



COMMISSAIRE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE

RAPPORT

Rapport du Vérificateur général
du Québec à l'Assemblée nationale
pour l'année 2022-2023

Avril 2023

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

Suivez-nous sur les médias sociaux



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 – 2023

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-550-94414-0 (version imprimée)

ISBN 978-2-550-94415-7 (version PDF)



Québec, avril 2023

Madame Nathalie Roy
Présidente de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.27
Québec (Québec) G1A 1A3

Madame la Présidente,

Conformément à la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai le privilège de vous transmettre le *Rapport de la commissaire au développement durable* d'avril 2023. Ce dernier fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, 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 Adaptation aux changements climatiques : risques liés à l'érosion et à la submersion côtières..... <i>Audit de performance</i>	16
Chapitre 3 Conservation des milieux humides et hydriques	66
Chapitre 4 Indice de performance en matière de développement durable – Application de la <i>Loi sur le développement durable : 2022</i> <i>Audit de performance</i>	112
Annexe Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 (projet), mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement en février 2023	

INTRODUCTION

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

- de ses constats et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- de tout sujet 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.

Administration

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

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

Introduction	5
Consultations sur le projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028	6
Des enjeux incontournables pour le développement durable	8
Mes observations sur certains sujets abordés dans un rapport d'audit de performance du Vérificateur général	12
Suivi des recommandations	13
Contenu du présent tome	14

INTRODUCTION

- 1 Le présent chapitre expose d'abord mon point de vue sur certains aspects du projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 abordés dans le mémoire que nous avons présenté aux membres de la Commission des transports et de l'environnement.
- 2 Ensuite, je traite des interdépendances entre les enjeux de changements climatiques et de perte de biodiversité.
- 3 Puis, je fais part de mes observations sur certains sujets abordés dans un rapport d'audit de performance du Vérificateur général au cours de la dernière année et je présente de manière succincte les résultats de notre suivi annuel de l'application des recommandations que nous avons formulées depuis 2018.
- 4 Pour conclure ce chapitre, un aperçu des trois rapports d'audit de performance découlant des travaux menés au cours de l'année 2022-2023 est présenté. Deux de ces rapports visent à répondre à mes responsabilités annuelles en ce qui a trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* et au Fonds d'électrification et de changements climatiques.

CONSULTATIONS SUR LE PROJET DE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE 2023-2028

5 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*. Elle indique la direction que le gouvernement entend prendre pendant cinq ans. Étant donné l'importance capitale de cette stratégie, nous avons publié quatre rapports de vigie concernant la révision de la stratégie, l'un en novembre 2019, deux en 2020 (juin et novembre) et un en juin 2022.

6 Le 9 décembre 2022, le ministre a déposé à l'Assemblée nationale, en vue de consultations, le projet de la troisième stratégie, qui vise la période 2023-2028. Les auditions particulières sur le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 se sont tenues les 31 janvier, 1^{er}, 2 et 7 février 2023 devant la Commission des transports et de l'environnement.

7 C'est ainsi que, le 1^{er} février, j'ai fait part de mes commentaires à l'égard de ce projet de stratégie aux membres de la commission, tout comme mes prédécesseurs l'ont fait pour les précédents projets de stratégie en 2007 et en 2015. De plus, j'ai déposé un mémoire contenant huit observations sur des aspects qui, à mon avis, méritent une attention particulière. Quelques-unes sont présentées sommairement dans les paragraphes qui suivent. Pour plus d'information, le mémoire est annexé au présent rapport.

8 Dans un premier temps, j'ai tenu à réitérer notre inquiétude quant au projet de stratégie, puisqu'il ne prévoit toujours pas de structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organisme proche du pouvoir et en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile (Observation 1). En effet, des lacunes que nous avons observées dans le passé concernant le fonctionnement des comités interministériels et l'engagement des hauts dirigeants membres de ces comités persistent encore aujourd'hui. Pourtant, l'implication des hauts dirigeants dans la coordination de l'action gouvernementale de développement durable est essentielle pour assurer une mise en œuvre efficace et cohérente de la stratégie.

9 Je salue par ailleurs le fait que pour la première fois le projet de stratégie fasse le lien entre ses objectifs et les objectifs de développement durable de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Toutefois, il est regrettable qu'il ne soit pas précisé de quelle manière les objectifs de la stratégie contribueront à l'atteinte de ceux de l'ONU (Observation 7).

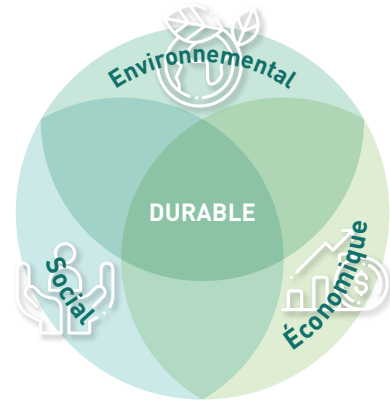
Ce que contient notre mémoire

Pour chacune des huit observations, le mémoire présente :

- ce que la loi et les bonnes pratiques disent ;
- ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie ;
- ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015 ;
- nos commentaires au regard du projet de stratégie 2023-2028.

10 Il est de plus étonnant que les objectifs du projet de stratégie soient liés aux objectifs de l'ONU, mais qu'ils ne soient pas liés aux 16 principes de développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable* (Observation 7). Cela aurait permis d'orienter les ministères et organismes quant à la prise en compte des 16 principes dans leurs interventions tout en les informant sur les exigences de la loi.

11 Je note finalement que le projet de stratégie ne nous renseigne pas adéquatement sur la voie qu'entend suivre le gouvernement pour faire face aux enjeux sociaux tels que la pauvreté, l'éducation et même la santé (Observation 6). Le projet met davantage l'accent sur la transition vers une économie verte et sur la transition climatique, notamment par le biais du Plan pour une économie verte 2030. Il veut ainsi prendre en compte l'intensification des enjeux de changements climatiques et de perte de biodiversité. Bien que ces enjeux soient incontournables pour atteindre les objectifs de développement durable, il est essentiel de prendre en compte l'ensemble des dimensions. Comme la loi en fait état, le développement durable est au cœur d'une prise en compte du caractère indissociable des dimensions environnementale, sociale et économique.



DES ENJEUX INCONTOURNABLES POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE

12 Les changements climatiques et la perte de biodiversité sont des enjeux mondiaux auxquels il faut faire face, et qui sont déterminants pour atteindre les objectifs de développement durable. D'ailleurs, le projet de stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 tient compte du contexte lié à ces enjeux. De plus, le Plan stratégique 2023-2027 du Vérificateur général du Québec prévoit que je réaliserai chaque année des mandats portant sur les changements climatiques et/ou la biodiversité.

13 À l'automne 2022, à quelques semaines d'intervalle, deux grandes Conférences des Parties (COP) des Nations Unies ont eu lieu, soit la COP27 sur le climat et la COP15 sur la biodiversité. Au cours de ces conférences, les représentants des pays signataires ont discuté des actions pouvant atténuer les changements climatiques et mettre fin à la perte de biodiversité, dans le but d'atteindre les objectifs des conventions de l'ONU sur le climat et sur la biodiversité.

14 Ces conférences sont d'ailleurs issues de certaines initiatives mondiales pour le climat et la biodiversité prises depuis 1988, qui démontrent l'importance de ces enjeux pour tous les pays signataires des conventions de l'ONU sur ces sujets. La figure 1 présente un historique de certaines de ces initiatives.

Biodiversité

Il s'agit de l'ensemble des espèces et des écosystèmes (forêts, milieux humides et hydriques, etc.) de la Terre, ainsi que des processus écologiques dont ils font partie. La biodiversité forme la biosphère, cet enchevêtrement d'organismes vivants qui rend possible l'existence des êtres humains sur la Terre.

Conférences des Parties (COP)

Il s'agit de conférences réunissant les pays signataires des conventions de l'ONU sur le climat et sur la biodiversité. Ces rencontres permettent entre autres de déterminer des objectifs pour lutter contre les changements climatiques et mettre un terme à la perte de biodiversité, et d'évaluer les progrès accomplis pour atteindre ces objectifs.

FIGURE 1 Historique d'initiatives mondiales pour le climat, la biodiversité et le développement durable

- 1988** **Création du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)**
- Organisme des Nations Unies qui fournit une vision scientifique en matière de changements climatiques et leurs impacts potentiels
- 1992** **Adoption de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC)**
- Entente signée par 197 pays, qui vise à prévenir les activités humaines « dangereuses » pour le système climatique
- Adoption de la Convention sur la diversité biologique (CDB)**
- Entente signée par 196 pays, qui vise la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'exploitation de ses ressources
- 2012** **Création de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES)**
- Organisme indépendant créé pour renforcer l'interface science-politiques pour la biodiversité et les services écosystémiques, en vue de la conservation et de l'utilisation durable de la biodiversité, du bien-être humain à long terme et du développement durable
- 2015** **Adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030**
- Programme de l'ONU constitué de 17 objectifs de développement durable, qui agit pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et faire en sorte que les humains vivent dans la paix et la prospérité, et qui définit des cibles à atteindre d'ici 2030
- Conclusion de l'Accord de Paris**
- Entente adoptée par les pays signataires de la CCNUCC lors de la COP21, qui vise à renforcer la réponse mondiale aux changements climatiques en limitant le réchauffement planétaire à 1,5 °C par rapport aux niveaux préindustriels et en établissant des cibles d'atténuation pour 2025 ou 2030
- 2019** **Proclamation de la Décennie des Nations Unies pour la restauration des écosystèmes**
- Décennie 2021-2030 consacrée à mettre fin à la dégradation des écosystèmes et à les restaurer afin d'atteindre les objectifs mondiaux de développement durable, de changements climatiques et de biodiversité
- 2022** **Adoption du Cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal**
- Entente adoptée par les pays signataires de la CDB lors de la COP15, qui vise à protéger 30 % des terres et des océans de la planète d'ici 2030

La nécessité d'une approche globale pour lutter contre ces enjeux

15 Les scientifiques et les décideurs reconnaissent l'interdépendance entre la perte de biodiversité et les changements climatiques, mais en pratique ces enjeux sont plutôt pris en compte indépendamment l'un de l'autre. Chaque enjeu est encadré par sa propre convention internationale, à laquelle est associé un groupe d'experts qui évalue les connaissances disponibles : le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) et la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES).

16 Pour la première fois en 2020-2021, le GIEC et l'IPBES ont mené des travaux conjoints. Leurs travaux ont mis en lumière la nécessité d'une approche globale des actions pour lutter contre les changements climatiques et la perte de biodiversité.

