



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2021-2022

Juin 2022

Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

Montréal

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

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 – 2022

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
ISBN 978-2-550-91845-5 (version imprimée)
ISBN 978-2-550-91846-2 (version PDF)



Québec, juin 2022

Monsieur François Paradis
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A3

Monsieur le Président,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le *Rapport de la commissaire au développement durable* de juin 2022. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

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

La vérificatrice générale,

Guylaine Leclerc, FCPA auditrice

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Chapitre 1 Observations de la commissaire au développement durable	3
Chapitre 2 Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux. <i>Audit de performance</i>	14
Chapitre 3 Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre	66
Chapitre 4 Sels de voirie : optimiser leur usage pour en limiter les répercussions sur l'environnement	104
Chapitre 5 Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable <i>Vigie</i>	146

INTRODUCTION

En 2006, le législateur a institué la fonction de commissaire au développement durable. En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la personne qui occupe la fonction de commissaire a la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport dans lequel elle fait part :

- de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet ou de tout cas qui découle de ses travaux d'audit ou d'enquête en matière de développement durable ;
- de ses commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable par l'Administration au sens de la *Loi sur le développement durable*, ainsi que par les autres organismes et établissements assujettis à cette loi ;
- de ses constatations et de ses recommandations ayant trait au Fonds d'électrification et de changements climatiques.

Le présent rapport fait part du résultat des travaux menés au cours du dernier exercice. Chaque chapitre qu'il contient renferme les principales constatations et les conclusions afférentes à ces travaux, de même que des recommandations, s'il y a lieu. Le premier chapitre, lui, donne à la commissaire au développement durable l'occasion d'exposer son point de vue sur des enjeux relatifs aux travaux en cours ou à venir.

CHAPITRE 1

OBSERVATIONS
DE LA COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

TABLE DES MATIÈRES

Commissaire au développement durable : une fonction et des travaux à promouvoir	5
Mes observations sur certains sujets abordés dans les rapports d'audit de performance du Vérificateur général	10
Suivi des recommandations	12
Contenu du présent tome	13

COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE : UNE FONCTION ET DES TRAVAUX À PROMOUVOIR

1 En vertu de la *Loi sur le développement durable*, qui a maintenant plus de 16 ans, et de la *Loi sur le vérificateur général*, qui institue la fonction de commissaire au développement durable, je suis appelée à jouer un rôle de premier plan pour favoriser l'imputabilité de l'administration publique québécoise en matière de développement durable. J'ai la responsabilité de déposer à l'Assemblée nationale, au moins une fois par année, un rapport dans lequel je fais part, dans la mesure que je juge appropriée :

- de mes constatations et de mes recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet ou de tout cas qui découle de mes travaux d'audit ou d'enquête en matière de développement durable ;
- de mes commentaires concernant les principes, les procédures ou les autres moyens employés en matière de développement durable ;
- de mes constatations et de mes recommandations à l'égard du Fonds d'électrification et de changements climatiques (depuis le 1^{er} novembre 2020).

2 Afin de pouvoir remplir mon rôle et d'en accroître l'impact, j'estime que la fonction de commissaire au développement durable et les travaux que nous réalisons doivent être mieux connus et bien compris des parlementaires ainsi que de la société québécoise. Depuis ma nomination, en septembre 2021, j'ai poursuivi la réflexion à ce sujet entreprise par mon prédécesseur en 2019.

Rôle de commissaire au développement durable

Il s'agit d'exercer des contrôles visant à favoriser l'imputabilité de l'Administration en matière de développement durable.

Pour accroître l'impact du rôle de commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique

Au printemps 2019, le Vérificateur général s'est doté d'un plan stratégique pour la période 2019-2023, dans lequel il a choisi de mettre davantage l'accent sur le développement durable. Il a voulu le faire à travers un axe d'intervention intitulé « Des interventions porteuses de développement durable ». C'est dans ce contexte que mon prédécesseur a présenté au comité de direction du Vérificateur général le Plan d'action pour accroître l'impact du commissaire au développement durable sur les pratiques de l'administration publique, lequel a été adopté le 19 mars 2020.

La démarche qui a mené à l'élaboration de ce plan d'action a été décrite dans le chapitre 1 du *Rapport du commissaire au développement durable* publié en juin 2020, lequel fait partie du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2020-2021*.

3 D'une part, je réfléchis à la meilleure façon de joindre différents intervenants, dont ceux qui peuvent jouer un rôle essentiel pour favoriser une mise en œuvre efficace du développement durable au Québec. À cet égard, ma volonté rejoint trois actions du plan préparé par mon prédécesseur, soit :

- Être plus présent auprès de l'administration publique québécoise et des parlementaires ;
- Être plus présent dans l'espace public ;
- Mieux faire connaître les retombées des travaux du commissaire au développement durable.

4 D'autre part, je tiens à ce que mon action auprès de l'administration publique soit le plus efficace et efficiente possible, particulièrement dans un contexte où il est reconnu mondialement que les efforts doivent être intensifiés pour mener la société vers un développement plus durable. Les assises de ma réflexion sont présentées ci-après.

Développement durable : une intensification des efforts requise

5 En 2006, au moment de l'adoption de la *Loi sur le développement durable*, il y avait déjà une urgence d'agir afin d'assurer un développement répondant aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

6 Au cours des dernières années, il a été reconnu que des défis demeurent toujours pour amener le monde sur une voie plus durable. Dans un rapport publié en février 2022, le GIEC (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) souligne l'importance d'agir dès maintenant pour s'adapter aux changements climatiques et faire face à la multiplication des situations météorologiques extrêmes, comme les vagues de chaleur, les sécheresses ou les inondations, tout en réduisant plus fortement les émissions de gaz à effet de serre (GES).

7 D'autres organisations internationales soutiennent aussi qu'une intensification des efforts est requise, dont l'Organisation des Nations unies (ONU) et le Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité.

Objectifs de développement durable de l'ONU

8 En septembre 2015, l'ensemble des états membres de l'ONU a adopté le document *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*. Ce document présente les 17 objectifs de développement durable qui sont un appel universel à l'action en la matière.



Source : ONU.

9 L'ONU vise l'atteinte de tous les objectifs et de leurs cibles d'ici 2030, puisque les 17 objectifs sont interreliés. Or, avant la pandémie, elle jugeait que la rapidité et l'ampleur des mesures prises pour atteindre ces objectifs demeuraient dans l'ensemble insuffisantes. Qui plus est, dans son rapport sur les objectifs de développement durable publié en 2021, elle affirme que la pandémie a fait ressortir des problèmes profondément ancrés dans nos sociétés et est venue menacer les progrès réalisés au cours des dernières décennies en matière de développement durable. L'ONU souligne notamment le déclin de la biodiversité et la dégradation des écosystèmes terrestres.

Conférence de l'ONU sur les changements climatiques

10 La dernière conférence de l'ONU sur les changements climatiques s'est tenue à Glasgow en novembre 2021. Ce sont plus de 120 dirigeants mondiaux et 40 000 participants qui se sont réunis pendant deux semaines pour cette 26^e Conférence des parties (COP26). Les participants y ont discuté des différentes facettes de la gestion des changements climatiques, dont les aspects scientifiques et la volonté politique d'agir.

Constats formulés à Glasgow lors de la COP26

L'ONU fait deux grands constats :

- les réductions des émissions mondiales de GES ne sont pas à la hauteur de ce qu'elles devraient être pour préserver un climat vivable ;
- le soutien aux pays les plus vulnérables touchés par les effets des changements climatiques est insuffisant.

11 Lors de la COP26, les pays ont réaffirmé l'objectif de l'Accord de Paris, soit de limiter le réchauffement climatique à long terme à un niveau bien inférieur à 2 degrés Celsius, de préférence à 1,5 degré Celsius, par rapport au niveau préindustriel. Or, en 2020, la température mondiale moyenne dépassait déjà de 1,2 degré Celsius le niveau préindustriel.

Afin de faire progresser les résultats vers l'atteinte de cet objectif et d'amener le monde sur une voie plus durable, les pays ont notamment fait valoir l'importance de reconnaître l'urgence d'agir et d'accélérer leurs actions au moyen de plans plus ambitieux.

12 En 2015, le Québec s'est déclaré lié à l'engagement international de l'Accord de Paris en adoptant une cible de réduction de ses émissions de GES de 37,5 % sous leur niveau de 1990 d'ici 2030. Cette cible a été réitérée en novembre 2020 dans le Plan pour une économie verte 2030 du gouvernement, dont la mise en œuvre est financée principalement par le Fonds d'électrification et de changements climatiques. J'aborde plus en détail mon nouveau rôle à l'égard de ce fonds plus loin.

Accord de Paris

Il s'agit d'un accord adopté par plus de 190 pays, dont le Canada, lors de la COP21 tenue à Paris en décembre 2015.

Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité

13 Dans le contexte où la crise climatique est un enjeu mondial, les investisseurs et autres parties prenantes doivent avoir accès à une information de haute qualité sur la durabilité des entreprises, et ce, afin de soutenir les investissements durables. Or, il y a actuellement de multiples normes relativement aux informations à fournir sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance, ce qui engendre des enjeux quant à l'uniformité et à la comparabilité de l'information divulguée au sujet de la durabilité des entreprises.

14 Le nouveau Conseil des normes internationales d'information sur la durabilité est l'un des conseils de normalisation indépendant de la Fondation IFRS. Il a pour mandat d'élaborer des normes mondialement reconnues pour la divulgation de l'information liée à la durabilité des entreprises afin de soutenir une prise de décision éclairée des investisseurs et des autres parties prenantes. Le conseil a commencé ses activités au cours des derniers mois. La reddition de comptes sur la durabilité des entreprises est un domaine en pleine effervescence. Je suivrai avec intérêt l'évolution des travaux sur le sujet et m'intéresserai à leur répercussion dans l'administration publique.

Durabilité des entreprises

Il s'agit d'un concept qui regroupe les aspects environnementaux, sociaux et de gouvernance dans la vision à long terme des entreprises.

Fondation IFRS

Il s'agit d'un organisme à but non lucratif qui développe :

- des normes de comptabilité dont l'application est obligatoire pour la plupart des entités cotées en bourse dans plus de 140 pays ;
- des normes pour la divulgation de l'information liée à la durabilité des entreprises (en élaboration).

Fonds d'électrification et de changements climatiques : un nouveau mandat annuel

15 Le 1^{er} novembre 2020, la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* est venue modifier les règles régissant le Fonds vert, qui a alors été renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Cette loi a également modifié la *Loi sur le vérificateur général* afin d'exiger que le commissaire au développement durable fasse part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le FECC. Le présent tome contient le premier chapitre que nous publions sur le sujet. Nous avons jugé pertinent de mettre d'abord en lumière le contexte entourant la transition du Fonds vert au FECC.

16 La lutte contre les changements climatiques constitue un enjeu important pour le gouvernement du Québec. Le FECC est un outil de premier plan pour répondre à cet enjeu puisqu'il est entièrement affecté au financement de toute mesure visant cette lutte. Dans les prochains mois, je vais élaborer une stratégie pour que mes interventions concernant le FECC aient le plus de répercussions possible sur les pratiques de l'administration publique en matière de lutte contre les changements climatiques.

Stratégie gouvernementale de développement durable : un outil au cœur de mes travaux

17 La stratégie gouvernementale est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Elle est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les buts qu'il veut atteindre en matière de développement durable, ce qui est essentiel pour une mise en œuvre efficace et cohérente du développement durable dans l'appareil gouvernemental. D'ailleurs, les plans d'action de développement durable des ministères et organismes contiennent les actions à mener pour contribuer à l'atteinte des objectifs de cette stratégie. Elle oriente également les divers travaux que je réalise annuellement relativement à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

18 Jusqu'à présent, nous avons publié trois rapports de vigie sur les travaux de révision de la stratégie 2015-2020, soit un en novembre 2019, un deuxième en juin 2020 et un troisième en novembre 2020. Étant donné que les travaux de révision ne sont pas achevés et que la stratégie est d'une importance capitale pour le développement durable au Québec, j'ai considéré qu'il était nécessaire de publier un quatrième rapport de vigie sur le sujet dans un chapitre du présent tome.

MES OBSERVATIONS SUR CERTAINS SUJETS ABORDÉS DANS LES RAPPORTS D'AUDIT DE PERFORMANCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

19 Le Vérificateur général vise à intégrer davantage les principes de développement durable dans la réalisation de ses audits de performance. C'est dans ce contexte qu'en 2021-2022, j'ai fait part de mes observations sur des sujets abordés dans quatre rapports d'audit de performance du Vérificateur général. L'objectif de ces observations est d'apporter une réflexion complémentaire aux travaux du Vérificateur général pour mettre en évidence les enjeux de développement durable associés aux audits menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale. Je me suis exprimée sur les audits suivants :

- Gestion des projets majeurs d'infrastructure (novembre 2021) ;
- Télésanté : organisation des soins de santé durant la pandémie de COVID-19 et développement de projets (mars 2022) ;
- Gestion des équipements de protection individuelle pendant la pandémie (mai 2022) ;
- Planification de l'hébergement public de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie (mai 2022).

20 En ce qui concerne la **gestion des projets majeurs d'infrastructure**, j'ai voulu faire ressortir, à l'aide d'exemples concrets, l'importance de prendre en compte les bonnes pratiques de développement durable lors de la conception et de la construction des immeubles publics. Aux termes de ces observations, il m'a semblé qu'une question devrait retenir l'attention des décideurs, soit :

- Compte tenu de l'envergure des projets immobiliers prévus dans le Plan québécois des infrastructures et de leurs impacts à long terme, comment a-t-on prévu s'assurer que ces immeubles seront conçus et réalisés de façon à répondre efficacement aux enjeux du développement durable ?

21 En ce qui a trait à la **télésanté**, j'ai tout d'abord jugé intéressant de montrer comment chacune des dimensions du développement durable plaide en faveur du développement de la télésanté au service d'un système de santé et de services sociaux efficace et durable. J'ai également jeté un regard sur certains projets de télésanté et me suis finalement questionnée sur l'intégration responsable de la télésanté. Compte tenu de tous les avantages potentiels de la télésanté, j'ai conclu que certaines questions devraient retenir l'attention des décideurs, soit :

- Fait-on suffisamment d'efforts au Québec, depuis 20 ans, pour intégrer de façon durable la télésanté dans le réseau de la santé et des services sociaux ?
- Comment compte-t-on se servir des progrès réalisés pendant la pandémie de COVID-19 pour amener la télésanté à un autre niveau ?
- Comment prévoit-on s'assurer que la télésanté ira au-delà d'une simple implantation d'outils technologiques ?

22 Pour ce qui est de l'utilisation des **équipements de protection individuelle** (EPI) pendant la pandémie de COVID-19, j'ai discuté des impacts environnementaux des EPI et de quelques pistes de solutions pour les réduire afin d'ouvrir le dialogue sur la gestion écoresponsable de ces équipements. Ces observations ne visaient aucunement à porter un jugement critique sur les décisions de gestion prises au cours de cette période inhabituelle, mais proposaient plutôt des éléments de réflexion dans un horizon à plus long terme. Au terme de ces observations, je pense qu'une question devrait retenir l'attention des décideurs, soit :

- Comment évaluer, intégrer et mettre en œuvre les meilleures pratiques pour une gestion écoresponsable des EPI, de manière notamment à réduire la pollution causée par le plastique ?

23 Finalement, sur la **planification de l'hébergement de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie**, j'ai fait valoir l'importance que la réflexion à venir sur ce sujet intègre les enjeux de santé et de qualité de vie ainsi que ceux d'équité et de solidarité sociales, et soit porteuse d'une vision à long terme. J'ai également examiné certaines approches développées dans d'autres pays pour répondre à la demande accrue de soins de longue durée dans un contexte de vieillissement de la population. Aux termes de ces observations, j'ai soulevé qu'une question mériterait de retenir l'attention des décideurs, soit :

- Comment peut-on s'assurer de répondre adéquatement aux besoins actuels et futurs des milliers de personnes en grande perte d'autonomie, tout en respectant le principe de santé et de qualité de vie et celui d'équité et de solidarité sociales ?

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

24 En septembre 2021, nous avons déposé à l'Assemblée nationale un suivi des recommandations que nous avons formulées depuis 2017. Ce rapport contient :

- l'analyse de 11 plans d'action produits par des ministères ou des organismes pour donner suite aux rapports d'audit que nous avons publiés ;
- le suivi de l'application de 57 recommandations formulées dans 7 rapports d'audit que nous avons publiés entre mars 2017 et novembre 2019.

25 Des 11 plans d'action analysés, 2 ne répondaient pas à nos exigences, soit les suivants :

- le plan d'action du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles donnant suite au rapport intitulé *Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion* (publié en novembre 2020) ;
- le plan d'action du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques donnant suite au rapport intitulé *Conservation des ressources en eau* (publié en juin 2020).

26 Des 57 recommandations suivies, 89 % étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants. Nous soulignons dans notre rapport des actions intéressantes mises en œuvre par les ministères et organismes afin de donner suite à nos recommandations, tout comme un certain nombre d'actions qui n'ont pas été réalisées ou des défis que des ministères et organismes doivent encore relever pour appliquer les recommandations.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

27 Le présent tome aborde plusieurs sujets d'intérêt pour les parlementaires et la population. Il contient trois rapports d'audit de performance et un rapport de vigie.

28 Le **chapitre 2** traite de la transition du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), ainsi que des modifications apportées à la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques. Cet audit démontre certaines problématiques à l'égard des mécanismes mis en œuvre par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques pour gérer le FECC de manière efficace et efficiente. Ce fonds finance le Plan pour une économie verte 2030, dont un des objectifs est de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre du Québec de 37,5 % sous leur niveau de 1990 d'ici 2030.

29 Le **chapitre 3** porte sur la Politique énergétique 2030. Nous avons constaté que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles ne gère pas de manière efficace et efficiente la mise en œuvre de cette politique, ce qui met à risque l'atteinte de ses cibles à l'horizon 2030. Qui plus est, la mise en place de plusieurs mesures ne se déroule pas comme elle le devrait, ce qui engendre du retard dans la progression des résultats. Les lacunes que nous avons relevées risquent de compromettre la transition énergétique du Québec.

30 Le **chapitre 4** présente un audit portant sur l'optimisation de l'usage des sels de voirie pour en limiter les répercussions sur l'environnement. Après plus de 10 ans de mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, le ministère des Transports du Québec (MTQ) n'a toujours pas l'assurance que ses actions relatives à l'épandage des sels de voirie lui permettent de limiter les répercussions de ceux-ci sur l'environnement. Par ailleurs, dans ses activités de déneigement et de déglacage, il tarde à intégrer certaines des bonnes pratiques pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement. Enfin, lorsque le MTQ confie l'entretien hivernal des routes à des sous-traitants, ce qui est le cas pour 80 % du réseau routier sous sa responsabilité, il ne s'assure pas que les répercussions des sels de voirie sur l'environnement sont limitées.

31 Au **chapitre 5**, nous présentons, pour la quatrième fois depuis novembre 2019, nos observations relatives à la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable, qui est présentement en cours. L'échéance pour la révision de la stratégie était initialement fixée au 31 décembre 2020. Le gouvernement l'a reportée une première fois au 31 mars 2022, puis une deuxième fois au 27 octobre 2022, date qui correspond au délai maximal prévu par la loi pour l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie. Or, mener à terme une révision complète et rigoureuse dans le respect de ce délai présente un défi, particulièrement dans le contexte où une consultation publique en commission parlementaire doit être tenue.

CHAPITRE 2

Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux

Audit de performance

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

EN BREF

La lutte contre les changements climatiques constitue un enjeu important pour le gouvernement du Québec. Depuis 2020, d'importantes modifications ont été apportées à la gouvernance de cette lutte.

- Le Plan pour une économie verte 2030 encadrant la lutte contre les changements climatiques a été lancé en novembre 2020, et le Fonds vert a été renommé Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Ce fonds est désormais entièrement affecté au financement de toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques.
- Le Plan de mise en œuvre (PMO) 2021-2026, qui accompagne le Plan pour une économie verte 2030, est entré en vigueur le 1^{er} avril 2021, succédant ainsi au Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques (PACC).

Nos travaux démontrent certaines problématiques à l'égard des mécanismes mis en œuvre par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) pour gérer le FECC de manière efficace et efficiente. Ce fonds finance le Plan pour une économie verte 2030, dont un des objectifs est de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) du Québec de 37,5 % sous leur niveau de 1990 d'ici 2030.

D'abord, il a intégré au PMO certaines des actions du PACC 2013-2020 sans avoir préalablement évalué leur performance ni apporté les ajustements lorsque requis. Au 1^{er} avril 2021, ces actions représentaient 5,4 milliards (80 %) des 6,7 milliards de dollars de dépenses prévues au FECC. Plus le ministère tarde à réviser ces actions, plus il engage des sommes importantes sans que des améliorations soient apportées.

De plus, l'encadrement mis en place à ce jour par le MELCC n'assure pas une gestion efficace et transparente du FECC. Le ministère ne détient pas une information de gestion uniforme et suffisante des actions financées par le FECC. Il n'est donc pas en mesure de suivre leur performance, notamment parce que la quasi-totalité de ces actions n'ont pas d'indicateurs ni de cibles adéquats.

Finalement, le MELCC n'exerce pas une gouvernance intégrée efficace pour permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale dans la lutte contre les changements climatiques. En fait, il n'a pas opérationnalisé la structure qu'il avait mise en place, dont les comités interministériels et les chantiers thématiques, pour l'appuyer dans cette gouvernance.

CONSTATS

1

Le MELCC a affecté 80 % des dépenses prévues au FECC à des actions provenant du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, sans avoir préalablement évalué leur performance. Bien qu'il prévoie le faire, le ministère n'a toujours pas réalisé les analyses pour plusieurs de ces actions et il continue d'y engager des sommes considérables.

2

Le MELCC a mis en place un encadrement qui, à ce jour, n'assure pas une gestion efficace et transparente du FECC. Ainsi, il n'est pas en mesure de suivre la performance des actions financées par le FECC et l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

3

Le MELCC n'exerce pas une gouvernance intégrée efficace pour permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale dans la lutte contre les changements climatiques.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Maxime Brillant
Julie Grenier
Sylvie Turgeon
Nadia Zenadocchio

SIGLES

BECC	Bureau d'électrification et de changements climatiques
FECC	Fonds d'électrification et de changements climatiques
GES	Gaz à effet de serre
MELCC	Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques
PACC	Plan d'action sur les changements climatiques
PMO	Plan de mise en œuvre

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	21
Le MELCC a affecté 80 % des dépenses prévues au FECC à des actions provenant du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, sans avoir préalablement évalué leur performance. Bien qu'il prévoie le faire, le ministère n'a toujours pas réalisé les analyses pour plusieurs de ces actions et il continue d'y engager des sommes considérables.	25
Le MELCC a mis en place un encadrement qui, à ce jour, n'assure pas une gestion efficace et transparente du FECC. Ainsi, il n'est pas en mesure de suivre la performance des actions financées par le FECC et l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.	30
Le MELCC n'exerce pas une gouvernance intégrée efficace pour permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale dans la lutte contre les changements climatiques.....	39
Recommandations.....	45
Commentaires de l'entité	46
Renseignements additionnels.....	51

MISE EN CONTEXTE

1 La lutte contre les changements climatiques constitue un enjeu important pour le gouvernement du Québec. Cette lutte comprend l'ensemble des mesures visant à réduire, à limiter ou à éviter les émissions de gaz à effet de serre (GES), à retirer de tels gaz de l'atmosphère, à en atténuer les conséquences environnementales, économiques et sociales de même qu'à favoriser l'adaptation aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques.

2 Le gouvernement a récemment réformé la gouvernance de l'action climatique en adoptant la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, qui est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2020. Plus particulièrement, il reprend la cible de réduction des émissions de GES du Québec, fixée en 2015, et précise que dorénavant, elle ne peut être inférieure à 37,5 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990. Il a également apporté des changements aux responsabilités gouvernementales pour permettre d'accroître la transparence et d'assurer une reddition de comptes plus efficace des actions¹ financées par l'État.

3 Notamment, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) a la responsabilité d'être le conseiller du gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques et d'assurer la gouvernance intégrée de cette lutte à l'échelle gouvernementale. Il doit élaborer une politique-cadre à ce sujet.

4 De plus, le Conseil de gestion du Fonds vert, qui devait encadrer la gouvernance du fonds, a été aboli, et certaines responsabilités à l'égard du Fonds vert, renommé le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC), sont transférées au MELCC. Le FECC est désormais entièrement affecté au financement de mesures de lutte contre les changements climatiques. Au 1^{er} avril 2021, les dépenses prévues de 2021 à 2026 au FECC pour cette lutte se chiffraient à près de 6,7 milliards de dollars. Rappelons que depuis la création du Fonds vert en 2006, jusqu'au 31 mars 2021, environ 6,6 milliards de dollars ont été attribués à la lutte contre les changements climatiques.

Politique-cadre sur les changements climatiques

Elle guidera l'action gouvernementale en matière d'électrification et de lutte contre les changements climatiques pour les 10 prochaines années.

Fonds d'électrification et de changements climatiques

Ce fonds finance, dans le respect des principes et des objectifs établis dans la politique-cadre sur les changements climatiques, toute mesure visant la lutte contre les changements climatiques.

1. Aux fins du présent rapport, le terme « action » que nous utilisons correspond aux éléments présentés sous les rubriques « action » et « information complémentaire » dans le Plan de mise en œuvre 2021-2026.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

5 Vu les modifications apportées à la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques, nous avons jugé pertinent de mettre en lumière le contexte entourant la transition du Fonds vert au FECC. Et comme cette transition comporte des défis et des enjeux, en plus d'impliquer des sommes importantes, nous avons également souhaité dresser un état de la situation et un portrait de la gestion des différentes actions financées par le FECC.

6 De plus, en vertu des changements apportés à la loi, la commissaire au développement durable a maintenant la responsabilité de faire part annuellement, dans la mesure qu'elle juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le FECC.

7 Le présent audit s'inscrit également en continuité avec les travaux sur la gestion du Fonds vert que nous avons menés en 2014, en 2016 et en 2020. Plus particulièrement, à l'automne 2020, nous avons demandé au MELCC de s'assurer que les mécanismes visant une gestion rigoureuse du fonds soient suffisants et appliqués, puis de diffuser, en temps opportun, une information de qualité sur le fonds, notamment à l'égard de sa performance.

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

8 L'objectif du présent audit était de déterminer si le MELCC a mis en place les mécanismes nécessaires pour une gestion efficace et efficiente du FECC, afin d'atteindre les objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

9 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Plan pour une économie verte 2030

10 Pendant 15 ans, soit du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2021, le Québec a encadré son action en matière de lutte contre les changements climatiques à l'aide de deux plans d'action sur les changements climatiques (PACC) : le PACC 2006-2012, puis le PACC 2013-2020, prolongé jusqu'en mars 2021.

11 Ensuite, en novembre 2020, le Plan pour une économie verte 2030 a été lancé, devenant ainsi la première politique-cadre en matière d'électrification et de lutte contre les changements climatiques du Québec. Il comprend quatre parties : atténuer les changements climatiques, construire l'économie de demain, s'adapter aux changements climatiques et une dernière partie pour le déploiement du Plan pour une économie verte 2030. Les principaux objectifs chiffrés du Plan pour une économie verte 2030 sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

12 Le Plan pour une économie verte est accompagné d'un plan de mise en œuvre évolutif (PMO). Au 1^{er} avril 2021, le PMO 2021-2026 comptait 5 axes, 30 objectifs et 51 mesures. Il en découle 156 actions, dont 117 sont financées par le FECC et seront réalisées par les différents partenaires et le MELCC. Une ligne du temps illustrant la transition du plan d'action sur les changements climatiques au PMO et du Fonds vert au FECC est présentée dans la section Renseignements additionnels.

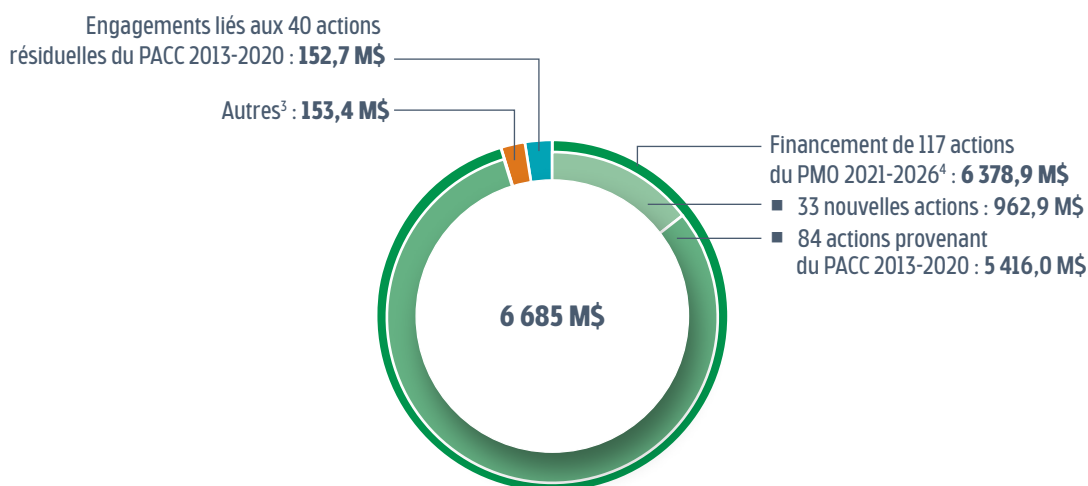
Caractère évolutif du PMO

Le plan de mise en œuvre fera l'objet d'une mise à jour annuelle et couvrira systématiquement les cinq années suivantes. Le gouvernement souhaite ainsi se donner la flexibilité nécessaire pour ajuster ses actions, en fonction notamment des progrès réalisés, du contexte économique et de l'évolution des connaissances et des technologies.

13 De plus, l'entrée en vigueur du PMO n'a pas mis fin automatiquement aux actions amorcées dans le cadre du PACC 2013-2020. Le FECC finance toujours les actions du PACC qui étaient en cours au moment de l'entrée en vigueur du PMO et se poursuivaient après le 1^{er} avril 2021, et ce, jusqu'à ce que les montants engagés soient versés.

14 Ainsi, au 1^{er} avril 2021, il y avait des dépenses prévues au FECC, pour la période 2021-2026, de près de 6,7 milliards de dollars pour la lutte contre les changements climatiques. Un aperçu de la répartition des dépenses prévues est présenté à la figure 1, et un tableau des objectifs du PMO et des dépenses prévues au FECC se trouve dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 1 Fonds d'électrification et de changements climatiques – Dépenses prévues au 1^{er} avril 2021 pour la période 2021-2026^{1,2}



1. De l'information plus détaillée concernant les actions et la provenance de leur financement est présentée dans la figure 2.
2. Les dépenses prévues pour certaines actions vont au-delà de la période, soit jusqu'en 2027-2028.
3. Il s'agit des sommes allouées à la gouvernance et à l'expertise en changements climatiques.
4. Le PMO 2021-2026 est constitué de 156 actions, dont 117 sont financées par le FECC.

Source : Données provenant du MELCC en date du 1^{er} avril 2021.

15 De l'information sur la structure du PMO 2021-2026 est présentée en détail dans la section Renseignements additionnels. Davantage d'information sur les partenaires et les sommes qui leur sont allouées se trouve aussi dans la section Renseignements additionnels.

Rôles et responsabilités

16 Dans le cadre de ses fonctions en matière de lutte contre les changements climatiques, le MELCC doit veiller à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 et s'assurer du respect de la cible de réduction des GES fixée par le gouvernement dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Il doit également assurer la cohérence et la coordination de l'action gouvernementale dans ce domaine, effectuer un suivi rigoureux de l'utilisation des sommes amassées dans le FECC, et réaliser la reddition de comptes associée à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 en encadrant et en soutenant les partenaires. Le MELCC a confié ces responsabilités à son Bureau d'électrification et de changements climatiques (BECC).

17 Par ailleurs, afin d'encadrer l'utilisation des sommes amassées dans le FECC, le MELCC a signé des ententes de coordination avec les partenaires qui mettent en œuvre les actions financées par le FECC.

18 Les rôles et les responsabilités du ministère sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Entente de coordination

Il s'agit d'une entente visant à encadrer la gestion de la mise en œuvre des actions et la reddition de comptes qui y est afférente. L'entente inclut le cadre de gestion, qui spécifie notamment les rôles et les responsabilités de chacun, ainsi qu'une annexe présentant les actions mises en œuvre par le partenaire et les budgets associés.

CONSTAT 1

Le MELCC a affecté 80 % des dépenses prévues au FECC à des actions provenant du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, sans avoir préalablement évalué leur performance. Bien qu'il prévoie le faire, le ministère n'a toujours pas réalisé les analyses pour plusieurs de ces actions et il continue d'y engager des sommes considérables.

Qu'avons-nous constaté ?

19 Les actions du PACC 2013-2020 qui se poursuivent dans le PMO représentaient, au 1^{er} avril 2021, 5,4 milliards (80 %) des 6,7 milliards de dollars de dépenses prévues au FECC pour la période 2021-2026. À cet égard, le MELCC :

- a intégré ces actions dans le PMO sans avoir préalablement évalué leur performance et apporté les ajustements lorsque requis. En conséquence, plus le ministère tarde à réviser ces actions, plus il engage des sommes importantes sans que des améliorations soient apportées ;
- n'a pas évalué dans quelle mesure chacune des actions contribuera à l'atteinte des objectifs et des cibles du Plan pour une économie verte 2030.

