	Recommandations de la CAP prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Réhabilitation des terrains contaminés	1	0	1	100 %
Travaux sylvicoles	3	0	3	100 %
Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État	2	0	2	100 %
Total	6	0	6	100 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

37 Les résultats détaillés relatifs à l'application des recommandations de la CAP sont présentés dans la section Information détaillée.

INFORMATION DÉTAILLÉE

Processus de suivi de l'application
des recommandations

Critères d'analyse des plans d'action

Appréciation de la qualité des plans d'action

Balises concernant l'appréciation
de l'application des recommandations

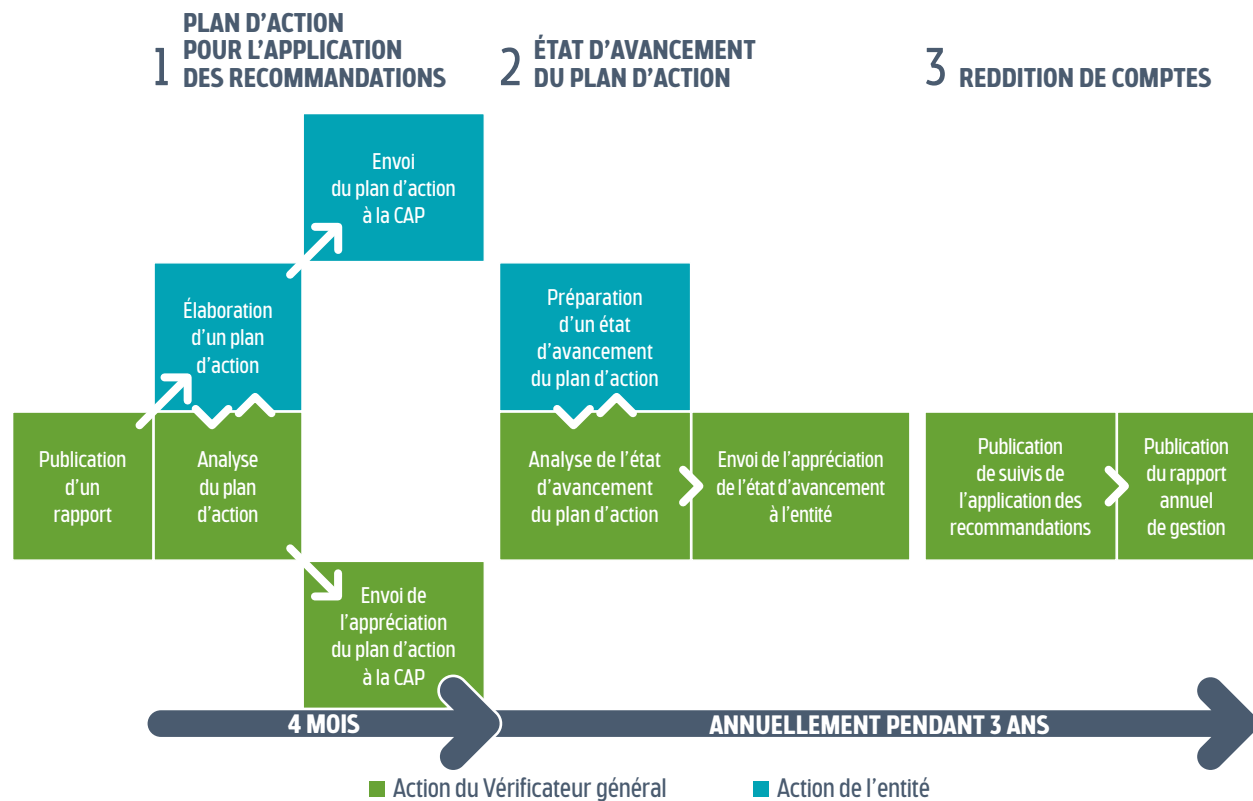
Application des recommandations
du commissaire au développement durable
par les ministères et organismes

Application des recommandations
de la Commission de l'administration
publique par les ministères et organismes

Résultats détaillés de l'application des recommandations

Rapport *Réhabilitation
des terrains contaminés* (mai 2017)

PROCESSUS DE SUIVI DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS



CRITÈRES D'ANALYSE DES PLANS D'ACTION

Pierre d'assise de la prise en charge des recommandations par les ministères et organismes audités, le plan d'action est analysé par l'équipe du commissaire au développement durable. Son analyse permet d'évaluer s'il est plausible que les lacunes soient corrigées et que les recommandations soient appliquées. Voici les critères d'analyse utilisés.