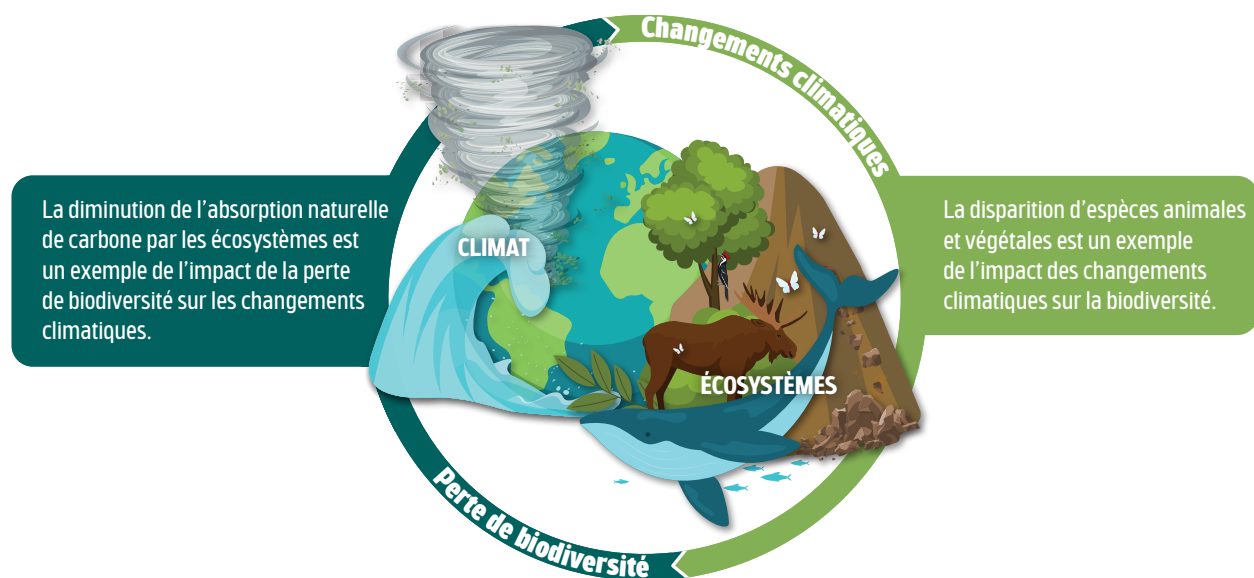
17 À la base, certains facteurs contribuent directement aux changements climatiques, par exemple les émissions de gaz à effet de serre, alors que d'autres, comme les espèces exotiques envahissantes, ont un effet direct sur la biodiversité. Cependant, certains facteurs, comme la pollution, peuvent avoir un effet direct à la fois sur les changements climatiques et sur la perte de biodiversité.

18 Il y a également des facteurs qui contribuent indirectement à la fois aux changements climatiques et à la perte de biodiversité, par exemple l'augmentation de la population et de la consommation par habitant, ou encore la hausse de l'utilisation ou de la consommation de l'énergie.

19 Tous ces facteurs, qu'ils aient un effet direct ou indirect sur les changements climatiques ou la perte de biodiversité, ont aussi des conséquences sur les services que les écosystèmes rendent aux populations (ex. : apport en eau potable, pollinisation des cultures).

20 Par ailleurs, les changements climatiques sont l'un des principaux facteurs de la perte de biodiversité, et la perte de biodiversité contribue aux changements climatiques. Par exemple, les écosystèmes séquestrent annuellement un pourcentage important du carbone émis, exerçant ainsi une influence non négligeable sur l'atténuation des changements climatiques et l'adaptation à ces changements. Cependant, lorsqu'ils se dégradent, ils risquent de ne plus jouer adéquatement ce rôle. L'interdépendance entre les changements climatiques et la perte de biodiversité est illustrée à la figure 2.

FIGURE 2 Interdépendance entre les changements climatiques et la perte de biodiversité



- 21 Cette interdépendance fait en sorte que les initiatives pour faire face aux changements climatiques peuvent être bénéfiques à la biodiversité, tout comme les initiatives pour faire face à la perte de biodiversité peuvent l'être pour atténuer les impacts des changements climatiques.
- 22 D'ailleurs, plusieurs experts mentionnent qu'il existe un réel danger à vouloir résoudre ces deux enjeux séparément. Le risque est d'aboutir à des solutions inefficaces et même nuisibles, qui aggravent l'un ou l'autre des enjeux.
- 23 De plus, les effets sur les êtres humains sont à considérer lors de l'élaboration des solutions pour contrer les changements climatiques et la perte de biodiversité. Par exemple, la plantation d'arbres en milieu urbain peut à la fois protéger la biodiversité et rendre les écosystèmes plus résistants aux changements climatiques, tout en protégeant les communautés en luttant contre les îlots de chaleur.
- 24 En somme, pour le Québec comme pour ailleurs dans le monde, il est plus que souhaitable d'adopter une approche globale et cohérente pour prendre en charge adéquatement les changements climatiques et la perte de biodiversité.

MES OBSERVATIONS SUR CERTAINS SUJETS ABORDÉS DANS UN RAPPORT D'AUDIT DE PERFORMANCE DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

25 Le Vérificateur général vise à intégrer davantage les principes de développement durable dans la réalisation de ses audits de performance. Pour répondre à cet objectif, mes observations mettent en évidence les enjeux de développement durable associés aux travaux d'audit menés dans divers secteurs d'activité gouvernementale afin d'y apporter une réflexion complémentaire.

26 C'est dans ce contexte qu'en 2022-2023, j'ai présenté mes observations en complément du rapport d'audit de performance du Vérificateur général sur l'enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19, publié en décembre 2022. J'y ai montré les retombées positives à long terme de la réussite éducative et de l'équité en éducation dont bénéficient les élèves et la société dans son ensemble. Au terme de ces observations, j'ai formulé deux questions qui devraient, à mon avis, retenir l'attention des décideurs :

- Comment peut-on s'assurer que les mesures mises en place pour pallier les retards d'apprentissage accumulés durant la pandémie et favoriser le bien-être des élèves vulnérables sont suffisantes et assez efficaces pour leur permettre de compléter avec succès leur parcours scolaire ?
- Comment peut-on limiter les conséquences sur la société de l'accroissement des inégalités en éducation lié au contexte de la pandémie et de l'enseignement à distance ?

SUIVI DES RECOMMANDATIONS

27 En décembre 2022, le Vérificateur général et la commissaire au développement durable ont déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Suivi des recommandations 2021-2022*. Nous y mentionnons 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.

28 Voici ce qui ressort du suivi des recommandations de la commissaire au développement durable :

- l'analyse de quatre plans d'action produits par des ministères ou organismes pour donner suite à des rapports d'audit de performance publiés en mai 2021 a montré qu'un seul plan ne respectait pas les exigences établies, soit celui lié au rapport intitulé *Neiges usées : répercussions sur l'environnement*;
- le suivi de l'application de 70 recommandations publiées dans 8 rapports d'audit de performance publiés de juin 2016 à juin 2020 a permis de constater que 84 % d'entre elles étaient appliquées ou avaient donné lieu à des progrès satisfaisants ;
- le suivi d'une recommandation de la Commission de l'administration publique en lien avec les travaux d'audit du précédent commissaire au développement durable a permis de constater que la recommandation était appliquée.

CONTENU DU PRÉSENT TOME

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

30 Le **chapitre 2** présente un audit de performance sur l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques. Certaines interventions d'adaptation aux risques liés à ces aléas sont en partie financées par le Fonds d'électrification et de changements climatiques. Nos travaux démontrent que la gestion des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières effectuée par les principaux acteurs, soit le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministère de la Sécurité publique (MSP) et le ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD), présente des lacunes et n'est pas efficace. Il n'y a pas de gestion intégrée des risques à l'échelle gouvernementale, ce qui ne permet pas d'avoir une vision globale et une coordination efficace de ces interventions. En fait, les trois ministères travaillent majoritairement de façon sectorielle et ne couvrent pas certains risques importants. Par ailleurs, des connaissances importantes sur l'érosion et la submersion côtières et leurs effets sont manquantes ou peu diffusées pour appuyer la gestion de ces risques. Enfin, peu de municipalités bénéficient de l'encadrement et du soutien nécessaires du MSP et du MELCCFP pour la réalisation de projets d'adaptation et la prise en charge efficace des risques.

31 Le **chapitre 3** porte sur la conservation des milieux humides et hydriques. Ces milieux, qui ont subi des pertes importantes au cours des dernières décennies, jouent un rôle crucial dans le maintien de la vie sur terre. En juin 2017, le Québec a adopté la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*. Afin de freiner la perte de ces milieux, et même d'obtenir des gains en la matière, l'objectif d'aucune perte nette a été placé au cœur de cette loi. Nous avons toutefois relevé plusieurs lacunes qui mettent à risque l'atteinte de cet objectif. En fait, le MELCCFP n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer leur protection et leur utilisation durable ; il n'a pas l'assurance que les mesures pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques sont appliquées ; et il ne gère pas les programmes de restauration et de création de ces milieux de manière à compenser efficacement les pertes subies.

32 Au **chapitre 4**, nous présentons un audit portant sur l'Indice de performance en matière de développement durable élaboré par le MELCCFP. Cet indice vise à évaluer si les ministères et organismes ont adopté des plans d'action de développement durable de qualité et ont atteint leurs cibles. Les résultats de cette évaluation doivent permettre aux citoyens et aux parlementaires de constater, en un coup d'œil, la performance des ministères et organismes dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable. Or, nous avons observé que des améliorations sont nécessaires pour permettre au MELCCFP d'évaluer adéquatement cette performance et d'en rendre compte aux citoyens et aux parlementaires. Entre autres, la méthode d'évaluation de la qualité des plans d'action de développement durable présente plusieurs lacunes et celle de l'atteinte des cibles n'est pas optimale. De plus, le MELCCFP n'a pas suffisamment encadré son processus pour assurer une évaluation juste et équitable et il manque de clarté dans la présentation des résultats sur le site gouvernemental.

CHAPITRE 2

Adaptation aux changements climatiques : risques liés à l'érosion et à la submersion côtières

Audit de performance

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

Ministère de la Sécurité publique

Ministère des Transports et de la Mobilité durable

EN BREF

Les effets des changements climatiques constituent les principales causes de l'accroissement déjà observé et prévu de la fréquence et de l'intensité de l'érosion et de la submersion côtières dans la région maritime située à l'est de Québec. Ces aléas soulèvent des risques pour la santé et la sécurité des personnes, pour la durabilité et l'intégrité des infrastructures de même que pour les écosystèmes côtiers. Afin d'atténuer ces risques, il importe de renforcer la résilience des communautés et des infrastructures publiques, et de conserver les écosystèmes côtiers d'intérêt pour leur rôle de protection contre ces aléas.

Pour la période 2021-2027, les plans de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030 incluent des actions en matière d'adaptation aux risques liés à ces aléas. Près de 80 millions de dollars leur sont attribués (42 millions provenant du Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) et 36 millions provenant d'autres sources). De plus, en mars 2023, 56,9 millions supplémentaires provenant du FECC leur ont été alloués.