20 Le MELCC mise sur le caractère évolutif du PMO pour apporter annuellement des ajustements aux actions peu performantes et ajouter de nouvelles actions. Toutefois, il pourrait ne pas avoir toute la flexibilité nécessaire pour apporter les modifications souhaitées.

Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Le gouvernement mise notamment sur l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030 et de son PMO pour atteindre d'ici 2030 la cible de réduction d'au moins 37,5 % des émissions de GES par rapport au niveau de 1990 et devenir carboneutre d'ici 2050.

22 Le MELCC doit assurer la cohérence et la coordination de toutes les actions gouvernementales en matière de lutte contre les changements climatiques. Pour ce faire, il importe qu'il évalue la performance de chacune des actions du PACC 2013-2020 avant de les transférer dans le PMO. Il doit aussi apprécier de façon globale la contribution de ces actions aux objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Cette appréciation permet d'ajuster les actions peu performantes et de déterminer les actions supplémentaires nécessaires pour atteindre les cibles.

23 L'évaluation de la performance des actions est d'autant plus importante que le PACC 2013-2020 était la pièce maîtresse devant contribuer à atteindre la cible de réduction de 20 % sous le niveau de 1990 des émissions de GES pour 2020, et que cette cible n'est pas en voie d'être atteinte, selon le MELCC. Dans le contexte où le Plan pour une économie verte doit contribuer à une réduction beaucoup plus importante pour 2030, soit 37,5 % sous le niveau de 1990, l'évaluation de la performance des actions prend tout son sens.

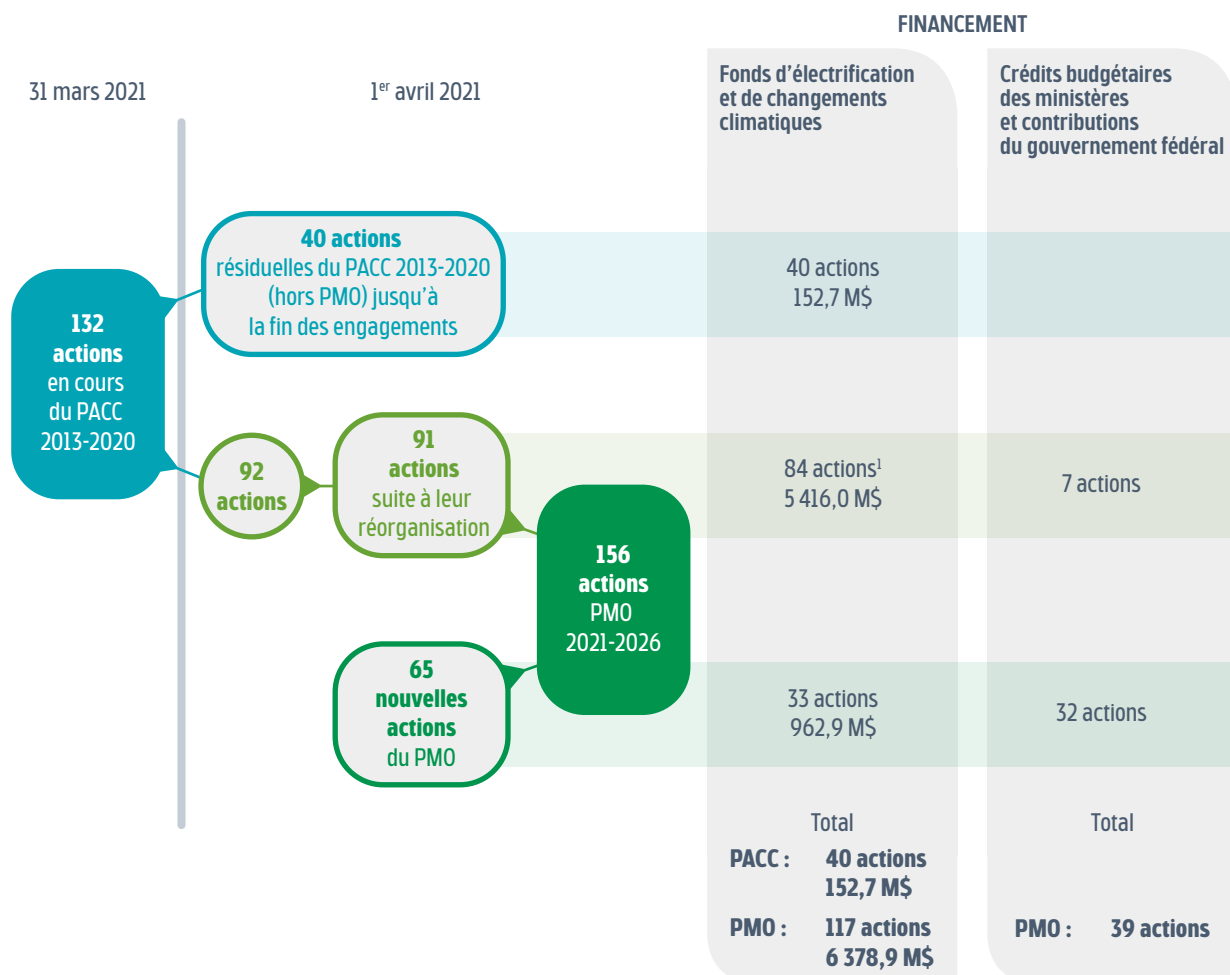
Ce qui appuie notre constat

Évaluation de la performance non réalisée pour les actions du PACC 2013-2020 qui se poursuivent dans le PMO

24 En date du 1^{er} avril 2021, le PMO 2021-2026 élaboré par le MELCC comptait 156 actions, dont 91 provenaient du PACC 2013-2020 (figure 2). Quant au FECC, dont les dépenses prévues pour la période 2021-2026 s'élèvent à 6,7 milliards de dollars, il finance principalement :

- 84 des 91 actions du PACC 2013-2020 qui se poursuivent dans le PMO 2021-2026, représentant plus de 5,4 milliards (80 %) des dépenses totales prévues au plan ;
- 40 actions résiduelles du PACC 2013-2020 qui se poursuivent hors PMO ;
- 33 nouvelles actions du PMO 2021-2026.

FIGURE 2 Portrait des actions et provenance de leur financement au 1^{er} avril 2021 pour la période 2021-2026



1. Parmi ces actions, 33 sont issues du Plan directeur en transition énergétique du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles et représentent 4,9 milliards de dollars. Le chapitre 3 sur la Politique énergétique 2030, dans le présent tome, traite du plan directeur en transition énergétique de façon plus détaillée.

25 Bien que les dépenses prévues pour les actions en provenance du PACC 2013-2020 soient considérables, le ministère n'a pas fait la démonstration du bien-fondé de leur poursuite dans le PMO : il n'a pas fourni de documentation présentant, pour chaque action, les analyses effectuées, les critères utilisés et les conclusions. Ces analyses auraient dû présenter la performance antérieure de l'action et permettre de déterminer les changements à lui apporter pour améliorer sa performance en vue d'atteindre les nouvelles cibles du Plan pour une économie verte 2030.

26 En fait, pour plus de 90 % des 84 actions provenant du PACC qui sont poursuivies dans le PMO, le MELCC n'a pas réalisé les analyses et les ajustements nécessaires au 1^{er} avril 2021. Le ministère a établi un calendrier pour les réviser d'ici 2023 afin d'améliorer leur performance et de s'assurer qu'elles répondent aux objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

27 Qui plus est, pour certaines actions, le MELCC avait accès à l'information sur l'atteinte des objectifs dans les fiches de suivi au moment d'élaborer le PMO. Cependant, il les a poursuivies sans ajustement, et ce, même si elles n'avaient pas atteint leurs objectifs.

28 Voici trois exemples d'actions poursuivies sans ajustement dans le PMO dont les indicateurs de réduction annuelle des émissions de GES n'atteignaient pas leur cible lorsqu'elles figuraient au PACC 2013-2020 (tableau 1). À la suite de la prolongation du PACC jusqu'au 31 mars 2021, soit un an plus tard, ces objectifs étaient toujours loin d'être atteints. Le fait de ne pas atteindre les cibles est d'autant plus préoccupant que dans le PMO 2021-2026, des sommes importantes sont ajoutées dans ces programmes et que leurs cibles n'ont pas encore été révisées.

TABLEAU 1 Exemples d'actions poursuivies dans le PMO qui n'atteignaient pas leurs cibles

	PACC 2013-2020			Dépenses prévues et engagées (M\$)	PMO 2021-2026
	Cible pour 2020 (t éq. CO ₂)	Résultats au 31 mars 2020 (t éq. CO ₂)	Résultats au 31 mars 2021 (t éq. CO ₂)		Dépenses prévues (M\$)
ÉcoPerformance – Programme d'efficacité énergétique et de conversion vers des énergies moins émettrices de GES (volet Industrie – Standard)	624 100	328 279 (53 %)	368 181 (59 %)	267	541
Technoclimat – Bioénergies	79 400	40 625 (51 %)	42 502 (54 %)	45	104
Chauffez vert	328 900	196 759 (60 %)	172 278 (52 %)	52	179 ¹

1. Les dépenses prévues pour cette action vont au-delà de la période, soit jusqu'en 2027-2028.

29 Bien que le ministère ait révisé quelques actions au cours de la dernière année, des actions importantes ne l'étaient toujours pas au moment de nos travaux. Or, plus le ministère tarde à les réviser, plus des montants sont engagés sur plusieurs années sans pouvoir bénéficier des ajustements requis pour favoriser une meilleure performance.

30 Par ailleurs, au moment de préparer le PMO, le MELCC ne détenait pas l'information nécessaire pour évaluer la contribution globale des actions provenant du PACC 2013-2020 aux objectifs et aux cibles du Plan pour une économie verte 2030. En fait, le dernier bilan annuel du PACC 2013-2020 était celui de 2017-2018. Le bilan combiné des trois dernières années du PACC 2013-2020, qui devait être prêt pour la fin de décembre 2021, était toujours à l'état de projet au moment de nos travaux, et il contenait les mêmes lacunes que nous avons soulevées dans le rapport sur le Fonds vert en novembre 2020.

Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion

Le dernier bilan du PACC 2013-2020 publié par le MELCC, soit celui de 2017-2018, ne présentait pas l'ensemble des résultats liés à chaque priorité, et les écarts entre les résultats présentés et les cibles n'étaient pas analysés. Le bilan présentait plutôt un aperçu des progrès accomplis.

Des actions encore à définir pour permettre l'atteinte des cibles

31 Le MELCC mise notamment sur l'optimisation annuelle du PMO pour apporter des ajustements aux actions peu performantes et pour ajouter de nouvelles mesures. Toutefois, il pourrait ne pas avoir toujours la latitude nécessaire pour y parvenir, par exemple :

- Pour certaines des actions du PACC qui se poursuivent au PMO, une portion des dépenses prévues sont engagées pour plusieurs années, et il n'est pas toujours possible de faire des ajustements.
- Le MELCC compte sur les sommes inutilisées des dépenses prévues pour les réallouer à d'autres actions. Toutefois, la disponibilité de ces sommes varie d'une année à l'autre ; elles peuvent donc être limitées.
- La flexibilité du plan dépend aussi des sommes qui seront ajoutées au PMO dans le futur, puisque la totalité du budget initial de 6,7 milliards de dollars pour 2021-2026 est déjà allouée à la cinquantaine de mesures et aux actions.

32 Enfin, les efforts à déployer pour atteindre les cibles demeurent importants. Le PMO 2021-2026 prévoit une réduction de 12,4 millions t éq. CO₂ d'ici 2030, soit 42 % des 29 millions t éq. CO₂ nécessaires pour atteindre la cible de 37,5 % de réduction des émissions de GES d'ici 2030. Qui plus est, selon le MELCC, les efforts à déployer seront d'autant plus exigeants qu'en progressant vers la cible de réduction des émissions de GES, les gains deviennent de plus en plus difficiles à obtenir puisque les gestes les plus faciles sont les premiers réalisés.

CONSTAT 2

Le MELCC a mis en place un encadrement qui, à ce jour, n'assure pas une gestion efficace et transparente du FECC. Ainsi, il n'est pas en mesure de suivre la performance des actions financées par le FECC et l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

Qu'avons-nous constaté ?

33 Depuis l'entrée en vigueur du PMO 2021-2026, le MELCC n'a pas assujéti aux mêmes exigences toutes les actions financées par le FECC, ce qui entraîne une information de gestion non uniforme et parfois insuffisante.

34 Le MELCC n'est pas en mesure d'évaluer la performance des actions financées par le FECC, et ce, pour produire le bilan complet de ces actions afin d'appuyer la mise à jour annuelle du PMO, puisque :

- la quasi-totalité des actions n'ont pas d'indicateurs ni de cibles adéquats ;
- le MELCC a transmis tardivement aux partenaires les directives concernant la quantification des GES et n'a pas encore transmis la directive de reddition de comptes afin d'orienter l'évaluation de la performance des actions.

35 Le MELCC a développé certains outils de gestion au cours de la première année du PMO du Plan pour une économie verte 2030. Toutefois, des outils importants, notamment pour effectuer un suivi efficace, sont toujours en cours d'élaboration.

Pourquoi ce constat est-il important ?

36 Selon la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*, une gestion axée sur les meilleurs résultats doit être privilégiée pour la gestion du FECC afin d'assurer le respect des objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Pour ce faire, le MELCC doit évaluer la performance de chacune des actions financées par le FECC ; puis, il doit faire le suivi de ces actions et de leurs effets cumulatifs sur l'atteinte de ces objectifs.

Évaluation de la performance

Elle consiste notamment à suivre et à documenter à l'aide d'indicateurs les progrès réalisés, en matière d'efficacité et d'efficience, pour atteindre les objectifs préétablis.

37 Plus particulièrement, le MELCC doit fournir aux partenaires des outils et des directives afin d'encadrer la planification, la mise en œuvre, le suivi et la reddition de comptes de leurs actions financées par le FECC. Cette reddition de comptes est importante pour permettre au MELCC de réaliser un suivi rigoureux des sommes amassées dans le FECC et d'actualiser annuellement le PMO.

38 C'est d'autant plus indiqué qu'en novembre 2020, nous avons recommandé au MELCC de « s'assurer que les mécanismes visant une gestion rigoureuse du Fonds vert sont suffisants et appliqués ».

Ce qui appuie notre constat

Nouvelles exigences qui ne sont pas appliquées à toutes les actions

39 Le MELCC a repris les bases du Cadre de gestion du Fonds vert en y ajoutant de nouvelles directives et responsabilités pour réaliser un meilleur suivi de la performance du FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030. Le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 a ainsi pris effet le 1^{er} avril 2021. Des ajouts à ce nouveau cadre sont présentés ci-après, et un tableau exposant plus en détail les principales différences entre les deux cadres de gestion est présenté dans la section Renseignements additionnels.

Cadre de gestion du Fonds vert

Il établit les principes directeurs et les mesures de contrôle visant à assurer une saine gestion du fonds et à uniformiser les pratiques d'affaires. Ce cadre précise également les rôles et les responsabilités des partenaires en matière de gouvernance.

Thème	Description de certaines nouvelles exigences du Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030
Directives de quantification des gaz à effet de serre	Calculer la quantité de GES émise, réduite, évitée ou limitée, ou celle retirée de l'atmosphère
Responsabilités du MELCC à l'égard du FECC	Déterminer et rendre publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats des actions financées par le FECC Donner des directives aux partenaires quant aux méthodes à appliquer dans le cadre de la reddition de comptes associée à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030
Responsabilités du partenaire	Apporter les ajustements requis pour atteindre les objectifs définis dans le PMO du Plan pour une économie verte 2030 ou pour donner suite aux recommandations du ministre du MELCC Répondre avec diligence à toute demande de document ou d'information et à tout avis ou toute recommandation du ministre du MELCC

40 Le MELCC a décidé de ne pas soumettre les actions du PACC 2013-2020 poursuivies dans le PMO et financées par le FECC à toutes les exigences du nouveau cadre au 1^{er} avril 2021. Elles n'y seront pas soumises tant que les actions n'auront pas été révisées. En fait, malgré le nouveau cadre de gestion, les ententes administratives et le Cadre de gestion du Fonds vert liés au PACC n'ont pas pris fin lors de l'entrée en vigueur du Plan pour une économie verte 2030 et de son PMO le 1^{er} avril 2021.

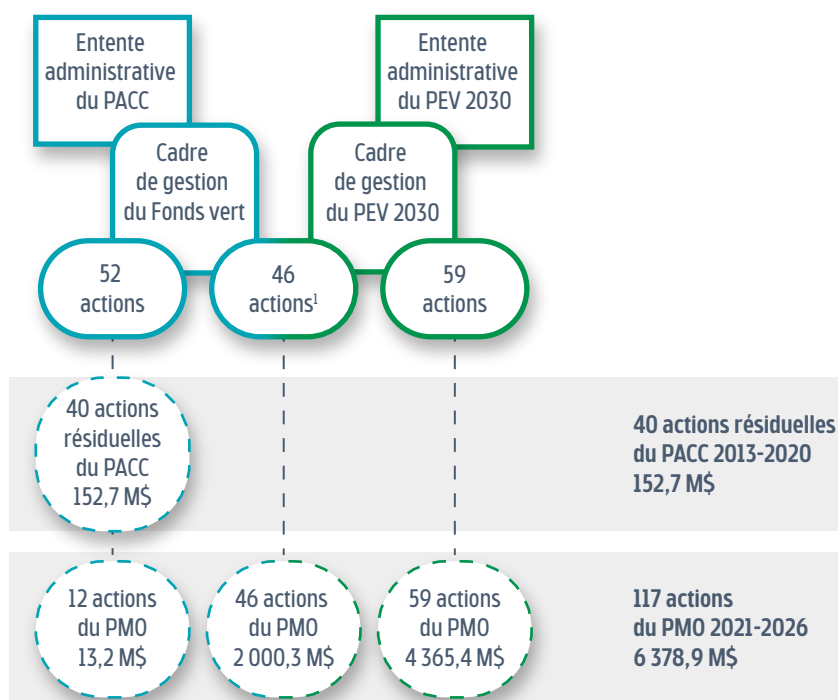
41 Les actions financées par le FECC sont donc assujetties soit au Cadre de gestion du Fonds vert, soit au Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, soit aux deux cadres de gestion à la fois (voir figure 3). Le ministère doit par conséquent gérer deux cadres de gestion en simultanément, ce qui entraîne la non-uniformité, voire l'insuffisance de l'information de gestion produite, compte tenu des exigences différentes des deux cadres de gestion.

42 Dans les faits, au 1^{er} avril 2021, seulement 59 des 117 actions du PMO 2021-2026 financées par le FECC étaient entièrement soumises au Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 et à ses nouvelles exigences, telles que la quantification des émissions de GES. Ceci a pour conséquence que le MELCC ne peut pas réaliser un portrait complet et comparable de la performance de l'ensemble des actions financées par le FECC.

Actions assujetties aux deux cadres de gestion

Pour une même action, les engagements pris avant le 1^{er} avril 2021 sont soumis au Cadre de gestion du Fonds vert, alors que les engagements pris après cette date sont ou seront soumis au Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 lorsque les actions auront été révisées.

FIGURE 3 Répartition des actions financées par le FECC au 1^{er} avril 2021



1. Les engagements pris avant le 1^{er} avril 2021 sont soumis au Cadre de gestion du Fonds vert, alors que les engagements pris après cette date sont ou seront soumis aux exigences du Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 lorsque les actions auront été révisées.

43 Par ailleurs, au moment de nos travaux, il n'était pas prévu que les résultats de l'ensemble des actions financées par le FECC soient considérés dans le suivi de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

44 D'une part, 12 actions poursuivies dans le PMO 2021-2026 sont assujetties uniquement au Cadre de gestion du Fonds vert. Elles font l'objet d'un suivi et d'une reddition de comptes distincts de ceux auxquels sont soumises les actions du PMO, et l'information récoltée sert seulement au suivi du PACC 2013-2020.

45 D'autre part, le MELCC n'avait pas défini comment les 52 actions assujetties uniquement au Cadre de gestion du Fonds vert allaient être intégrées au suivi de la cible gouvernementale de réduction des émissions de GES, alors qu'elles contribuaient à l'atteinte de cette cible dans le cadre du PACC 2013-2020.

46 Quant aux 46 actions assujetties aux 2 cadres de gestion à la fois, 2 suivis et 2 redditions de comptes sont requis, selon les dispositions de chacun des cadres. Ainsi, une partie des résultats est évaluée selon le Cadre de gestion du Fonds vert et une autre partie est évaluée (ou le sera une fois l'action révisée) selon le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030. Au moment de nos travaux, le MELCC ne prévoyait pas mettre en commun les résultats. Il envisageait plutôt de produire une annexe des résultats pour les engagements pris avant le 1^{er} avril 2021, ce qui ne permet pas d'apprécier l'efficacité de chacune de ces actions dans son ensemble. Le tableau suivant en présente deux exemples.

TABLEAU 2 Exemples d'actions financées par le FECC assujetties aux deux cadres de gestion (en millions de dollars)

	Dépenses prévues et engagées Cadre de gestion du Fonds vert	Dépenses prévues Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030	Dépenses totales prévues au FECC
ÉcoPerformance – Programme d'efficacité énergétique et de conversion vers des énergies moins émettrices de GES (volet Industrie – Standard)	158	383	541
Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de l'efficacité du transport maritime, aérien et ferroviaire (PETMAF)	10 ¹	48 ²	58

1. Engagements pris dans le cadre du programme PETMAF 2013-2021, qui s'échelonnent jusqu'en 2024

2. Dépenses prévues dans le cadre du programme PETMAF 2022-2026

47 Comme mentionné au constat 1, au 1^{er} avril 2021, le MELCC n'avait pas réalisé les analyses et les ajustements nécessaires pour plus de 90 % des 84 actions provenant du PACC qui se sont poursuivies dans le PMO. Au 31 décembre 2021, le ministère n'avait toujours pas réalisé les analyses de plus de 85 % de ces 84 actions. Elles représentent 3,7 milliards des 5,4 milliards de dollars de dépenses prévues au FECC pour ces actions. Les partenaires n'ont donc pas encore eu l'obligation de s'assurer que les objectifs de leurs programmes ainsi que les critères de sélection des projets concordent avec les objectifs du Plan pour une économie verte 2030, comme le montre l'exemple ci-après.

Exemple d'un programme du PMO dont la contribution aux objectifs du Plan pour une économie verte 2030 ne justifie plus son financement par le FECC

Le MELCC a récemment évalué le Programme Climat-Sol Plus et a conclu que celui-ci avait une contribution marginale et indirecte aux objectifs du Plan pour une économie verte 2030, ne justifiant plus son financement par le FECC. Ainsi, les dépenses prévues seront dorénavant financées par des crédits budgétaires du MELCC. Néanmoins, le FECC doit continuer à financer tous les engagements pris avant le 1^{er} avril 2021 pour le volet 1 (4,2 millions de dollars), et ce, jusqu'à ce que les montants engagés soient versés.

Évaluation de la performance : pas encore assurée

Peu d'indicateurs et peu de cibles

48 En février 2022, il n'était pas possible d'évaluer la performance de près de 90 % des 78 actions du PMO 2021-2026 qui sont en cours et financées par le FECC puisqu'elles n'avaient pas d'indicateur ou qu'elles avaient des indicateurs inadéquats. Pourtant, selon le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, les indicateurs et les cibles devaient être déterminés conjointement par les partenaires et le MELCC préalablement à la mise en œuvre des actions.

49 Le MELCC devait établir deux listes d'indicateurs que les partenaires allaient ensuite devoir utiliser s'ils étaient en lien avec leurs actions :

- une liste d'indicateurs de base, afin de permettre l'évaluation de la performance des actions pour atteindre les objectifs du PMO ;
- une liste d'indicateurs de résultats, pour les actions structurantes du PMO destinées à évaluer le Plan pour une économie verte 2030. La liste des actions structurantes est présentée dans la section Renseignements additionnels.

50 De plus, le MELCC a précisé que pour toutes les actions, des indicateurs supplémentaires peuvent être requis afin de mesurer l'atteinte des cibles prévues au Plan pour une économie verte 2030 et au PMO ou de mesurer tout autre résultat jugé pertinent.

Indicateur

Mesure significative utilisée pour apprécier la performance, la progression ou les résultats d'une action.

Action structurante

Action ayant une grande portée, cohérente avec les principes et les objectifs du Plan pour une économie verte 2030 et dont les résultats auront des effets tangibles et durables sur la population ciblée, l'environnement ou le développement économique de la société.

Liste d'indicateurs de base	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilisée pour mesurer la performance de toutes les actions du PMO. ■ Rendue disponible pour les partenaires seulement depuis mai 2021. Ils n'ont donc pas pu en tenir compte pour leurs actions poursuivies ou mises en œuvre au 1^{er} avril 2021. ■ Constituée majoritairement d'indicateurs d'extrants (ex. : nombre de formations données, nombre d'emplois créés, etc.). À eux seuls, ces indicateurs sont insuffisants pour mesurer les effets des actions sur tous les objectifs du PMO. Au moment de nos travaux, aucun autre indicateur permettant de mesurer les effets des actions sur les autres objectifs, tels que la transition climatique ou la résilience face aux changements climatiques, n'était défini.
Liste d'indicateurs de résultats (extrants et effets)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permet notamment de mesurer les effets du Plan pour une économie verte 2030, à partir des actions structurantes de ce plan. ■ Non produite au moment de nos travaux.

51 Par ailleurs, le MELCC a déterminé que 73 des 117 actions du PMO 2021-2026 financées par le FECC contribuent à l'atténuation des émissions de GES, mais elles ne sont pas toutes quantifiables. Au moment de nos travaux, le ministère avait statué qu'au moins 31 de ces 73 actions devaient avoir une cible pour quantifier les émissions de GES, et il lui restait encore 11 actions à évaluer. Dans les faits, seules 3 des 31 actions (10 %) ont une cible établie pour mesurer leurs effets sur les émissions de GES.

Reddition de comptes incomplète

52 Le MELCC n'a pas élaboré et rendu disponibles avant l'entrée en vigueur du PMO 2021-2026 les directives sur la reddition de comptes associées à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 ainsi que celles sur la quantification des GES. En effet, ces dernières n'ont été approuvées qu'en janvier 2022. Pourtant, les directives de quantification devaient permettre d'établir la méthodologie pour calculer la réduction ou l'évitement des émissions de GES et de fixer des cibles pour les actions. De plus, selon le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, cette quantification devait être approuvée par le MELCC avant la mise en œuvre des actions.

53 Le retard dans la transmission de directives concernant la quantification des GES et l'absence de directives formelles pour la reddition de comptes n'incitent pas les partenaires à mettre en œuvre des pratiques rigoureuses et uniformes pour les actions dont ils sont responsables.

54 Conséquemment, le MELCC n'a pas réussi à obtenir des partenaires et à publier des fiches de suivi de qualité, en temps opportun, pour les deux exercices de suivi, afin de permettre une meilleure transparence. En effet, en février 2022, seulement 102 des 156 fiches de suivi avaient été publiées, alors que les partenaires en avaient complété 151 (tableau 3). De plus, dans la presque totalité des 151 fiches, plusieurs données qui devaient permettre l'évaluation de la performance des actions sont manquantes, dont la description de l'action et la liste des projets en cours.

Fiche de suivi d'une action

Fiche standardisée qui permet d'obtenir l'ensemble des données requises pour le suivi d'une action. Elle contient, entre autres, la description de l'action, son objectif, les budgets alloués, les activités réalisées ainsi que les indicateurs quantitatifs, ou encore des suivis qualitatifs.

TABLEAU 3 Fiches de suivi du PACC 2013-2020 et du PMO 2021-2026

	À remplir par les partenaires		Remplies par les partenaires		Publiées par le MELCC	
	PACC	PMO	PACC	PMO	PACC	PMO
Exercice de mai 2021 (données au 1 ^{er} avril 2021)	132	156	132	137	132 ¹	58
Exercice de novembre 2021 (données au 30 septembre 2021)	non exigées	156	s. o.	116 ²	s. o.	69 ³
Mise à jour de l'exercice de novembre 2021 ⁴	s. o.	156	s. o.	151	s. o.	102

1. Il s'agit du nombre de fiches publiées en date du 3 septembre 2021 pour les actions en cours.

2. Il s'agit du nombre de fiches reçues par le MELCC au 30 novembre 2021.

3. Il s'agit du nombre de fiches disponibles pour consultation au 29 décembre 2021.

4. Il s'agit du nombre de fiches reçues et disponibles pour consultation au 22 février 2022.

55 Le MELCC n'a pas non plus exigé que les partenaires fournissent les résultats semestriels des 52 actions financées par le FECC et soumises au Cadre de gestion du Fonds vert. Comme ces actions contribuent à la lutte contre les changements climatiques, leurs résultats devraient être considérés lors des mises à jour annuelles du PMO et dans le suivi de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030. En fait, le MELCC ne prévoit obtenir ces données qu'en mai 2022. Il n'aura donc pas pu en tenir compte pour la mise à jour du PMO 2022-2027, qui prenait effet le 1^{er} avril 2022.

56 Par ailleurs, en raison du manque de directives aux partenaires, il se pourrait que le MELCC n'obtienne pas en temps opportun l'information dont il a besoin pour mesurer les résultats des actions servant à atteindre les cibles du Plan pour une économie verte 2030. En voici un exemple.

Exemple

Pour mesurer l'atteinte de l'objectif de son programme, le partenaire a prévu récolter des données concernant la concentration de pollen en milieu résidentiel. Il identifie une relation de cause à effet entre la diminution de cette concentration et l'amélioration de la qualité de vie de la population, soit l'effet recherché par son programme.

Or, ces données ne correspondent pas à celles que requiert le MELCC pour mesurer l'effet visé par le Plan pour une économie verte 2030. L'indicateur que le MELCC a plutôt déterminé est le nombre d'années de vie perdues ou vécues avec de l'incapacité en raison des changements climatiques. Toutefois, en date de nos travaux, cet indicateur n'avait toujours pas été communiqué au partenaire.

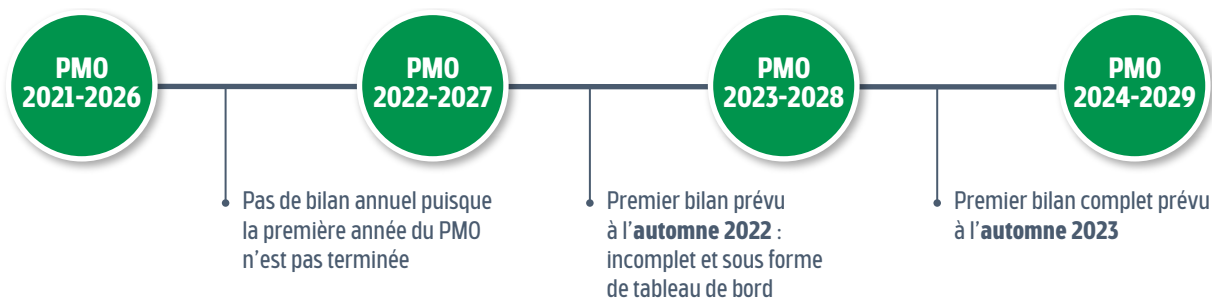
Indicateur du Plan pour une économie verte 2030	Nombre d'années de vie perdues ou vécues avec de l'incapacité en raison des changements climatiques
Indicateur pour l'action du PMO 2021-2026	Superficie couverte par les mesures de contrôle de l'herbe à poux
Données récoltées par le partenaire	Concentrations de pollen en milieu résidentiel dans les municipalités ayant bénéficié du programme d'aide financière et ayant mis en œuvre un plan de contrôle des pollens

57 En conséquence, le MELCC pourrait ne pas disposer de toute l'information nécessaire à la production du bilan annuel 2021-2022 du PMO.

58 En effet, pour les deux premières mises à jour du PMO, aucun bilan ne sera disponible, comme illustré à la figure 4.

- Au moment des travaux pour produire le PMO 2022-2027, il n'y avait pas de bilan annuel, puisque l'année 2021-2022 n'était pas terminée.
- Selon le MELCC, le bilan prévu à l'automne 2022, qui servira à la production du PMO 2023-2028, ne sera pas un bilan complet. Il prendra plutôt la forme d'un tableau de bord produit avec les données disponibles, qui traitera essentiellement du degré de déploiement des actions, des dépenses réalisées et des prévisions budgétaires, sans bilan de la performance des actions.

FIGURE 4 Premiers bilans du PMO¹



1. La période d'une année du PMO s'étend du 1^{er} avril au 31 mars.

Outils de gestion pas encore disponibles au MELCC

59 Depuis la mise en œuvre du PMO jusqu'en février 2022, le MELCC a fait des efforts pour accompagner les partenaires et pour mettre en place des processus et des outils de gestion, améliorant ainsi le suivi de la mise en œuvre des actions. Par exemple, il a :

- élaboré des processus pour l'exercice de suivi et pour l'analyse des dossiers ;
- créé des fichiers qui permettent de suivre le traitement des fiches de suivi et des fiches-indicateurs.