Critères	Précisions
Nature des actions	
Caractère complet	Le plan d'action comporte une ou des actions pour chacune des lacunes. Une action peut remédier à plusieurs lacunes.
Pertinence et suffisance	Les actions prévues par le ministère ou l'organisme devraient permettre de corriger les lacunes.
Responsabilités attribuées	
Pour chaque action	La responsabilité de la mise en œuvre de chaque action est attribuée à une personne ou au responsable d'une unité administrative.
Pour l'ensemble du plan	La responsabilité globale du plan d'action est attribuée clairement à une personne ayant un niveau suffisant d'autorité afin d'en assurer un suivi rigoureux et une reddition de comptes adéquate.
Échéances	
Présence	Une échéance doit être associée à chaque action. Elle correspond généralement à la date de réalisation de l'action.
Caractère réaliste	Les actions sont formulées de façon à ce qu'elles puissent être mises en œuvre dans un délai raisonnable qui, sauf exception, ne devrait pas dépasser trois ans. La séquence de réalisation des actions est logique. Les actions dont l'échéance est éloignée comportent des étapes intermédiaires.
Indicateurs	
Présence	Un indicateur est précisé pour chaque action.
Pertinence	Les indicateurs permettent de mesurer adéquatement la réalisation des actions ou leurs effets.

APPRÉCIATION DE LA QUALITÉ DES PLANS D'ACTION

Mois de publication	Titre du rapport	Ministère ou organisme	Respect des critères d'analyse
Mai 2019	Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2018-2019	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	Oui
		Ministère de l'Éducation et de l'Enseignement supérieur	Oui
		Ministère de la Santé et des Services sociaux	Oui
		Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques	Oui
	Prévention en santé et en sécurité du travail	Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail	Oui
Novembre 2019	Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	Oui

BALISES CONCERNANT L'APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

L'équipe du commissaire au développement durable analyse l'état d'avancement de l'application des recommandations produit par chacun des ministères et organismes. Elle emploie les procédés appropriés afin d'apprécier le caractère plausible de l'information fournie par le ministère ou l'organisme, sans toutefois entreprendre de travaux d'audit détaillés. Pour ce faire, l'équipe du commissaire utilise les balises suivantes.

Appréciation	Balises
Actions non terminées	
Recommandation en cours d'application – Progrès satisfaisants	La mise en œuvre du plan d'action devrait permettre de corriger les lacunes dans un délai raisonnable, ou des correctifs ont été apportés, mais il est trop tôt pour voir si l'on obtiendra les résultats attendus.
Recommandation en cours d'application – Progrès insatisfaisants	Il y a un risque que la mise en œuvre du plan d'action ne permette pas de corriger les lacunes dans un délai raisonnable.
Actions terminées	
Recommandation appliquée	Les correctifs apportés portent sur tous les aspects de la recommandation et touchent tous les secteurs pertinents de l'organisation. Les lacunes sont corrigées adéquatement.
Recommandation non appliquée	Les correctifs apportés ne portent que sur quelques aspects de la recommandation ou ne touchent qu'un nombre restreint de secteurs de l'organisation. Certaines lacunes ont été corrigées, mais d'autres demeurent. Si aucun autre correctif n'est prévu, la recommandation est jugée non appliquée.
Recommandation caduque	La recommandation n'est plus pertinente parce que les raisons qui ont donné lieu à celle-ci n'existent plus ou parce que l'évolution de la situation en a diminué la pertinence de façon importante.
Recommandation sans objet	Le ministère ou l'organisme n'a pas eu l'occasion d'appliquer la recommandation parce que la situation visée par celle-ci ne s'est pas produite depuis l'audit initial.