Nos travaux démontrent que la gestion des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières effectuée par les principaux acteurs, soit le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le ministère de la Sécurité publique (MSP) et le ministère des Transports et de la Mobilité durable, présente des lacunes et n'est pas efficace. Les principales lacunes sont les suivantes :

- Il n'existe pas de gestion intégrée de l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières, qui cherche à inclure les intérêts, les ressources et les contraintes des principaux acteurs.
- Les trois ministères travaillent majoritairement de façon sectorielle et la gestion de leurs interventions d'adaptation ne considère pas l'ensemble des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.
- Des connaissances importantes sur l'érosion et la submersion côtières et sur leurs effets sont manquantes. Les trois ministères ont investi des fonds publics pour acquérir des connaissances sur ces aléas ainsi que sur les milieux côtiers, mais ils n'ont pas veillé à ce que cette information soit pleinement accessible.
- Peu de municipalités bénéficient de l'encadrement et du soutien nécessaires du MSP et du MELCCFP pour la réalisation de projets d'adaptation et la prise en charge efficace des risques.

CONSTATS

1

Il n'y a pas de gestion intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières qui permettrait d'avoir une vision globale et une coordination efficace des interventions d'adaptation. Les ministères audités travaillent majoritairement de façon sectorielle et ne couvrent pas certains risques importants.

2

Des connaissances importantes pour appuyer une gestion efficace et intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques sont manquantes, et celles qui sont disponibles sont diffusées de manière limitée et ne sont pas toujours accessibles.

3

Peu de municipalités bénéficient de l'encadrement et du soutien nécessaires du MSP et du MELCCFP pour prendre en charge efficacement les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire
au développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Josée Bellemare
Directrice d'audit

Francis C. Bergeron
Josée Lamoureux
Jean-Philippe Léveillé
Nadia Zenadocchio

SIGLES

FECC	Fonds d'électrification et de changements climatiques
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MRC	Municipalité régionale de comté
MSP	Ministère de la Sécurité publique
MTMD	Ministère des Transports et de la Mobilité durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	23
Il n'y a pas de gestion intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières qui permettrait d'avoir une vision globale et une coordination efficace des interventions d'adaptation. Les ministères audités travaillent majoritairement de façon sectorielle et ne couvrent pas certains risques importants.	29
Des connaissances importantes pour appuyer une gestion efficace et intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques sont manquantes, et celles qui sont disponibles sont diffusées de manière limitée et ne sont pas toujours accessibles.	37
Peu de municipalités bénéficient de l'encadrement et du soutien nécessaires du MSP et du MELCCFP pour prendre en charge efficacement les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.	43
Recommandations	49
Commentaires des entités auditées	51
Renseignements additionnels.	55

MISE EN CONTEXTE

1 Selon la *Loi sur le vérificateur général*, le commissaire au développement durable fait part annuellement, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations en lien avec le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC). Un premier mandat a été réalisé en juin 2022, lequel visait à déterminer si les mécanismes nécessaires pour une gestion efficace et efficiente du FECC en vue d'atteindre les objectifs du Plan pour une économie verte 2030 avaient été mis en place (voir la section Renseignements additionnels). Le présent mandat traite de l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques, qui constitue également un enjeu important de ce plan. Les activités examinées en lien avec l'adaptation sont en partie financées par le FECC.

Érosion côtière

Il s'agit d'un phénomène naturel qui se caractérise par la perte de matériaux le long des côtes et qui entraîne le recul de celles-ci.

Submersion côtière

Il s'agit d'un phénomène naturel qui se caractérise par une inondation de la côte induite soit de manière graduelle par la hausse du niveau des eaux, soit de manière soudaine ou épisodique lors d'événements météorologiques.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

2 Les effets des changements climatiques constituent les principales causes de l'accroissement déjà observé et prévu de la fréquence et de l'intensité de l'érosion et de la submersion côtières au Québec. Ces effets sont :

- les tempêtes de plus en plus dommageables ;
- la hausse des températures hivernales, qui entraîne la réduction du couvert de glace ;
- l'augmentation de l'impact du gel et du dégel ;
- la hausse du niveau des eaux du golfe et de l'estuaire du Saint-Laurent.

3 Il importe donc que les communautés affectées puissent s'adapter et augmenter leur résilience face aux changements climatiques.

4 Une étude relève que déjà, en 2013, 50 % des côtes situées à l'est de Québec présentaient un risque d'érosion côtière et que 43 % étaient potentiellement à risque pour la submersion côtière. Dans les régions les plus touchées, soit le Bas-Saint-Laurent, la Côte-Nord, la Gaspésie et les Îles-de-la-Madeleine, il est estimé qu'environ 65 % du littoral est sensible à l'érosion côtière et que les taux de recul moyens de la côte peuvent atteindre deux mètres par année à certains endroits.

Résilience aux changements climatiques

Il s'agit de la capacité d'un système (construit, naturel, social ou économique) à prévoir un danger lié au climat, à y résister, à s'en rétablir, à s'y adapter et à se transformer en réponse à celui-ci.

5 L'érosion et la submersion côtières soulèvent des risques pour la santé et la sécurité des personnes et des collectivités, de même que pour l'intégrité et la durabilité des infrastructures. S'ajoutent à cela la dégradation ou la perte des écosystèmes côtiers qui peuvent également nuire aux populations et les rendre plus vulnérables aux aléas, notamment en ne remplissant plus leur rôle de protection contre ces risques.

6 Selon le Plan pour une économie verte 2030, si aucune mesure d'adaptation n'est mise en place, plus de 5 000 bâtiments et près de 300 km de routes pourraient être exposés et subir des dommages causés par l'érosion d'ici 2065, et les coûts potentiels de ces dommages pourraient s'élever à près de 1,5 milliard de dollars pour cette période. Ce montant ne tient pas compte des coûts liés à la submersion, qui peuvent être beaucoup plus importants, ni des coûts indirects, comme la perte d'activités économiques ou la dégradation des écosystèmes.

7 Les deux premiers plans de mise en œuvre (2021-2026 et 2022-2027) du Plan pour une économie verte 2030 incluent les dépenses et les budgets pour des actions relatives à l'adaptation aux changements climatiques totalisant 619,3 millions de dollars provenant du FECC et 157,4 millions provenant d'autres sources (ex. : crédits budgétaires des ministères). Au moment de nos travaux, près de 80 millions du total de ces sommes étaient alloués spécifiquement aux actions prévues pour l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières. Ces actions sont présentées dans la section Renseignements additionnels. De plus, en mars 2023, 56,9 millions provenant du FECC ont été affectés à de nouveaux projets visant l'adaptation aux risques d'érosion et de submersion côtières. Ces sommes seront investies notamment par le biais du *Cadre pour la prévention de sinistres*, lequel a été mis en place par le ministère de la Sécurité publique (MSP) vu l'importance des aléas naturels, dont l'érosion et la submersion côtières.

8 Enfin, les conséquences de l'érosion et de la submersion côtières engendrent également des dépenses pour l'entretien et l'adaptation du réseau routier sous la responsabilité du ministère des Transports et de la Mobilité durable (MTMD). Ce dernier prévoit investir quelque 535 millions de dollars d'ici 2032.

Aléas

Il s'agit d'un phénomène susceptible d'occasionner des pertes en vies humaines ou des blessures, des dommages aux biens, des perturbations sociales et économiques ou une dégradation de l'environnement. Les aléas d'origine naturelle incluent notamment l'érosion et la submersion côtières.

Cadre pour la prévention de sinistres

Ce cadre, qui s'adresse aux municipalités et aux MRC, permet des investissements qui servent à réaliser des analyses de risque et de solutions d'atténuation des risques, ainsi qu'à mettre en œuvre des mesures visant notamment à diminuer les risques liés aux aléas naturels. Il est notamment financé par le FECC et les budgets du MSP.

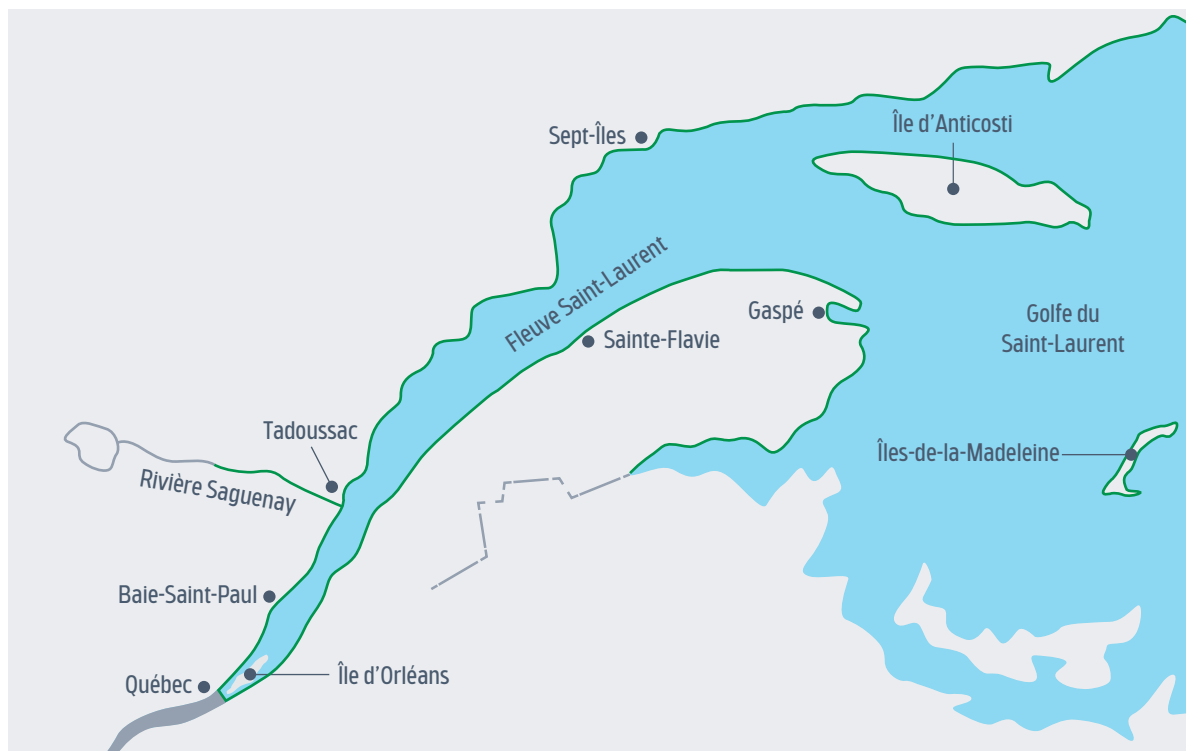
Quels sont l'objectif de l'audit et la portée des travaux ?

9 Le présent audit avait pour objectif de déterminer si le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), le MSP et le MTMD gèrent de manière efficace et intégrée les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières pour réduire les impacts sur la sécurité des personnes, l'intégrité des biens, les activités économiques et l'environnement dans un contexte de changements climatiques.