60 Cependant, des outils importants sont toujours en cours d'élaboration, plus d'un an après l'annonce du Plan pour une économie verte 2030. C'est notamment le cas de certains outils qui serviront à :

- exploiter la base de données des actions, notamment pour produire des rapports ;
- créer et à alimenter un tableau de bord permettant d'avoir une vue globale de la façon dont évolue la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030.

CONSTAT 3

Le MELCC n'exerce pas une gouvernance intégrée efficace pour permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale dans la lutte contre les changements climatiques.

Qu'avons-nous constaté ?

61 Le MELCC n'a pas opérationnalisé la structure qu'il a mise en place pour l'appuyer dans la gouvernance intégrée de l'action climatique au Québec. En effet, pour la première année du PMO 2021-2026, le MELCC :

- n'a pas réuni les comités interministériels depuis la fin septembre 2021 et ne leur a pas fourni les outils nécessaires pour réaliser leurs mandats, dont celui d'alimenter les travaux de révision annuelle du PMO ;
- n'a pas déterminé ses attentes et ses besoins en lien avec les chantiers thématiques pour suivre l'avancement des travaux en temps opportun et connaître les propositions d'actions pour la mise à jour annuelle du PMO.

Pourquoi ce constat est-il important ?

62 La loi prévoit que le MELCC assure la gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques. Son rôle est essentiel, puisque cette lutte implique l'action cohérente et coordonnée de plusieurs partenaires responsables des actions contenues dans le PMO 2021-2026 afin d'atteindre les objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

63 Pour ce faire, le MELCC doit mettre en place des mécanismes afin d'apporter les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance du FECC, et ce, dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence. Ces mécanismes doivent aussi permettre une cohérence et une coordination efficaces des actions, notamment en :

- assurant la mise en place d'actions complémentaires, sous la responsabilité de plus d'un partenaire, qui peuvent être nécessaires pour atteindre une réduction optimale des GES dans un secteur donné ;
- augmentant l'apport d'information afin d'avoir une vue d'ensemble des résultats et d'appuyer la prise de décisions éclairée.

64 La gouvernance intégrée est d'autant plus importante que le MELCC mise sur le caractère évolutif du plan de mise en œuvre pour assurer sa performance et l'atteinte des objectifs. Selon le ministère, cette façon de faire constitue une amélioration fondamentale par rapport aux plans d'action sur les changements climatiques précédents.

65 Enfin, la loi octroie au MELCC le pouvoir de donner aux ministres et aux organismes publics tout avis ou recommandation qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques, notamment lorsqu'une mesure proposée n'est pas, selon lui, conforme aux principes et aux objectifs énoncés dans le Plan pour une économie verte 2030. La loi lui permet aussi de leur confier un mandat afin qu'ils mettent en œuvre des mesures visant la lutte contre les changements climatiques dans un domaine relevant de leurs attributions.

Ce qui appuie notre constat

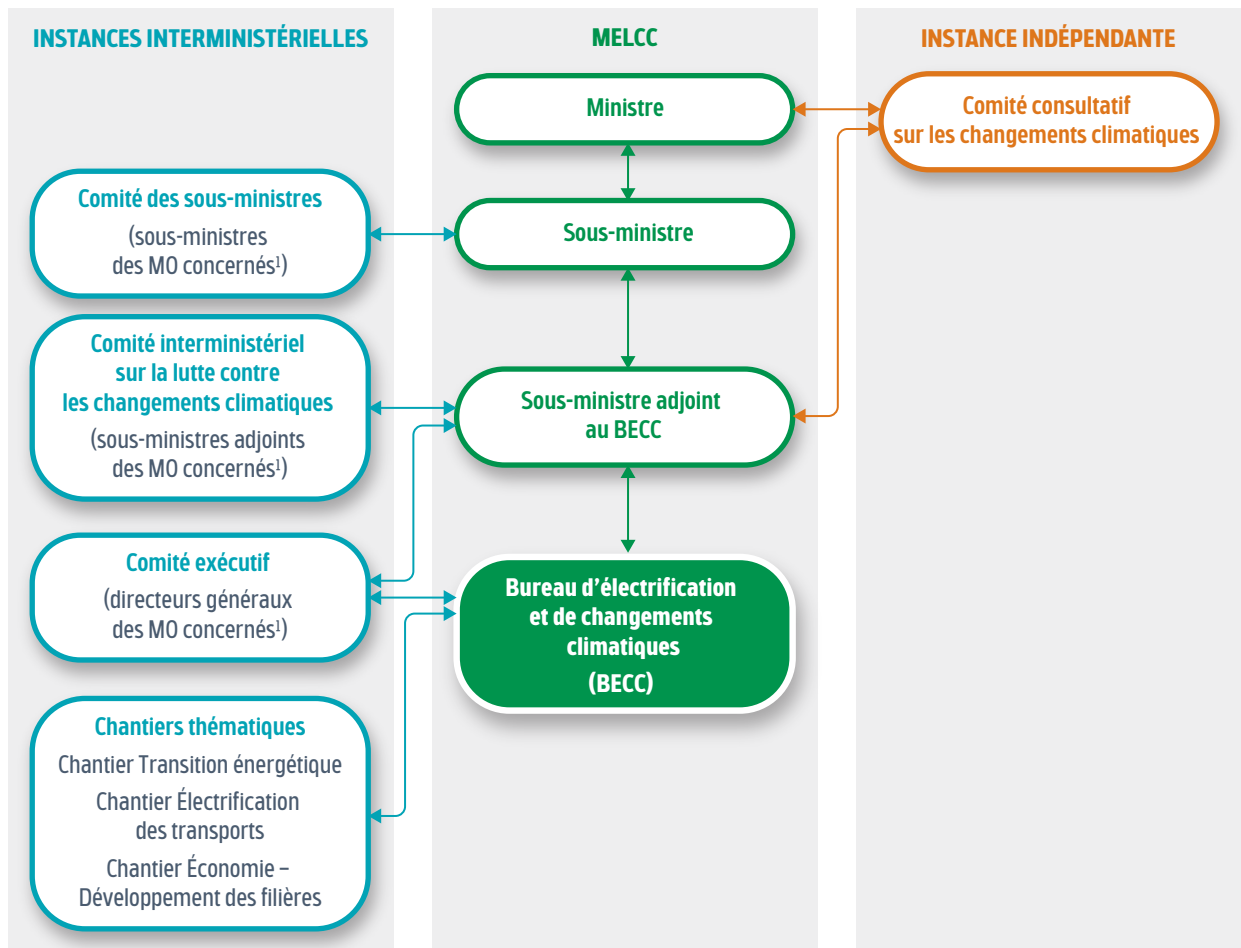
Portrait de la nouvelle structure de gouvernance

66 Le MELCC a mis en place une structure devant lui permettre d'assurer la gouvernance intégrée de la lutte contre les changements climatiques à l'échelle gouvernementale. Cette structure gravite autour du Bureau d'électrification et de changements climatiques (figure 5). Elle est notamment composée de trois comités interministériels et de chantiers thématiques.

Responsabilité du Bureau d'électrification et de changements climatiques

Il est notamment de la responsabilité du BECC de fournir des avis au ministre afin que celui-ci puisse recommander annuellement au Conseil des ministres l'approbation du PMO de l'année suivante, lequel couvre une période de cinq ans. L'avis du BECC fait état des modifications et des ajustements à apporter.

FIGURE 5 Structure de gouvernance de l'action climatique gouvernementale



↔ Liens de communication

MO Ministères et organismes publics

1. Les mandats et la composition des comités sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

67 Le Comité consultatif sur les changements climatiques a aussi été mis en place. Il doit conseiller le ministre du MELCC, à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative, sur les orientations, les programmes, les politiques et les stratégies en matière de lutte contre les changements climatiques. Le sous-ministre du MELCC ou son délégué assiste aux séances du comité à titre d'observateur.

Efficacité de la structure de gouvernance interministérielle à démontrer

68 Durant la première année du déploiement du Plan pour une économie verte 2030 et du PMO 2021-2026, le comité exécutif, le comité interministériel sur la lutte contre les changements climatiques et le comité des sous-ministres n'ont pas réalisé pleinement leurs mandats. Ils n'ont pas appuyé le MELCC, qui doit assurer la cohérence et la coordination de l'action gouvernementale. Ces trois comités ont notamment pour mandats le suivi de la mise en œuvre des priorités du gouvernement, la maximisation de la performance des actions et la révision du cadre financier.

69 Malgré quelques rencontres de démarrage au cours des premiers mois du PMO 2021-2026, aucune réunion de ces comités n'a eu lieu entre la fin septembre 2021 et la fin février 2022, soit les derniers mois avant la mise à jour du PMO. Le MELCC, qui préside ces comités, n'a pas demandé à ce que des réunions soient tenues, alors que les partenaires auraient dû être impliqués dans l'élaboration du PMO 2022-2027, lequel devait prendre effet le 1^{er} avril 2022.

70 Actuellement, aucun document émanant de ces comités ne nous permet de constater leurs contributions ni leurs discussions par rapport aux mandats qui leur sont confiés.

71 Par ailleurs, le Bureau d'électrification et de changements climatiques du MELCC n'a pas alimenté ces comités en leur fournissant de l'information pertinente, et ce, même s'il est de sa responsabilité de procéder à la révision annuelle du PMO. Par conséquent, il ne pouvait pas recevoir, au moment opportun, les commentaires et les conclusions des comités pour contribuer à cette révision.

72 En fait, le MELCC n'a pas fourni les outils de gouvernance qui auraient permis aux comités interministériels d'exercer leur rôle.

73 Parmi ces outils, les indicateurs servant à mesurer la performance du PMO et du Plan pour une économie verte 2030 ne sont pas encore développés, les fiches de suivi des actions ne sont pas complètes, et aucun bilan ne sera disponible pour les deux premières années de mise à jour du plan, comme nous l'avons relevé au constat 2.

Gouvernance intégrée de l'action climatique : apport des chantiers thématiques difficile à évaluer

74 Trois chantiers thématiques font partie de la structure de gouvernance intégrée de l'action climatique que le MELCC a mise en place. Ils ont démarré à l'été 2021 afin d'assurer la coordination de la transition énergétique, de l'électrification des transports et du développement de filières.

75 Pour chacun de ces chantiers, des objectifs, un mandat et un mode de fonctionnement sont précisés dans une feuille de route élaborée par le MELCC ou avec sa collaboration. Le ministère porteur doit notamment assurer l'atteinte des cibles gouvernementales et la coordination du déploiement des actions en lien avec le thème, en plus de jouer un rôle de leader envers les partenaires impliqués dans le chantier. La figure suivante présente des exemples de mandats ou d'objectifs pour chacun (figure 6).

Mandat donné aux chantiers

Recommander au Bureau d'électrification et de changements climatiques de nouvelles actions à déployer pour favoriser l'atteinte des objectifs.

FIGURE 6 Trois chantiers thématiques liés à la gouvernance auxquels participe le Bureau d'électrification et de changements climatiques

Chantier Transition énergétique Porteur : ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles Autres participants incluant le BECC : 7	Exemple de mandat énoncé dans la feuille de route : Développer un panier de mesures favorisant la transition énergétique du Québec : mesures d'efficacité énergétique, développement de filières énergétiques, innovations en électrification des transports, financement novateur, mobilisation citoyenne, etc.
Chantier Électrification des transports Porteur : ministère des Transports Autres participants incluant le BECC : 13	Exemple de mandat énoncé dans la feuille de route : Assurer l'atteinte de chacune des cibles gouvernementales en matière d'électrification des transports
Chantier Économie – Développement des filières Porteur : ministère de l'Économie et de l'Innovation Autres participants incluant le BECC : 9	Exemple d'objectif énoncé dans la feuille de route : Veiller à électrifier au maximum l'économie québécoise et soutenir la filière industrielle en matière d'électrification des véhicules lourds

76 Le MELCC n'a pas déterminé ses attentes quant à l'information qui doit être produite par ces chantiers pour la mise à jour annuelle du PMO ni le moment où cela est requis. Pourtant, ces chantiers peuvent déterminer, pour leur secteur, quelles sont les actions manquantes ou celles qui doivent être bonifiées.

77 Au moment de nos travaux, le MELCC ne disposait pas de l'information nécessaire pour évaluer la performance de chacun des chantiers et leur apport à la révision du PMO ainsi qu'à l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.

Pouvoirs additionnels du MELCC auprès des partenaires

78 Depuis novembre 2020, la loi exige que le MELCC soit consulté par les ministres et organismes publics lors de l'élaboration d'actions qui pourraient avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques. Mentionnons qu'au moment de nos travaux, le MELCC n'avait pas encore défini ce qu'il considère comme un impact significatif.

79 Lorsque le MELCC juge que les actions proposées ne sont pas conformes, notamment aux principes et aux objectifs du Plan pour une économie verte 2030, ou qu'elles ne permettent pas une adaptation suffisante aux changements climatiques, il :

- donne tout avis qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques et diminuer les risques climatiques ;
- recommande tout ajustement requis.

80 Plus particulièrement, lorsque les actions sont financées par le FECC, le MELCC a le pouvoir d'exiger des partenaires les ajustements requis pour atteindre les objectifs définis dans le PMO ou par le ministre, de mettre fin au financement, d'ajuster les sommes pouvant être dépensées par un partenaire ou encore de résilier une entente de coordination. Précisons que :

- s'il s'agit d'une action du PMO, le MELCC peut retirer ou modifier le financement de la portion non engagée des budgets qui y sont alloués ;
- s'il s'agit d'une action du PACC 2013-2020 dont les engagements ont été confirmés, le MELCC n'a aucun pouvoir relativement au partenaire concerné.

Processus de financement d'une action

Un budget est d'abord alloué à une action. Ensuite, les sommes sont réellement engagées lorsqu'elles sont confirmées, par exemple dans un contrat ou une entente.

81 De son côté, le partenaire se doit de respecter le cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 et les ententes de coordination qui y sont liées, où l'on prévoit l'ajustement des actions qui ne sont pas performantes.

82 L'exercice des pouvoirs additionnels du MELCC et le respect des obligations des partenaires n'ont pu faire l'objet de nos travaux d'audit en raison de leurs ajouts récents.

RECOMMANDATIONS

83 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. Elles sont présentées ci-dessous.

- 1 Évaluer la performance des actions du PMO et démontrer leur contribution à l'atteinte des objectifs et des cibles du Plan pour une économie verte 2030.
- 2 S'assurer que son encadrement permette une gestion efficace et transparente du FECC.
- 3 Réaliser un suivi de la performance des actions financées par le FECC et de l'atteinte des objectifs du Plan pour une économie verte 2030.
- 4 Exercer une gouvernance intégrée efficace afin de permettre la cohérence et la coordination des actions à l'échelle gouvernementale pour la lutte contre les changements climatiques.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ

« Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) prend acte du rapport du Commissaire au développement durable (CDD) et accueille favorablement les quatre recommandations qui lui sont adressées. Ces recommandations s'accordent avec les responsabilités et fonctions qui découlent de la réforme entamée par la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, adoptée le 22 octobre 2020. Néanmoins, le MELCC tient à souligner les réalisations accomplies durant les derniers mois, de même que plusieurs actions présentement en cours, qui concourent aux mêmes fins.

« Le Bureau d'électrification et de changements climatiques a été créé au sein du MELCC afin d'assurer la gouvernance et l'expertise nécessaires au déploiement de l'action climatique et à la gestion du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Durant la dernière année, l'intégration de ces nouvelles ressources et l'appropriation de mandats nouvellement dévolus par la Loi se sont effectuées en parallèle avec la poursuite des chantiers qui étaient déjà à l'œuvre. Le MELCC a rempli sa responsabilité de proposer au gouvernement une première politique-cadre sur les changements climatiques, soit le Plan pour une économie verte 2030 (PEV 2030), et son premier plan de mise en œuvre (PMO) qui a débuté le 1^{er} avril 2021.

« Les actions et les mesures intégrées dans le Plan de mise en œuvre 2021-2026 du PEV 2030 ont été choisies à la suite d'une démarche rigoureuse. En plus de réaliser des travaux interministériels, le gouvernement a tenu de vastes consultations à l'été 2019 qui ont consisté en :

- la création de cinq groupes de travail composés d'experts et de représentants de la société civile ;
- l'organisation d'une tournée des régions, à laquelle ont participé plus de 550 acteurs ;
- des rencontres avec les communautés autochtones et le milieu municipal ;
- une consultation publique en ligne, avec 187 mémoires déposés et plus de 3 200 questionnaires.

« La pertinence de conserver les actions du Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020 a été préalablement considérée avant de proposer de les reconduire ou non, le cas échéant, dans le PMO.

« La contribution des actions pertinentes à l'atteinte de la cible de réduction de ses émissions de GES pour 2030 a aussi été estimée et prise en compte lors de la décision gouvernementale. Pour ce faire, le ministère des Finances du Québec et le MELCC se sont notamment appuyés sur le modèle Système énergétique du Québec, de l'environnement, du climat et de l'électricité (SEQUENCE). Plusieurs des actions retenues dans le PMO, comme celle de miser sur la conversion énergétique vers des énergies renouvelables et sobres en carbone, sont similaires à celles qu'on retrouve dans tous les plans d'action d'États à travers le monde, et ce, parce qu'elles sont reconnues comme étant les plus porteuses et efficaces pour lutter contre les changements climatiques.

« Afin de favoriser l'encadrement du déploiement du PEV 2030, le MELCC a révisé et bonifié les outils qui existaient préalablement. De plus, au cours des derniers mois, le MELCC a réalisé ou initié de nombreuses actions, notamment :

- révisé l'entente de coordination et signé celle-ci avec l'ensemble des ministères débiteurs au FECC ;
- élaboré le cadre de gestion du PEV 2030 ;
- élaboré et publié les directives sur la quantification des réductions d'émissions de GES et l'établissement de cibles de réduction liées aux actions du PEV 2030. Elles permettront de standardiser les méthodologies de quantification des réductions d'émissions de GES qui pouvaient ne pas concorder par le passé.

« Afin de favoriser l'atteinte des objectifs et des cibles de résultats du PEV 2030 et de son PMO, notamment en matière de réduction de GES, le MELCC a ajouté un mécanisme de suivi de l'évolution mensuelle des dépenses imputées au FECC par les partenaires impliqués. Le nouveau mécanisme a permis la réallocation des sommes non utilisées au FECC, ce qui a introduit de nouveaux projets pouvant être mis en œuvre rapidement, et d'assurer l'utilisation optimale des sommes disponibles pour la lutte contre les changements climatiques. Une réallocation de 213 M \$ a été effectuée en 2021-2022, évitant par le fait même que ces sommes soient ajoutées au surplus cumulé du FECC.

Constat 1

« Le 16 novembre 2020, le gouvernement a confirmé le choix des actions qui composent le Plan de mise en œuvre 2021-2026. À la suite de cette décision, le MELCC a déterminé pour chacune des actions s'il y avait lieu de les poursuivre telles quelles ou d'en réviser les modalités de mise en œuvre. Le 1^{er} avril 2021, soit au moment de la transition effective du PACC 2013-2020 vers le PMO 2021-2026, la révision des actions et des programmes a débuté. En date du 10 mai 2022, le MELCC a révisé ou est en train de réviser plus de 3,3 milliards de dépenses prévues au FECC à des actions du Plan d'action 2013-2020 reconduites dans le Plan de mise en œuvre 2021-2026, dont :

- Programme Roulez vert (1,3 milliard) ;
- Programme de soutien au déploiement des autobus scolaires électriques (350 millions) ;
- Programme Écocamionnage (243 millions).

« À cela, il faut ajouter 363 millions de dépenses engagées avant le 1^{er} avril dans le cadre du PACC 2013-2020 et pour lesquels une révision n'est pas possible, ce qui portera le total réalisé à 68 % (3,7 sur 5,4 milliards). D'ici la fin de l'année financière 2022-2023, le MELCC prévoit avoir complété la révision des actions et de leur programme, le cas échéant, à plus de 92 %.

Constat 2

« Bien qu'il n'ait pas élaboré, au sens de la Loi, de directive quant à la reddition de comptes, le MELCC, par le biais des ententes de coordination et du cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030, a établi des obligations quant à la reddition de comptes associée à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030. L'ensemble des ministères débiteurs au FECC s'est engagé à respecter celles-ci en signant l'entente de coordination. Le MELCC a aussi fourni aux ministères partenaires des consignes sur la mise en œuvre de ces obligations via des formations en ligne et des documents qu'il a regroupés dans un coffre à outils. Le MELCC élaborera une directive portant sur la reddition de comptes de la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 qui reprendra ces consignes et en ajoutera de nouvelles.

« La reddition de comptes sur les sommes engagées dans le cadre du Plan d'action sur les changements climatiques 2013-2020, soit avant le 1^{er} avril 2021, est colligée à partir du cadre de gestion qui prévalait à ce moment, alors que les sommes engagées à partir du 1^{er} avril, date de mise en œuvre du PMO 2021-2026, sont ou seront encadrées par le nouveau cadre de gestion du PEV 2030. Il faut préciser qu'une somme engagée signifie qu'une entente de subvention ou qu'un contrat de services a été signé. Le maintien de deux cadres de gestion s'explique avant tout afin d'éviter une lourdeur administrative aux bénéficiaires en exigeant des modifications rétroactives à l'ensemble des ententes et des contrats établis avant le 1^{er} avril 2021 et qui sont toujours en vigueur.

« Tous les engagements financiers pris depuis le 1^{er} avril 2021 sont ou seront assujettis au nouveau cadre de gestion en vigueur une fois que les actions seront révisées.

« Les engagements financiers pris avant le 1^{er} avril 2021, c'est-à-dire dans le cadre du PACC 2013-2020 et donc assujettis à l'ancien cadre de gestion, seront présentés dans les bilans annuels des plans de mise en œuvre du PEV 2030 afin de rassembler à un seul et même endroit, l'ensemble des résultats des actions financées par le FECC.

« Le MELCC met tout en œuvre pour améliorer son encadrement afin d'être en mesure d'analyser conjointement les résultats de ces deux redditions de comptes et afin de fournir les recommandations appropriées aux ministères partenaires et au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, le cas échéant.

« En ce qui concerne les indicateurs et les cibles qui y sont associées, il doit être précisé que la démarche qu'a mise en place le BECC vise à ce que ceux-ci soient établis, révisés et validés au fur et à mesure que les actions sont élaborées et déployées. D'ici la fin de l'été 2022, l'ensemble des actions en cours financées par le FECC auront des indicateurs approuvés par le MELCC.

« Le MELCC assure présentement et continuera d'assurer un accompagnement auprès de l'ensemble des partenaires – par la transmission d'outils informatifs, la tenue de formations et le soutien particulier auprès de chaque ministère – lors de l'élaboration d'une action pour convenir des indicateurs et des cibles de suivi.

Constat 3

« Pour coordonner la mise en œuvre du PEV 2030, le MELCC a mis en place une structure composée de multiples comités interministériels à différents échelons hiérarchiques. Ces comités sont complémentaires aux rencontres et discussions bilatérales entre le MELCC et les ministères impliqués dans la mise en œuvre du PEV 2030. De plus, dans le cadre du processus de révision annuelle du plan de mise en œuvre du PEV 2030, une demande présentée aux membres du comité interministériel sur la lutte contre les changements climatiques a permis de colliger plus de 4 milliards de demandes budgétaires des ministères et organismes qui ont été analysées sur la base de leur contribution potentielle aux objectifs du PEV 2030 et du respect du cadre de gestion. Cet élément démontre la participation significative des ministères à la révision budgétaire du plan de mise en œuvre. Les chantiers thématiques ne sont qu'un des éléments qui contribuent à la coordination de la mise en œuvre du PEV 2030.

« Les différents échanges du MELCC avec les ministères partenaires ont permis de diffuser de l'information quant aux nouvelles règles applicables et d'alimenter la révision du plan de mise en œuvre du PEV 2030. Cependant, le MELCC révisera, dans une perspective d'amélioration continue, l'ensemble de la structure mise en place, notamment afin de combler les lacunes qui ont été constatées en matière de gouvernance intégrée dans cette première année de mise en œuvre. La révision visera aussi à témoigner du travail réalisé par d'autres comités et qui contribue à l'élaboration conjointe de certaines mesures.

« De plus, il faut souligner que la structure de coordination facilite la gouvernance de la lutte contre les changements climatiques, mais n'en est pas garante à elle seule. En effet, conformément aux nouvelles responsabilités dévolues au ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, le Ministère est consulté lors de l'élaboration de toute mesure qui pourrait avoir un impact significatif en matière de lutte contre les changements climatiques et fournit tout avis qu'il estime opportun pour favoriser la lutte contre les changements climatiques.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Principaux objectifs chiffrés du Plan
pour une économie verte 2030

Transition du PACC au PMO et
du Fonds vert au FECC

Objectifs du PMO 2021-2026 et dépenses
prévues du FECC au 1^{er} avril 2021

Structure du PMO 2021-2026 du Plan
pour une économie verte 2030

Partenaires et sommes du FECC qui leur sont
allouées en date du 1^{er} avril 2021

Rôles et responsabilités du MELCC

Principales différences entre
le Cadre de gestion du Fonds vert
et le Cadre de gestion du Plan
pour une économie verte 2030

Actions structurantes du Plan
pour une économie verte 2030

Principaux comités interministériels
du Plan pour une économie verte 2030

SIGLES

HQ	Hydro-Québec
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec
MCE	Ministère du Conseil exécutif
MEI	Ministère de l'Économie et de l'Innovation
MEQ	Ministère de l'Éducation du Québec
MERN	Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles
MFFP	Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs
MFQ	Ministère des Finances du Québec
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTESS	Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale
MTQ	Ministère des Transports du Québec
SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du tome de juin 2022 du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion 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.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELCC a mis en place les mécanismes nécessaires pour une gestion efficace et efficiente du FECC, afin d'atteindre les objectifs du Plan pour une économie verte 2030.	<ul style="list-style-type: none">■ Les mesures de lutte contre les changements climatiques font l'objet d'une évaluation rigoureuse avant l'acceptation de leur financement par le FECC, et ce, afin d'assurer une utilisation optimale des fonds.■ Des modalités claires et détaillées permettent aux nombreux intervenants de remplir leurs rôles et responsabilités et de comprendre les actions qu'ils doivent mettre en œuvre pour assurer une gestion efficace des mesures.■ Les moyens pour assurer la cohérence et la coordination des mesures financées par le FECC sont mis en œuvre par le MELCC.

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 (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 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 19 mai 2022.

L'audit porte sur la transition du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) suivant l'adoption de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*, entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2020. Il a été mené auprès du MELCC, qui a élaboré le Plan pour une économie verte 2030 et qui assure la gestion du FECC.

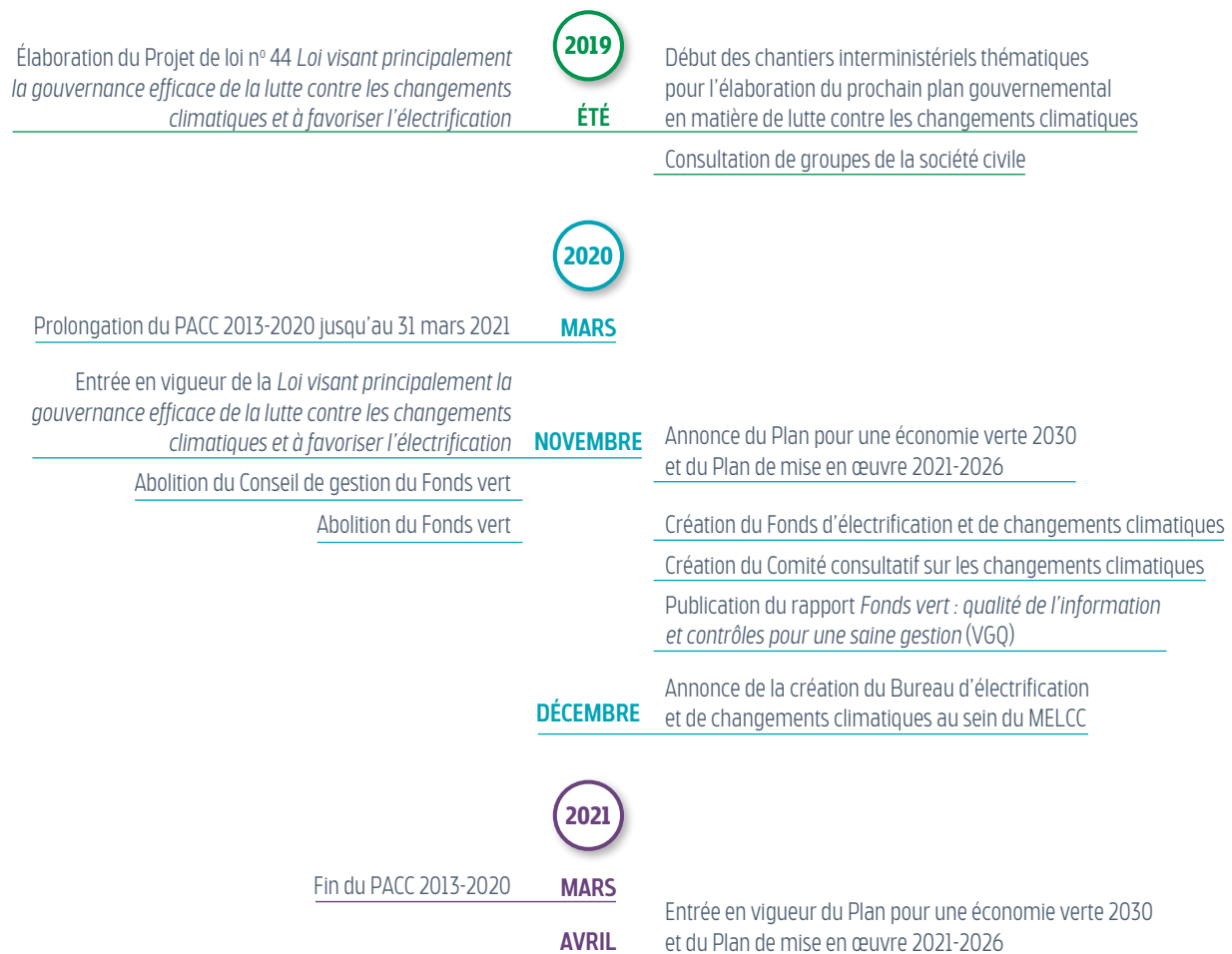
Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCC. De plus, nous avons analysé divers documents ainsi que des données provenant de différents systèmes d'information du MELCC, dont la base de données du Bureau d'électrification et de changements climatiques. Enfin, nous avons comparé les processus de gestion et de coordination avec les bonnes pratiques reconnues en matière de gestion axée sur les résultats et d'élaboration de politiques publiques.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de juin 2021 à mars 2022. Ils portent sur la période comprise entre novembre 2020 et avril 2022. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Principaux objectifs chiffrés du Plan pour une économie verte 2030

- Réduire les émissions de GES de 37,5 % sous leur niveau de 1990 d'ici 2030.
- Atteindre la carboneutralité d'ici 2050.
- Avoir 1,5 million de véhicules électriques en circulation au Québec d'ici 2030.
- Aucune vente de véhicules automobiles et de camions légers à essence neufs à partir de 2035.
- 55 % des autobus urbains et 65 % des autobus scolaires électrifiés en 2030.
- 100 % des automobiles, VUS, fourgonnettes et minifourgonnettes du gouvernement et 25 % de ses camionnettes électrifiés en 2030.
- 15 % d'éthanol dans l'essence et 10 % de diesel biosourcé dans le diesel en 2030.
- 50 % de réduction des émissions liées au chauffage des bâtiments en 2030.
- 60 % de réduction des émissions du parc immobilier gouvernemental en 2030.
- 10 % de gaz naturel renouvelable (GNR) dans le réseau en 2030.
- 50 % d'augmentation de la production de bioénergies d'ici 2030.
- 70 % de l'approvisionnement énergétique des réseaux autonomes en énergies renouvelables d'ici 2025.