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DU COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
ANNÉE 1							
Mai 2018							
Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2017							
Commission de protection du territoire agricole du Québec	3	0	0	2	1	3	100 %
Ministère du Tourisme	5	0	1	2	2	4	80 %
Société de l'assurance automobile du Québec	6	0	0	3	3	6	100 %
	14	0	1	7	6	13	93 %
Juin 2018							
Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État							
Ministère du Conseil exécutif ²	2	0	0	1	1	2	100 %
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	5	0	1	4	0	4	80 %
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ³	6	0	0	6	0	6	100 %
Commission scolaire de Montréal	4	0	0	4	0	4	100 %
	17	0	1	15	1	16	94 %
Total – Année 1	31	0	2	22	7	29	94 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

2. Les deux recommandations ont été adressées initialement au gouvernement du Québec.

3. Au moment de la publication du rapport du commissaire au développement durable, il s'agissait du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Rapports	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
ANNÉE 2							
Mars 2017							
Application de la Loi sur le développement durable : 2016							
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ³	3 ⁴	0	3	0	0	0	0 %
	3	0	3	0	0	0	0 %
Mai 2017							
Réhabilitation des terrains contaminés							
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ³	6	0	6	0	0	0	0 %
	6	0	6	0	0	0	0 %
Travaux sylvicoles							
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	10	0	1	8	1	9	90 %
	10	0	1	8	1	9	90 %
Total – Année 2	19	0	10	8	1	9	47 %
ANNÉE 3							
Juin 2016							
Conservation et mise en valeur de la faune							
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	9	0	4	4	1	5	56 %
	9	0	4	4	1	5	56 %
Pesticides en milieu agricole							
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	3	0	1	1	1	2	67 %
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ³	3	0	0	3	0	3	100 %
	6	0	1	4	1	5	83 %
Total – Année 3	15	0	5	8	2	10	67 %
Total global	65	0	17	38	10	48	74 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.
3. Au moment de la publication du rapport du commissaire au développement durable, il s'agissait du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.
4. Quatre recommandations ont été formulées dans ce rapport, mais l'une d'elles a été jugée sans objet et n'a donc pas été prise en compte dans le calcul du taux d'application des recommandations.

APPLICATION DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE PAR LES MINISTÈRES ET ORGANISMES

	Prises en compte ¹	Application insatisfaisante		Application satisfaisante			
		Non appliquées	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquées	Total	Taux d'application ¹
37 ^e rapport de la CAP (déc. 2017)							
Réhabilitation des terrains contaminés							
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ²	1	0	0	1	0	1	100 %
	1	0	0	1	0	1	100 %
38 ^e rapport de la CAP (juin 2018)							
Travaux sylvicoles							
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	3	0	0	2	1	3	100 %
	3	0	0	2	1	3	100 %
39 ^e rapport de la CAP (juin 2019)							
Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État							
Ministère du Conseil exécutif ³	1	0	0	0	1	1	100 %
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ²	1	0	0	1	0	1	100 %
	2	0	0	1	1	2	100 %
Total	6	0	0	4	2	6	100 %

1. Le nombre de recommandations prises en compte et le taux d'application ne tiennent pas compte des recommandations qui ont été appliquées dans les années antérieures et qui n'ont pas été suivies en 2019-2020.

2. Au moment de la publication du rapport du commissaire au développement durable, il s'agissait du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

3. La recommandation a été adressée initialement au gouvernement du Québec.

RÉSULTATS DÉTAILLÉS DE L'APPLICATION DES RECOMMANDATIONS

Rapport *Réhabilitation des terrains contaminés* (mai 2017)

En mai 2017, le commissaire au développement durable a publié un rapport intitulé *Réhabilitation des terrains contaminés*. À la suite de l'audition publique du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques⁴ (MELCC) sur ce rapport, la Commission de l'administration publique (CAP) a adressé une recommandation au commissaire dans son 37^e rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, publié en décembre 2017 :

QUE le commissaire au développement durable, dans son suivi annuel du plan d'action du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, porte une attention particulière aux trois aspects suivants : le dépassement des délais dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés, les attestations d'experts sur la conformité de leurs propres travaux et la réduction du passif environnemental. Que le commissaire transmette à la Commission de l'administration publique une évaluation détaillée de ce suivi annuel.