10 Nos travaux portent sur des actions effectuées par les entités auditées dans la région maritime située à l'est de Québec.

11 Dans cette région, l'essentiel du développement socioéconomique s'est effectué le long des côtes. Ce territoire couvre l'ensemble des régions situées en aval de Québec (figure 1). Ses quelque 11 500 km de côtes, qui traversent 24 municipalités régionales de comté (MRC), plus de 120 municipalités et 10 communautés autochtones, varient tant par leur composition (roches, matériaux meubles) que par leurs habitats (plages, dunes, marais, etc.). La liste des MRC est présentée dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 1 Région maritime située à l'est de Québec

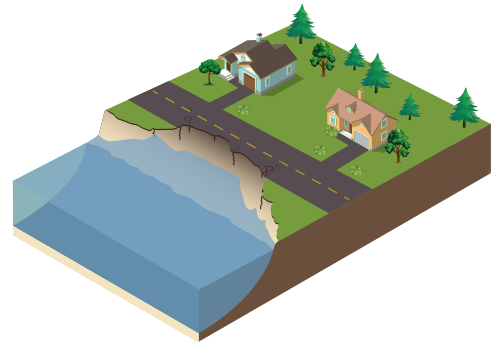


— Région maritime située à l'est de Québec

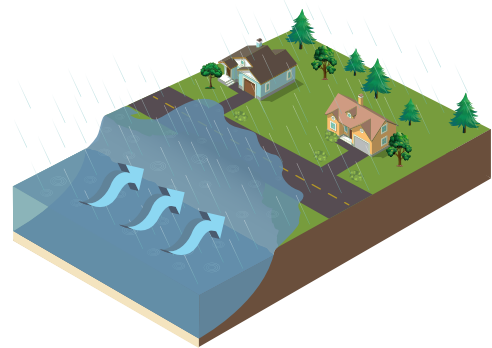
12 L'objectif de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

Processus d'érosion et de submersion côtières

13 L'érosion côtière peut être causée par les vagues, les courants marins, les précipitations, le vent, les glaces, la hausse du niveau des eaux et la diminution du couvert de glace. Cette diminution fait en sorte que les côtes sont moins bien protégées par les glaces et sont plus vulnérables à l'assaut des vagues qui surviennent en hiver. Des facteurs humains, tels que la destruction de la végétation naturelle et l'artificialisation des rives (remblais, murets, etc.), peuvent également être à l'origine de l'érosion côtière.



14 La submersion côtière peut se produire graduellement ou de façon soudaine, notamment à la suite d'une vague de tempête. Elle devrait augmenter sur les basses côtes, dans l'estuaire maritime et le golfe du Saint-Laurent au cours des prochaines années en raison de la montée du niveau des eaux, et ce, suivant l'augmentation de la fréquence, de l'intensité et de la durée des événements engendrés par les changements climatiques.



Risques liés à l'érosion et à la submersion côtières

15 L'un des principaux défis liés aux changements climatiques pour la région maritime située à l'est de Québec consiste à concilier le développement des communautés côtières tout en renforçant leur résilience face aux risques engendrés par l'érosion et la submersion côtières.

16 En effet, en plus de leurs conséquences sur les personnes et les infrastructures, cette région doit notamment composer avec les dommages causés aux terrains, la disparition de plages, de marais et d'autres écosystèmes, la perte de terres agricoles, l'impact économique sur le tourisme et la pêche ou la contamination potentielle des nappes phréatiques par l'infiltration d'eau salée.



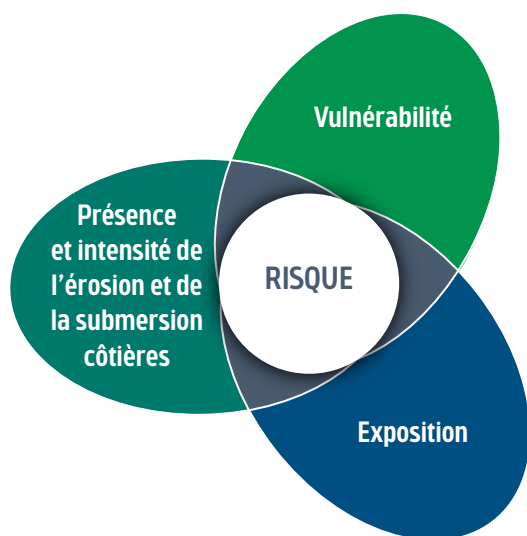
Source : Laboratoire de dynamique et de gestion intégrée des zones côtières, Université du Québec à Rimouski.



Source : Laboratoire de dynamique et de gestion intégrée des zones côtières, Université du Québec à Rimouski.

17 L'ampleur des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières découle de l'interaction entre trois facteurs : la présence et l'intensité de ces aléas, ainsi que l'exposition et la vulnérabilité des communautés et des écosystèmes (figure 2).

FIGURE 2 Facteurs qui influencent l'ampleur des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières¹



1. Cette figure est inspirée d'une figure du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) datant de 2012.

18 Bien qu'il soit impossible d'éliminer tous les risques, les interventions d'adaptation, qui sont de différents types, mettent l'accent sur la prévention de leurs conséquences et contribuent à les réduire (voir la section Renseignements additionnels). Ainsi, la gestion des risques, qui doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des aléas et des milieux susceptibles d'être affectés par ceux-ci, a pour objectif de renforcer la protection des personnes, leur bien-être, la qualité de vie, la résilience et un développement plus durable.

Exposition

Il s'agit de la présence de personnes, de ressources, de services écologiques, d'éléments d'infrastructure ou de biens économiques, sociaux ou culturels dans un lieu susceptible de subir des dommages à la suite d'un aléa.

Vulnérabilité

Il s'agit de la prédisposition d'une communauté, d'une infrastructure ou d'un écosystème à être affectés négativement. Elle dépend de plusieurs facteurs, dont la capacité d'adaptation.

Interventions d'adaptation

Il s'agit de l'ensemble des mesures qui concourent à atténuer les risques en réduisant l'exposition et la vulnérabilité des communautés, des infrastructures et des écosystèmes.

Rôles et responsabilités

19 La gestion efficace des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques est en grande partie tributaire de la coordination de différentes entités, dont le MELCCFP, le MSP et le MTMD, qui en sont les principaux acteurs au gouvernement du Québec. Les responsabilités respectives de ces entités proviennent principalement des lois qui les instituent. De plus, depuis 2020, le MELCCFP s'est vu confier la responsabilité de conseiller le gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques et d'en assurer la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale. Ainsi, il doit 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. Les responsabilités détaillées sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

20 Les acteurs régionaux et locaux, qui n'ont pas été audités dans le cadre de nos travaux, ont également un rôle important à jouer dans la gestion efficace de ces risques. Les MRC sont tenues de maintenir en vigueur un schéma d'aménagement et de développement qui doit notamment déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique (ex. : zone inondable, d'érosion ou de glissement de terrain) ou pour des raisons de protection environnementale des milieux humides et hydriques. Quant aux municipalités, qui sont aux prises avec des zones potentiellement exposées à l'érosion et à la submersion côtières, elles ont la responsabilité d'adopter des règlements qui encadrent l'occupation de ces zones et elles peuvent mettre en œuvre des mesures d'adaptation.

Lutte contre les changements climatiques

La lutte contre les changements climatiques comprend notamment l'ensemble des mesures visant à favoriser l'adaptation aux impacts des changements climatiques. Ces impacts incluent l'intensification et la plus grande fréquence des phénomènes qui accroissent les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.

CONSTAT 1

Il n'y a pas de gestion intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières qui permettrait d'avoir une vision globale et une coordination efficace des interventions d'adaptation. Les ministères audités travaillent majoritairement de façon sectorielle et ne couvrent pas certains risques importants.

Qu'avons-nous constaté ?

21 Il n'existe pas de gestion intégrée de l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières. À cet égard, le MELCCFP a prévu une action pour élaborer un plan de gestion intégrée de l'adaptation à ces risques, mais celle-ci a été reportée en avril 2023 et son échéancier est fixé à 2027. Ainsi, la cohérence et la coordination des mesures et des processus de concertation des ministères et des organismes qui concernent la lutte contre les changements climatiques ne sont pas assurées par le ministère en matière d'adaptation à ces risques.

22 Les ministères audités travaillent majoritairement de façon sectorielle et la gestion de leurs interventions d'adaptation ne considère pas l'ensemble des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières :

- Le MSP n'a pas de planification à long terme des projets d'adaptation nécessaires afin d'atténuer ces risques à un niveau acceptable. La priorisation des projets qu'il a établie présente des lacunes, notamment parce qu'elle est déterminée annuellement en fonction du budget disponible dans le *Cadre pour la prévention de sinistres*. De plus, le MSP n'a pas optimisé le financement disponible pour la réalisation de projets d'adaptation.
- Les dépenses du MTMD en lien avec l'érosion et la submersion côtières sont principalement réalisées à la suite de dommages subis, et la planification de ses investissements en zone côtière n'est pas basée sur un portrait complet des risques posés par ces aléas pour le réseau routier sous sa responsabilité.
- Le MELCCFP n'a pas identifié les activités nécessaires à la conservation des écosystèmes côtiers d'intérêt qui sont notamment affectés par les changements climatiques et qui peuvent jouer un rôle à l'égard de la résilience des infrastructures et des communautés.

Pourquoi ce constat est-il important ?

23 Les risques posés par l'érosion et la submersion côtières touchent à la fois les populations, les infrastructures, les écosystèmes et les activités économiques. Ainsi, la planification et la mise en œuvre d'interventions visant à s'adapter à ces risques nécessitent l'implication de plusieurs ministères et organismes.

24 Une gestion intégrée des risques permet d'avoir une vision globale et vise à assurer une coordination efficace des interventions d'adaptation. Elle permet notamment :

- de tenir compte des risques pour l'ensemble des infrastructures essentielles (ex. : bâtiments, réseaux routiers, de télécommunication, d'eau potable et d'électricité), ainsi que pour les personnes, les écosystèmes et l'économie ;
- de s'assurer que les risques prioritaires sont pris en charge dans un horizon de temps approprié dans le contexte des changements climatiques ;
- d'établir une planification coordonnée des interventions visant à faire face aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières ;
- d'optimiser les ressources et de centrer les efforts sur les priorités, notamment en concentrant les actions sur la réduction des risques.

25 Il est généralement plus coûteux pour le gouvernement d'intervenir à la suite d'un sinistre que d'investir en prévention. Le coût de l'inaction face aux risques qui sont susceptibles d'être accentués par les changements climatiques est souvent nettement supérieur au coût des interventions en adaptation. Ainsi, diverses études révèlent que chaque dollar investi en adaptation, au-delà des vies préservées, permet d'éviter en moyenne entre 13 et 15 dollars en dommages directs résultant de sinistres et en dommages indirects pour l'économie (ex. : perturbation des chaînes d'approvisionnement).