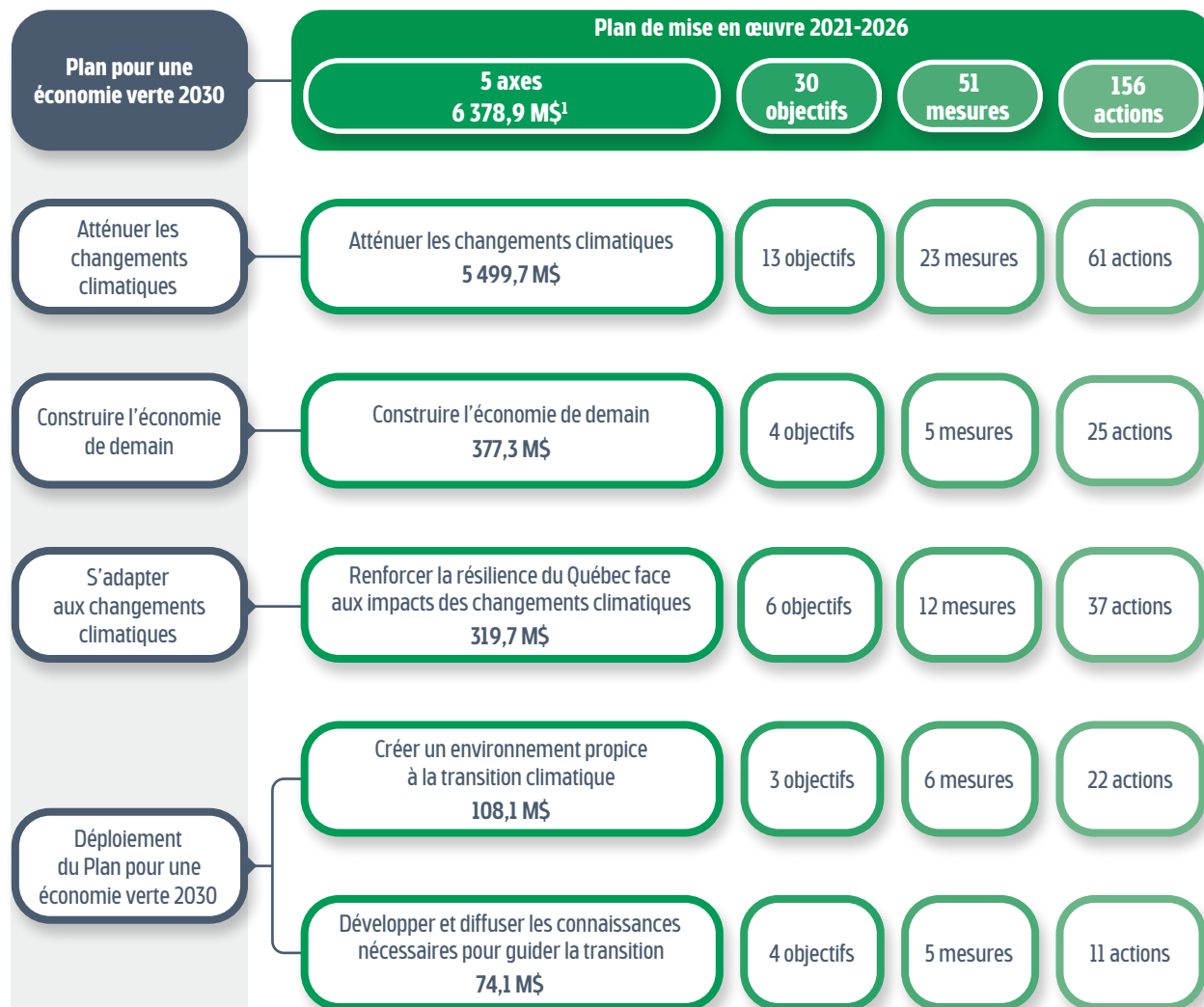
Transition du PACC au PMO et du Fonds vert au FECC



Objectifs du PMO 2021-2026 et dépenses prévues au FECC au 1^{er} avril 2021

Objectifs du Plan de mise en œuvre 2021-2026	Dépenses prévues 2021-2026 (M\$)
1.1 Réduire l'empreinte carbone de chaque mode de transport	2 274,5
1.2. Transférer les déplacements vers des modes plus sobres en carbone	1 298,5
1.3 Réduire et optimiser les déplacements	4,2
1.4 Réduire les émissions de GES du secteur industriel tout en renforçant sa compétitivité	1 042,0
1.5 Appuyer l'émergence de solutions de réduction d'émissions de GES	84,8
1.6 Réduire les émissions de GES des bâtiments et utiliser l'énergie plus efficacement	643,5
1.7 Transformer les pratiques de construction et de rénovation	30,5
1.8 Réduire l'empreinte carbone du secteur agricole	23,9
1.9 Améliorer la gestion et la valorisation de la matière organique	63,2
1.10 Réduire la dépendance des réseaux autonomes envers les combustibles fossiles	-
1.11 Éviter la destruction et la dégradation des réservoirs de carbone	2,7
1.12 Augmenter le potentiel de séquestration des forêts commerciales	28,1
1.13 Mieux comprendre le rôle des milieux naturels dans l'atténuation	3,9
2.1 Accroître la place des secteurs économiques qui servent d'assise à la transition climatique	249,7
2.2 Améliorer les pratiques d'affaires qui sont favorables à la transition climatique et à la résilience des entreprises	0,3
2.3 Stimuler l'innovation technologique, sociale et financière	105,6
2.4 Assurer l'adéquation des compétences de la main-d'œuvre avec les besoins de la transition climatique	21,7
3.1 Protéger la santé, la sécurité et la qualité de vie des individus et des communautés	247,0
3.2 Adapter les infrastructures aux impacts des changements climatiques	8,1
3.3 Renforcer la capacité d'adaptation des secteurs économiques les plus vulnérables aux changements climatiques	4,3
3.4 Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes	8,9
3.5 Préserver la qualité de vie des communautés nordiques	15,2
3.6 Acquérir et diffuser les connaissances nécessaires à l'adaptation aux changements climatiques	36,1
4.1 Accélérer le changement par l'exemplarité de l'État	1,0
4.2 S'engager avec les partenaires dans la transition au Québec et à l'international	106,8
4.3 Intégrer les changements climatiques dans les politiques et pratiques	0,3
5.1 Mesurer et évaluer les émissions de GES, l'impact des changements climatiques et leurs tendances	22,7
5.2 Renforcer les partenariats stratégiques	32,0
5.3 Évaluer les voies d'action les plus prometteuses	14,2
5.4 Diffuser les progrès en matière d'atténuation et d'adaptation	5,2
Total	6 378,9

Structure du PMO 2021-2026 du Plan pour une économie verte 2030



1. Les sommes correspondent aux dépenses prévues pour les 117 actions du PMO 2021-2026 qui sont financées par le FECC en date du 1^{er} avril 2021.

Partenaires et sommes du FECC qui leur sont allouées en date du 1^{er} avril 2021 (en millions de dollars)

Partenaires	Dépenses prévues et engagées pour les actions résiduelles du PACC 2013-2020	Dépenses prévues pour les 117 actions du PMO 2021-2026
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec	0,9	23,9
Ministère de l'Économie et de l'Innovation	8,7	19,3
Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles	7,5	3 242,9
Ministère de la Santé et des Services sociaux	-	22,8
Ministère de la Sécurité publique	0,5	52,2
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation	9,7	12,7
Ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs	1,4	75,1
Ministère des Relations internationales et de la Francophonie	-	1,0
Ministère des Transports du Québec	17,8	2 249,3
Ministère du Tourisme	-	0,6
Ministère de l'Éducation du Québec	68,2	-
Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques ¹	38,0	679,1
Régie du bâtiment du Québec	-	-
Total	152,7	6 378,9

1. En plus des sommes servant à financer ses actions, le MELCC reçoit un montant de 153,4 millions de dollars pour la gouvernance et l'expertise en changements climatiques.

Rôles et responsabilités du MELCC

Voici les principales responsabilités du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) en matière de lutte contre les changements climatiques, découlant de la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* et du Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030 :

- conseiller le gouvernement sur toute question qui concerne la lutte contre les changements climatiques et en assurer la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale, notamment dans une perspective d'exemplarité de l'État ;
- assurer la cohérence et la coordination des politiques, des plans d'action, des programmes, des processus de concertation et des autres mesures du gouvernement, des ministères et des organismes publics qui concernent la lutte contre les changements climatiques, et s'associer à leur élaboration ;
- élaborer et proposer au gouvernement une politique-cadre sur les changements climatiques ;
- assurer la mise en œuvre efficace et coordonner l'exécution de la politique-cadre ;
- instituer un comité consultatif sur les changements climatiques ;
- s'assurer du respect des cibles de réduction des émissions de GES fixées par le gouvernement ;
- donner des directives aux ministères et organismes publics pour la quantification des GES et de leurs effets sur le réchauffement planétaire ;
- donner des avis aux autres ministères et organismes publics pour favoriser la lutte contre les changements climatiques et diminuer les risques climatiques ;
- recommander les ajustements nécessaires aux ministères et organismes publics si la mesure proposée :
 - n'est pas conforme aux principes et aux objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques, ni aux cibles de réduction ou de limitation des émissions de GES,
 - ne permet pas une adaptation suffisante aux changements climatiques ;
- gérer le FECC dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats, plus particulièrement en veillant :
 - à ce que les sommes portées au crédit du fonds soient affectées aux fins auxquelles elles sont destinées,
 - au respect des engagements pris par les ministres et les organismes publics dans le cadre des ententes administratives ;
- assurer la reddition de comptes associée à la mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 et de son PMO en encadrant et en soutenant les ministères et organismes publics partenaires dans le cadre de celle-ci.

Principales différences entre le Cadre de gestion du Fonds vert et le Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030

	Cadre de gestion du Fonds vert	Cadre de gestion du Plan pour une économie verte 2030
Réduction des émissions de GES	Les partenaires doivent minimalement utiliser les indicateurs « quantité d'émissions de GES réduites ou évitées » et « coût par tonne d'émissions GES réduites ou évitées ».	Le calcul de la cible et des résultats de réduction ou d'évitement des émissions de GES doit respecter les directives de quantification données par le MELCC.
Indicateurs et cibles	Les indicateurs de résultats sont privilégiés aux indicateurs d'activités.	Le partenaire et le MELCC doivent déterminer conjointement les indicateurs et les cibles de chaque action. Les indicateurs de résultats qui concernent les actions structurantes du Plan pour une économie verte 2030 devront permettre notamment de documenter les effets recherchés.
Responsabilités du gestionnaire du fonds (CGFV jusqu'au 1 ^{er} novembre 2021, ensuite le MELCC)	Évaluer la performance du Fonds vert et recommander au MELCC les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance.	Apporter les ajustements requis pour favoriser une meilleure performance du FECC. Donner des directives aux partenaires quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer pour quantifier les émissions de GES ainsi qu'à la reddition de comptes. Déterminer et rendre publics les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats des actions financées par le FECC.
Responsabilités des partenaires	Fournir et transmettre, dans les délais requis, pour chacune des mesures et chacun des programmes dont il a la responsabilité, les données et la documentation demandées par le gestionnaire du Fonds vert.	Fournir minimalement deux fois par année au MELCC, pour chacune des actions dont il a la responsabilité, toute la reddition de comptes liée au déploiement et aux résultats qu'exigera le gestionnaire du FECC. Apporter les ajustements requis pour l'atteinte des objectifs définis dans le PMO du Plan pour une économie verte 2030 ou par le MELCC. Répondre avec diligence à toute demande de documents ou d'information et à tout avis ou toute recommandation du MELCC.

Actions structurantes du Plan pour une économie verte 2030¹

Nom de l'action	Partenaire responsable
Appuyer l'électrification des véhicules légers : <ul style="list-style-type: none"> ■ Electrification des automobiles et motocyclettes – Rabais à l'achat (Roulez vert) ■ Electrification des taxis 	MERN
Appuyer l'implantation des bornes dans les résidences, les entreprises et sur le réseau routier : <ul style="list-style-type: none"> ■ Bornes de recharge à domicile (Roulez vert) ■ Bornes de recharge multilogement (Roulez vert) ■ Bornes de recharge au travail (Roulez vert) ■ Bornes de recharge sur rue 	MERN
Renforcer la norme sur les véhicules zéro émission	MELCC
Appuyer l'électrification des autobus : <ul style="list-style-type: none"> ■ Autobus urbains ■ Autobus scolaires ■ Autobus interurbains et privés 	MTQ
Appuyer l'électrification, l'efficacité et la conversion vers des carburants moins émetteurs de GES dans les secteurs ferroviaire, maritime et du camionnage : <ul style="list-style-type: none"> ■ Écocamionnage ■ Transportez vert ■ Programme d'aide gouvernementale à l'amélioration de l'efficacité du transport maritime, aérien et ferroviaire (PETMAF) 	MTQ
Accroître l'offre de services de transport collectif : <ul style="list-style-type: none"> ■ Programme d'aide au développement du transport collectif (PADTC) – Offre de service ■ Programme d'aide gouvernementale au transport collectif des personnes (PAGTCP) – Immobilisation 	MTQ
Développer le transport actif en milieu urbanisé	MTQ
Soutenir le développement de la mobilité partagée	MTQ
Réhabiliter des terrains contaminés pour créer des conditions favorables à la densification – ClimatSol-Plus	MELCC
Appuyer les entreprises dans la mise en place du télétravail	MTESS
Mettre en place une mesure d'aide transitoire pour la décarbonisation du secteur industriel québécois	MELCC

1. Il s'agit de la liste projet du MELCC en date du 20 décembre 2021.

Nom de l'action	Partenaire responsable
Appuyer la réalisation de projets en efficacité énergétique et en conversion énergétique : <ul style="list-style-type: none"> ■ Programme ÉcoPerformance Industrie – Standard ■ Programme ÉcoPerformance – Grands Émetteurs ■ Programme Bioénergies 	MERN
Soutenir la R-D dans le secteur industriel	MERN
Soutenir la conversion vers l'électricité dans les bâtiments résidentiels	MERN
Soutenir la conversion vers l'électricité et d'autres énergies renouvelables dans les bâtiments commerciaux et institutionnels	MERN
Appuyer la conversion des systèmes d'halocarbures vers des alternatives moins émissives	MERN
Soutenir les projets de démonstration d'utilisation du bois dans la construction multirésidentielle et commerciale	MFFP
Appuyer l'extension du réseau triphasé	MERN
Favoriser le développement de produits innovants dans l'industrie des véhicules électriques (VE)	MEI
Appuyer le développement d'une filière de recyclage de batteries	MEI
Soutenir la production et la distribution de gaz naturel renouvelable	MERN
Soutenir l'innovation dans le domaine des bioénergies : <ul style="list-style-type: none"> ■ Technoclimat – Bioénergies ■ Chaire de recherche industrielle sur les biocombustibles et bioproduits 	MERN
Appuyer l'émergence de technologies de réduction d'émissions de GES tout au long de la chaîne d'innovation	MERN
Intégrer à la formation professionnelle, technique, universitaire et continue les programmes et les connaissances nécessaires à la transition climatique : <ul style="list-style-type: none"> ■ Formation Bois 	MFFP
Soutenir la réalisation d'analyses de risques et de plans d'adaptation : <ul style="list-style-type: none"> ■ Analyses de risques – Municipalités ■ Protection des sources d'eau potable 	MELCC
Implanter des mesures d'adaptation comme le verdissement : <ul style="list-style-type: none"> ■ Programme réduction des risques chaleur-précipitations-verdissement ■ Développement d'outils, de normes 	MELCC

Nom de l'action	Partenaire responsable
Planifier et implanter des solutions d'adaptation face aux inondations	MAMH
Implanter des solutions d'adaptation pour l'érosion et la submersion côtières	MSP
Implanter des solutions d'adaptation pour les glissements de terrain	MSP
Adopter des technologies et des pratiques exemplaires en matière d'atténuation et d'adaptation : bâtiments, parcs de véhicules, infrastructures, écoconditionnalité	MELCC
Déployer une stratégie de mobilisation en changements climatiques	MELCC
Soutenir des initiatives québécoises et multilatérales de coopération climatique internationale : <ul style="list-style-type: none"> ■ Programme de coopération climatique internationale (PCCI) ■ Coopération climatique municipale ■ Initiative jeunesse de lutte contre les changements climatiques 	MELCC
Renforcer l'expertise et la capacité du Consortium sur la climatologie régionale et l'adaptation aux changements climatiques (Ouranos)	MELCC

Principaux comités interministériels du Plan pour une économie verte 2030

Comité	Mandat	Composition	Fréquence prévue des rencontres
Comité des sous-ministres	<ul style="list-style-type: none"> ■ Présentation de la mise à jour annuelle du PMO ■ Diffusion des directives du MELCC auprès de l'ensemble des ministères et des organismes publics ■ Diffusion des mandats attribués par le MELCC ■ Échanges à l'égard des politiques, des plans et des programmes susceptibles d'avoir un impact sur la lutte contre les changements climatiques ■ Partage d'information sur les projets hors FECC et hors PMO 	<p>Sous la présidence du sous-ministre du MELCC</p> <p>HQ, MAMH, MCE, MEI, MERN, MFFP, MFQ, MSP, MTQ et SCT</p>	Semestrielle : janvier et août
Comité interministériel sur la lutte contre les changements climatiques	<ul style="list-style-type: none"> ■ Suivi de la mise en œuvre des priorités du gouvernement ■ Pilotage du Plan pour une économie verte 2030 et son plan de mise en œuvre (suivis et nouvelles mesures – mise à jour annuelle du plan quinquennal) <ul style="list-style-type: none"> – Suivre l'état d'avancement des différentes mesures – Estimer les impacts possibles d'un changement de normes, d'orientations – Exprimer les besoins à pourvoir en vue de la réallocation des sommes disponibles et identifier les programmes les plus porteurs dans le but de maximiser la performance ■ Information relative aux politiques, aux plans et aux programmes susceptibles d'avoir un impact sur la lutte contre les changements climatiques (ex. : un point statutaire de chaque ministère et organisme public) <ul style="list-style-type: none"> – État des lieux sur les politiques publiques en lien avec le Plan pour une économie verte 2030 (politique de mobilité durable, politique énergétique, plan directeur, etc.) et sur les nouvelles politiques et les programmes envisagés (politique d'aménagement du territoire par exemple) 	<p>Sous la présidence d'un sous-ministre adjoint du MELCC</p> <p>Sous-ministres adjoints désignés : MAMH, MAPAQ, MCE, MEI, MERN, MEQ, MFFP, MFQ, MSP, MSSS, MTQ et SCT</p>	Trimestrielle : février, avril, août et novembre
Comité exécutif	<ul style="list-style-type: none"> ■ Facilitation des arrimages du PMO avec les cycles budgétaires ■ Suivi des mesures prioritaires du Plan pour une économie verte 2030 et de son PMO pour la mise à jour et la révision du cadre financier en matière de lutte contre les changements climatiques 	<p>Directeurs généraux du MELCC (BECC, Ressources financières et matérielles)</p> <p>Directeurs généraux désignés : MCE, MFQ et SCT</p>	Mensuelle

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022

Rapport de la commissaire au développement durable

Juin 2022

CHAPITRE 3

Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre

Audit de performance

Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

EN BREF

Le Québec est l'un des grands consommateurs d'énergie dans le monde au prorata de sa population. Afin d'être un chef de file nord-américain dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique, le gouvernement du Québec a rendu publique en 2016 sa politique de transition énergétique : la Politique énergétique 2030. Cette politique constitue par ailleurs l'une des assises sur lesquelles le gouvernement s'appuie pour atteindre sa cible de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour 2030.

Or, le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) ne gère pas de manière efficace et efficiente la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030, alors qu'il en a la responsabilité. Qui plus est, la mise en place de plusieurs mesures ne se déroule pas comme elle le devrait, et cela engendre du retard dans l'atteinte des résultats prévus. Les lacunes que nous avons relevées, notamment les suivantes, risquent de compromettre la transition énergétique du Québec :

- Même si plus de six ans se sont écoulés depuis l'adoption de la politique, le MERN n'a toujours pas entrepris tout ce qui était nécessaire pour assurer l'atteinte des cibles et il n'évalue pas les progrès réalisés en vue de leur atteinte en 2030. De plus, il ne dresse pas un portrait complet de la progression des résultats des mesures déployées par les différents porteurs de ces mesures, ce qui ne permet pas d'apporter les ajustements nécessaires.
- Alors qu'il s'agit d'une exigence de sa loi constitutive, le MERN n'exerce pas une gouvernance intégrée de la transition énergétique. Ainsi, la cohérence et la synergie de l'action gouvernementale ne sont pas favorisées.
- Les décideurs ne sont pas adéquatement informés de l'évolution de l'atteinte des cibles à l'horizon 2030 ni des enjeux pouvant la compromettre, ce qui ne leur permet pas de prendre des décisions éclairées.

CONSTATS

1

Le MERN ne gère pas de manière efficace et efficiente la mise en œuvre de la politique énergétique, ce qui met à risque l'atteinte de ses cibles à l'horizon 2030.

2

Le MERN n'exerce pas une gouvernance intégrée permettant de mener à bien la transition énergétique : l'atteinte des résultats prévus au plan directeur, le seul plan actuellement en vigueur pour mettre en œuvre la politique énergétique, accuse du retard.

3

Le MERN ne fournit pas une information adéquate sur les enjeux de la transition énergétique pour permettre la prise de décisions éclairées.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire au
développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Isabelle Bouchard
Francis C. Bergeron
Philippe Després
Marie-Pier Germain
Franck Ndefo
Alexandre Tourigny

SIGLES

GES Gaz à effet de serre

MERN Ministère de l'Énergie et des Ressources
naturelles

t éq. CO₂ Tonne d'équivalent en dioxyde de carbone

TWh Terawatt-heure

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	73
Le MERN ne gère pas de manière efficace et efficiente la mise en œuvre de la politique énergétique, ce qui met à risque l'atteinte de ses cibles à l'horizon 2030.	79
Le MERN n'exerce pas une gouvernance intégrée permettant de mener à bien la transition énergétique : l'atteinte des résultats prévus au plan directeur, le seul plan actuellement en vigueur pour mettre en œuvre la politique énergétique, accuse du retard.	83
Le MERN ne fournit pas une information adéquate sur les enjeux de la transition énergétique pour permettre la prise de décisions éclairées.	89
Recommandations.....	92
Commentaires de l'entité auditée.....	93
Renseignements additionnels.....	95

MISE EN CONTEXTE

1 L'énergie est omniprésente dans tous les aspects de notre vie et elle est indispensable à plusieurs égards, que ce soit pour nous déplacer, pour chauffer ou climatiser nos maisons, pour nous éclairer ou pour produire des biens.

2 Les choix énergétiques, les comportements et les habitudes de consommation sont directement liés aux émissions de gaz à effet de serre (GES) et ont un impact sur les changements climatiques. En effet, des facteurs d'émission de GES sont associés à chacune des formes d'énergie. Ces facteurs varient considérablement selon que la source d'énergie est non renouvelable (ex. : combustibles fossiles) ou renouvelable. Par exemple, la consommation d'électricité provenant de l'hydroélectricité n'émet pas de GES, alors que les facteurs d'émission de GES des différents produits pétroliers consommés sont élevés. Voici quelques exemples de facteurs d'émission de GES.

Source d'énergie renouvelable

Il s'agit d'une source qui génère des formes d'énergie dont les techniques de production n'entraînent pas l'épuisement de la ressource initiale (ex. : eau, vent, soleil, sol, biomasse).

Source d'énergie	Forme d'énergie	Facteur d'émission de GES (kg/GJ)
Fossile	Charbon	89,10
	Produits pétroliers	
	▪ Diesel	71,65
	▪ Mazout léger	71,21
	▪ Essence	69,27
	Gaz naturel	50,10
Renouvelable	Biodiésel	5,34
	Résidus de bois	1,95
	Éthanol	0,43
	Gaz naturel renouvelable	0,30
	Électricité (hydroélectricité)	0,00

kg/GJ Kilogramme par gigajoule

Sources : Ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles, Environnement et Changement climatique Canada et Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal.

3 En 2016, le gouvernement du Québec a rendu publique sa politique de transition énergétique à l'horizon 2030. La Politique énergétique 2030 vise à faire du Québec un chef de file nord-américain dans les domaines de l'énergie renouvelable et de l'efficacité énergétique, et à bâtir une économie nouvelle, forte et à faible empreinte carbone. La figure 1 présente les trois piliers d'une transition énergétique réussie.

Efficacité énergétique

Il s'agit de l'efficacité avec laquelle l'énergie est utilisée pour obtenir un certain niveau de service ou un produit. L'efficacité est améliorée lorsqu'on utilise moins d'énergie pour produire un même niveau de service. Par exemple, l'utilisation des ampoules à DEL représente une amélioration de l'efficacité puisque, tout en offrant la même intensité lumineuse que les ampoules à incandescence traditionnelles, elles consomment environ 80 % moins d'énergie et ont une durée de vie nettement supérieure.

FIGURE 1 Les trois piliers d'une transition énergétique réussie



- Émergence d'une culture de l'efficacité énergétique
- Abandon progressif de l'énergie produite à partir de combustibles fossiles en faveur des diverses formes d'énergie renouvelable
- Changements des comportements dans le but d'éliminer la surconsommation et le gaspillage

Sources : Politique énergétique 2030 et Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

4 Le Québec est l'un des grands consommateurs d'énergie dans le monde au prorata de sa population. En 2019, sa consommation totale par habitant était de 2 % inférieure à celle de l'ensemble du Canada, mais de 13 % supérieure à celle des États-Unis et de 40 % supérieure à celle de la Norvège. Plusieurs facteurs contribuent à notre grande consommation d'énergie, dont un niveau de vie élevé, un climat rigoureux, un territoire étendu, un aménagement urbain de faible densité et un secteur industriel énergivore bien développé.

5 Selon l'inventaire québécois des émissions de gaz à effet de serre, publié annuellement par le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, l'énergie génère annuellement près de 70 % des émissions de GES du Québec depuis 1990. Bien que près de 40 % de l'énergie que nous utilisons provient de l'hydroélectricité, en raison de son abondance et de son coût relativement faible au Québec, il demeure néanmoins que nous utilisons également beaucoup d'énergie provenant de sources non renouvelables, notamment pour le transport. En effet, selon l'État de l'énergie au Québec 2022, publié par la Chaire de gestion du secteur de l'énergie de HEC Montréal, près de 54 % de l'énergie consommée au Québec en 2019 provenait de combustibles fossiles, notamment de produits pétroliers à près de 40 %.

6 Depuis l'entrée en vigueur en 2016 de la Politique énergétique 2030, la consommation d'énergie par habitant et les émissions de GES liées à cette consommation sont à la hausse. En fait, entre 2016 et 2019 la croissance de la consommation d'énergie (7 %) et celle des émissions de GES du secteur de l'énergie (6 %) ont été supérieures à la croissance démographique (3 %).

7 La Politique énergétique 2030 constitue par ailleurs l'une des assises sur lesquelles le gouvernement s'appuie pour atteindre la cible de réduction des émissions de GES qu'il s'est fixée en 2015 et qu'il a réitérée dans le Plan pour une économie verte 2030 publié en novembre 2020. Dans cette politique-cadre d'électrification et de lutte contre les changements climatiques du Québec, le gouvernement s'est engagé à réduire les émissions de GES de 37,5 % d'ici 2030 par rapport à leur niveau de 1990.

Réduction attendue des émissions de GES au Québec

La Politique énergétique 2030 devrait permettre de réduire les émissions de GES de 16 millions de tonnes d'équivalent en dioxyde de carbone (t éq. CO₂) d'ici 2030, soit l'équivalent de 49 % de la réduction visée pour atteindre la cible gouvernementale pour la période de 1990 à 2030.

Principes de développement durable

8 Cet audit de la commissaire au développement durable est également motivé par les liens qui existent entre la transition énergétique et les principes de la *Loi sur le développement durable*, notamment les principes de protection de l'environnement, d'efficacité économique, de production et de consommation responsables ainsi que d'équité et de solidarité sociales (équité intergénérationnelle). De plus, la transition énergétique s'inscrit dans une des orientations de la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 (prolongée jusqu'en octobre 2022), soit « Favoriser la production et l'utilisation d'énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre ».

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

9 Le présent audit avait pour objectif de nous assurer que le ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles (MERN) exerce une gouvernance permettant une mise en œuvre efficace et efficiente de la Politique énergétique 2030.

10 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Politique énergétique 2030

11 La mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 est principalement financée par le Fonds d'électrification et de changements climatiques et par une quote-part annuelle versée par les distributeurs d'énergie qui est déterminée par la Régie de l'énergie.

12 Le gouvernement du Québec a prévu trois plans d'action successifs jusqu'à l'horizon 2030 afin d'assurer la mise en œuvre de la politique. Le premier, qui couvrait la période 2017-2020, visait notamment à assurer une gouvernance intégrée de la transition énergétique, ce qui a mené à l'élaboration d'un premier plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques pour la période 2018-2023. La figure 2 présente les relations entre les plans d'action et les plans directeurs.

Distributeurs d'énergie

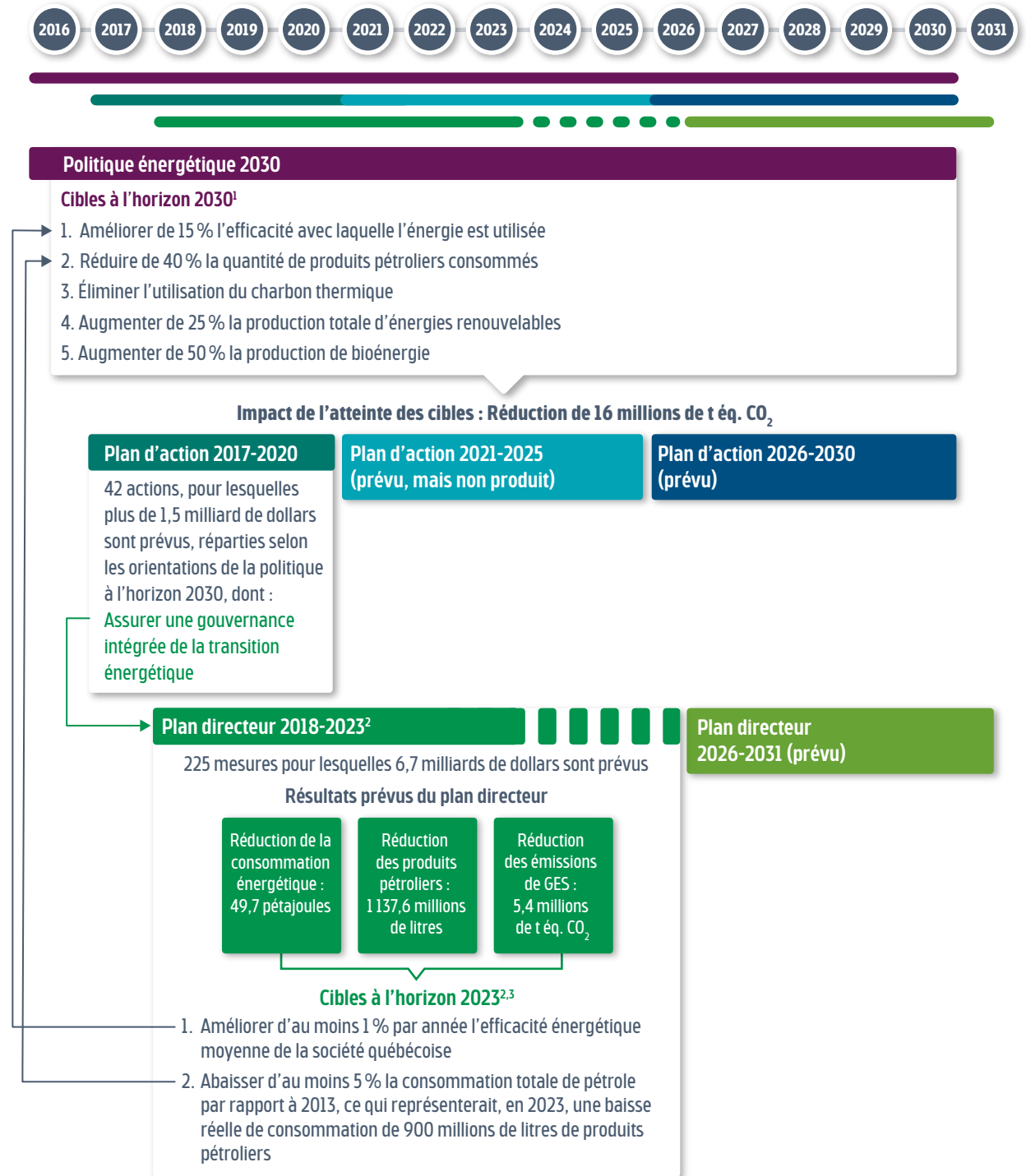
Il s'agit entre autres :

- des distributeurs de carburants et de combustibles ;
- des distributeurs d'énergie assujettis, soit :
 - Hydro-Québec, pour ses activités de distribution,
 - les distributeurs de gaz naturel Énergir et Gazifère.

Gouvernance intégrée

Il s'agit d'une manière de coordonner pour obtenir une plus grande cohérence et une plus grande synergie de toutes les interventions des nombreux acteurs, et ce, afin d'être plus efficace dans l'atteinte des objectifs. Cette gouvernance est d'ailleurs l'une des conditions de réussite de la politique pour atteindre ses cibles.

FIGURE 2 Relations entre les plans d'action et les plans directeurs en transition, innovation et efficacité énergétiques



1. L'année 2013 constitue l'année de référence.

2. Le plan directeur et l'échéancier pour atteindre ses cibles ont été prolongés jusqu'en mars 2026 à la suite de la sanction de la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification*.

3. Ces cibles ont été déterminées par décret en juin 2017.

Rôles et responsabilités

13 Le MERN est responsable de la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030. De plus, en 2017, l'organisme Transition énergétique Québec a été créé pour notamment assurer la gouvernance intégrée de la transition énergétique, y compris la mise en œuvre des plans directeurs. Or, en novembre 2020, cet organisme a été aboli, et ses droits et obligations ont été transférés au MERN qui, depuis, est responsable d'assurer la gouvernance intégrée de la transition énergétique (figure 3).

FIGURE 3 Historique de la responsabilité de la gouvernance intégrée de la transition énergétique



14 Les rôles et responsabilités du MERN, des ministères, des organismes et des distributeurs d'énergie assujettis sont présentés plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Le MERN ne gère pas de manière efficace et efficiente la mise en œuvre de la politique énergétique, ce qui met à risque l'atteinte de ses cibles à l'horizon 2030.

Qu'avons-nous constaté ?