Qu'avons-nous constaté ?

Le tableau 4 présente une synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations du commissaire au développement durable et de la recommandation de la CAP adressées au MELCC.

TABLEAU 4 Synthèse des résultats relatifs à l'application des recommandations adressées au ministère

	Prises en compte	Application insatisfaisante ¹	Application satisfaisante ²	Taux d'application
Recommandations du commissaire au développement durable	6	6	0	0 %
Total – commissaire	6	6	0	0 %
Recommandation de la CAP	1	0	1	100 %
Total – CAP	1	0	1	100 %

1. Il s'agit du nombre de recommandations non appliquées ou ayant donné lieu à des progrès insatisfaisants au cours de l'année 2019-2020.
2. Il s'agit du nombre de recommandations appliquées ou ayant donné lieu à des progrès satisfaisants au cours de l'année 2019-2020.

4. Au moment de la publication du rapport du commissaire au développement durable, il s'agissait du ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

Dans son rapport sur la réhabilitation des terrains contaminés, le commissaire au développement durable a adressé six recommandations au MELCC. Il est à noter que le premier aspect soulevé par la CAP dans sa recommandation à l'intention du commissaire, soit le dépassement des délais dans le processus de réhabilitation des terrains contaminés, fait l'objet des recommandations 2 et 3 du commissaire, alors que le deuxième aspect, celui qui a trait aux attestations d'experts sur la conformité de leurs propres travaux, fait l'objet de la recommandation 5.

En ce qui concerne le troisième aspect, qui traite de la réduction du passif environnemental, le commissaire au développement durable a publié en juin 2018 un rapport distinct sur le sujet, intitulé *Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État*. Il est à noter que les ministères et organismes visés par ce rapport ont produit un premier état d'avancement et que le commissaire en a fait l'analyse. L'application des recommandations du commissaire pour ce rapport est présentée dans le tableau Application des recommandations du commissaire au développement durable par les ministères et organismes de la section Information détaillée.

Les travaux du commissaire relatifs à l'analyse de l'état d'avancement sur la réhabilitation des terrains contaminés ont été achevés le 12 février 2020. Ils ont été réalisés à partir du second état d'avancement produit par le ministère, de documents fournis par ce dernier et d'entrevues réalisées auprès de ses représentants.

Soulignons que les résultats détaillés de l'application des recommandations sur la réhabilitation des terrains contaminés sont publiés pour une seconde année.

Recommandations du commissaire au développement durable

- 1 Mettre à jour en temps opportun les documents d'encadrement liés à la réhabilitation des terrains contaminés et proposer les modifications réglementaires nécessaires.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

Documents d'encadrement

En mars 2019, le MELCC a diffusé sur son site Web le guide d'intervention sur la protection des sols et la réhabilitation des terrains contaminés, qui vise à clarifier les règles en la matière. Ce guide constitue un outil essentiel, notamment pour les consultants en environnement et les propriétaires de terrains.

Cependant, lors de nos travaux, le MELCC ne l'avait pas mis à jour pour tenir compte d'une modification réglementaire entrée en vigueur en août 2019.

Modifications réglementaires

Des retards considérables ont été observés dans la mise en œuvre des actions liées à des modifications réglementaires. Cela engendre un risque important que les lacunes ayant mené à la formulation de la recommandation 1 ne soient pas corrigées dans un délai raisonnable.