Ce qui appuie notre constat

Absence de gestion intégrée des risques

26 Il n'y a pas de gestion intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières effectuée à l'échelle gouvernementale afin de favoriser l'adaptation aux impacts des changements climatiques. Une gestion intégrée permettrait d'avoir une vision globale et une coordination efficace des interventions à réaliser en zone côtière.

Gestion intégrée

La gestion intégrée cherche à inclure les intérêts, les ressources et les contraintes des acteurs qui interviennent dans un même domaine plutôt que de considérer les préoccupations et les responsabilités propres à chacun.

27 Dans le cadre du Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030, le MELCCFP avait prévu commencer l'élaboration d'un plan de gestion intégrée de l'adaptation aux risques d'érosion et de submersion côtières en août 2022, mais cette action a été reportée au 1^{er} avril 2023 et la fin est prévue en 2027. Ainsi, la cohérence et la coordination des mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques et qui concernent les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières ne sont pas assurées par le MELCCFP. En effet, le plan de gestion intégrée tarde, alors qu'il prévoyait notamment l'établissement d'une trajectoire d'adaptation pour faire face aux risques d'érosion et de submersion côtières afin d'assurer la planification cohérente et intégrée des mesures d'adaptation nécessaires.

28 Par ailleurs, la mise en œuvre de ce plan contribuerait aussi à d'autres résultats et bénéfices attendus selon le ministère, soit :

- la mise en place de solutions d'adaptation durables et structurantes ;
- la protection des écosystèmes côtiers et des services écologiques ;
- la résilience des communautés face aux risques d'érosion et de submersion côtières ;
- la protection des infrastructures et des routes côtières ;
- le maintien de la vitalité économique et sociale des communautés situées le long de la partie maritime du Saint-Laurent.

29 En outre, deux comités ont été créés afin, notamment, de favoriser la coordination de certaines interventions, mais leurs limites ne permettent actuellement pas la coordination efficace de l'ensemble des interventions d'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.

30 Nous présentons ci-après la composition, le mandat et certaines limites de ces deux comités, dont les activités concernent notamment l'érosion et la submersion côtières pour la région maritime située à l'est de Québec.

Comité	Composition et mandat	Limites
Comité sur la prévention de sinistres naturels (MSP)	<ul style="list-style-type: none"> Formé en 2014, le comité est composé du MAMH, du MELCCFP, du MRNF, du MSP et du MTMD. Il est chargé d'orienter les actions gouvernementales en prévention des risques naturels, dont ceux liés à l'érosion et à la submersion côtières, et de s'assurer de la cohérence de ces actions. 	<ul style="list-style-type: none"> Le comité ne se rencontre qu'une fois par année. Il concentre ses activités sur les projets financés par le <i>Cadre pour la prévention de sinistres</i>, soit sur les risques pour les personnes ainsi que pour certains biens et infrastructures.
Comité de gouvernance interministériel sur les interventions en milieu côtiers dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques (MTMD)	<ul style="list-style-type: none"> Formé en 2021, le comité est composé du MAMH, du MAPAQ, du MELCCFP, du MSP, du MSSS et du MTMD. Il doit étudier et convenir d'orientations pour les questions relatives à la réalisation d'interventions en milieu côtier dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques afin d'accroître la résilience des infrastructures publiques et des communautés côtières. Il doit développer une vision intégrée des actions à réaliser en zone côtière en fonction des priorités gouvernementales. 	<ul style="list-style-type: none"> Un groupe de travail est responsable d'élaborer une priorisation et une planification à long terme des interventions afin de réduire les risques pour les communautés et les infrastructures, mais il n'avait tenu qu'une seule rencontre au moment de nos travaux. Le MTMD n'a pas d'obligation de poursuivre ce comité et les autres membres n'ont pas l'obligation d'y participer. Le mandat du comité ne couvre pas tous les impacts de l'érosion et de la submersion côtières, notamment ceux pour les écosystèmes.

MAMH Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MAPAQ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

MRNF Ministère des Ressources naturelles et des Forêts
MSSS Ministère de la Santé et des Services sociaux

31 Ainsi, comme il est mentionné dans les sections suivantes, l'identification et la priorisation des interventions d'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières sont plutôt effectuées de façon sectorielle par le MSP et le MTMD. De plus, ces interventions ne sont pas toujours coordonnées, alors que les enjeux peuvent être interreliés.

Nécessité de gérer la relocalisation de routes de façon intégrée

La protection des écosystèmes côtiers et des terres agricoles, ainsi que la présence de bâtiments et d'autres infrastructures dans des zones soumises à l'érosion et à la submersion côtières doivent être considérées lors de la relocalisation de routes, qui peut parfois être la meilleure solution d'adaptation. Ainsi, le MTMD a besoin de la collaboration d'autres ministères, dont le MSP et le MELCCFP, de même que des municipalités pour prendre en charge efficacement les enjeux entourant ces projets d'adaptation.

32 Dans le contexte où, à la suite de l'ouragan Fiona en 2022, le gouvernement a annoncé des sommes supplémentaires de 100 millions de dollars pour implanter des solutions d'adaptation pour l'érosion et la submersion côtières, il serait d'autant plus important d'avoir une gestion intégrée gouvernementale. En fait, 56,9 de ces 100 millions ont été engagés pour la réalisation de projets d'adaptation par l'intermédiaire du *Cadre pour la prévention de sinistres*, lequel ne prend en compte qu'une partie des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières (voir la section suivante).

Éléments manquants pour une gestion efficace des interventions d'adaptation aux risques par les ministères

Ministère de la Sécurité publique

33 Le MSP n'a pas établi de planification à long terme lui permettant d'évaluer les projets d'adaptation qui seraient nécessaires afin d'atténuer les risques liés à l'érosion et à la submersion pour les communautés côtières à un niveau jugé acceptable par les acteurs, et ce, dans un horizon de temps approprié qui tient compte des changements climatiques. Il peut donc difficilement coordonner ses interventions avec celles d'autres ministères, par exemple avec le MTMD qui a une planification à long terme.

34 Au cours des 5 dernières années, le MSP a soutenu 13 projets d'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières qui sont réalisés par le biais du *Cadre pour la prévention de sinistres*, dont 4 sont toujours en cours, pour des investissements prévus à terme de 63,1 millions de dollars (voir la liste des projets dans la section Renseignements additionnels). Toutefois, le MSP n'a pas évalué si les projets réalisés sont suffisants pour réduire à un niveau acceptable les risques liés à ces aléas.

35 Ainsi, le MSP approuve annuellement les projets d'adaptation en fonction du budget disponible dans le *Cadre pour la prévention de sinistres*. En 2022-2023, il a approuvé 6 nouveaux projets d'adaptation, pour lesquels des montants de 67,4 millions de dollars en provenance du FECC sont prévus. Le MSP a retenu ces projets en se basant notamment sur une liste de 14 secteurs côtiers considérés comme prioritaires en 2022 au regard de la valeur des bâtiments et des routes exposés à l'érosion. Cette liste ne constitue toutefois pas une planification à long terme puisque le ministère :

- n'a pas déterminé si ces secteurs étaient les seuls pour lesquels une intervention d'adaptation était requise pour réduire les risques à un niveau acceptable dans le contexte des changements climatiques ;
- n'a pas établi d'échéancier concernant la mise en œuvre de projets pour l'ensemble de ces secteurs ;
- ne tient pas compte de facteurs de vulnérabilité qui pourraient avoir un effet sur les secteurs retenus, comme certaines caractéristiques des bâtiments (ex. : présence de sous-sols plus susceptibles d'être inondés), la population exposée et divers facteurs socioéconomiques ;
- ne prend pas en compte les risques liés à la submersion pour l'ensemble des MRC côtières, qui pourraient être plus importants, étant donné les connaissances limitées à ce sujet (voir le constat 2).

Acceptabilité du risque

Il s'agit du niveau de conséquences et de dommages potentiels qu'une société ou une communauté considèrent comme acceptable face à la probabilité qu'un aléa se produise, compte tenu des conditions sociales, économiques, politiques, culturelles, techniques et environnementales du moment.

Projets admissibles au Cadre pour la prévention de sinistres

Les projets d'adaptation soutenus par le cadre doivent permettre de protéger des résidences principales, des bâtiments nécessaires à l'exploitation d'une entreprise et des infrastructures essentielles d'une municipalité, comme les routes et les ponts dont elle est responsable. D'autres infrastructures, comme les résidences secondaires et les bâtiments publics non municipaux (écoles, hôpitaux, etc.), ne sont pas admissibles.

36 En outre, bien que le *Cadre pour la prévention de sinistres* vise à agir de façon proactive devant les catastrophes, les projets d'adaptation mis en œuvre depuis 2018 sont majoritairement réalisés dans des communautés côtières qui ont subi des dommages importants par le passé lors de sinistres en lien avec l'érosion et la submersion, dans certains cas à plusieurs reprises. C'est le cas par exemple des municipalités de Sainte-Luce et de Sainte-Flavie, frappées par des tempêtes en 2005, en 2010 et en 2016, ainsi que de la municipalité des Îles-de-la-Madeleine, affectée par l'érosion depuis de nombreuses années. Ainsi, les projets réalisés jusqu'à présent ne permettent pas de prendre en compte les besoins d'adaptation à plus long terme des municipalités, par exemple dans des secteurs qui ont été identifiés comme susceptibles d'être affectés par l'érosion côtière d'ici quelques années.

37 Par ailleurs, le MSP profite peu des sommes provenant du gouvernement fédéral qui sont disponibles pour appuyer les efforts des provinces en matière d'adaptation aux risques liés aux changements climatiques. Cela lui permettrait de couvrir plus de secteurs à risque.

38 Ainsi, au moment de nos travaux, deux projets d'adaptation pour une somme maximale de 6,5 millions de dollars avaient fait l'objet d'une entente de financement dans le cadre de l'Entente bilatérale intégrée, dont un visant l'érosion et la submersion côtières pour une somme maximale de 3,6 millions. Or, en 2021, le MSP bénéficiait d'un financement prévisionnel de 50 millions. Notons que le ministère a soumis cinq nouveaux projets quelques semaines avant la date butoir fixée au 31 mars 2023, qui pourraient faire l'objet d'un financement maximal de 18,3 millions. De plus, le MSP n'a soumis aucun projet au Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes, qui pourrait permettre de rembourser une partie des coûts de projets d'adaptation.

Ministère des Transports et de la Mobilité durable

39 En zone côtière, le MTMD est responsable de près de 2 775 km de routes situées à moins de 250 mètres de la côte, dont plusieurs tronçons des routes 132, 138 et 199, et de près de 100 km de voies ferrées. La protection de ces routes contre les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières est primordiale, notamment pour garantir l'accessibilité aux communautés situées à l'est de Québec et leur desserte en situation d'urgence.