15 Plus de six ans se sont écoulés depuis l'adoption de la Politique énergétique 2030, en 2016. Or, le MERN n'a pas entrepris tout ce qui était nécessaire pour assurer l'atteinte des cibles de la politique, par exemple l'élaboration du deuxième plan d'action. De plus, il n'évalue toujours pas les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles de la politique à l'horizon 2030.

Pourquoi ce constat est-il important ?

16 La production et la consommation d'énergie représentent environ 70 % des émissions de GES du Québec : il s'agit donc d'un enjeu important dans la lutte contre les changements climatiques.

17 Les cinq cibles de la Politique énergétique 2030 visent à réduire les émissions de GES de l'équivalent de 18 % des émissions de GES du Québec par rapport à leur niveau de 1990.

Rappelons que la Politique énergétique 2030 constitue l'une des assises sur lesquelles le gouvernement s'appuie pour atteindre la cible de réduction des émissions de GES qu'il s'est fixée en 2015 et qu'il a réitérée dans le Plan pour une économie verte 2030 (réduction équivalant à 37,5 % des émissions de GES du Québec par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2030).

18 Un suivi adéquat d'un plan d'action assurant la mise en œuvre d'une politique permet de déterminer les risques pouvant empêcher l'atteinte des cibles et il permet d'apporter les ajustements nécessaires aux mesures en place pour s'assurer de les atteindre.



Source : Politique énergétique 2030.

Le plan d'action : une bonne pratique

Un plan d'action est indispensable pour une gestion efficace des actions à accomplir. Il permet notamment de mesurer des résultats intermédiaires afin d'assurer l'atteinte des cibles.

Ce qui appuie notre constat

19 En 2017, le MERN a élaboré des fiches pour chacune des cibles de la Politique énergétique 2030 afin de décrire les indicateurs, leur périodicité et leurs limites (ex. : la disponibilité des données). Cependant, il ne les a pas utilisées par la suite. Ainsi, il n'a jamais évalué les progrès réalisés en vue de l'atteinte de ces cibles.

20 En 2020, la direction de l'audit interne et de l'évaluation de programme du MERN a produit un bilan du plan d'action 2017-2020 de la Politique énergétique 2030 dans le cadre d'une évaluation de programmes couvrant la période de juin 2017 à septembre 2019. Voici l'un des constats qui a émergé de ce bilan.

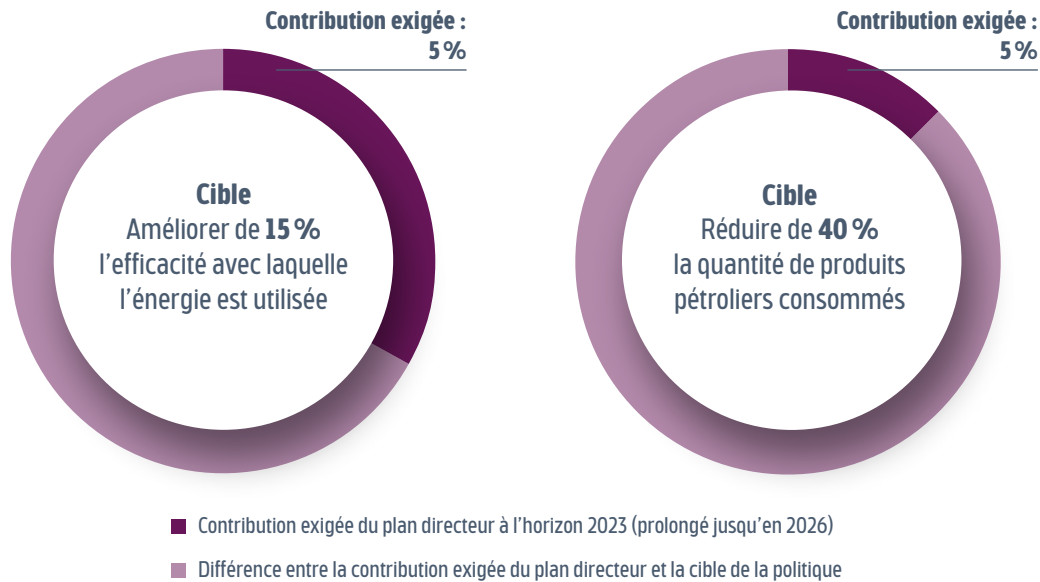
Extrait du bilan de mise en œuvre du Plan d'action 2017-2020 de la Politique énergétique 2030 produit dans le cadre d'une évaluation de programmes

«[...] le plan d'action 2017-2020 comporte un nombre élevé d'indicateurs de suivi opérationnels d'activité. Ces indicateurs sont de niveau moins stratégique et ne sont pas alignés sur les cibles de la PE 2030 [Politique énergétique 2030], ce qui ne permet pas de mesurer objectivement le progrès vers l'atteinte de ces cibles de la PE 2030. »

21 Ce bilan contenait également plusieurs recommandations, dont l'une était d'établir un lien entre les actions du plan d'action 2017-2020 et les cibles de la politique pour mesurer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles en 2030. De plus, même si le bilan révélait qu'en septembre 2019, 55 % des actions de ce plan atteindraient difficilement leur cible selon l'échéancier fixé, le MERN n'a pas donné suite à ces recommandations et n'a pas effectué d'autres suivis de sa mise en œuvre.

22 Qui plus est, le MERN n'a pas élaboré le deuxième plan d'action prévu pour la période 2021-2025. En fait, depuis plus de deux ans, la mise en œuvre de la politique s'effectue uniquement à partir du plan directeur 2018-2023. Or, le plan directeur ne peut compenser l'absence d'un plan d'action, puisque les cibles de ce plan directeur pour 2023 sont liées à seulement deux des cinq cibles de la politique. La figure 4 présente la contribution exigée du plan directeur pour ces deux cibles de la politique.

FIGURE 4 Contribution exigée du plan directeur 2018-2023 à l’atteinte de deux cibles de la politique énergétique



23 À l’égard de la contribution exigée du plan directeur, nous avons relevé du retard dans l’atteinte des résultats prévus (voir le deuxième constat).

24 En somme, le manque de rigueur dans la gestion de la Politique énergétique 2030 met à risque l’atteinte de trois des cinq cibles de la politique. Pour l’une des cibles, nous ne sommes pas en mesure d’évaluer le risque qu’elle ne soit pas atteinte. Les facteurs qui expliquent le niveau de risque de non-atteinte des cibles sont présentés ci-après.

Cible pour 2030	Risque de non-atteinte	Facteurs expliquant le niveau de risque
Améliorer de 15 % l’efficacité avec laquelle l’énergie est utilisée	Faible	<ul style="list-style-type: none"> La cible équivaut à une amélioration de 0,88 % par année de 2013 à 2030. Elle peut être atteinte, puisque : <ul style="list-style-type: none"> de 2013 à mars 2021, les mesures d’efficacité énergétique ont contribué à une amélioration de l’efficacité énergétique d’environ 0,4 % par année ; d’autres éléments ayant contribué à l’amélioration de l’efficacité énergétique depuis 2013 (ex. : changements technologiques ou réglementaires hors Québec) sont estimés par le MERN à 0,6 % par année.
Réduire de 40 % la quantité de produits pétroliers consommés	Important	<ul style="list-style-type: none"> De 2013 à 2019, la consommation de produits pétroliers avait augmenté de 4 % au Québec. Après une baisse en 2020 due aux restrictions liées à la pandémie de COVID-19, la consommation au Canada est remontée presque au niveau d’avant la pandémie. Depuis la publication de la politique, les mesures de réduction de la consommation des produits pétroliers n’ont eu, à ce jour, qu’un effet marginal sur la quantité consommée.
Éliminer l’utilisation du charbon thermique	Important	<ul style="list-style-type: none"> En 2020, la consommation de charbon thermique n’avait toujours pas diminué par rapport à 2013. Il y a peu de mesures en place pour s’assurer de l’atteinte de cette cible.

Cible pour 2030	Risque de non-atteinte	Facteurs expliquant le niveau de risque
Augmenter de 25 % la production totale d'énergies renouvelables	Important	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le MERN n'a actuellement pas de stratégie pour augmenter la production d'énergies renouvelables. ■ Pour la production d'hydroélectricité et d'énergie éolienne, soit les deux plus importantes formes d'énergie renouvelable produites au Québec, l'augmentation visée équivaut à 51,4 Terawatt-heure (TWh) par année. Cette augmentation sera difficile à atteindre étant donné : <ul style="list-style-type: none"> – que le plus important complexe hydroélectrique construit au cours des dernières années, celui de la Romaine, produira environ 8 TWh par année ; – que l'ensemble des 42 parcs éoliens du Québec ont produit 11 TWh d'électricité en 2020. ■ Le rythme d'accroissement de la capacité de production d'électricité de sources renouvelables (ex. : énergie éolienne, hydroélectricité) a ralenti entre 2014 et 2020. L'accroissement était même quasi nul en 2019 et en 2020, selon des données du MERN. ■ Le MERN ne collecte pas les données appropriées pour dresser un portrait complet de la production d'énergies renouvelables et suivre sa progression en vue de l'atteinte de la cible. Par exemple, il n'a pas de données sur la production d'énergie solaire et de biocarburants.
Augmenter de 50 % la production de bioénergie	Indéterminé	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dès le départ, le MERN n'avait pas dressé un portrait adéquat de la production de l'ensemble des bioénergies. Bien que la politique ait été publiée en 2016, ce n'est qu'en mars 2021 qu'un portrait des bioénergies sur le territoire québécois a été réalisé. ■ Le MERN ne collecte pas les données appropriées pour suivre la progression de cette production en vue de l'atteinte de la cible. Par exemple, il n'a pas l'information pour les biocarburants et, pour la biomasse provenant du bois, il utilise des données sur la consommation plutôt que sur la production. ■ Le MERN n'a actuellement pas de stratégie pour augmenter la production des bioénergies. En fait, un plan d'action gouvernemental sur l'utilisation et la production des bioénergies devait être élaboré en 2019-2020, mais il n'était toujours pas publié au moment de nos travaux.

CONSTAT 2

Le MERN n'exerce pas une gouvernance intégrée permettant de mener à bien la transition énergétique : l'atteinte des résultats prévus au plan directeur, le seul plan actuellement en vigueur pour mettre en œuvre la politique énergétique, accuse du retard.

Qu'avons-nous constaté ?

25 Le MERN n'est pas en mesure de suivre la performance de toutes les mesures déployées. Il ne peut donc pas dresser un portrait complet de la progression de la mise en œuvre du plan directeur pour soutenir la prise de décision et apporter les ajustements nécessaires.

26 Il ne maximise pas les interventions du comité interministériel sur la transition énergétique, ce qui ne favorise pas la cohérence et la synergie de l'action gouvernementale.

27 La mise en œuvre du plan directeur ne se déroule pas comme elle le devrait, ce qui engendre du retard dans l'atteinte des résultats prévus.

Pourquoi ce constat est-il important ?

28 La loi prévoit que le MERN assure la gouvernance intégrée de la transition énergétique. Ce rôle est essentiel, puisque la transition énergétique implique l'action cohérente et concertée d'un très grand nombre d'acteurs, qui sont porteurs des diverses mesures du plan directeur.

Éléments fondamentaux pour le bon fonctionnement des administrations publiques

L'un des éléments catalyseurs d'une bonne gouvernance publique concerne la coordination à l'échelle de l'ensemble de l'administration visant à garantir une approche cohérente et intégrée face à des défis multidimensionnels, ce qui inclut un suivi des effets et des résultats de la mise en œuvre des politiques publiques, selon l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques).

29 L'action gouvernementale étant trop souvent perçue comme peu efficace en raison d'un manque de cohérence et de coordination entre les différents ministères, l'une des orientations générales du plan directeur est de renforcer la gouvernance et de responsabiliser l'État. Pour ce faire, un comité interministériel sur la transition énergétique, formé de sous-ministres et de dirigeants d'organismes, devait ancrer la transition énergétique au plus haut niveau de l'État, suivre sa progression, discuter d'ajustements possibles au plan directeur ou de tout autre sujet concernant la transition énergétique.

30 Un suivi régulier de la mise en œuvre du plan directeur est également nécessaire pour s'assurer de l'efficacité des mesures déployées. Par ailleurs, le plan directeur doit évoluer au rythme des innovations technologiques et des nouvelles connaissances afin d'optimiser la performance des mesures et d'assurer l'atteinte des résultats prévus.

Ce qui appuie notre constat

Portrait incomplet de la progression des résultats de la mise en œuvre du plan directeur

31 Le MERN n'a pas mis en place un processus rigoureux pour suivre les résultats du déploiement de chacune des mesures du plan directeur.

Avis de la Régie de l'énergie

Jusqu'au 1^{er} novembre 2020, l'article 85.41 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* prévoyait que la Régie donne son avis sur la capacité du plan directeur à atteindre les cibles définies par le gouvernement en matière énergétique.

Dans son avis du 30 juillet 2019, elle présentait des pistes d'amélioration susceptibles d'assurer l'atteinte des cibles et, ainsi, de faciliter la transition énergétique du Québec. La Régie invitait notamment Transition énergétique Québec à mettre en place un encadrement « rigoureux [...] des suivis des résultats des mesures individuelles du plan directeur ».

32 Des indicateurs devaient être proposés pour suivre les progrès de la transition énergétique et tirer des enseignements de la mise en place des mesures du plan directeur. Ils devaient être développés à partir des thématiques du plan directeur. Or, ces indicateurs liés aux thématiques n'ont pas été développés.

Thématiques du plan directeur

Il s'agit de neuf thèmes sectoriels (ex. : aménagement du territoire) et de quatre thèmes horizontaux (ex. : acquisition de connaissances). Les thématiques du plan directeur sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Les indicateurs : une bonne pratique

Les indicateurs servent à appuyer l'évaluation régulière des résultats obtenus ainsi que leur interprétation en fin d'exercice. La qualité des indicateurs est garante d'une mesure réelle et précise de la performance.

33 Dans les faits, trois indicateurs ont été définis pour suivre les résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur, soit la réduction de la consommation énergétique, la réduction de la consommation de produits pétroliers et la réduction des émissions de GES. Cependant, des résultats sont prévus et quantifiés à l'égard d'un ou de plusieurs de ces trois indicateurs pour seulement 55 des 225 mesures (24 %) présentées dans le plan directeur. Pour les 170 autres mesures, il n'y a aucun indicateur ni résultats prévus dans le plan directeur pour permettre au MERN d'apprécier leur contribution à l'atteinte des cibles (tableau 1).

TABLEAU 1 Résultats prévus à l'horizon 2023 pour les mesures du plan directeur 2018-2023

	Mesures		Budget prévu (G\$)	
	Nombre	(%)	Montant	(%)
Résultats prévus pour au moins un des trois indicateurs	55	(24 %)	5,3	(79 %)
Aucun résultat prévu	170	(76 %)	1,4	(21 %)
Total	225		6,7	

Source : MERN.

34 De plus, le suivi réalisé par le MERN est incomplet. Le MERN n'a pas de données lui permettant d'évaluer les résultats obtenus pour 4 de ces 55 mesures pendant la période 2018-2021. Il ne dresse pas non plus de portrait d'ensemble de la mise en œuvre des mesures en comparant notamment les prévisions budgétaires avec les dépenses engagées et les résultats obtenus avec ceux prévus afin de juger de l'avancement et de l'efficacité des mesures. Un tel portrait lui aurait permis de constater que des dépenses et des résultats ne progressent pas au même rythme selon les indicateurs. Le tableau 2 présente un exemple de ce genre de portrait appliqué à deux mesures.

TABLEAU 2 Exemple de portrait de mise en œuvre de deux mesures au 31 mars 2021

Mesure	Budget prévu (M\$)	Dépenses engagées	Résultats prévus réalisés		
			Consommation énergétique	Produits pétroliers	GES
Programme de biomasse forestière résiduelle	115,8	16 %	s. o.	2 %	4 %
Rénoclimat	120,2	139 %	111 %	52 %	107 %

35 Finalement, bien que la mise en œuvre des mesures soit sous la responsabilité de plusieurs acteurs, le MERN ne s'assure pas d'obtenir une reddition de comptes suffisante et utile pour apprécier la mise en œuvre des mesures. Par exemple, le MERN ne possède pas l'information sur la progression des travaux pour 90 des 225 mesures (40 %).

Cohérence de l'action gouvernementale non assurée

36 Afin de favoriser la cohérence et la synergie des interventions gouvernementales, la création d'un comité interministériel permanent sur la transition énergétique a été annoncée dans le plan directeur. Le comité interministériel s'est réuni, mais le MERN n'a pas déterminé ses rôles et responsabilités ni son mode de fonctionnement, et il n'y a pas de compte rendu pour la plupart de ses rencontres. De plus, le MERN n'a pas été en mesure de fournir une information de gestion suffisante au comité interministériel afin qu'il puisse disposer d'un portrait complet de la progression de la mise en œuvre du plan directeur afin de discuter d'ajustements possibles.

37 Lorsque la *Loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification* a été sanctionnée, en octobre 2020, le plan directeur a été prolongé jusqu'en 2026. En mai 2021, le MERN a demandé distinctement à chaque ministère et organisme quelles mesures ils désiraient ajouter ou modifier pour couvrir les trois années supplémentaires. Il n'y a pas eu de rencontre du comité interministériel pour discuter de l'effet des mesures ajoutées ou modifiées.

38 Dans ces circonstances, l'apport du comité interministériel n'est pas assuré, alors qu'il s'agissait pourtant d'une structure jugée nécessaire pour assurer l'efficacité et la cohérence de l'action gouvernementale en matière de transition énergétique.

Retard dans les résultats prévus au plan directeur

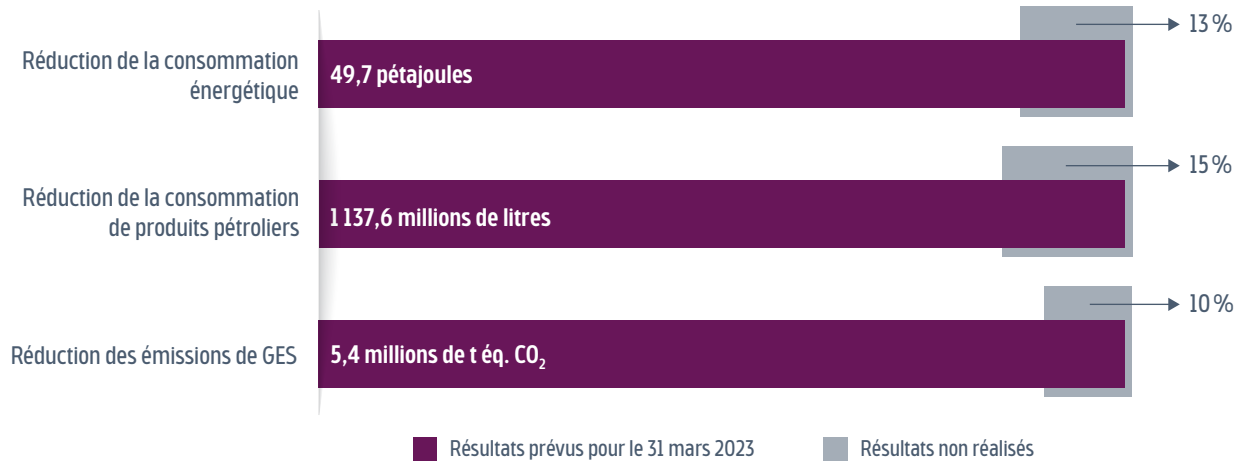
39 Selon l'information disponible à l'été 2021, plus du quart des mesures du plan directeur n'étaient pas déployées selon l'échéancier prévu, parce qu'elles avaient été annulées ou reportées d'au moins une année.

Avis de la Régie de l'énergie

Le 30 juillet 2019, la Régie concluait que le plan directeur 2018-2023 avait la capacité d'atteindre les cibles **si toutes les mesures** associées à des impacts en matière d'efficacité énergétique ou de réduction de la consommation de produits pétroliers étaient **mises en œuvre selon les prévisions présentées dans le plan directeur**.

40 En outre, les résultats prévus dans le plan directeur pour huit mesures ne se réaliseront pas étant donné que ces mesures ont été annulées ou reportées. Par exemple, à ce jour, 13 % de la réduction de 49,7 pétajoules de la consommation énergétique prévue ne sera pas réalisée. L'impact global de l'annulation ou du report des mesures sur les résultats prévus des trois indicateurs est illustré à la figure 5. Cet impact est présenté plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

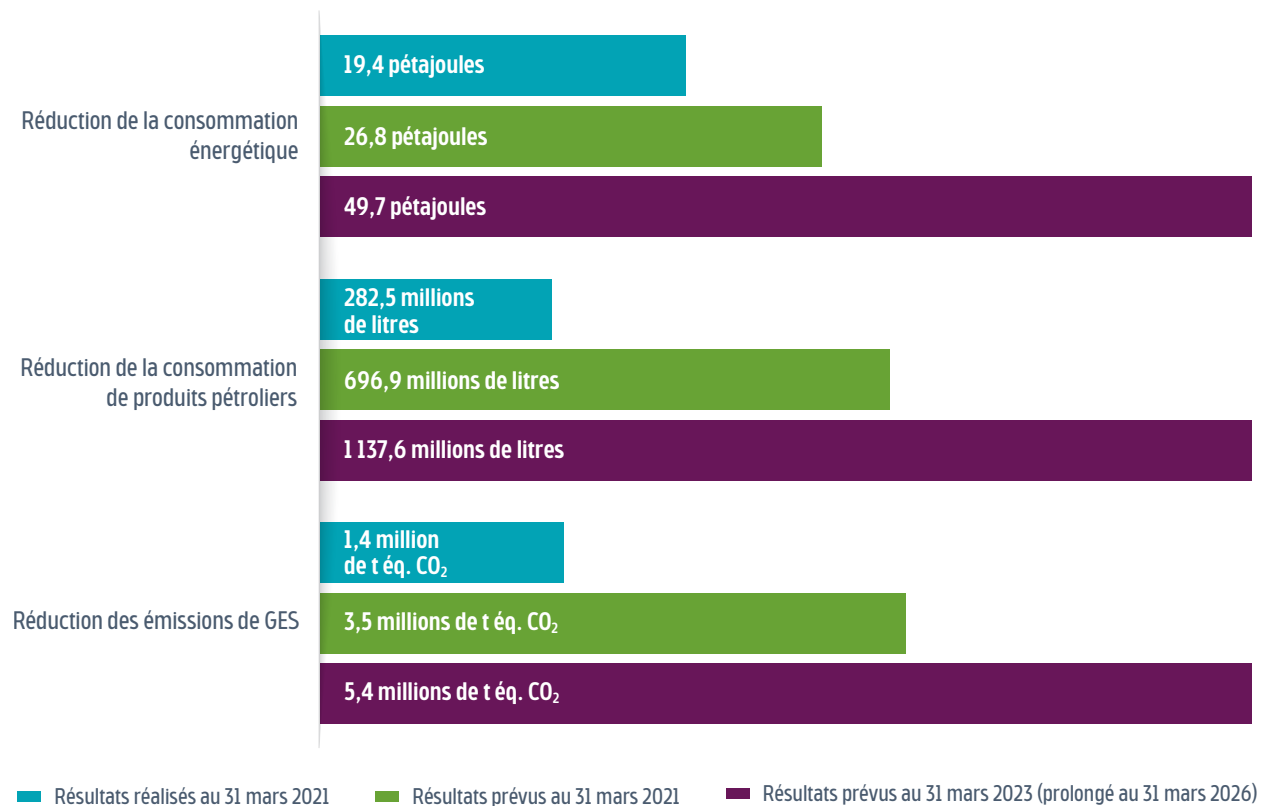
FIGURE 5 Impact global de l’annulation ou du report de mesures sur les résultats prévus du plan directeur



Source : MERN.

41 De façon globale, la progression des résultats accuse du retard. Au 31 mars 2021, soit trois ans après la mise en œuvre du plan directeur, les résultats atteints sont loin de respecter les prévisions (figure 6). La progression des résultats en date du 31 mars 2021 est présentée plus en détail dans la section Renseignements additionnels.

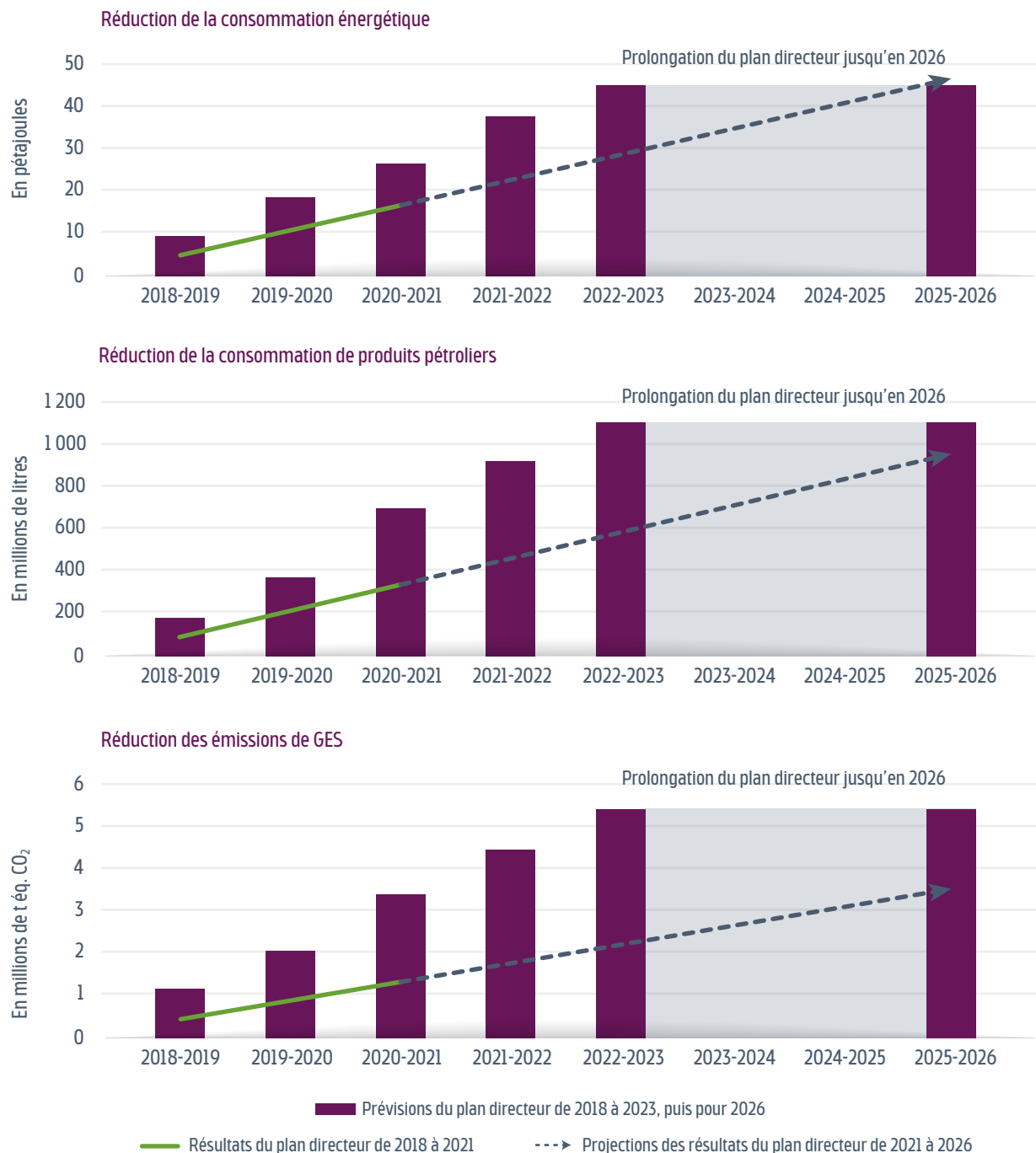
FIGURE 6 Progression des résultats du plan directeur au 31 mars 2021



Source : MERN.

42 Finalement, si les effets produits par les mesures du plan directeur se concrétisent au même rythme que les résultats obtenus à ce jour, les résultats prévus pour 2023 ne seront pas atteints. Qui plus est, malgré la prolongation de trois ans, il y a un risque important que les résultats prévus de deux des trois indicateurs ne soient pas atteints en 2026 (figure 7).

FIGURE 7 Résultats projetés de l'application des mesures du plan directeur 2018-2023 à l'horizon 2026, selon les trois indicateurs



Source : Données du MERN.

CONSTAT 3

Le MERN ne fournit pas une information adéquate sur les enjeux de la transition énergétique pour permettre la prise de décisions éclairées.

Qu'avons-nous constaté ?

43 Le manque de qualité de l'information diffusée par le MERN ne permet pas d'informer adéquatement les décideurs sur l'atteinte des cibles de la politique à l'horizon 2030 et les enjeux pouvant la compromettre.

Pourquoi ce constat est-il important ?

44 Les enjeux abordés par la politique énergétique sont importants. De plus, plusieurs milliards de dollars de fonds publics seront investis dans la transition énergétique du Québec et un très grand nombre d'acteurs y sont impliqués. Dans un tel contexte, la transparence est essentielle afin de permettre une prise de décisions éclairées de la part des décideurs et de maintenir la confiance de la population.

45 Le MERN doit donc diffuser en temps opportun une information de qualité sur la mise en œuvre de la politique énergétique, notamment sur les résultats obtenus en vue de l'atteinte des cibles.

46 Qui plus est, une information de qualité contribue à la réflexion notamment des parlementaires et de la population sur la manière dont la transition énergétique évolue et permet l'appréciation de la performance des actions.

Information de qualité

Il s'agit d'une information compréhensible, comparable, fidèle, fiable et présentée en temps opportun. Les caractéristiques d'une information de qualité sont présentées en détail dans la section Renseignements additionnels.

Transition énergétique : du chemin à parcourir

Selon des experts, la Stratégie énergétique du Québec 2006-2015 qui a précédé la Politique énergétique 2030 n'a pas été à la hauteur des attentes, notamment en matière d'efficacité énergétique, de diminution de la consommation de produits pétroliers et de diminution des émissions de GES.

L'adoption de la Politique énergétique 2030 découle en effet du constat qu'il reste beaucoup de chemin à parcourir pour assurer la transition énergétique du Québec. Dans ces circonstances, une reddition de comptes de qualité est essentielle pour soutenir la prise de décisions éclairées et assurer la réussite de la transition énergétique.

Ce qui appuie notre constat

47 D'emblée, il faut souligner que les lacunes relevées dans les deux premiers constats quant à la qualité du suivi du MERN au regard de l'atteinte des cibles de la politique et de la progression des résultats des mesures du plan directeur ne sont pas étrangères aux lacunes observées dans la reddition de comptes. Ainsi, le MERN n'est pas en mesure de fournir aux décideurs un portrait complet de la performance des mesures mises en œuvre pour soutenir leur prise de décisions. Dans les faits, de l'information quant aux mesures sous la responsabilité des divers acteurs est éparpillée dans plusieurs rapports et sites Internet, en plus de ne pas être liée aux cibles de la politique.

48 Par ailleurs, le MERN publie des tableaux de suivi pour chacune des thématiques du plan directeur afin d'informer de l'état d'avancement des mesures. Or, ces tableaux ne permettent pas d'apprécier la performance des actions menées ni leur effet sur les résultats prévus. Voici des exemples tirés des tableaux de suivi au 31 mars 2021 pour des mesures sous la responsabilité du MERN.

Thématique	Mesure	Progression	Information disponible dans le tableau de suivi publié sur le site Internet du MERN
Transport routier	Poursuivre le programme Roulez vert – volet Roulez électrique	En continu	La poursuite du programme a été annoncée dans le Plan pour une économie verte 2030. Un budget de près de 1,3 G\$ a été octroyé pour assurer la continuité.
Industrie	ÉcoPerformance : Faciliter l'utilisation de l'énergie renouvelable produite localement par les entreprises industrielles hors réseau	En continu	Voir le programme ÉcoPerformance ¹
Bâtiments résidentiels	Rénoclimat	En continu	Programme Rénoclimat ¹ . Des nouveautés ont été apportées au programme.

1. Un hyperlien dirige le lecteur vers la description du programme sans aucune autre information.

49 Finalement, l'information rendue disponible dans les rapports annuels de gestion du MERN publiés depuis l'entrée en vigueur de la politique est limitée. En fait, elle ne permet pas d'évaluer la performance des mesures dont il est responsable, puisqu'elle n'informe pas sur les résultats observés par rapport aux résultats prévus ni d'apprécier les progrès vers l'atteinte des cibles de la politique. Par exemple, pour les trois mesures ci-dessus, l'information disponible dans le rapport annuel 2020-2021 se limite à fournir le nombre de projets acceptés, les économies d'énergie et l'aide financière accordée.

RECOMMANDATIONS

50 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1** Évaluer régulièrement les progrès réalisés en vue de l'atteinte des cibles de la Politique énergétique 2030 et apporter les ajustements nécessaires pour assurer leur atteinte à l'horizon 2030.
- 2** Suivre la progression des résultats de la mise en œuvre des mesures du plan directeur et apporter des ajustements si requis.
- 3** Exercer une gouvernance qui assure la cohérence et la synergie des interventions gouvernementales et maximise leur impact en matière de transition énergétique.
- 4** Fournir une reddition de comptes publique de qualité afin d'informer adéquatement sur les enjeux liés à la transition énergétique et de soutenir la prise de décisions.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles

«Plusieurs évènements marquants en dehors de la pandémie ont eu un impact majeur sur la gouvernance, la mise en œuvre et la reddition de compte de la Politique énergétique du Québec (PEQ) 2030 et du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023.