En effet, l'échéance pour la modification des trois règlements afférents à la protection des sols et à la réhabilitation des terrains contaminés a été retardée par rapport à l'échéance initiale, prévue en 2018. Lors de nos travaux, la rédaction des modifications n'était toujours pas terminée. Le MELCC n'a pas été en mesure de nous fournir un calendrier de réalisation à cet égard. Les modifications réglementaires devraient permettre de corriger les principales lacunes ayant mené à la formulation de cette recommandation, entre autres :

- de déterminer les cas et les conditions dans lesquels il y a cessation définitive d'une activité industrielle ou commerciale visée à l'annexe III du *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*;
- d'inscrire de nouvelles activités reconnues comme à risque de contaminer le milieu.

De plus, le MELCC n'a établi aucune échéance pour la modification de la *Loi sur la qualité de l'environnement* en vue d'y inscrire l'interdiction du maintien de la contamination par des produits pétroliers, alors qu'il applique déjà une telle interdiction dans le cadre de sa procédure d'évaluation des risques.

2 Mettre en œuvre des mesures pour que l'étude de caractérisation exigée par la loi soit effectuée dans le délai prescrit lors de la cessation définitive d'une activité.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

En juillet 2019, le ministère a adopté une procédure interne de traitement des dossiers dans le domaine des terrains contaminés. Celle-ci inclut des balises qui permettront aux analystes des directions régionales de déterminer si la cessation de l'activité est partielle, temporaire ou définitive.

Cependant, la procédure n'était toujours pas mise en œuvre à la fin de nos travaux, même si elle aurait dû l'être en mars 2019 selon le plan d'action initial du MELCC. De plus, ce dernier ne s'est pas donné les moyens pour rendre obligatoires les balises qu'il avait définies dans sa procédure et il ne les a pas communiquées à la clientèle externe.

Par ailleurs, dans le *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains*, le MELCC a prévu l'obligation, pour toute personne qui cesse définitivement d'exercer une activité appartenant à l'une des catégories énumérées à l'annexe III de ce règlement, de transmettre au ministre un avis de cessation définitive. Cet avis permet au MELCC de déterminer le moment à partir duquel doit commencer le décompte du délai prescrit pour le dépôt d'une étude de caractérisation.

Catégories visées

Il s'agit de catégories d'activités industrielles et commerciales, par exemple la fabrication de bouteilles en plastique ou de ciment ainsi que l'extraction ou le traitement de minerais.

Toutefois, la lacune ayant mené à la formulation de la recommandation 2 demeure entière. En effet, la modification réglementaire visant à déterminer les cas et les conditions dans lesquels il y a cessation définitive d'une activité n'a toujours pas été rédigée et l'échéance pour ce faire est indéterminée.

3 Uniformiser le traitement des dossiers et mettre en place des mécanismes d'analyse et de contrôle afin d'assurer le respect de la réglementation, notamment en ce qui concerne les délais.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

Comme il a été indiqué précédemment, le MELCC a adopté en juillet 2019 une procédure interne de traitement des dossiers dans le domaine des terrains contaminés. Celle-ci précise les interprétations relatives à l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, notamment en ce qui concerne la description des délais que le ministère juge acceptables pour la gestion des dossiers de sols contaminés.

Or, cette procédure n'était toujours pas mise en œuvre à la fin de nos travaux, alors que le MELCC s'était engagé à le faire en mars 2019. En effet, la formation du personnel des directions régionales sur l'utilisation de la procédure est préalable à sa mise en œuvre, et cette formation ne lui a pas encore été offerte. De plus, les nouvelles activités du ministère en lien avec celle-ci ne sont pas programmées dans le système informatique.

D'autre part, le MELCC n'a toujours pas formulé de propositions de modifications à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et aux trois règlements afférents à la protection des sols et à la réhabilitation des terrains contaminés, afin de rendre officiels les délais qu'il juge acceptables. Au moment de nos travaux, il n'avait pas l'intention de diffuser publiquement les délais qu'il a définis dans sa procédure interne.

Par ailleurs, le MELCC avait prévu évaluer l'utilisation d'un site intranet relatif aux terrains contaminés, qu'il nomme « communauté de pratique », et procéder aux ajustements requis. Le ministère a évalué l'utilisation de ce site intranet, mais il n'a pas amorcé sa réorganisation, alors que celle-ci était initialement prévue à l'été 2019. Cela ne contribue pas à uniformiser le traitement des dossiers.