40 Or, les investissements du MTMD demeurent principalement réalisés en réaction à des dommages subis, et ce, bien qu'il se soit doté en 2019 d'un plan d'action afin d'accroître la résilience de son réseau routier en agissant davantage en adaptation. Ainsi, de mars 2018 à mars 2023, près de 80 % des dépenses du ministère en lien avec l'érosion et la submersion côtières pour le réseau routier sous sa responsabilité ont été effectuées à la suite de dommages subis (environ 48 millions de dollars pour 23 projets) plutôt qu'en prévention (environ 13 millions pour 32 projets).

Entente bilatérale intégrée

L'entente a pour objectif de mettre en œuvre au Québec le Programme d'infrastructure Investir dans le Canada du gouvernement fédéral. Ce programme vise différentes infrastructures, dont celles favorisant la résilience face aux changements climatiques.

Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes

Le gouvernement du Canada a mis en place ce fonds en 2018 afin d'investir dans des projets d'infrastructures visant à accroître la résilience des collectivités qui sont touchées par des catastrophes naturelles déclenchées par les changements climatiques. Il est prévu que plus de 3 milliards de dollars y seront versés d'ici 2033.

D'importants coûts pour le MTMD causés par les tempêtes

Les tempêtes que connaît le Québec ont tendance à s'intensifier avec les changements climatiques et elles occasionnent des dépenses importantes pour le MTMD en travaux de rétablissement ou d'urgence. Par exemple, il est estimé que les dommages causés au réseau routier du MTMD lors des tempêtes de décembre 2010 et de septembre 2019 qui ont frappé la région maritime située à l'est de Québec auront coûté à terme plus de 110 millions de dollars.

41 De plus, le MTMD a élaboré une planification sur 10 ans des projets qu'il juge prioritaires en zone côtière pour favoriser la résilience de son réseau routier face aux changements climatiques, projets qui sont estimés à près de 535 millions de dollars entre 2022 et 2032. Toutefois, cette planification n'est pas basée sur un portrait complet des risques posés par l'érosion et la submersion côtières pour le réseau routier sous sa responsabilité. Notamment, l'absence de données concernant l'exposition future à l'érosion pour certaines MRC côtières (voir le constat 2) ne permet pas au MTMD d'identifier les priorités ni d'évaluer les investissements requis en lien avec cet aléa pour toutes les routes sous sa responsabilité. Quant à la submersion côtière, le ministère ne dispose pas d'un indice qui lui permettrait de prioriser les projets d'adaptation en la matière et d'ajuster sa planification.

Actions insuffisantes pour protéger les écosystèmes côtiers dans un contexte de changements climatiques

42 Le MELCCFP n'a pas identifié les activités nécessaires à la conservation des écosystèmes côtiers d'intérêt en raison des services écologiques qu'ils rendent, dont la protection des infrastructures et des communautés. Il ne peut donc pas s'assurer que des risques importants posés à ces écosystèmes, notamment en raison des changements climatiques, sont pris en charge.

43 Par ailleurs, le MELCCFP n'a pas réalisé des actions prévues pouvant contribuer à la protection des écosystèmes côtiers dans un contexte de changements climatiques :

- Dans le cadre de l'Entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent 2011-2026, le gouvernement a pris l'engagement d'implanter les tables de concertation régionales avant le 31 mars 2021, mais le MELCCFP n'a toujours pas mis en place six des neuf tables dans les zones de gestion intégrée situées à l'est de Québec.
- Dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent 2011-2026 découlant de cette entente, le MELCCFP doit collaborer avec le gouvernement fédéral à l'élaboration et à la promotion d'un plan intégré de conservation des milieux naturels du Saint-Laurent. Bien qu'elle ait été amorcée durant la phase 2011-2016, cette action n'est toujours pas terminée.

Tables de concertation régionales

Les tables ont pour mandat de favoriser la concertation régionale à l'égard de la gestion des ressources et des usages du Saint-Laurent. Elles doivent adopter un plan de gestion intégrée régional représentatif des priorités des intervenants régionaux, ce qui peut inclure l'érosion et la submersion côtières.

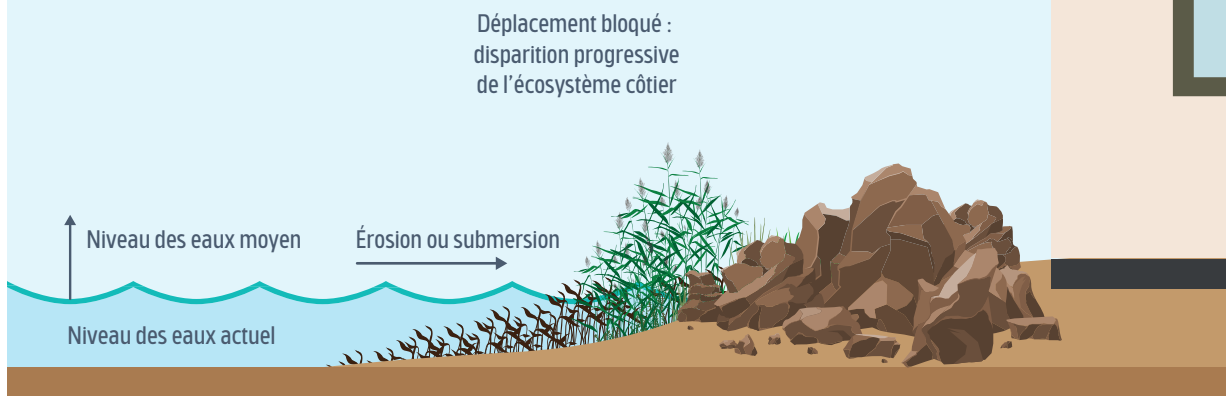
Plan d'action Saint-Laurent

Depuis 1988, les gouvernements du Canada et du Québec collaborent au Plan d'action Saint-Laurent dans le but de conserver, de restaurer, de protéger et de mettre en valeur le Saint-Laurent. Le plan a été renouvelé pour la période 2021-2026.

44 Notons qu'il est d'autant plus important d'identifier les activités nécessaires à la protection des écosystèmes côtiers d'intérêt, puisque les endroits où les risques de sinistres liés à ces aléas sont élevés sont des milieux où les écosystèmes sont souvent fortement détériorés ou absents. De plus, les changements climatiques peuvent accroître les menaces pour ces écosystèmes, notamment en raison du coincement côtier.

Coincement côtier

Les écosystèmes côtiers s'ajustent à la hausse du niveau des eaux en migrant vers les terres. Des contraintes naturelles (ex. : falaises) ou artificielles (ex. : routes, murets) peuvent cependant freiner cette dynamique naturelle et entraîner une perte de superficie de l'écosystème, processus nommé *coincement côtier*.



45 Ainsi, selon une étude de 2016, 57 % des écosystèmes côtiers de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent ont un faible potentiel de migration, soit de moins de 30 mètres, ce qui appuie la nécessité d'amorcer une réflexion sur les mesures de gestion et de conservation nécessaires pour augmenter la capacité de résilience de ces écosystèmes.

CONSTAT 2

Des connaissances importantes pour appuyer une gestion efficace et intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières dans un contexte de changements climatiques sont manquantes, et celles qui sont disponibles sont diffusées de manière limitée et ne sont pas toujours accessibles.

Qu'avons-nous constaté ?

46 Des connaissances importantes sur l'érosion et la submersion côtières et sur leurs effets sur les communautés, les infrastructures, l'économie et les écosystèmes dans un contexte de changements climatiques sont manquantes.

47 Le MSP, le MTMD et le MELCCFP ont investi des fonds publics pour acquérir des connaissances sur l'érosion et la submersion côtières ainsi que sur les milieux côtiers, mais ils n'ont pas veillé à ce que cette information soit pleinement accessible. En fait :

- les connaissances disponibles sont éparpillées sur plusieurs sites Web ;
- le MSP et le MELCCFP ne s'assurent pas de diffuser l'ensemble des connaissances acquises (ex. : données, résultats de recherche, cartes) aux acteurs régionaux et locaux ainsi qu'au grand public, et l'information diffusée n'est pas toujours facilement accessible ;
- le MELCCFP ne s'est pas assuré d'obtenir tous les droits nécessaires au partage de certaines données acquises au moyen de contrats de recherche octroyés à des tiers.

48 Il n'existe pas, à ce jour, de bilan permettant de mettre en commun les connaissances acquises relatives aux milieux et aux aléas côtiers, ni de plan d'acquisition des connaissances qui intègre les besoins prioritaires afin de gérer les risques pour les personnes, les infrastructures, les écosystèmes et l'économie.

Pourquoi ce constat est-il important ?

49 L'acquisition de connaissances à jour sur les risques liés aux aléas côtiers est nécessaire pour suivre l'évolution rapide du climat. Sans ces connaissances, il devient difficile de planifier et de prioriser les interventions d'adaptation pour réduire ces risques en fonction du climat futur.

50 Des sommes importantes sont investies pour l'acquisition de connaissances. Depuis 2013, plus de 25 millions de dollars provenant du Fonds vert, du FECC et du *Cadre pour la prévention de sinistres* ont financé une cinquantaine de projets de recherche sur l'érosion et la submersion côtières, ainsi que sur les milieux côtiers.

51 Afin de maximiser leur utilisation, les connaissances acquises doivent faire l'objet d'une vulgarisation et d'une diffusion auprès des utilisateurs (ex. : ministères, organismes, municipalités, citoyens). La diffusion de ces connaissances permet de les renseigner sur leurs préoccupations à l'égard des risques liés aux aléas côtiers, en plus de leur permettre de développer des outils de gestion adaptés et efficaces (ex. : cartes).

52 Un bilan de l'ensemble des connaissances disponibles, un plan intégré d'acquisition et la mise à jour des connaissances permettent :

- de recenser les besoins en matière de recherche ;
- d'identifier les connaissances prioritaires à acquérir ;
- d'assurer un développement cohérent et coordonné des connaissances ;
- de minimiser les risques de chevauchement liés à leur acquisition.

Importance du développement des connaissances pour une planification structurée des interventions gouvernementales selon le Plan pour une économie verte 2030

La recherche ainsi que l'acquisition et la diffusion de connaissances sur les changements climatiques sont des piliers de la politique et des plans d'action climatiques du Québec. Des données à jour sont nécessaires pour suivre et prévoir l'évolution du climat et ses effets sur le territoire du Québec. La cartographie des principaux risques liés aux changements climatiques et les analyses de risque sont également essentielles pour favoriser l'adaptation aux changements climatiques.