«Le 10 décembre 2016, la *Loi concernant la mise en œuvre de la Politique énergétique du Québec 2030* a été officialisée. Par la suite, la *Loi sur Transition énergétique Québec* (TEQ) est entrée en vigueur en 2017 et la société d'État a été créée. Le décret concernant les orientations et les objectifs généraux que doit poursuivre Transition énergétique Québec et les cibles à atteindre en matière énergétique a été entériné par le Conseil des ministres dont les deux cibles suivantes : améliorer, d'au moins 1 % par année, l'efficacité énergétique moyenne de la société québécoise ; et abaisser, d'au moins 5 %, la consommation totale de pétrole par rapport à 2013.

«En 2018, TEQ dépose le premier Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023. Il prend effet par un décret déterminant qu'il répond aux cibles, aux orientations et aux objectifs généraux établis par le gouvernement.

«En juin 2019, le Gouvernement du Québec annonce sa vision pour la gouvernance du Fonds vert et de la transition énergétique. Sous réserve de son adaptation au futur Plan d'électrification et de changements climatiques 2020-2030, le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 serait maintenu, la société Transition énergétique Québec serait abolie et les fonctions et les ressources de la société seraient transférées au ministère de l'Énergie et des Ressources naturelles.

«C'est en octobre 2019 qu'a eu lieu la présentation du projet de loi n° 44 par le ministre de l'Environnement et de la Lutte contre les Changements climatiques, loi visant principalement la gouvernance efficace de la lutte contre les changements climatiques et à favoriser l'électrification. Cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2020. En conséquence, de juin 2019 à novembre 2020, la gouvernance était en révision et en attente d'un nouveau cadre.

«L'entrée en vigueur du PL 44 venait également modifier la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune* en ce qui a trait aux attentes envers le plan directeur comme suit :

«17.1.2. Le ministre établit, tous les cinq ans, des orientations, des objectifs généraux ainsi que des cibles à atteindre en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques en conformité avec les principes et les objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques prévus à l'article 46.3 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (chapitre Q-2).

« Malgré tout, le Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 livre la majorité des réductions d'émissions de GES totales du PACC [plan d'action contre les changements climatiques] 2013-2020 qui sont attribuables à 5 actions, dont 3 sous la responsabilité du MERN : Écocamionnage (MTQ), ÉcoPerformance (MERN), Roulez vert (MERN), Rénover (Revenu Québec) dont les objectifs sont en grande partie similaire au programme Rénoclimat qui remplace maintenant Rénover et Chauffez vert (MERN).

« Les programmes et mesures du plan directeur ont un grand impact dans la lutte contre les changements climatiques. Les réalisations et les efforts du MERN sont intimement liés à la réduction des émissions de GES au Québec. Le MERN est le plus grand contributeur aux réductions de GES au Québec suivi du MTQ.

- Les actions du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques du Québec 2018-2023 occupent une place importante dans le plan de mise en œuvre du Plan pour une économie verte. Plus du tiers des actions du Plan de mise en œuvre 2021-2026 était en lien avec le plan directeur 2018-2023 et sa mise à niveau pour 2026.
- La mise à niveau du plan directeur 2018-2023, dont le prolongement a été confirmé jusqu'en 2026, sera de plus renforcée par des mesures et des programmes en mobilité, en rénovation et en construction écoénergétiques, en électrification des transports et des bâtiments, en gestion de l'énergie, en développement de nouvelles filières énergétiques, etc. Ces actions passeront notamment par la révision de la réglementation, de nouveaux outils de financement novateur, la mobilisation citoyenne, la recherche et l'innovation. Des mesures complémentaires aux mesures donnant lieu à des réductions de consommation d'énergie directe sont nécessaires pour tisser la toile de tous les éléments d'importance et afin d'améliorer les connaissances et de se positionner dans l'avenir.

« Le MERN poursuivra ses efforts en matière d'innovation et de transition énergétique. Il dévoilera bientôt une stratégie sur l'hydrogène vert et les bioénergies qui est cohérente avec le plan directeur prolongé et inclura une feuille de route sur l'hydrogène vert et les bioénergies. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Thématiques du plan directeur

Impact détaillé de l'annulation ou du report de mesures
sur les résultats du plan directeur

Progression des résultats du plan directeur au 31 mars 2021

Qualité de l'information sur la performance

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport de la commissaire au développement durable de juin 2022. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion 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.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MERN exerce une gouvernance permettant une mise en œuvre efficace et efficiente de la Politique énergétique 2030.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Un plan d'action, qui comprend des objectifs, des mesures, des indicateurs et des cibles, guide la mise en œuvre de la politique énergétique. ■ Les rôles et responsabilités quant à la mise en œuvre de la politique énergétique sont bien définis. ■ La répartition des investissements est optimisée au regard des objectifs fixés. ■ L'efficacité des mesures est évaluée périodiquement à l'aide de données pertinentes pour que l'atteinte des cibles soit assurée, et des ajustements sont apportés si cela est nécessaire. ■ Une reddition de comptes est produite périodiquement et diffusée.

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 (NMC) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NMC 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 13 mai 2022.

L'audit a été réalisé auprès du MERN. Il porte sur la gouvernance et la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MERN. Nous avons également analysé divers documents et données provenant des systèmes du MERN. De plus, nous avons obtenu, du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, des données provenant des déclarations annuelles en vertu du Règlement sur la déclaration obligatoire de certaines émissions de contaminants dans l'atmosphère. Enfin, nous avons eu des échanges avec des experts dans le domaine.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de juillet 2021 à avril 2022. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2016 à 2021. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

Rôles et responsabilités des différents acteurs

Les responsabilités du MERN quant à la mise en œuvre de la Politique énergétique 2030 et du Plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques 2018-2023 proviennent de la *Loi sur le ministère des Ressources naturelles et de la Faune*.

MERN	<p>Ce ministère a notamment les fonctions et pouvoirs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ soutenir, stimuler et promouvoir la transition, l'innovation et l'efficacité énergétiques, et en assurer une gouvernance intégrée ; ■ élaborer et proposer au gouvernement les politiques concernant les activités du ministère, puis diriger et coordonner l'application de ces politiques ; ■ établir, tous les cinq ans, des orientations, des objectifs généraux ainsi que des cibles à atteindre en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques, en conformité avec les principes et les objectifs énoncés dans la politique-cadre sur les changements climatiques ; ■ élaborer et soumettre au gouvernement un plan directeur en transition, innovation et efficacité énergétiques d'une durée de cinq ans ; ■ élaborer et mettre en œuvre des programmes et des mesures en matière de transition, d'innovation et d'efficacité énergétiques, contribuer à leur financement et en assurer la coordination ; ■ réaliser des bilans ainsi que des études d'étalonnage en matière énergétique, conseiller le gouvernement sur les normes et les autres éléments pouvant influencer la consommation énergétique et proposer les changements appropriés.
-------------	--

Les ministères, organismes et distributeurs d'énergie assujettis doivent mettre en place les programmes et les mesures des plans qui les concernent, et transmettre au MERN un état de situation portant sur les actions menées dans le cadre du plan directeur et les résultats obtenus. Le MERN peut, afin d'assurer une cohérence entre les programmes et les mesures, ou s'il considère que ces derniers ne permettront pas de répondre aux orientations, objectifs généraux et cibles, demander à un ministère, un organisme ou un distributeur d'énergie assujetti d'apporter les modifications nécessaires aux programmes et aux mesures dont il est responsable.

Thématiques du plan directeur

Les thématiques sectorielles

1. Aménagement du territoire
 2. Transport des personnes
 3. Transport des marchandises
 4. Industrie
 5. Bâtiments résidentiels
 6. Bâtiments commerciaux et institutionnels
 7. Bioénergies
 8. Innovation (incluant les priorités à retenir)
 9. Exemplarité de l'État
-

Les thématiques horizontales

1. Le financement de la transition énergétique
 2. L'acquisition de connaissances
 3. L'offre de service
 4. La sensibilisation
-

Impact détaillé de l'annulation ou du report de mesures sur les résultats du plan directeur

Mesure	Résultats non réalisés		
	Consommation énergétique (en gigajoules)	Produits pétroliers (en litres)	Émissions de GES (en t éq. CO ₂)
Instauration d'un système de redevance-remise pour favoriser l'achat de véhicules à plus faible consommation énergétique ¹	1 490 392	36 443 095	99 050
Révision de la réglementation sur l'efficacité énergétique des habitations ¹	3 402 137	450 934	20 828
Lancement d'un programme d'aide financière en rénovation et en construction écoénergétiques pour les ménages à faible revenu ¹	86 493	-	3 243
Conversion en tout ou en partie de la production d'électricité vers des sources renouvelables ou à faible empreinte carbone ²	-	3 594 000	9 250
Établissement de normes pour les bâtiments du Nord québécois ²	2 697	116 486	322
Appui aux projets de biométhanisation dans le secteur agricole ¹	-	-	15 000
Adoption d'un règlement sur les carburants renouvelables ²	-	127 000 000	291 000
Réserve de fonds suffisante pour atteindre les cibles institutionnelles de la transition énergétique ²	1 491 951	7 972 922	75 148
Total des résultats non réalisés au 31 mars 2021	6 473 670	175 577 437	513 841
Résultats prévus pour le 31 mars 2023	49 687 181	1 137 625 607	5 391 766
Résultats non réalisés au 31 mars 2021 par rapport aux résultats prévus pour le 31 mars 2023	13 %	15 %	10 %

1. Il s'agit des résultats prévus et non réalisés évalués jusqu'au 31 mars 2023, puisque la mesure a été annulée ou que son échéancier a été prolongé au-delà de la durée du plan directeur.
2. Il s'agit des résultats prévus et non réalisés évalués jusqu'au 31 mars 2021, puisque l'application de la mesure accuse du retard au regard des résultats attendus à cette date.

Progression des résultats du plan directeur au 31 mars 2021

	31 mars 2021			31 mars 2023 (prolongé jusqu'en mars 2026)	
	Résultats obtenus	Résultats prévus	Pourcentage des résultats obtenus	Résultats prévus	Pourcentage des résultats obtenus au 31 mars 2021
Réduction de la consommation énergétique (en pétajoules)					
Distributeurs de gaz naturel assujettis	5,3	5,4	98 %	9,6	55 %
Hydro-Québec	4,9	5,6	88 %	8,9	55 %
MERN	9,0	13,6	66 %	25,9	35 %
Ministères et organismes	0,2	2,2	9 %	5,3	4 %
Total	19,4	26,8	72 %	49,7	39 %
Réduction de la consommation des produits pétroliers (en millions de litres)					
Distributeurs de gaz naturel assujettis	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.	s. o.
Hydro-Québec	0,0	15,3	0 %	18,9	0 %
MERN	170,5	430,2	40 %	781,4	22 %
Ministères et organismes	112,0	251,4	45 %	337,3	33 %
Total	282,5	696,9	41 %	1 137,6	25 %
Réduction des émissions de GES (en millions de t éq. CO₂)					
Distributeurs de gaz naturel assujettis	0,3	0,3	100 %	0,5	60 %
Hydro-Québec	0,0	0,1	0 %	0,1	0 %
MERN	0,7	2,3	30 %	3,6	19 %
Ministères et organismes	0,4	0,8	50 %	1,2	33 %
Total	1,4	3,5	40 %	5,4	26 %

Qualité de l'information sur la performance



CHAPITRE 4

Sels de voirie : optimiser leur usage pour en limiter les répercussions sur l'environnement

Audit de performance

Ministère des Transports du Québec

EN BREF

Durant les cinq dernières années, le ministère des Transports du Québec (MTQ) et ses sous-traitants ont épandu une moyenne annuelle de 775 000 tonnes de sels de voirie sur le réseau routier dont le ministère est responsable. Une utilisation massive des sels de voirie se répercute sur l'environnement, notamment sur les sources d'eau potable, les milieux humides et les milieux aquatiques, qui constituent des zones particulièrement vulnérables.

L'épandage des sels de voirie n'est soumis à aucun règlement ni loi. En revanche, le MTQ s'est engagé à mettre en œuvre la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie qui vise, grâce à l'adoption des meilleures pratiques connues, à protéger l'environnement sans nuire à la sécurité routière ni à la circulation.

Le MTQ s'est doté, depuis 2010, de technologies, d'équipements et d'outils afin d'optimiser sa consommation de sels de voirie. Cependant, il n'a toujours pas l'assurance que ses actions relatives à l'épandage des sels de voirie lui permettent de limiter les répercussions de ceux-ci sur l'environnement. De plus, sans une connaissance appropriée des zones vulnérables, il devient difficile pour le ministère de déterminer ses priorités d'intervention pour les protéger.

Par ailleurs, dans ses activités de déneigement et de déglacage, le MTQ tarde à intégrer certaines bonnes pratiques pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement. Par exemple, bien qu'il ait réalisé depuis plus de 30 ans des projets pilotes concluants sur la préhumidification des sels de voirie, cette technique n'est toujours pas implantée à l'échelle de son territoire.

Enfin, lorsque le MTQ confie l'entretien hivernal des routes à des sous-traitants, ce qui est le cas pour 80 % du réseau routier sous sa responsabilité, il ne s'assure pas que les répercussions des sels de voirie sur l'environnement sont limitées. En fait, il encadre peu les activités de ses sous-traitants et les sensibilise peu aux conséquences qu'ont les sels de voirie sur l'environnement afin de les inciter à adopter les meilleures pratiques d'épandage.

CONSTATS

1

Après plus de 10 ans de mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, le ministère des Transports n'a toujours pas l'assurance que ses actions relatives à l'épandage des sels de voirie lui permettent de limiter les répercussions de ceux-ci sur l'environnement.

2

Dans ses activités de déneigement et de déglçage, le ministère des Transports tarde à intégrer certaines des bonnes pratiques pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement.

3

Lorsque le ministère des Transports confie l'entretien hivernal des routes à des sous-traitants, ce qui est le cas pour 80 % du réseau routier sous sa responsabilité, il ne s'assure pas que les répercussions des sels de voirie sur l'environnement sont limitées.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Sylvie Lessard
Directrice d'audit

Maude Beaulieu
Andrée-Ann Boulanger
Jean-Philippe Léveillé
Nicolas Pellerin
Judith Seudjio
Laurie Shink

SIGLES

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

MTQ Ministère des Transports du Québec

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	111
Après plus de 10 ans de mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, le ministère des Transports n'a toujours pas l'assurance que ses actions relatives à l'épandage des sels de voirie lui permettent de limiter les répercussions de ceux-ci sur l'environnement.	118
Dans ses activités de déneigement et de déglacage, le ministère des Transports tarde à intégrer certaines des bonnes pratiques pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement.	124
Lorsque le ministère des Transports confie l'entretien hivernal des routes à des sous-traitants, ce qui est le cas pour 80 % du réseau routier sous sa responsabilité, il ne s'assure pas que les répercussions des sels de voirie sur l'environnement sont limitées.	129
Recommandations.....	133
Commentaires de l'entité auditée.....	134
Renseignements additionnels.....	137

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 En mai 2021, nous avons déposé le rapport *Neiges usées : répercussions sur l'environnement*, dans lequel nous mentionnions que les neiges usées étaient contaminées surtout par les sels de voirie, les abrasifs et la circulation automobile. Cette contamination a des répercussions notamment sur l'environnement (santé des lacs et des rivières, faune, flore) et sur la qualité de l'eau potable (prises d'eau et puits). Afin d'obtenir un meilleur portrait de la gestion des neiges usées, il devenait nécessaire d'examiner de plus près l'épandage des sels de voirie.

2 L'utilisation des sels de voirie s'est généralisée depuis les années 1960 pour assurer la sécurité des usagers de la route et permettre une meilleure mobilité des personnes et des marchandises pendant la période hivernale. Le ministère des Transports du Québec (MTQ) et ses sous-traitants sont les plus grands utilisateurs de sels de voirie au Québec. Durant les cinq dernières années, une moyenne annuelle de 775 000 tonnes de sels et 1 054 000 tonnes d'abrasifs ont été épandues sur le réseau routier dont le MTQ est responsable. En 2020-2021, le coût total de l'entretien hivernal des routes s'est élevé à 339 millions de dollars, dont 57 millions pour les sels de voirie.

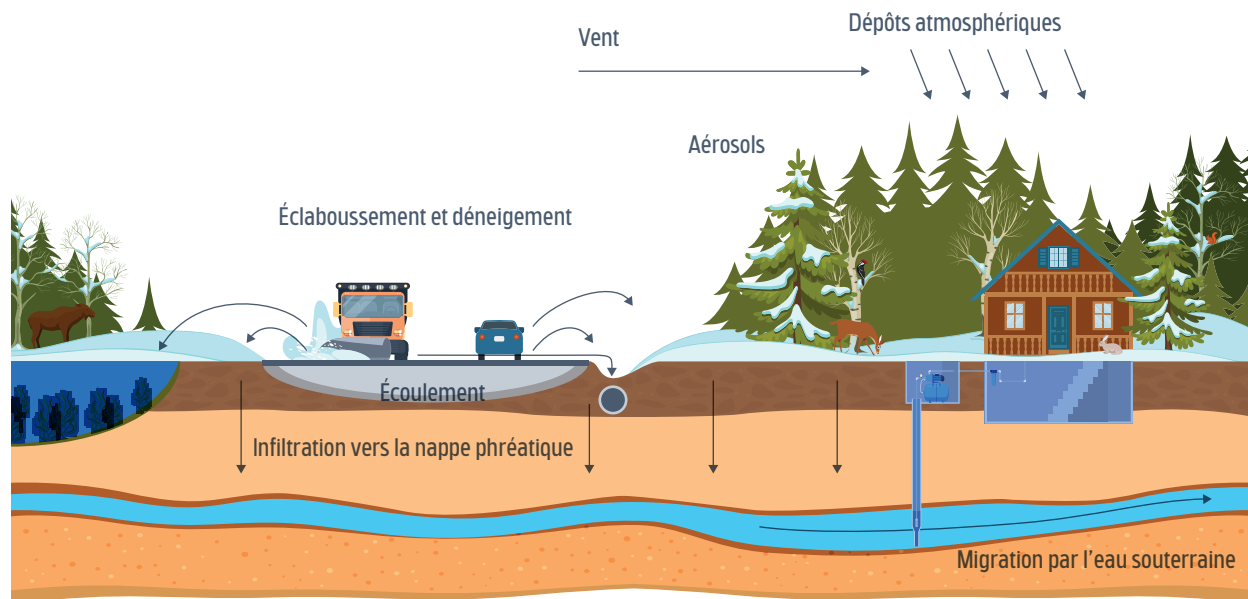


Photo : Transports Québec.

3 Les répercussions de l'épandage des sels de voirie sur l'environnement étaient autrefois peu connues, mais il est maintenant admis qu'elles sont bien présentes. D'ailleurs, le gouvernement fédéral a reconnu la toxicité de ce produit dans une évaluation publiée en 2001.

4 En plus d'avoir des effets négatifs sur l'environnement, l'utilisation massive des sels de voirie affecte les infrastructures routières (ex. : corrosion du béton armé, fissuration des routes). La figure 1 présente la dispersion des sels de voirie dans l'environnement, après épandage.

FIGURE 1 Dispersion des sels de voirie dans l'environnement, après épandage



Source : Blomqvist, 2001.

5 Notre intervention est motivée par les liens qui existent entre la gestion des sels de voirie et plusieurs principes de la *Loi sur le développement durable*, soit la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la prévention, la précaution, ainsi que la santé et la qualité de vie.

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

6 Notre audit visait à déterminer si le MTQ veille à ce que les sels de voirie, utilisés pour assurer la sécurité routière et le maintien de la mobilité des personnes et des biens sur le réseau routier sous sa responsabilité, soient gérés de manière à prévenir et à atténuer leurs répercussions sur l'environnement.

7 Nos travaux ont porté principalement sur l'épandage des sels de voirie. Considérant qu'il s'agit de la plus grande cause de dispersion de sels dans l'environnement, il est primordial que cette activité soit soumise à une gestion rigoureuse, c'est-à-dire qu'on utilise la bonne quantité de sels de voirie, aux bons endroits et au bon moment.

8 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Les sels de voirie

9 En hiver, deux types d'opérations permettent d'assurer que le réseau routier demeure sécuritaire : le déneigement d'une part, et l'épandage de sels de voirie et d'abrasifs d'autre part. Plusieurs variables doivent être prises en compte pour procéder aux opérations d'épandage, dont le niveau de service désiré (voir paragraphe 19) pour assurer la mobilité et la sécurité des usagers, ainsi que des paramètres météorologiques, routiers (ex. : type de circulation), physiques (ex. : présence de courbes) et environnementaux (ex. : proximité de zones plus vulnérables).



Photo : Transports Québec.

Sels de voirie

Constitués principalement de chlorure de sodium, ils sont utilisés pour entretenir le réseau routier et en assurer la sécurité durant la période hivernale. Ils abaissent le point de congélation de l'eau et permettent de rompre le lien qui se forme entre la couche de neige ou de glace et la chaussée.

Abrasifs

Faits de sable, de gravier ou de pierres concassées, ils servent, eux aussi, à entretenir le réseau routier et à en assurer la sécurité durant l'hiver. Ils ne font pas fondre la neige ou la glace, mais assurent une meilleure friction entre la surface et les pneus des véhicules. Pour éviter qu'ils s'agglomèrent et forment des blocs gelés, on leur ajoute habituellement une quantité minimale de sels (de 3 à 5 %).

Efficacité du chlorure de sodium

L'efficacité du chlorure de sodium varie principalement en fonction de la température de surface de la chaussée, mais aussi du moment de l'intervention, de la circulation automobile et de l'ensoleillement. Plus précisément, son efficacité chute jusqu'à la température de -21°C où il atteint les limites de son utilité. On reconnaît toutefois que son efficacité est grandement diminuée dès les -15°C , température à laquelle il risque de nuire à la sécurité routière en créant de la glace ou en faisant adhérer la neige à la chaussée.

10 Il est possible de prévenir, d'atténuer, voire d'empêcher les effets négatifs des sels de voirie sur l'environnement sans compromettre la sécurité routière ni la circulation, en adoptant les meilleures pratiques possibles. Celles-ci visent les quatre activités par lesquelles les sels de voirie peuvent contaminer les écosystèmes. Nous décrivons à la figure 2 les objectifs de la mise en place des meilleures pratiques pour chacune de ces activités.

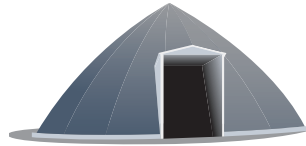
FIGURE 2 Objectifs de la mise en place des meilleures pratiques pour chaque activité

L'approvisionnement



Assurer la qualité des sels de voirie et prévenir les pertes durant le transport entre la source d'approvisionnement et le site d'entreposage

L'entreposage et la manutention



Prévenir et contrôler les rejets provenant des entrepôts

L'épandage



Réduire les effets négatifs en épandant les bonnes quantités de sels de voirie, aux bons endroits et au bon moment

L'élimination de la neige



Gérer adéquatement la neige usée et ses eaux de fonte

Source : Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, 2010.

11 Nous présentons dans la section Renseignements additionnels des exemples des meilleures pratiques pour chacune de ces activités. Entre autres, en ce qui concerne l'épandage des sels de voirie, il s'agit d'utiliser les plus récentes techniques relatives à l'application des produits de déglacage, à l'équipement d'entretien hivernal, aux systèmes d'information météorologique pour les routes et aux autres systèmes d'aide à la décision.

L'encadrement

12 Au Québec, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) encadre par règlement, depuis 1997, l'élimination de la neige usée et, depuis le 31 décembre 2020, l'entreposage et la manutention des sels de voirie. En revanche, l'épandage des sels de voirie n'est soumis à aucun règlement ni loi, d'où l'importance de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie.

Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie

Cette stratégie vise à protéger l'environnement sans nuire à la sécurité routière ni à la circulation. Elle s'appuie sur une vision à long terme correspondant au concept de développement durable, lequel tient compte du fait que les questions environnementales, sociales et économiques sont indissociables les unes des autres.

Conçue à l'intention des administrations publiques et privées, elle repose sur la participation volontaire de celles-ci.

Fondement de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie

13 En 2004, afin d'encourager les administrations publiques et privées à adopter de meilleures pratiques relatives aux sels de voirie et à réduire ainsi les effets nocifs de ceux-ci sur l'environnement, le gouvernement fédéral a publié le *Code de pratique : La gestion environnementale des sels de voirie*, auquel le gouvernement du Québec n'a pas adhéré.

14 Dans la foulée de l'adoption en 2006 de la *Loi sur le développement durable*, le MTQ a élaboré sa propre stratégie de développement durable 2009-2013, dans laquelle une des actions consistait à « coordonner l'élaboration d'une stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie et sa mise en œuvre au ministère ».

À l'automne 2010, en collaboration avec ses partenaires – le MELCC, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation¹, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités –, il a lancé la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie. Nous décrivons sommairement dans la section Renseignements additionnels les étapes qui ont mené à son adoption.

15 Le MTQ s'est alors engagé à mettre cette stratégie en œuvre au sein de son ministère. Ainsi, il doit appliquer une approche d'amélioration continue qui se décline en cinq étapes : l'engagement ; la planification ; la mise en œuvre ; le monitoring et le suivi environnemental ; et enfin, l'évaluation et l'amélioration. Cette approche est décrite dans la section Renseignements additionnels.

Stratégie

Dans ce rapport, nous utilisons le terme stratégie pour désigner la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie.

L'utilisation des sels de voirie par le MTQ

Entretien du réseau routier sous la responsabilité du MTQ

16 Le réseau routier qu'administre le MTQ représente un peu plus de 32 800 kilomètres pondérés de voies à déneiger et à déglacer.

17 L'entretien hivernal de ces routes – en majorité des autoroutes, des routes nationales et des routes régionales – relève de la responsabilité de chacune des 12 directions générales territoriales couvrant l'ensemble du Québec.

18 Seule une partie de ce réseau routier, soit environ 20 %, est entretenue directement par le MTQ. Pour les 80 % restants, l'entretien hivernal est effectué par des sous-traitants.

Kilomètre pondéré

Longueur de route calculée en équivalent d'une route à deux voies.

Sous-traitants

Il s'agit d'entreprises privées, de municipalités et de communautés autochtones qui sont liées de façon contractuelle au MTQ et qui offrent des services de déneigement et de déglacement.

1. Lors du lancement de la stratégie en 2010, ces ministères portaient les noms suivants : ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

19 Le MTQ a établi des exigences en ce qui a trait aux niveaux de service en matière d'entretien hivernal. Ces niveaux, au nombre de trois et présentés à la figure 3, correspondent aux résultats d'entretien attendus à la fin des opérations de déneigement et de déglacage. Le MTQ a départagé le réseau routier qu'il entretient selon ces niveaux de service, en tenant compte de la vocation et des caractéristiques de chaque route.

FIGURE 3 Niveaux de service

Chaussée dégagée

Ex. : autoroute

Chaussée dont les voies de circulation sont exemptes de neige et de glace sur toute leur largeur. Les accotements sont déneigés et, au besoin, déglacés.



Chaussée partiellement dégagée

Ex. : route régionale

Chaussée dont les voies de circulation sont exemptes de neige et de glace sur 3 mètres de largeur dans les sections droites et sur 5 mètres de largeur aux points critiques, la mesure étant prise au centre de la route. Les accotements sont déneigés et demeurent généralement sur fond de neige durcie.



Chaussée sur fond de neige durcie

Ex. : route collectrice

Chaussée dont les voies de circulation et les accotements sont sur fond de neige durcie d'une épaisseur maximale de 3 centimètres. Les voies de circulation sont traitées à l'abrasif.



Photo : Transports Québec.

Les responsabilités du MTQ

20 Le MTQ a pour mission d'assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises grâce à des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec.

21 Les responsabilités du MTQ quant à la gestion et à l'utilisation des sels de voirie découlent principalement de celles que ce ministère doit assumer aux termes de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Notamment, le ministère doit effectuer les travaux d'entretien des routes dont il est responsable et prendre en compte les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable* dans le cadre de ses activités.

22 Les rôles et les responsabilités du MTQ sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

CONSTAT 1

Après plus de 10 ans de mise en œuvre de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, le ministère des Transports n'a toujours pas l'assurance que ses actions relatives à l'épandage des sels de voirie lui permettent de limiter les répercussions de ceux-ci sur l'environnement.

Qu'avons-nous constaté ?

23 Le MTQ s'est engagé à mettre en œuvre la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie en 2010, afin de réduire les répercussions de ces sels sur l'environnement en adoptant progressivement les meilleures pratiques. Toutefois, il ne peut :

- justifier que les actions de ses plans de gestion environnementale sont bien celles qu'il devait cibler prioritairement ;
- démontrer dans quelle mesure ses actions réduisent bel et bien les répercussions des sels de voirie sur l'environnement, notamment pour protéger les zones vulnérables.

Pourquoi ce constat est-il important ?

24 Le MTQ assure le leadership de la stratégie. Il se doit donc de prêcher par l'exemple en améliorant continuellement ses pratiques en matière de gestion des sels de voirie et en démontrant que cela permet de réduire les répercussions de ces sels sur l'environnement, particulièrement dans les zones vulnérables.

Zone vulnérable

Il s'agit d'une zone particulièrement sensible aux sels de voirie, où des mesures de protection supplémentaires peuvent s'avérer nécessaires pour atténuer leurs répercussions sur l'environnement. Il peut s'agir, par exemple, de sources d'eau potable, de milieux humides, de milieux aquatiques et d'autres habitats fauniques ou floristiques.

25 La stratégie préconise une approche d'amélioration continue pour cibler les éléments devant être améliorés et les priorités d'intervention. À cet effet, elle recommande l'élaboration d'un plan de gestion environnementale des sels de voirie.

Plan de gestion environnementale des sels de voirie

Ce plan présente les engagements et les orientations de l'organisation à l'égard de :

- la mise en œuvre de meilleures pratiques de gestion ;
- la réduction des répercussions sur l'environnement ;
- l'instauration d'un processus d'amélioration continue.

Il comporte autant de plans d'action que le nombre d'années sur lesquelles il s'échelonne, habituellement sur une période de trois à cinq ans.

Plan de gestion environnementale

Dans ce rapport, nous utilisons l'expression « plan de gestion environnementale » pour désigner le plan de gestion environnementale des sels de voirie.

Approche d'amélioration continue : diagnostic

L'approche préconisée est décrite au paragraphe 15. Notons l'importance, à l'étape de la planification, d'établir un diagnostic, c'est-à-dire de porter un jugement sur ses pratiques de gestion en les comparant avec les meilleures pratiques, à la lumière des données qui ont été compilées en faisant l'état de la situation.

État de la situation

Faire l'état de la situation, c'est :

- effectuer des inventaires permettant de rassembler des données, notamment sur les zones vulnérables, la nature et la quantité de sels de voirie utilisée, l'équipement, les pratiques adoptées, la formation, la documentation et la communication ;
- vérifier l'état de l'environnement à partir d'indicateurs spécifiques ;
- évaluer les pratiques en cours en matière de gestion environnementale des sels de voirie.

Ce qui appuie notre constat

26 Pour mettre en œuvre la stratégie, le MTQ a élaboré cinq plans de gestion environnementale. Ces plans cumulent environ 150 actions en lien avec l'épandage des sels de voirie. Cependant, nous nous serions attendus à une approche plus rigoureuse qui aurait permis de :

- justifier que les actions de ses plans de gestion environnementale sont bien celles qu'il devait cibler prioritairement ;
- démontrer dans quelle mesure ses actions réduisent bel et bien les répercussions des sels de voirie sur l'environnement, particulièrement pour protéger les zones vulnérables.

Lacunes dans la priorisation des actions

État de la situation pour les zones vulnérables

27 Préalablement à l'élaboration d'un plan de gestion environnementale, la stratégie recommande de cibler les zones vulnérables aux sels de voirie afin de déterminer les priorités d'intervention pour protéger l'environnement.

28 Ainsi, le MTQ aurait dû prioriser des actions visant à identifier les zones vulnérables présentes dans l'ensemble des 12 directions générales territoriales, évaluer leur valeur environnementale et leur degré de perturbation, et les classer par ordre de priorité d'intervention. Or, il a entamé tardivement cet exercice et, à ce jour, n'a pu l'achever. Sans cette connaissance des zones vulnérables, il devient difficile de planifier des mesures particulières pour les protéger :

- En 2014, le MTQ a procédé à l'identification et à l'évaluation des zones vulnérables situées à proximité des centres d'entreposage et de manutention des sels de voirie utilisés pour ses propres activités. Depuis, il n'a pas planifié d'action visant à mettre à jour cet exercice.
- En 2018, le MTQ a commencé à répertorier les zones vulnérables à proximité de son réseau routier. Selon le MTQ, ces travaux ne sont pas achevés dans 5 des 12 directions générales territoriales.