Enfin, les délais de traitement des dossiers par le groupe technique d'évaluation du MELCC ne respectent toujours pas la déclaration de services aux citoyens. Les délais moyens ont diminué en 2018-2019, mais ils ont ensuite augmenté en 2019-2020. Au moment de nos travaux, ils s'élevaient à près de 200 jours, alors que la déclaration de services aux citoyens prévoyait une réponse en 75 jours.

4 Renforcer le processus de contrôle des attestations fournies par les experts.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

La procédure interne de traitement des dossiers dans le domaine des terrains contaminés, élaborée par le MELCC, comprend une section sur les modalités de révision des formulaires et des grilles d'attestation qui sont remplis par les experts et remis aux directions régionales. Le ministère a aussi conçu un programme de vérification des experts inscrits sur la liste ministérielle afin d'améliorer les activités de suivi, de vérification et de contrôle des experts réalisées par les divers intervenants du ministère.

Toutefois, le MELCC a reporté les échéances pour la mise en œuvre de ces deux outils : initialement prévues en mars 2019, elles ont été repoussées en 2020. D'ailleurs, lors de nos travaux, le personnel des directions régionales n'avait pas encore reçu de formation sur l'utilisation de ces outils.

Par ailleurs, le ministère n'a toujours pas établi, par règlement, les motifs pouvant entraîner le retrait temporaire ou permanent d'un expert de la liste des experts habilités à fournir les attestations prescrites en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, action qui était initialement prévue en 2018. La rédaction de la modification réglementaire n'est pas terminée et la nouvelle échéance n'est pas encore déterminée.

5 Veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts afin d'assurer l'efficacité du mécanisme d'attestation.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

Le MELCC a entrepris des démarches pour veiller à ce que les experts respectent l'exigence relative à l'absence de conflit d'intérêts. Toutefois, ces démarches ne sont pas terminées.

De ce fait, il n'a toujours pas statué sur la nécessité de publier une précision à cet égard dans la *Gazette officielle du Québec*. Il n'a pas non plus transmis une consigne aux experts à ce sujet. En outre, la procédure interne de traitement des dossiers dans le domaine des terrains contaminés, qui contient des balises pour le personnel des directions régionales, n'a pas encore été mise en œuvre.

La réalisation des actions visant à régler le problème relatif aux experts qui attestent la conformité de leurs propres travaux ne se déroule donc pas comme prévu.

6 Mettre en œuvre les mesures prévues dans la *Loi sur la qualité de l'environnement* à l'égard des responsables de terrains qui y contreviennent.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

Le MELCC a révisé son guide sur le contrôle environnemental et il l'a diffusé au personnel des directions régionales en avril 2019. Ce guide rappelle aux employés du ministère qu'ils doivent signifier aux contrevenants tout manquement à la *Loi sur la qualité de l'environnement* au moyen d'un avis de non-conformité.

Cependant, la mise en œuvre des autres actions prévues dans le plan d'action du MELCC accuse un retard. Par exemple, ce dernier n'a pas encore modifié les trois règlements afférents à la protection des sols et à la réhabilitation des terrains contaminés en vue de clarifier des éléments de la loi.

Recommandation de la Commission de l'administration publique

QUE le ministère du Développement durable, de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques présente, dans son rapport annuel de gestion, le nombre de sanctions administratives pécuniaires, d'ordonnances et de condamnations pénales imposées reliées au contrôle des sols contaminés. Que ces données soient présentées sur une base annuelle, à partir du rapport annuel de gestion 2017-2018.

APPRÉCIATION DE L'APPLICATION DE LA RECOMMANDATION

	Non appliquée	Progrès insatisfaisants	Progrès satisfaisants	Appliquée
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques				

Ce qui appuie notre appréciation

Dans ses rapports annuels de gestion 2017-2018 et 2018-2019, le MELCC a publié un tableau des sanctions administratives pécuniaires, des ordonnances et des condamnations pénales imposées relativement aux contrôles des sols contaminés.