Ce qui appuie notre constat

Connaissances manquantes sur les aléas côtiers et leurs effets

53 Jusqu'à présent, les trois ministères audités ont principalement acquis des connaissances relatives à l'érosion côtière, notamment par le biais du projet Résilience côtière. Cependant, certaines données sur l'exposition actuelle et future (de 2020-2029 à 2070-2099) des bâtiments, des routes et des voies ferrées, qui permettraient d'en évaluer la vulnérabilité et de prioriser des interventions à court, à moyen ou à long terme, ne sont pas encore disponibles pour toute la région maritime située à l'est de Québec. Il manque notamment des connaissances :

- sur l'exposition des bâtiments, des routes et des voies ferrées dans la MRC du Golfe-du-Saint-Laurent et le territoire de l'Île-d'Anticosti ;

- sur l'exposition future des bâtiments, des routes et des voies ferrées dans les 7 MRC de l'estuaire moyen du Saint-Laurent ;
- sur l'exposition de quelque 6 000 bâtiments, soit environ 20 % des bâtiments analysés, de plus de 360 km de routes et de près de 30 km de voies ferrées, qui représentent de 15 % à plus de 25 % des infrastructures analysées, et ce, dans 20 des 24 MRC côtières.

Projet Résilience côtière

Financé en quasi-totalité par le Fonds vert à hauteur de 5,4 millions de dollars dans le cadre du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques, le projet Résilience côtière, réalisé entre 2017 et 2021 par l'Université du Québec à Rimouski, couvre les 24 MRC côtières.

Ce projet visait notamment à :

- produire des données de base et des cartes pour tout le territoire situé à l'est de Québec concernant les types de côtes, les usages, les écosystèmes et l'exposition des infrastructures à l'érosion côtière, en tenant compte de la dynamique côtière ;
- développer des outils pour améliorer la planification de l'aménagement et la protection du territoire côtier et pour faciliter le choix de solutions d'adaptation face à l'érosion côtière ;
- rendre les données et les outils cartographiques accessibles à tous les acteurs de la zone côtière par l'intermédiaire du Système Intégré de Gestion de l'Environnement Côtier (SIGEC Web).

54 Notons qu'à la fin du projet Résilience côtière, ce n'étaient pas toutes les MRC qui avaient été couvertes pour l'ensemble des sujets prévus. En ce qui concerne les outils développés, voir le constat 3. Au moment de nos travaux, le MELCCFP et le MSP n'avaient pas manifesté l'intention de donner suite à ce projet. De plus, aucune décision n'avait été prise quant à la mise à jour des connaissances ou à l'acquisition de données supplémentaires pour, par exemple, achever la couverture du territoire relativement à l'exposition des infrastructures ou déterminer la vulnérabilité à l'érosion des MRC côtières. D'ailleurs, le financement du FECC pour la mise à jour des données liées à ce projet s'est terminé en février 2023.

55 Quant à la submersion côtière, beaucoup reste à faire pour mieux la caractériser. Ainsi, il manque des connaissances pour mieux quantifier et comprendre cet aléa et ses effets dans la région maritime située à l'est de Québec. Pourtant, cet aléa peut poser des risques plus importants que l'érosion côtière pour la sécurité des personnes et les infrastructures, notamment pour les territoires situés près du niveau de la mer.

Connaissances sur la submersion côtière

Des connaissances nécessaires restent à développer sur l'effet combiné de la diminution du couvert de glace et de la variation du niveau des eaux pour déterminer l'exposition des côtes aux vagues lors des tempêtes et la vulnérabilité des communautés.

56 En effet, bien que l'érosion soit plus fréquente que la submersion, cette dernière peut survenir plus soudainement lors de tempêtes et est donc plus difficile à prévoir. Les dommages causés par la submersion engendrent également des coûts beaucoup plus importants. Ainsi, selon une étude réalisée en 2016 et portant sur 25 segments côtiers au Québec, 71 % des coûts prévus étaient dus à la submersion côtière, comparativement à 29 % des coûts qui étaient dus à l'érosion.

57 En ce qui a trait aux écosystèmes côtiers des 24 MRC concernées, tels que les marais maritimes, les lagunes et les plages, une cartographie accompagnée de fiches descriptives a été réalisée dans le cadre du projet Résilience côtière pour la majorité des côtes. Toutefois, selon le MELCCFP, des connaissances supplémentaires sur les effets de l'accroissement du phénomène de coincement côtier ainsi que sur la diminution des services écologiques seraient notamment nécessaires afin de déterminer la vulnérabilité de ces écosystèmes.

58 Toujours selon le MELCCFP, il serait également nécessaire de mieux comprendre les effets des aléas côtiers sur la sécurité, l'état de santé physique et mentale ainsi que l'appauvrissement des communautés, les revenus municipaux, le tourisme, la pêche et l'agriculture.

Diffusion des connaissances acquises éparpillée et limitée

59 Les connaissances acquises sont éparpillées sur plusieurs sites et plateformes Web, et ne sont pas pleinement accessibles. De plus, le MSP et le MELCCFP ne s'assurent pas de diffuser l'ensemble des connaissances acquises. Ainsi, les acteurs qui veulent obtenir de l'information ne savent pas nécessairement où la trouver. L'état de la diffusion et de l'accessibilité des connaissances est présenté ci-après.

Sites et plateformes Web	État de la diffusion et de l'accessibilité des connaissances
Site Web du MSP	<ul style="list-style-type: none">■ Les pages Web du MSP ne diffusent pas les résultats des projets de recherche financés par le MSP sur l'érosion et la submersion côtières (ex. : suivi de recharges de plages), les causes et les solutions possibles à l'érosion côtière, ni des documents de référence pour les municipalités.
Site Web du MELCCFP	<ul style="list-style-type: none">■ Le site Web du MELCCFP ne diffuse pas les connaissances développées dans le cadre du projet Résilience côtière (données, résultats de recherche, cartes) que le MELCCFP a financé.
Site Web du MTMD	<ul style="list-style-type: none">■ Le site Web du MTMD diffuse les résultats des projets de recherche terminés depuis 2013 et la liste des projets en cours, dont certains portent sur l'érosion et la submersion côtières.
Système Intégré de Gestion de l'Environnement Côtier (SIGEC Web) de l'Université du Québec à Rimouski	<ul style="list-style-type: none">■ Cette plateforme est utilisée pour diffuser les connaissances acquises sur le milieu côtier, notamment dans le cadre du projet Résilience côtière que le MELCCFP a financé.■ L'information est présentée sous forme de cartes thématiques, qui peuvent servir d'outils d'aide à la décision aux municipalités, aux MRC et aux ministères en matière de gestion durable dans la région maritime située à l'est de Québec.■ L'accès à cette plateforme est restreint selon le type d'utilisateurs pour certaines cartes et données développées, et le MELCCFP ne détient pas tous les droits nécessaires au partage de ces données.

Sites et plateformes Web	État de la diffusion et de l'accessibilité des connaissances
Infrastructure géomatique ouverte (IGO)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cette plateforme en accès libre a été développée notamment par le MSP pour permettre la visualisation cartographique afin d'outiller les municipalités, les MRC et les ministères dans leur prise de décision. ■ Les utilisateurs peuvent afficher simultanément plusieurs éléments géographiques, tels que les zones inondables, les bâtiments et les routes. ■ Cependant, peu de données sur l'érosion et sur les milieux côtiers étaient hébergées sur cette plateforme au moment de nos travaux.
Données Québec	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cette plateforme permet le partage de données ouvertes provenant de la collaboration entre les municipalités et le gouvernement du Québec. ■ Certaines connaissances y sont diffusées, dont des cartes relatives à l'érosion pour quelques MRC. ■ Cependant, le MELCCFP n'y diffuse pas les données associées au projet Résilience côtière, alors que des données provenant de projets de recherche similaires sur l'érosion et les inondations dans la partie fluviale du fleuve y sont disponibles en accès libre.

60 En somme, en l'absence d'une diffusion de l'ensemble des connaissances disponibles, les acteurs régionaux et locaux ainsi que le grand public peuvent difficilement repérer rapidement les informations importantes qui leur permettraient de prendre des décisions éclairées concernant les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.

Aucun bilan ni plan intégré d'acquisition de connaissances

61 Il n'y a pas de bilan qui recense l'ensemble des connaissances acquises par les ministères audités ni de plan intégré en matière d'acquisition de connaissances sur l'érosion et la submersion côtières, sur leur impact socioéconomique et sur les milieux côtiers. Chacun des ministères a plutôt produit divers documents plus ou moins détaillés en lien avec ses activités de développement des connaissances (ex. : bilan annuel, liste des projets de recherche réalisés, planification annuelle).

62 Le recensement des connaissances disponibles permettrait d'appuyer l'élaboration d'un plan intégré des activités d'acquisition de connaissances, ce qui favoriserait un meilleur arrimage de ces activités entre les ministères. D'ailleurs, des ministères ont entamé des travaux en ce sens :

- Le Comité de gouvernance interministériel sur les interventions en milieux côtiers dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques (voir le constat 1) reconnaît qu'un meilleur arrimage des activités de recherche et de développement des connaissances permettrait de répondre aux besoins collectifs de manière cohérente et coordonnée dans un contexte d'adaptation aux changements climatiques. Un bilan des actions en matière d'acquisition de données et de développement des connaissances ainsi que l'évaluation des besoins à combler sont d'ailleurs des livrables attendus par ce comité.
- Le MELCCFP a amorcé une réflexion sur l'identification des besoins de connaissances pour élaborer et mettre en œuvre une programmation de recherche en adaptation. Toutefois, au moment de nos travaux, le ministère n'avait pas déterminé si les 18,5 millions de dollars budgétés pour cette action, dans le Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030, allaient couvrir l'érosion et la submersion côtières.

63 Qui plus est, un plan d'acquisition de connaissances permettrait d'établir les rôles et les responsabilités des ministères en matière de développement et de financement de l'acquisition de connaissances. À titre d'exemple, ce plan permettrait de s'assurer de la pérennité de la collecte de données dans le contexte où certains réseaux de suivi étaient financés par le Fonds vert dans le cadre du Plan d'action 2013-2020 sur les changements climatiques. Le FECC a poursuivi le financement de ces réseaux jusqu'en février 2023, mais les sources de financement pour les prochaines années n'avaient pas été identifiées au moment de nos travaux. Notons que ces réseaux sont importants afin d'obtenir des données de base servant d'intrants pour le choix et la mise en œuvre de solutions d'adaptation aux aléas côtiers et pour alimenter des modèles sur la dynamique côtière dans un contexte de changements climatiques.

Réseaux de suivi des côtes et des aléas

Il s'agit d'un ensemble de stations et d'instruments de mesure visant la collecte de données en continu, notamment sur l'évolution des côtes et des aléas côtiers.

CONSTAT 3

Peu de municipalités bénéficient de l'encadrement et du soutien nécessaires du MSP et du MELCCFP pour prendre en charge efficacement les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.

Qu'avons-nous constaté ?

64 Les cartes de zones de contraintes et d'autres outils visant à encadrer l'aménagement du territoire pour une prise en charge des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières n'ont pas été produits, tardent à l'être ou n'ont pas été mis à jour pour toutes les municipalités et les MRC.