29 L'exercice effectué en 2014 a permis au MTQ d'établir un diagnostic. Il a alors recommandé, dans un rapport d'évaluation interne daté de mars 2016, d'apporter des améliorations à 18 centres d'entreposage afin d'éviter des effets négatifs pour l'environnement. Cependant, aucune action visant à mettre en œuvre ces recommandations n'a été prévue dans les plans de gestion environnementale suivants. À ce jour, les travaux ont été réalisés pour un seul centre de services.

Diagnostic des pratiques d'épandage

30 Selon la stratégie et le *Guide d'élaboration d'un plan de gestion environnementale des sels de voirie* rédigé par le MTQ, le choix des actions retenues dans un plan doit s'appuyer sur un diagnostic.

31 Or, le MTQ n'a pas réalisé de diagnostic de ses pratiques d'épandage permettant de prioriser les actions prévues dans ses plans de gestion environnementale :

- Le MTQ procède annuellement à un sondage auprès des directions générales territoriales à propos des meilleures pratiques utilisées et il nous a mentionné qu'il procède à des consultations auprès de son personnel. Toutefois, il ne nous a pas démontré qu'il utilise ces renseignements pour poser un diagnostic avant l'élaboration de chaque plan de gestion environnementale.
- Trois des cinq plans de gestion environnementale présentent des sections « diagnostic », mais celles-ci ne proposent en réalité qu'un bilan des actions réalisées : elles ne recensent pas les problèmes liés aux pratiques actuelles, ne relèvent pas les écarts par rapport aux meilleures pratiques et ne dégagent pas les priorités d'intervention. Pourtant, un diagnostic plus complet existe pour une autre activité.

32 En somme, le MTQ ne s'est pas assuré que les actions comprises dans ses plans de gestion environnementale sont celles qu'il devait prioriser pour réduire les effets des sels de voirie sur l'environnement.

Progrès peu mesuré

33 Ultimement, pour limiter les répercussions de l'épandage des sels de voirie, il faut user de la bonne quantité de sels, aux bons endroits et au bon moment. En évitant la surutilisation des sels de voirie, on diminue du même coup les effets négatifs sur l'environnement. Or, le MTQ ne réussit pas à démontrer qu'il progresse significativement pour optimiser l'épandage des sels de voirie.

Pratiques dont l'apport n'est pas mesuré

34 Bien que, depuis 2010, le MTQ se soit doté de technologies, d'équipements et d'outils d'aide à la décision afin d'optimiser sa consommation de sels de voirie lors des opérations d'entretien hivernal, il ne peut démontrer dans quelle mesure ces ajouts lui ont permis de réduire les répercussions des sels de voirie sur l'environnement. Les principaux changements instaurés sont les suivants :

- Le déploiement de stations météorologiques additionnelles, comprenant des stations fixes et des stations mobiles installées à bord des véhicules, pour faire le suivi des conditions météorologiques.
- L'ajout de régulateurs d'épandage électroniques sur la presque totalité des camions de déneigement et de déglacage afin d'assurer un taux constant d'épandage des sels de voirie sur le sol, quelle que soit la vitesse du camion épandeur. À cet égard, une méthode et une formation sur le calibrage de ces appareils ont été élaborées.
- L'élaboration de chartes d'épandage qui visent à appuyer la prise de décision pour les quantités de sels de voirie à épandre en fonction des conditions climatiques (ex. : type de précipitations, température de la chaussée) et routières (ex. : niveau de service, trafic).

Conditions météorologiques

Ensemble des faits et des facteurs permettant d'évaluer les risques pour la conduite d'un véhicule dans une région donnée, en tenant compte des effets produits sur les routes par les conditions climatiques ambiantes. Les conditions météorologiques décrivent notamment la visibilité sur les routes et l'état de la chaussée.

Chartes d'épandage

Ces chartes sont le fruit d'un processus basé sur l'expérience et sur les connaissances du personnel opérationnel du MTQ. Elles ont été établies en prenant notamment en compte les niveaux de service, le fonctionnement des sels de voirie ainsi que les principales notions météorologiques.

Monitoring et suivi environnemental

35 La stratégie recommande, à l'étape 4 de son approche d'amélioration continue, de documenter de manière régulière les pratiques de l'administration concernant notamment le type et la quantité de produits utilisés afin d'apporter des correctifs à ses actions, s'il y a lieu. De plus, elle préconise de mesurer les concentrations de chlorure dans les zones vulnérables aux sels de voirie, pour suivre l'évolution de la qualité des eaux.

36 Le MTQ documente dans un système informatique les quantités de sels de voirie utilisées, qui peuvent être ajustées au besoin. À l'égard de la fiabilité des données, nous avons constaté que les ajustements apportés sont fort variables d'un centre de services à l'autre. Par exemple, pour un centre de services, ces ajustements ont fait augmenter de 69 % la quantité de sels de voirie utilisée durant l'année 2020-2021. À l'inverse, pour d'autres centres de services, aucun ajustement n'a été apporté aux quantités de sels de voirie au cours des cinq dernières années. De plus, le MTQ n'a pas prévu d'action pour suivre les concentrations de chlorure dans les zones vulnérables. Cependant, il fait un suivi annuel des plaintes reçues concernant la contamination des puits d'eau potable par les sels de voirie.

Centre de services

Le territoire des 12 directions générales territoriales est desservi par un ensemble de centres de services, auxquels sont notamment rattachés les camions de déneigement et de déglacage. En 2022, le MTQ comptait 53 centres de services.

Analyse de sa performance

37 Lorsque le MTQ réduit sa consommation de sels de voirie, il n'est pas possible de départager ce qui est attribuable à l'adoption de meilleures pratiques et ce qui est dû au caractère rigoureux de l'hiver. Par exemple, dans le plan de gestion environnementale 2014-2017, une action visait à demander aux directions générales territoriales de se servir de l'ensemble des outils mis à leur disposition, dont la charte d'épandage, pour diminuer l'utilisation des sels de voirie. La cible visait une réduction de 5 % de la consommation de sels de voirie à l'interne par rapport à la moyenne des cinq dernières années. Or, bien que 7 directions générales territoriales sur 12 aient atteint la cible, le MTQ n'a pu statuer que cette réduction était liée à une bonne utilisation des outils puisque plusieurs paramètres peuvent expliquer une réduction ou une augmentation de la consommation, dont la rigueur de l'hiver ainsi que le type et la fréquence des précipitations.

38 Soulignons que dans son plan de gestion environnementale 2020-2023, le MTQ a prévu des actions visant à mettre au point un indice de rigueur hivernale.

Indice de rigueur hivernale

Cet indice est évalué à l'aide de différents paramètres météorologiques et routiers (ex. : température à la surface de la route, précipitations hivernales, nombre de jours ou de nuits où la température est sous zéro, etc.).

Il permet notamment de qualifier :

- la sévérité des hivers et de les comparer entre eux ;
- la performance des efforts consentis pour l'entretien hivernal du réseau ;
- les interventions rattachées à l'épandage de sels de voirie en vue d'en réduire les répercussions sur l'environnement.

Plusieurs pays, dont le Danemark, la France et les États-Unis, utilisent de tels indices adaptés à leur situation.

39 Par ailleurs, le MTQ ne mesure pas adéquatement l'effet de ses actions. Nous nous serions attendus à ce qu'il adopte des mesures de contrôle pour s'assurer que l'effet escompté est obtenu. Par exemple, dans le cas de certaines formations offertes en lien avec les opérations d'entretien hivernal, le MTQ vise uniquement à s'assurer que tout le personnel concerné a suivi les formations, sans vérifier que le changement de comportement souhaité se produit réellement.

40 Enfin, le MTQ utilise peu les données dont il dispose pour mesurer ses progrès. Pourtant, il pourrait combiner les données provenant de ses différents systèmes pour obtenir des indications sur sa performance, par exemple en comparant sa consommation de sels de voirie par niveau de service à celle de ses sous-traitants. Pour les cinq dernières années, nos travaux ont d'ailleurs permis de constater que peu importe le niveau de service, la quantité moyenne de sels par kilomètre pondéré utilisée par le MTQ est nettement supérieure à celle de ses sous-traitants.

41 En somme, bien que le MTQ ait réalisé, selon les résultats présentés dans ses bilans, environ 70 % des actions liées à l'épandage prévues dans ses plans annuels pour la période allant de 2008-2009 à 2020-2021, il ne peut toujours pas démontrer ses progrès quant à l'optimisation de ses pratiques pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement, particulièrement dans les zones vulnérables. Il est donc difficile de déterminer si d'autres mesures sont nécessaires pour prévenir ou réduire davantage ces conséquences négatives.

CONSTAT 2

Dans ses activités de déneigement et de déglçage, le ministère des Transports tarde à intégrer certaines des bonnes pratiques pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement.

Qu'avons-nous constaté ?

42 Comme mentionné précédemment, le MTQ s'est doté de technologies, d'équipements et d'outils d'aide à la décision dans l'objectif d'améliorer sa consommation de sels de voirie. Par contre, il tarde à intégrer à ses méthodes traditionnelles certaines pratiques pourtant reconnues pour limiter les répercussions de ces sels sur l'environnement :

- Malgré des projets pilotes concluants, et ce, depuis plus de 30 ans, il n'a toujours pas mis en œuvre la technique de préhumidification à l'échelle de son territoire.
- Bien qu'il ait réalisé plusieurs essais au fil des ans, il n'a pas intégré la technique d'antigivrage et l'utilisation de certains équipements d'entretien hivernal.
- Il tarde à ajouter des mesures particulières pour protéger les zones vulnérables.

Pourquoi ce constat est-il important ?

43 L'utilisation massive des sels de voirie se répercute sur l'environnement, d'où l'importance d'intégrer les meilleures pratiques pour optimiser l'usage de ces sels, notamment lors de leur épandage. Puisque le MTQ est le chef de file en matière de transports au Québec, les autres utilisateurs de sels de voirie s'inspirent de ses pratiques. Il doit donc être exemplaire.

Ce qui appuie notre constat

Délais importants dans la mise en place de certaines des meilleures pratiques

44 Le MTQ tarde à intégrer des pratiques de déneigement et de déglçage pourtant reconnues depuis plusieurs années pour limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement : technique de préhumidification des sels de voirie, équipement d'entretien hivernal, technique d'antigivrage et mesures particulières pour protéger les zones vulnérables. Bien qu'elles ne puissent être employées dans toutes les situations, l'intégration et l'utilisation appropriée de ces pratiques permettent d'améliorer l'efficacité de l'épandage des sels de voirie.

Technique de préhumidification des sels de voirie

45 Cette technique est reconnue par l'Association mondiale de la route et l'Association des transports du Canada pour réduire le recours aux sels de voirie, en plus d'améliorer la sécurité des usagers. Elle est largement utilisée en Europe, au Canada et aux États-Unis, dans certains cas depuis les années 1990. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a introduit une cible dans son code de pratique pour que 95 % des organisations de voirie aient recours à cette technique ou utilisent des sels préhumidifiés en 2019.

Préhumidification des sels de voirie

Technique qui consiste à pulvériser une saumure sur du sel, sur des mélanges de sels et d'abrasifs ou sur des abrasifs. L'ajout de la saumure peut se faire au moment de l'épandage, à bord du camion, ou lorsque les produits sont empilés au centre d'entreposage et de manutention. La préhumidification permet de fournir l'humidité requise pour la mise en solution des cristaux de sel, accélérant ainsi ce processus et permettant de faire fondre la neige ou la glace plus rapidement après le passage du véhicule d'entretien.



Photo : Transports Québec.

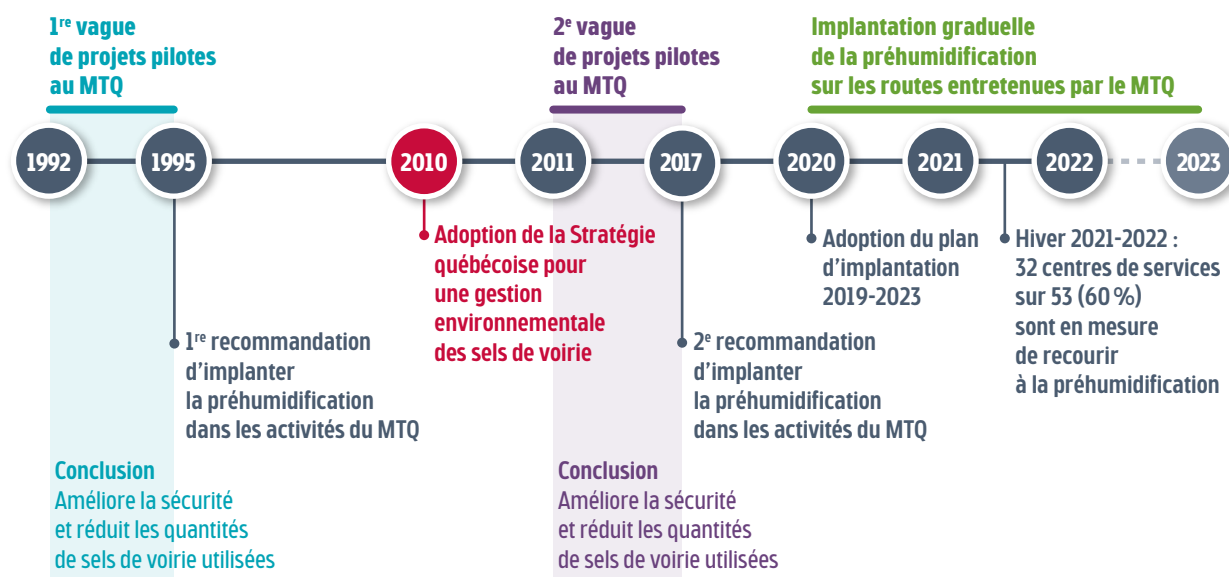
Selon le MTQ, cette technique doit être employée surtout lorsque la température de la chaussée se situe entre -7°C et -15°C . Elle est également recommandée lors d'un épisode de verglas. Par contre, elle ne l'est pas pendant les précipitations de neige ou de pluie hivernale.

46 Or, la préhumidification n'est toujours pas mise en place par l'ensemble des directions générales territoriales, alors que le MTQ en reconnaît la pertinence depuis plus de 30 ans. En effet, dès les années 1990, les conclusions de divers projets pilotes menés par le MTQ ont démontré une réduction importante (environ 20 %) des quantités de sels de voirie épandues lorsque la technique est employée dans les bonnes conditions. En outre, la sécurité des automobilistes s'en trouve améliorée. Un rapport publié en 1995 recommandait d'ailleurs d'instaurer progressivement cette technique pour les activités d'entretien hivernal effectuées par le MTQ.

47 En 2020, après la réalisation de nouveaux projets pilotes qui ont également conclu aux avantages de la préhumidification, le MTQ a adopté une stratégie de mise en place graduelle de cette technique pour les activités qu'il effectue lui-même. Le plan devait se réaliser sur une période de trois ans, mais les actions prévues en 2021-2022 ont été repoussées à 2022-2023. Selon le MTQ, ce retard est dû à des impondérables liés à la pandémie. Ainsi, pour la saison hivernale 2021-2022, 32 centres de services sur 53 (60 %) étaient en mesure d'utiliser la préhumidification, c'est-à-dire qu'ils disposaient des équipements nécessaires pour ce faire.

48 Les principaux jalons de la mise en place de la préhumidification au MTQ sont présentés à la figure 4.

FIGURE 4 Mise en place de la préhumidification des sels de voirie dans les activités du MTQ



49 Pour les 32 centres de services où la technique est considérée comme instaurée, le MTQ ne s'est pas donné les moyens de mesurer si son utilisation est optimisée, c'est-à-dire si la technique est employée chaque fois que les conditions s'y prêtent. En effet, l'indicateur de suivi, soit le pourcentage de centres de services ayant utilisé la technique de préhumidification, n'est pas suffisamment détaillé pour mesurer l'atteinte de cet objectif. Ainsi, la cible est considérée être atteinte aussitôt qu'un centre de services utilise cette technique.

Équipement d'entretien hivernal

50 L'utilisation des plus récents équipements d'entretien hivernal (ex. : lames, charrues remorquées) permet un meilleur dégagement des routes. Plus le déneigement est efficace, moins on doit recourir à des sels de voirie pour déglacer le réseau. Or, le MTQ n'a pas donné d'orientation ministérielle à l'égard de l'utilisation d'équipements pour favoriser le déneigement.

51 Notons qu'en 2007 le MTQ a entamé des démarches liées à l'utilisation de lames mobiles sur ses camions. La conclusion du premier projet pilote, en 2010, indique que le recours à ces lames peut réduire de 10 à 15 % la quantité de sels de voirie nécessaire, en plus d'améliorer la sécurité pour les usagers de la route.

Lames mobiles

Il s'agit d'une solution de rechange aux lames fixes. Comportant plusieurs sections qui s'adaptent au profil de la chaussée, elles permettent un déneigement plus efficace, réduisant du même coup la quantité de sels de voirie requise et les répercussions de ceux-ci sur l'environnement.

À noter : L'Association des transports du Canada reconnaît depuis plusieurs années que les lames mobiles procurent un meilleur déneigement que les lames fixes.



Photo : Transports Québec.

52 Dans son plan de gestion environnementale 2011-2014, le MTQ a énoncé parmi ses objectifs celui de déposer une orientation ministérielle entourant l'utilisation de lames mobiles sur ses propres camions. En 2014, le bilan de ce plan mentionnait que, à la suite d'un second projet pilote, une orientation ministérielle recommandant de promouvoir l'utilisation des lames mobiles avait été remise aux autorités. Toutefois, en raison d'une surcharge à l'essieu avant occasionnée par ces lames pour certains types de camions de déneigement et de déglacage, cette orientation n'a pas été adoptée. La problématique existe toujours, et seuls 55 des 315 camions du MTQ (soit 17 %) peuvent actuellement être équipés de lames mobiles. De ce nombre, 44 (80 %) le sont.

Technique d'antigivrage

53 La technique d'antigivrage est reconnue par l'Association des transports du Canada pour réduire la consommation de sels de voirie tout en assurant une sécurité routière accrue. Elle est employée, dans certains cas depuis les années 1990, par plusieurs administrations d'Europe et d'Amérique du Nord, notamment par l'Ontario. De plus, elle est utilisée au Québec dans le cadre d'une entente de partenariat public-privé.

Technique d'antigivrage

Cela consiste à épandre de la saumure directement sur la chaussée avant des précipitations hivernales pour empêcher que de la glace se forme sur la route et ainsi faciliter l'enlèvement de la neige.

54 Dans le plan de gestion environnementale 2020-2023, le MTQ dit vouloir continuer ses recherches sur la technique d'antigivrage pour en expérimenter les bénéfices et poursuivre la mise en œuvre de cette pratique. Un projet pilote est en cours dans les régions de Montréal et de Chaudière-Appalaches, et le dépôt des conclusions et des recommandations est prévu en 2022-2023. L'échéancier pour l'instauration de cette technique sera élaboré sur la base des conclusions et des recommandations.

Écoroute d'hiver

55 Afin de protéger les zones vulnérables, le MTQ préconise, dans un premier temps, de mettre en œuvre les meilleures pratiques de gestion des sels de voirie, car elles permettent de réduire les effets négatifs de ces sels sur l'environnement. Lorsque la mise en œuvre de ces pratiques s'avère insuffisante pour protéger les zones vulnérables, la mise en place de mesures particulières doit être envisagée. À cet égard, le MTQ mise principalement sur l'implantation graduelle d'écoroutes d'hiver. Par contre, rappelons que le MTQ a entamé tardivement l'exercice d'identification des zones vulnérables et à ce jour n'a pu l'achever.

Écoroute d'hiver

Route faisant l'objet d'un mode d'entretien hivernal alternatif dans le but de réduire les répercussions environnementales des sels de voirie sur une zone vulnérable. Ce mode d'entretien privilégie une intensification des interventions de grattage et l'utilisation d'abrasifs pour assurer la sécurité routière. Toutefois, dans certaines circonstances, l'utilisation de sels de voirie demeure la méthode préconisée, notamment aux endroits critiques et lorsque la chaussée est glacée.

Soulignons que pour être désignée écoroute, la voie concernée doit répondre à certains critères (pente, circulation, courbe, vitesse).



Photo : Transports Québec.

56 Or, la mise en place du mode d'entretien destiné aux écoroutes tarde, puisque :

- à ce jour, 10 directions générales territoriales sur 12 ont intégré une ou des écoroutes, soit 24 tronçons totalisant 234 kilomètres pondérés ;
- certaines écoroutes ont peu de valeur ajoutée : 3 écoroutes, représentant 40 % des kilomètres pondérés d'écoroutes, sont en gravier. Or, l'utilisation de sels de voirie n'est de toute manière pas appropriée sur une route de gravier gelée, puisqu'ils feraient dégeler la surface de la route, la rendant plus susceptible d'être endommagée.

CONSTAT 3

Lorsque le ministère des Transports confie l'entretien hivernal des routes à des sous-traitants, ce qui est le cas pour 80 % du réseau routier sous sa responsabilité, il ne s'assure pas que les répercussions des sels de voirie sur l'environnement sont limitées.

Qu'avons-nous constaté ?

57 Pour les circuits confiés à des sous-traitants, soit près de 80 % des kilomètres pondérés, nous avons constaté que le MTQ :

- ne connaît pas les pratiques d'épandage de ses sous-traitants et qu'il ne peut donc pas prioriser d'actions à leur égard ;
- a peu d'exigences dans ses contrats relativement aux meilleures pratiques d'épandage ;
- ne s'assure pas que ses sous-traitants sont sensibilisés aux effets négatifs des sels de voirie sur l'environnement ni à l'importance d'en améliorer l'utilisation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

58 Le MTQ délègue l'entretien hivernal de 80 % de son réseau routier à des sous-traitants. Durant la période 2021-2022, 268 entreprises et 317 municipalités effectuaient cet entretien.

59 Les sous-traitants sont responsables de l'épandage d'environ 65 % des sels de voirie que consomme annuellement le MTQ, ce qui représente une moyenne annuelle d'environ 500 000 tonnes pour les 5 dernières années.

60 Afin d'atteindre les objectifs de la stratégie, il importe que les sous-traitants soient sensibilisés aux effets des sels de voirie et que le MTQ voie à ce qu'ils adoptent les meilleures pratiques de gestion de ces sels.

Ce qui appuie notre constat

Manque de connaissance des pratiques d'épandage des sels de voirie qu'adoptent les sous-traitants

61 Le MTQ ne connaît pas les pratiques d'épandage de ses sous-traitants. Or, cette connaissance est nécessaire pour qu'il puisse prioriser les actions les concernant dans son plan de gestion environnementale. Par exemple, il ne sait pas quelle proportion d'entre eux recourent à la préhumidification des sels de voirie, quels équipements ils utilisent pour le faire, ni combien se servent des outils d'aide à la décision.

62 Le MTQ a pourtant effectué, comme prévu dans son plan de gestion environnementale 2008-2011, une action lui permettant de recueillir plus de données sur certains équipements de déneigement et de déglçage que ses sous-traitants utilisent. Cela lui a permis de dresser en 2011-2012 un inventaire de ces équipements, notamment les systèmes de préhumidification des sels de voirie dont sont pourvus ou non les camions des sous-traitants. Cet inventaire n'a toutefois pas été maintenu à jour, alors qu'il était prévu de le faire.

63 De plus, le MTQ utilise peu les données contenues dans ses systèmes informatiques pour analyser les pratiques de ses sous-traitants, par exemple en ce qui concerne les taux d'application des sels de voirie ou les types de mélanges sels-abrasifs utilisés.

Peu d'exigences contractuelles liées aux meilleures pratiques d'épandage

64 Les documents du MTQ qui encadrent les activités de déneigement et de déglçage des sous-traitants contiennent peu d'exigences en lien avec les meilleures pratiques d'épandage. Pourtant, la stratégie vise à optimiser les quantités de sels de voirie utilisées pour limiter les répercussions sur l'environnement. Il devient difficile d'y arriver si, pour 80 % du réseau routier sous la responsabilité du MTQ, il y a peu d'exigences en ce sens.

65 En effet, les contrats du MTQ sont axés sur une obligation de résultat. Ils spécifient les niveaux de service à atteindre après la fin d'une précipitation (ex. : chaussée entièrement dégagée) ainsi que les délais prescrits, sans préciser les moyens, les méthodes et les techniques à employer.

Contrat

En vertu des contrats de déneigement et de déglçage du MTQ, les sous-traitants sont les seuls responsables des quantités de sels de voirie et d'abrasifs à épandre, ainsi que des méthodes de déneigement et d'épandage à privilégier (ex. : usage de sels de voirie secs ou préhumidifiés).

66 Afin d'assurer l'uniformité des contrats qu'il octroie, le MTQ produit annuellement un contrat type de déneigement et de déglçage des infrastructures routières, qu'il transmet aux directions générales territoriales. Celles-ci doivent alors sélectionner les clauses du contrat type qui correspondent aux spécificités du circuit visé par les activités de déneigement et de déglçage (ex. : circulation routière).

67 Or, le contrat type pour la saison 2021-2022, comme ceux des années précédentes, contient peu d'exigences en lien avec les meilleures pratiques d'épandage des sels de voirie. Ainsi, en ce qui a trait aux équipements liés à l'entretien hivernal, il précise uniquement que les camions de déneigement et de déglacage doivent être dotés d'un régulateur d'épandage électronique calibré et d'équipement de télémétrie. Par ailleurs, le sous-traitant doit s'abonner au service météorologique du MTQ et déclarer les quantités de sels de voirie et d'abrasifs épandues quotidiennement. Toutefois, le contrat type ne prévoit rien en ce qui concerne la formation sur les meilleures pratiques d'épandage, les systèmes d'aide à la décision et les techniques d'application de produits de déglacage.

68 Nous présentons ci-dessous les exigences du contrat type pour la saison hivernale 2021-2022 en lien avec les meilleures pratiques d'épandage mentionnées dans la stratégie.

Meilleures pratiques	Clause au contrat type
Équipements liés à l'entretien hivernal	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Tous les camions [...] doivent être équipés d'un système de régulation d'épandage électronique (régulateur) calibré permettant de gérer et d'épandre, durant toute la saison contractuelle, des [sels de voirie et des abrasifs] à un taux constant et indépendant de la vitesse d'opération du camion.</i> ■ <i>Le [sous-traitant] doit fournir, installer et maintenir en activité de l'équipement de télémétrie véhiculaire approprié sur tous les camions.</i>
Système d'information météorologique	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Le [sous-traitant] doit être abonné au service quotidien de prévisions météorologiques du ministère.</i>
Monitorage de l'épandage	<ul style="list-style-type: none"> ■ <i>Au cours de la saison contractuelle, le [sous-traitant] doit, au minimum, déclarer au ministère les quantités de sels, d'abrasifs et de saumure épandues quotidiennement sur le circuit.</i>
Formation du personnel	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune
Système d'aide à la décision	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune
Technique d'application des produits de déglacage	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aucune*

* Le nouveau contrat type pour la saison 2022-2023 précise que le sous-traitant peut employer la technique de préhumidification, mais cette clause ne constitue pas une exigence.

69 Les directions générales territoriales ont la possibilité d'ajuster le contrat type pour y intégrer des exigences complémentaires propres aux spécificités du circuit ou du territoire. Nos travaux nous ont permis de constater que peu des exigences ajoutées aux contrats ont un lien avec les meilleures pratiques d'épandage.

Initiative de deux directions générales territoriales concernant l'équipement d'entretien hivernal

La Direction générale de la Capitale-Nationale et la Direction générale de la Côte-Nord ont ajouté à certains de leurs contrats l'obligation pour les sous-traitants d'équiper leurs camions de lames mobiles ou de lames de déglacage.

70 Soulignons que pour la majorité des contrats, les sous-traitants ont l'obligation de s'approvisionner en sels de voirie auprès du MTQ. Or, le MTQ ne met pas de sels de voirie préhumidifiés à leur disposition. S'ils souhaitent recourir à la préhumidification, les sous-traitants doivent donc investir dans des équipements spécialisés à même leurs camions (méthode embarquée) ou effectuer leur propre mélange de sel et de saumure (méthode en pile), ce qui ne les incite pas à utiliser cette technique.

Sensibilisation minimale des sous-traitants

71 La formation joue un rôle important dans la gestion efficace des sels de voirie. L'évolution des pratiques exige l'apprentissage de nouvelles idées, technologies et compétences. Cependant, le MTQ n'exige pas que ses sous-traitants aient une connaissance minimale des meilleures pratiques d'épandage des sels de voirie. Nous avons toutefois noté une initiative intéressante en ce sens à la Direction générale de l'Abitibi-Témiscamingue.

Formation obligatoire en Abitibi-Témiscamingue

La Direction générale de l'Abitibi-Témiscamingue a intégré dans ses contrats de déneigement et de déglçage une clause qui oblige tout le personnel des sous-traitants à suivre les formations offertes par le MTQ. Ces formations peuvent concerner la méthode de travail, les sels de voirie et les abrasifs, les notions météorologiques, la terminologie des conditions routières ou d'autres sujets.

72 Pourtant, dans son plan de gestion environnementale 2011-2014, le MTQ avait prévu améliorer les compétences de ses sous-traitants quant aux sels de voirie en intégrant une clause contractuelle visant la formation de l'ensemble du personnel opérationnel sur ce sujet. Or, cette action n'a pas été réalisée.

73 Depuis le début de la saison 2018-2019, une capsule d'autoformation sur les notions météorologiques et les chartes d'épandage a été mise en ligne par le MTQ. Cette formation est toutefois facultative, sauf pour la Direction générale de l'Abitibi-Témiscamingue, et est la seule actuellement offerte aux sous-traitants en ce qui a trait aux meilleures pratiques d'épandage. De plus, la reddition de comptes effectuée par les directions générales territoriales ne permet pas de déterminer la proportion du personnel des sous-traitants qui l'a suivie. Le MTQ rend également disponibles sur son site une autoformation sur la procédure d'étalonnage des régulateurs d'épandage électronique et un document présentant la synthèse des bonnes pratiques d'épandage ; toutefois, cette autoformation est volontaire.

Certification Green Snow Pro

Afin de favoriser une meilleure utilisation des sels de voirie par les sous-traitants, certaines administrations ont mis en place ou appuient des programmes de formation continue et de certification. Par exemple, le programme de certification Green Snow Pro, du New Hampshire, qui s'adresse aux entrepreneurs et aux municipalités, vise l'apprentissage des meilleures pratiques pour l'épandage des sels de voirie. Le maintien de la certification requiert des activités de formation continue.

RECOMMANDATIONS

74 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère des Transports du Québec. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

- 1 S'assurer de mettre en œuvre la démarche qu'il préconise dans la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, notamment :
 - en dressant un état de la situation, particulièrement en ce qui concerne les zones vulnérables ;
 - en orientant et en priorisant les interventions pour réduire les répercussions des sels de voirie sur l'environnement.
- 2 Intégrer dans ses méthodes actuelles les pratiques qui lui permettront d'optimiser les quantités de sels de voirie épandues, et ce, dans les meilleurs délais.
- 3 S'assurer de mettre en œuvre les mesures nécessaires auprès des sous-traitants pour faire évoluer leurs pratiques d'épandage afin de limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement.
- 4 Évaluer l'effet des pratiques d'épandage des sels de voirie mises en œuvre sur le réseau routier, entretenu par lui ou par ses sous-traitants, particulièrement dans les zones vulnérables, pour en limiter les répercussions sur l'environnement et en rendre compte au moment opportun.

COMMENTAIRES DE L'ENTITÉ AUDITÉE

L'entité auditée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère des Transports du Québec

«Le ministère des Transports du Québec accueille le rapport de la commissaire au développement durable et reconnaît qu'il doit améliorer certains aspects de sa gestion des sels de voirie, plus particulièrement l'évaluation des mesures mises en place afin de réduire les impacts sur l'environnement. Également, le Ministère poursuivra, ou accélérera lorsque cela est possible, l'implantation de technologies, dont la préhumidification des sels de voirie.

«Malgré une certaine difficulté à mesurer les résultats, le Ministère demeure proactif et convaincu que ses actions portent leurs fruits. Parmi les avancées significatives des dernières années, mentionnons l'obligation, entre autres, d'utiliser des régulateurs d'épandage électroniques et de les calibrer régulièrement, l'implantation de la télémétrie et l'accès à des outils d'aide à la décision, dont une charte d'épandage, de même qu'un système météoroutier. En plus des 53 stations météoroutières fixes, le Ministère a déployé un réseau de plus de 200 stations météoroutières mobiles embarquées dans les véhicules, toujours dans l'objectif d'optimiser l'utilisation des sels de voirie en épandant la bonne quantité au bon moment. Il importe d'ailleurs de souligner que le Ministère utilise la majorité des meilleures pratiques de l'Association des transports du Canada.

«À l'égard des trois constats formulés dans le rapport de la commissaire, le Ministère tient à apporter les précisions suivantes :

«En ce qui a trait au constat 1, le Ministère tient à souligner que, conformément à la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie, il a élaboré cinq plans de gestion environnementale des sels de voirie au cours des dernières années, lesquels sont revus annuellement. Plus d'une centaine d'actions ont été réalisées dans une volonté de limiter les répercussions des sels de voirie sur l'environnement. Bien que chaque hiver soit différent et qu'il demeure difficile de comparer la consommation de fondants d'une année à l'autre, une baisse de l'utilisation des sels de voirie a été observée au Ministère depuis 2012. Toutefois, la comparaison de la consommation de sels entre les circuits est complexe en raison de l'ensemble des paramètres qui doivent être pris en considération. Par exemple, le Ministère réalise la majorité de ses interventions, soit près de 80 %, sur les circuits les plus stratégiques en matière d'entretien. Ceux-ci sont situés sur le réseau supérieur, ce qui nécessite des interventions d'épandage plus soutenues. Le Ministère reconnaît toutefois qu'il doit continuer à améliorer l'évaluation de la performance des mesures mises en place.

« Quant au constat 2, le Ministère tient à mentionner qu'il intègre graduellement les meilleures pratiques de déneigement et de déglçage reconnues depuis plusieurs années. Son engagement est réel et se poursuivra dans l'avenir. En plus des actions susmentionnées, le Ministère :

- a débuté l'utilisation de la préhumidification depuis plus d'une vingtaine d'années. En date d'aujourd'hui, plus de la moitié des directions générales territoriales l'appliquent et le Ministère prévoit de terminer l'implantation de la technique en 2023 ;
- mènera à terme, au cours de la prochaine année, l'identification des zones vulnérables aux endroits où il est possible de réduire, voire d'éliminer, l'impact des sels de voirie tout en répondant à sa mission, notamment à proximité de ses centres d'entreposage ;
- utilise des lames adaptables, lorsque cela est applicable selon le circuit et le type de véhicule, ce qui permet un déneigement plus efficace ;
- planifie l'identification de sites pour implanter des écoroutes d'hiver sur les 3 600 kilomètres qui répondent potentiellement aux critères à ce sujet ;
- poursuit les essais pour documenter et évaluer la technique d'antigivrage dans les conditions propres au Québec.

« Bien qu'il ait intégré et mis de l'avant plusieurs pratiques reconnues au cours des dernières années, le Ministère convient, tout comme le Vérificateur général du Québec, que des efforts restent à accomplir dans le déploiement de certaines mesures. Le défi réside toutefois dans le fait que certaines pratiques ou certifications reconnues ne sont probantes ou applicables que dans des situations déterminées et ne sont donc pas toujours adaptées aux paramètres météorologiques du Québec, comparativement aux pratiques ou certifications d'autres administrations. Conséquemment, le rythme d'implantation de nouvelles pratiques ou technologies peut s'expliquer par la nécessité de réaliser des essais visant à documenter les bénéfices et les enjeux, et également par le fait qu'il est essentiel de développer des outils d'encadrement.

« Enfin, le Ministère souhaite apporter certaines précisions concernant le constat 3. Pour répondre à sa mission d'offrir un réseau sécuritaire permettant la mobilité des personnes et des biens, il a recours aux services d'entreprises en déneigement qui, elles aussi, doivent répondre aux exigences de résultats. À cet égard, le Ministère peut rendre obligatoires certains équipements, ce qu'il a fait pour la télémétrie et les régulateurs d'épandage électroniques, mais il n'exige pas des résultats en matière de consommation ou d'utilisation de matériaux, puisque cela pourrait aller à l'encontre des objectifs de sécuriser le réseau. Le Ministère poursuivra ses efforts de sensibilisation à l'endroit de ses prestataires de services. D'ailleurs, preuve de son engagement, il rend disponibles, sur le site de la Stratégie, plusieurs outils et capsules de formation portant notamment sur les bonnes pratiques en la matière.

« Pour conclure, le Ministère réaffirme qu'il adhère aux recommandations de la commissaire et les reçoit avec ouverture. Il s'engage également à poursuivre avec détermination ses efforts de déploiement et d'intégration des meilleures pratiques dans ses méthodes actuelles. Misant sur l'apport de technologies nouvelles, le Ministère réaffirme son objectif de diminuer l'impact environnemental des sels de voirie, notamment dans les zones plus vulnérables. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Exemples des meilleures pratiques de gestion des sels de voirie reconnues par l'Association des transports du Canada

Étapes ayant mené à l'adoption de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie

Étapes décrivant l'approche d'amélioration continue présentée dans la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie

Rôles et responsabilités de l'entité

Objectif de l'audit et portée des travaux

Objectif de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du *Rapport du commissaire au développement durable* de juin 2022. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2021-2022*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit de performance. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder notre conclusion 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.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
Déterminer si le MTQ veille à ce que les sels de voirie, utilisés pour assurer la sécurité routière et le maintien de la mobilité des personnes et des biens sur le réseau routier sous sa responsabilité, soient gérés de manière à prévenir et à atténuer leurs répercussions sur l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une information fiable et suffisante concernant la gestion et l'utilisation des sels de voirie est disponible afin que les pratiques en vigueur puissent être ajustées si nécessaire. ■ L'encadrement des pratiques en la matière est clair, suffisant, cohérent et communiqué aux parties prenantes. ■ Les mesures nécessaires sont mises en œuvre pour optimiser les pratiques de gestion et d'utilisation des sels de voirie sur une base continue. ■ La performance des mesures mises en place à l'égard de la gestion et de l'utilisation des sels de voirie est évaluée, elle fait l'objet d'une reddition de comptes et des ajustements sont apportés, au besoin.

Les travaux d'audit de performance 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 (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 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 13 mai 2022.

Les travaux ont porté sur l'optimisation de l'utilisation des sels de voirie par le MTQ pour en limiter les répercussions sur l'environnement. Ils ont porté principalement sur l'épandage des sels de voirie.

Nous avons recueilli l'information nécessaire à notre audit, analysé les données provenant de systèmes d'information concernant les données d'entretien hivernal du MTQ et de ses sous-traitants, ainsi que les documents pertinents qui nous ont été transmis. Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de membres du personnel du MTQ, et nous avons eu des échanges avec certains des sous-traitants. Nous avons aussi comparé les pratiques de gestion des sels de voirie avec les meilleures pratiques reconnues en la matière. Des comparaisons avec d'autres administrations ont aussi été effectuées.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2021 à avril 2022. Ils ont porté essentiellement sur les activités des exercices 2017-2018 à 2021-2022. Toutefois, certaines analyses et lacunes ou certains constats mentionnés dans le rapport font référence à des situations antérieures à cette période.

Nous n'avons pas procédé à un échantillonnage statistique, mais avons plutôt effectué des analyses de données. Les résultats de nos travaux ne peuvent être extrapolés, mais ils donnent des indications sur les éléments que les acteurs doivent prendre en compte.

Exemples des meilleures pratiques de gestion des sels de voirie reconnues par l'Association des transports du Canada

Activité	Exemples des meilleures pratiques de gestion des sels de voirie
Approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> ■ Respect de la capacité volumique du transporteur ■ Recouvrement du chargement avec une toile ■ Livraison par beau temps
Entreposage et manutention	<ul style="list-style-type: none"> ■ Choix des emplacements les moins vulnérables aux sels de voirie ■ Entreposage intérieur des sels de voirie et des mélanges de sels-abrasifs ; manipulations évitant les rejets non contrôlés ■ Gestion du drainage ■ Collecte, traitement et réutilisation des eaux de lavage ■ Formation du personnel ■ Surveillance des installations
Épandage	<ul style="list-style-type: none"> ■ Utilisation des plus récentes techniques concernant l'application des produits de déglacage (ex. : préhumidification des sels de voirie et déglacants liquides) ■ Amélioration de l'équipement d'entretien hivernal (ex. : lames mobiles, charrues remorquées) ■ Systèmes d'information météorologique pour les routes ■ Systèmes d'aide à la décision ■ Camions équipés de régulateurs d'épandage électronique et étalonnage des régulateurs ■ Télémétrie ■ Formation du personnel ■ Monitoring des opérations d'épandage
Élimination de la neige	<ul style="list-style-type: none"> ■ Préservation des zones vulnérables aux sels de voirie ■ Gestion des eaux de fonte et du drainage

Étapes ayant mené à l'adoption de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie

Nous présentons sommairement les étapes qui ont mené à l'adoption de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie.

	Responsables
2004 <i>Code de pratique pour la gestion environnementale des sels de voirie</i>	Gouvernement fédéral
2006 <i>Loi sur le développement durable</i>	Gouvernement du Québec
2006 Amorce de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie	Comité directeur québécois
2007 Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013	Gouvernement du Québec
2008 Stratégie de développement durable 2009-2013	Ministère des Transports du Québec
2008 Premier plan ministériel de gestion environnementale des sels de voirie 2008-2011	Ministère des Transports du Québec
2010 Lancement de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie	Comité directeur québécois

Étapes décrivant l'approche d'amélioration continue présentée dans la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie



1 L'engagement

L'Administration s'engage à élaborer et à mettre en œuvre un plan de gestion environnementale des sels de voirie.

2 La planification

Pour ce faire, le gestionnaire établit d'abord un état de la situation, étape durant laquelle il cible les zones vulnérables. Ensuite, il analyse et évalue ces divers éléments en regard des meilleures pratiques connues. Puis, il pose un diagnostic à partir duquel il fixe les objectifs, les cibles, les actions, les indicateurs de suivi et les responsables à inclure dans le plan d'action.

3 La mise en œuvre

L'Administration met en œuvre les actions jugées prioritaires, une fois le plan de gestion environnementale des sels de voirie établi.

4 Le monitoring et le suivi environnemental

Le monitoring consiste à documenter de façon régulière les pratiques de l'Administration. L'information obtenue permet notamment à l'Administration de suivre le déroulement des actions établies dans le plan de gestion environnementale des sels de voirie et d'y apporter des correctifs, s'il y a lieu.

5 L'évaluation et l'amélioration

Après avoir évalué l'atteinte des objectifs pour l'année en cours, le gestionnaire peut, à mesure que de meilleures pratiques sont connues et que des progrès sont accomplis, décider de revoir le plan de gestion.

Rôles et responsabilités de l'entité

Le MTQ a pour mission d'assurer, sur tout le territoire, la mobilité durable des personnes et des marchandises par des systèmes de transport efficaces et sécuritaires qui contribuent au développement du Québec.

Les responsabilités du MTQ quant à la gestion et à l'utilisation des sels de voirie pour l'entretien hivernal découlent principalement de la *Loi sur le ministère des Transports*, de la *Loi sur la voirie*, de la *Loi sur le développement durable* et de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

Le MTQ a notamment les responsabilités suivantes :

- Élaborer et proposer au gouvernement des politiques relatives aux transports et à la voirie pour le Québec, mettre en œuvre ces politiques, en surveiller l'application et en coordonner l'exécution ;
- Favoriser l'étude et les recherches scientifiques dans le domaine des transports et de la voirie ;
- Veiller à l'application de la *Loi sur la voirie*, entre autres en effectuant les travaux d'entretien des routes dont il est responsable ;
- Prendre en compte, dans le cadre de ses activités, les principes énoncés dans la *Loi sur le développement durable*, notamment la protection de l'environnement ainsi que la prévention et le respect de la capacité de support des écosystèmes, afin de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs.

De plus, le MTQ assume le leadership du comité directeur de la Stratégie québécoise pour une gestion environnementale des sels de voirie. Cette stratégie a été réalisée par le MTQ, en collaboration avec le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, l'Union des municipalités du Québec et la Fédération québécoise des municipalités.

CHAPITRE 5

**Révision de la stratégie gouvernementale
de développement durable**

Vigie

EN BREF

La stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise sur lesquelles repose la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Pour cette raison, je suis préoccupée par l'impact des multiples reports qui ont retardé l'entrée en vigueur des stratégies depuis 2006. En fait, ces reports risquent de nuire tant à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable qu'à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.

Stratégie après stratégie, ces reports laissent l'Administration dans l'attente du cadre de référence dans lequel le gouvernement indiquera la direction qu'il entend prendre pour les prochaines années et les objectifs qu'il veut atteindre, qui est pourtant essentiel pour une mise en œuvre efficace et cohérente du développement durable dans l'appareil gouvernemental.

La situation observée actuellement concernant la révision de la stratégie 2015-2020 n'a rien pour me rassurer. Une fois de plus, il est fort probable que les délais prévus par la loi ne seront pas respectés, puisque compléter le processus de révision pour le 27 octobre 2022 représente un défi, particulièrement dans le contexte où une consultation publique en commission parlementaire doit être tenue. En effet, je suis préoccupée par le court laps de temps qu'il reste pour mener à terme une révision complète et rigoureuse dans le respect de ce délai.

OBSERVATIONS

1

Depuis la sanction de la *Loi sur le développement durable*, le délai de cinq ans prévu pour la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable n'a jamais été respecté. Qui plus est, il est fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne sera pas respecté pour une deuxième fois.

2

La consultation publique en commission parlementaire qui doit permettre à la stratégie de mieux refléter les préoccupations des citoyens en matière de développement durable et, par le fait même, favoriser l'adhésion de la population et de l'Administration n'est pas assurée.

3

Le report à répétition de la prochaine stratégie risque de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Marie-Pier Germain
Édith Lecours

SIGLES

CIDD Comité interministériel
du développement durable

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

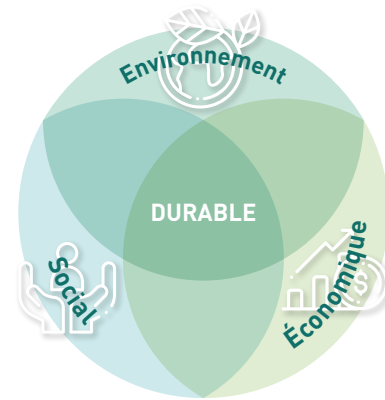
PADD Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	153
Depuis la sanction de la <i>Loi sur le développement durable</i> , le délai de cinq ans prévu pour la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable n'a jamais été respecté. Qui plus est, il est fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne sera pas respecté pour une deuxième fois.....	156
La consultation publique en commission parlementaire qui doit permettre à la stratégie de mieux refléter les préoccupations des citoyens en matière de développement durable et, par le fait même, favoriser l'adhésion de la population et de l'Administration n'est pas assurée.....	160
Le report à répétition de la prochaine stratégie risque de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.....	162
Renseignements additionnels.....	165

MISE EN CONTEXTE

1 Le développement durable s'appuie sur une vision à long terme puisqu'il vise à répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. 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 la mise en place de la fonction de commissaire au développement durable.

Administration

Elle comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor du Québec, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

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. En effet, la stratégie est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les objectifs qu'il veut atteindre. La loi stipule que certains éléments doivent être exposés dans la stratégie (figure 1).

FIGURE 1 Éléments exposés dans la stratégie selon la *Loi sur le développement durable*



4 La loi prévoit que le gouvernement doit réviser périodiquement la stratégie. Cette révision générale doit être effectuée tous les cinq ans. Il pourrait cependant arriver que ce délai soit insuffisant. Ainsi, la loi a prévu une possibilité pour le gouvernement de reporter l'exercice de révision pour une période maximale de deux ans. La figure 2 présente les principales étapes du processus de révision de la stratégie.

FIGURE 2 Principales étapes du processus de révision de la stratégie

Présentation d'un état de la situation du développement durable
au Québec à partir des indicateurs de développement durable

Consultation de la population par des moyens appropriés visant
à l'amener à participer à la révision de la stratégie

Consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire

Adoption du projet de stratégie par le gouvernement et dépôt
par le premier ministre devant l'Assemblée nationale

Élaboration de nouveaux plans d'action de développement durable
des ministères et des organismes en lien avec la stratégie révisée

5 Le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) est responsable de coordonner les travaux de révision et de recommander l'adoption de la nouvelle stratégie par le gouvernement.

Pourquoi avons-nous fait cette vigie ?

6 Étant donné l'importance capitale de la stratégie gouvernementale de développement durable, nous accordons un intérêt particulier à sa révision. D'ailleurs, nous avons déjà publié trois rapports de vigie concernant la révision de la stratégie, dans lesquels nous avons traité notamment des activités du Comité interministériel du développement durable et du Comité directeur du développement durable, de l'élaboration du rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie ainsi que de l'échéancier serré pour compléter le processus de révision.

7 Au vu des observations relevées dans ces rapports et des reports additionnels de l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie, nous trouvons important de commenter à nouveau cet exercice de révision dans le présent rapport.

8 D'ailleurs, le Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général du Québec prévoit que la 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.

Rapports sur la révision de la stratégie

Jusqu'à présent, nous avons publié trois rapports de vigie sur la révision de la stratégie :

- un en novembre 2019 ;
- un autre en juin 2020 ;
- un troisième en novembre 2020.

Quelle est la portée de nos travaux ?

9 Ce quatrième rapport de vigie expose nos observations, au regard des obligations prévues dans la loi, sur le processus de révision de la stratégie, et plus particulièrement :

- le respect de l'échéancier pour la révision ;
- la tenue d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire ;
- l'élaboration des plans d'action de développement durable (PADD).

Depuis la sanction de la *Loi sur le développement durable*, le délai de cinq ans prévu pour la révision de la stratégie gouvernementale de développement durable n'a jamais été respecté. Qui plus est, il est fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne sera pas respecté pour une deuxième fois.

Qu'avons-nous observé ?

10 Alors que le délai maximal prévu dans la loi n'a pas été respecté pour l'entrée en vigueur de la deuxième stratégie, cette situation risque de se reproduire pour la troisième, puisque compléter le processus de révision de la stratégie pour le 27 octobre 2022 représente un défi. En effet, nous sommes préoccupés par le court laps de temps qu'il reste pour mener à terme une révision complète et rigoureuse dans le respect de ce délai, comme nous le soulignons dans la deuxième observation.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

11 La loi prévoit que le gouvernement doit faire une révision générale de la stratégie tous les cinq ans. Cette obligation légale est importante pour assurer la progression des mesures à déployer et inciter l'Administration à accélérer l'intégration du développement durable dans ses pratiques de gestion. Dans un contexte où la période de cinq ans prévue s'avérerait insuffisante pour que le gouvernement mène à bien la révision de la stratégie, la loi a prévu la possibilité de reporter cet exercice pour une période maximale de deux ans.

Ce qui appuie notre observation

12 En avril 2022, le gouvernement a annoncé un deuxième report de l'échéance pour finaliser la révision de la stratégie 2015-2020.

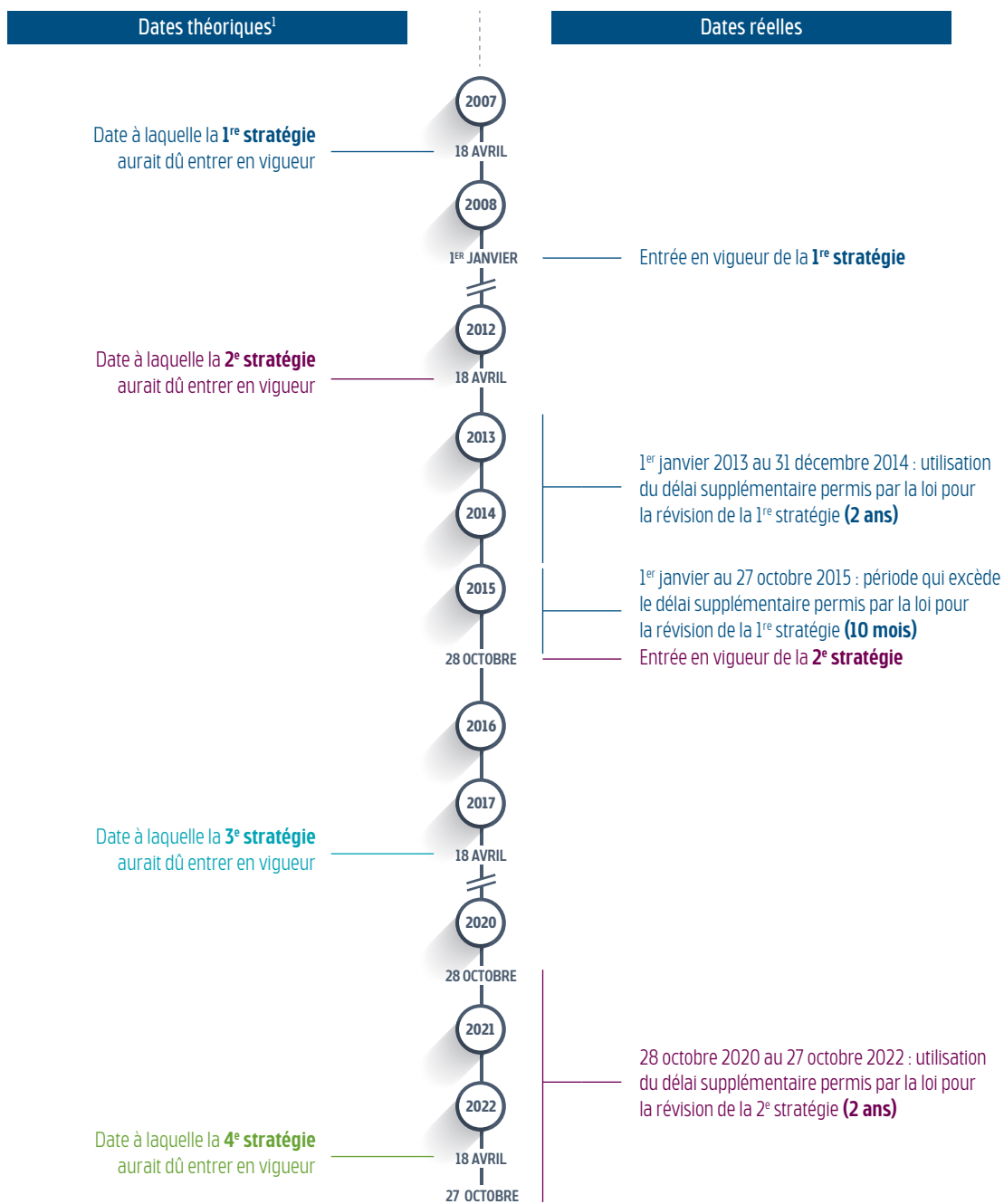
Reports de la révision de la stratégie

Selon la planification initiale du MELCC, la révision de la stratégie devait **être achevée en décembre 2020**. Cependant, le gouvernement a publié deux décrets pour la prolonger.

- En avril 2021, l'échéance pour la révision a été **reportée au 31 mars 2022**.
- En avril 2022, l'échéance pour la révision a été **reportée au 27 octobre 2022**, qui correspond à la date butoir pour respecter le délai maximal prévu par la loi.

13 Depuis la sanction de la loi en 2006, plusieurs reports ont retardé l'entrée en vigueur des stratégies (figure 3). En fait, si les révisions avaient été complétées tous les cinq ans comme il est prévu dans la loi, la troisième stratégie serait entrée en vigueur en avril 2017 et la quatrième, en avril 2022. Or, la révision de la deuxième stratégie n'est toujours pas terminée.

FIGURE 3 Dates théoriques et réelles de l'entrée en vigueur des stratégies depuis la sanction de la loi en 2006



1. Les dates théoriques sont les dates auxquelles les stratégies auraient été adoptées et seraient entrées en vigueur si le gouvernement n'avait pas utilisé le délai supplémentaire de deux ans permis par la loi pour la révision de la stratégie.

14 Selon la planification initiale du processus de révision du MELCC, une période de cinq mois à partir de la commission parlementaire était prévue avant que la stratégie entre en vigueur. Le détail de la planification du MELCC – incluant la planification initiale, puis ses mises à jour – en ce qui concerne la révision de la stratégie est présenté dans la section Renseignements additionnels. Lors de la révision précédente, nous avons participé à la commission parlementaire, en février 2015. La stratégie était entrée en vigueur environ huit mois plus tard, soit en octobre 2015.

15 Dans notre rapport de vigie publié en novembre 2019, nous avons rappelé que la révision de la stratégie 2008-2013 avait subi des retards à différentes étapes, notamment en ce qui concerne le dépôt du projet de stratégie à l'Assemblée nationale en vue de la commission parlementaire, ainsi que la tenue de cette dernière. Au final, l'entrée en vigueur de la stratégie 2015-2020 avait accusé un retard important, au-delà des deux années supplémentaires permises par la loi.

16 Force est de constater que cette situation risque de se reproduire pour l'actuelle révision de la stratégie. En effet, le MELCC aurait déposé en février 2022 un projet de stratégie dans le système informatique de gestion des dossiers décisionnels destinés au Conseil des ministres, et ce, afin que ce dernier l'approuve et que la commission parlementaire puisse être tenue.

17 Au moment de nos travaux, il reste moins de six mois pour mener à bien la révision de la stratégie en respectant l'échéance du 27 octobre 2022, alors que :

- le projet de stratégie n'est toujours pas approuvé en vue de la tenue de la consultation publique en commission parlementaire ;
- la date de la commission parlementaire n'est pas confirmée ;
- des élections sont prévues le 3 octobre 2022.

Stratégie 2015-2020 : non-respect du délai légal pour son entrée en vigueur

L'entrée en vigueur a eu lieu en octobre 2015, alors que le délai maximal selon la loi était janvier 2015. Il s'agit donc d'un **retard d'environ 10 mois, en plus des 2 années supplémentaires permises par la loi.**

OBSERVATION 2

La consultation publique en commission parlementaire qui doit permettre à la stratégie de mieux refléter les préoccupations des citoyens en matière de développement durable et, par le fait même, favoriser l'adhésion de la population et de l'Administration n'est pas assurée.

Qu'avons-nous observé ?

18 La consultation publique en commission parlementaire risque d'être expéditive, étant donné que le processus de révision doit être complété d'ici le 27 octobre 2022. Il y a donc un risque que la stratégie ne reflète pas l'éventail des enjeux de développement durable au Québec et que, par le fait même, l'adhésion de la population et de l'Administration ne soit pas favorisée.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

19 La loi indique que la stratégie doit refléter l'éventail des conditions de vie, des milieux et des préoccupations des citoyens au Québec, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte.

20 Pour y arriver, le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer aux révisions de la stratégie, et ce, en vue de favoriser les discussions, d'en enrichir le contenu et d'assurer la notoriété de la stratégie. De plus, les révisions de celle-ci doivent faire l'objet d'une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire.

21 En outre, les consultations publiques sont essentielles à l'adhésion autant de la population que de l'Administration pour favoriser la mise en œuvre de la stratégie.

Ce qui appuie notre observation

22 Une consultation publique en ligne a été réalisée en octobre 2020 dans le but de valider les thèmes et les grandes orientations de la prochaine stratégie de développement durable, et de recueillir des propositions. Selon la planification initiale du MELCC, cette consultation devait être réalisée au même moment que la tenue d'une consultation publique en commission parlementaire. Or, cette dernière n'a toujours pas eu lieu.

23 Puisqu'environ deux années se seront écoulées entre les deux étapes de consultation publique, il serait pertinent que la population puisse déposer des mémoires à la commission afin de permettre aux citoyens de s'exprimer lors de l'étude du projet de stratégie.

24 Le *Guide pour la planification d'une démarche de participation publique* publié par le gouvernement du Québec en janvier 2020 présente les phases de planification d'une démarche de consultation publique afin d'en assurer la mise en œuvre efficace et inclusive. Ce guide s'appuie sur de bonnes pratiques, dont celle de prévoir une durée raisonnable pour la démarche afin de permettre aux participants de se préparer, et ainsi, d'assurer une large mobilisation.

25 De plus, comme nous l'avons dit précédemment, selon la planification initiale du processus de révision du MELCC, une période de cinq mois à partir de la commission parlementaire était prévue avant l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie, et ce, pour tenir compte des commentaires reçus lors de la commission, apporter des modifications au projet de stratégie et compléter le processus d'approbation auprès du Conseil des ministres.

26 Nous doutons donc qu'une consultation publique en commission parlementaire puisse être réalisée dans le respect de l'échéance maximale prévue par la loi pour la révision de la stratégie, soit le 27 octobre 2022. Rappelons qu'au moment de nos travaux, le projet de stratégie n'est toujours pas approuvé en vue de la commission, la date de la tenue de la commission n'est pas confirmée et des élections sont prévues le 3 octobre 2022.

OBSERVATION 3

Le report à répétition de la prochaine stratégie risque de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable au sein de l'Administration.

Qu'avons-nous observé ?

27 En plus de l'entrée en vigueur retardée de la stratégie 2015-2020, les reports de celle qui est en cours de révision ne démontrent pas l'engagement gouvernemental dans la démarche de développement durable et n'incitent pas l'Administration à accélérer l'intégration du développement durable dans ses pratiques de gestion. En effet, si la révision de la stratégie avait été achevée pour décembre 2020, comme prévu initialement, les nouveaux PADD des entités participant à cette démarche, tant celles assujetties à la loi que celles qui y prennent part de façon volontaire, seraient en vigueur depuis plus d'un an déjà.

Pourquoi cette observation est-elle importante ?

28 La stratégie démontre l'engagement du plus haut niveau de l'État dans la démarche gouvernementale de développement durable, ce qui contribue à la crédibilité de cette démarche, incitant ainsi l'Administration à y participer et à intégrer davantage le développement durable dans ses pratiques de gestion. En fait, la stratégie est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les objectifs qu'il veut atteindre, ce qui est essentiel pour une mise en œuvre efficace et cohérente du développement durable au sein de l'Administration.

29 Les ministères et organismes assujettis à la loi ont un rôle central dans cette démarche gouvernementale. En effet, chacune de ces entités doit 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. Les entités non assujetties peuvent produire volontairement un PADD afin de contribuer à la démarche du Québec en matière de développement durable.

Ce qui appuie notre observation

30 La prolongation de la stratégie 2015-2020 a eu pour conséquence de reporter également l'élaboration des prochains PADD des entités. Dès 2019, nous avons souligné que l'utilisation de la période de prolongation pour réviser la stratégie pouvait entraîner un certain attentisme dans la démarche des ministères et organismes assujettis à la loi. Ce risque a été réitéré dans nos deux rapports de vigie subséquents.

31 Durant la période de révision, à partir des directives qui leur ont été transmises, les entités ont mis à jour annuellement leur PADD élaboré à la suite de l'entrée en vigueur de la stratégie en 2015. Or, ces directives ne s'inscrivent pas dans une vision gouvernementale reflétant l'éventail des enjeux actuels et s'orientant vers des objectifs à long terme.

32 Qui plus est, dans notre rapport de vigie publié en juin 2020, nous observions que, selon les résultats des évaluations menées par le MELCC sur la qualité des PADD et la progression de leur mise en œuvre, des efforts importants devraient 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 2015-2020. Ainsi, le report de l'entrée en vigueur de la prochaine stratégie risque de reporter également une recherche plus ambitieuse de développement durable par les entités.

Plan 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 comprendre les cibles que le ministère ou l'organisme se fixe et les indicateurs qu'il se donne pour suivre les résultats de ses actions. 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.

Risque d'attentisme

Il s'agit du risque que :

- des **entités** ayant déjà atteint les objectifs qu'elles se sont fixés **attendent la nouvelle stratégie** avant de s'en fixer de nouveaux, compte tenu des efforts requis pour ce faire ;
- des entités n'ayant pas inscrit à leur PADD d'actions en vue de répondre à certaines exigences de la stratégie actuelle **ne voient pas l'intérêt de remédier à cette situation avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle stratégie**.



RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Planification initiale de la révision
de la stratégie 2015-2020, et ses mises à jour

Planification initiale de la révision de la stratégie 2015-2020, et ses mises à jour

	Planification initiale¹	Première mise à jour²	Deuxième mise à jour³	Troisième mise à jour⁴	Réel
Consultations ciblées avec des représentants de la société civile	De la mi-mars à la mi-avril 2020	De la fin février 2020 au début avril 2021	De février 2020 à juin 2021	Étape déjà réalisée	De février à novembre 2020
Consultation publique en ligne	De juin à la mi-septembre 2020	De septembre à la fin octobre 2020	Étape déjà réalisée	Étape déjà réalisée	Du 5 au 25 octobre 2020
Approbations ministérielles (MELCC) et signature des documents	Non disponible	Mai 2021	Août et septembre 2021	3 décembre 2021	Février 2022
Approbation par le Conseil des ministres	Non disponible	Juin 2021	Octobre 2021	12 janvier 2022	Étape non réalisée
Tenue d'une commission parlementaire	D'août à la fin septembre 2020	De la mi-août à la fin septembre 2021	Octobre et novembre 2021 ⁶	Février et mars 2022	Étape non réalisée
Dépôt par le premier ministre de la stratégie gouvernementale de développement durable 2022-2027 à l'Assemblée nationale	Novembre 2020	Décembre 2021	Mars 2022	Mi-mai 2022	Étape non réalisée
Entrée en vigueur de la troisième stratégie gouvernementale de développement durable	Janvier 2021	Janvier 2022	1 ^{er} avril 2022	Mai 2022 ⁷	Étape non réalisée
Adoption des nouveaux PADD ⁵	31 mars 2021	31 mars 2022	30 juin 2022	30 juin 2022 ⁷	Étape non réalisée

1. Cette planification a été présentée à la rencontre du Comité interministériel du développement durable (CIDD) du 13 mars 2020.

2. Cette planification a été présentée à la rencontre du CIDD du 6 juillet 2020.

3. Cette planification a été présentée à la rencontre du CIDD du 14 mai 2021.

4. Cette planification a été mise à jour le 18 novembre 2021.

5. Il s'agit de la date limite d'adoption.

6. À la rencontre du CIDD du 25 août 2021, la tenue de la commission parlementaire a été repoussée à l'hiver 2022.

7. Le 20 avril 2022, le gouvernement a publié le décret daté du 30 mars 2022 et reportant au 28 octobre 2022 l'entrée en vigueur de la troisième stratégie, ainsi qu'au 1^{er} avril 2023 l'adoption des PADD qui y seront liés.