65 Peu de municipalités bénéficient d'un accompagnement et d'un soutien technique et financier du MSP pour la réalisation de projets d'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières, alors que les besoins sont grands.

66 Les outils développés à la demande du MELCCFP pour appuyer les décisions face aux risques d'érosion et de submersion côtières n'ont pas été fournis à toutes les MRC et les municipalités. De plus, ils ne couvrent pas certains risques importants et leurs conséquences. Par ailleurs, le MELCCFP ne s'assure plus que l'accompagnement nécessaire à l'utilisation de ces outils leur est offert.

Pourquoi ce constat est-il important ?

67 La planification et l'encadrement de l'aménagement du territoire sont des moyens efficaces pour limiter l'exposition des personnes, des biens et des infrastructures aux risques d'érosion et de submersion côtières.

68 Les municipalités côtières ne possèdent pas toutes, à elles seules, les ressources techniques et financières pour faire face aux enjeux majeurs soulevés par l'érosion et la submersion côtières. Ainsi, une démarche d'accompagnement soutenue par les ministères et organismes concernés par ces enjeux, notamment auprès des MRC et des municipalités, est essentielle afin de les habiliter dans la prise en charge des risques.

69 L'implication des acteurs locaux, comme les municipalités, est indispensable à la réussite des projets d'adaptation.

Ce qui appuie notre constat

Encadrement déficient de l'aménagement du territoire pour les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières

70 Le schéma d'aménagement et de développement est le document de planification qui établit les lignes directrices de l'organisation du territoire d'une MRC. En vertu de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les MRC doivent y identifier les zones de contraintes existantes sur leur territoire, y compris les zones soumises aux phénomènes d'érosion et d'inondation, ainsi que celles identifiées pour des raisons de protection environnementale des milieux humides et hydriques. Comme il le fait pour d'autres aléas, le gouvernement a jugé important de prendre en charge la cartographie des zones de contraintes pour les aléas côtiers. C'est le MSP qui est responsable de la réaliser.

71 En contrôlant l'utilisation du sol, les cartes de zones de contraintes et le cadre normatif qui leur est associé représentent un moyen de prévention efficace pour assurer la sécurité des personnes et des biens. En effet, à la suite de la modification du schéma d'aménagement et de développement des MRC afin d'intégrer et de rendre applicables ces cartes et leur cadre normatif, les municipalités doivent prendre en compte ces contraintes.

72 Or, au moment de nos travaux, le MSP n'avait pas produit l'ensemble des cartes de zones de contraintes relatives à l'érosion côtière ni mis à jour certaines d'entre elles :

- 13 des 24 MRC exposées à l'érosion côtière n'avaient toujours pas de cartes ;
- 11 des 24 MRC avaient des cartes, mais 4 d'entre elles dataient de plus de 10 ans, bien qu'il soit recommandé de les mettre à jour régulièrement, notamment dans un contexte de changements climatiques.

73 Quant aux cartes de zones de contraintes relatives à la submersion côtière, aucune n'a été produite à ce jour. Le MSP prévoit produire la première génération de cartes de zones de contraintes relatives à l'érosion et à la submersion côtières pour Sept-Îles d'ici 2024 et pour Chandler, Maria et les Îles-de-la-Madeleine d'ici 2026. Pourtant, en 2013, en lien avec les sinistres vécus en 2007 et en 2010, le MSP jugeait déjà opportun de développer la cartographie de la submersion côtière.

74 L'absence de cartes de zones de contraintes pour l'érosion et la submersion côtières risque d'accroître l'exposition des bâtiments et des infrastructures à ces aléas pour les années à venir, étant donné que le développement de bâtiments et d'infrastructures peut se poursuivre dans des zones à risque. Dans le Plan de mise en œuvre 2022-2027 du Plan pour une économie verte 2030, une somme de 8,5 millions de dollars est prévue pour que le MSP mette à jour ou produise la cartographie et diffuse les risques d'érosion et de submersion côtières.

Cartes de zones de contraintes

Produites aux fins de l'aménagement du territoire à partir de connaissances sur l'érosion côtière, ces cartes déterminent des zones à l'intérieur desquelles certaines mesures préventives décrites au cadre normatif doivent s'appliquer, comme l'interdiction de construire de nouveaux bâtiments.

75 Outre les cartes de zones de contraintes, différents outils légaux visant à encadrer l'aménagement du territoire auraient pu permettre d'appuyer la prise en charge des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières (figure 3). Or, ceux-ci n'ont pas été produits, tardent à l'être ou n'ont pas été mis à jour.

FIGURE 3 Outils supplémentaires visant à encadrer l'aménagement du territoire



1995

Orientation gouvernementale en aménagement du territoire

L'orientation qui aborde l'érosion et la submersion côtières n'a pas été mise à jour depuis 1995, alors qu'un autre aléa, soit les glissements de terrain, fait l'objet d'attentes spécifiques plus récentes. Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire sont pourtant importantes pour véhiculer les préoccupations du gouvernement et ses attentes envers les MRC à l'égard de l'aménagement du territoire. En effet, les schémas d'aménagement et de développement des MRC doivent s'y conformer.



2001

Schémas de sécurité civile

Les schémas, prévus dans la *Loi sur la sécurité civile* adoptée en 2001, auraient obligé les MRC à fixer des objectifs de réduction de leur vulnérabilité aux risques de sinistres majeurs (ex. : inondation, mouvement de sol, séisme) et à décider des actions requises pour les atteindre. Or, en 2014, le gouvernement a annoncé son intention de ne pas implanter ces schémas, mais aucune mesure de remplacement n'est encore officiellement prévue.



2021

Plans de gestion intégrée régionaux

Les plans n'ont pas pu être adoptés puisque six des neuf tables de concertation régionales n'ont pas été mises en place par le MELCCFP dans la région maritime située à l'est de Québec, comme cela était prévu avant le 31 mars 2021 (voir le constat 1). Or, ces plans sont nécessaires pour que les MRC et les municipalités profitent des sommes rendues disponibles dans le Programme de soutien régional aux enjeux de l'eau du MELCCFP.



2022

Plans régionaux des milieux humides et hydriques

Les plans, initialement prévus pour 2022, visent à intégrer la conservation des milieux humides et hydriques dans la planification de l'aménagement du territoire. Ils sont obligatoires, et les MRC veillent à s'assurer de leur compatibilité avec leur schéma d'aménagement et de développement. Ces plans peuvent cibler des priorités à l'égard de milieux affectés par l'érosion et la submersion côtières. Lors de nos travaux, seulement 7 des 24 MRC côtières avaient soumis leur plan pour approbation au MELCCFP.

Rôle des milieux humides et hydriques

Les milieux humides et hydriques jouent un rôle très important, notamment dans la protection des populations par leur fonction de rempart contre l'érosion et d'atténuation des impacts des changements climatiques.

Accompagnement limité des municipalités dans la planification et la mise en œuvre de projets d'adaptation

76 Si une bonne planification du territoire permet de ne pas accroître les risques d'exposition aux aléas côtiers, notamment en empêchant de nouvelles constructions et des agrandissements dans des zones à risque, elle ne permet pas, toutefois, de protéger les personnes et les infrastructures déjà exposées à ces risques. Seulement pour l'érosion, les besoins d'adaptation sont grands. En effet, pour le territoire visé par le projet Résilience côtière (voir le constat 2), il a été estimé que près de 2 400 bâtiments et plus de 110 km de routes sont actuellement exposés, c'est-à-dire qu'ils sont à risque de subir des dégâts si un seul événement, par exemple une tempête, entraîne un recul de la côte.

77 Compte tenu de l'ampleur de ces risques, des coûts des projets d'adaptation et de l'expertise requise, la majorité des municipalités côtières sont bien souvent démunies lorsqu'il est nécessaire de mettre en œuvre des projets d'adaptation. De plus, les municipalités sont responsables de la gestion de ces projets et de l'entretien des ouvrages de protection réalisés par l'intermédiaire du *Cadre pour la prévention de sinistres*, ce qui peut dissuader certaines d'entre elles d'entreprendre des projets d'adaptation.

78 Durant les consultations menées dans le cadre du projet Résilience côtière, les municipalités ont exprimé leurs besoins d'appui financier pour faire face aux aléas côtiers, ainsi que leurs besoins d'accompagnement dans l'identification et la mise en œuvre de projets d'adaptation.

79 Le *Cadre pour la prévention de sinistres* vise à répondre à ces besoins, mais des projets ont été démarrés ou achevés dans seulement 7 municipalités depuis 2018. Or, les 24 MRC côtières comprennent toutes des municipalités exposées à des risques d'érosion côtière à des degrés variables. Compte tenu du soutien technique et financier nécessaire à la mise en œuvre de projets d'adaptation, les municipalités qui ne sont pas priorisées par le MSP dans le *Cadre pour la prévention de sinistres* (voir le constat 1) sont peu susceptibles de réaliser de tels projets de leur propre initiative. Pourtant, leur implication est indispensable à la réussite des projets d'adaptation.

Aucune obligation pour les municipalités de réaliser des projets d'adaptation aux risques

Bien que des risques liés aux aléas côtiers puissent avoir été identifiés sur leur territoire et priorisés par le MSP, rien n'oblige les MRC ou les municipalités à mettre en œuvre des projets d'adaptation. De plus, ce sont les MRC et les municipalités qui sont responsables de déposer une demande de financement au MSP, lequel réalise ensuite une analyse d'admissibilité.

80 Enfin, le *Cadre pour la prévention de sinistres* ne comble pas, à lui seul, tous les besoins d'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières (voir le constat 1). En outre, le nombre de projets réalisés est limité malgré les montants engagés en 2022-2023 pour des projets additionnels d'adaptation, compte tenu des besoins recensés et de ceux qui seront identifiés à la lumière des nouvelles connaissances acquises. De plus, au moment de nos travaux, le MSP soutenait que ses ressources humaines spécialisées en érosion et en submersion côtières étaient employées au maximum de leur capacité pour accompagner les municipalités dans la mise en œuvre de ces projets, qui prennent en moyenne plus de trois ans pour être réalisés.

Montants du FECC engagés en 2022-2023 pour le *Cadre pour la prévention de sinistres*

En 2022-2023, le MSP a engagé près de 70 millions de dollars du FECC pour réaliser des projets additionnels d'adaptation par le biais du cadre, ce qui représente une fois et demie ce qu'il a été en mesure d'investir entre 2018 et 2022 pour de tels projets (environ 45 millions).

Insuffisance des outils développés pour les municipalités

81 Au cours des dernières années, le MELCCFP a contribué au financement de projets visant à outiller les municipalités pour les appuyer dans la prise en charge des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières. Toutefois, cela n'a pas permis de sensibiliser et d'outiller également l'ensemble des municipalités côtières pour une prise de décision éclairée, et peu d'outils ont été rendus disponibles en lien avec la submersion côtière. Voici quelques exemples d'outils développés ainsi que certaines de leurs limites.

Outils importants pour les municipalités

Lors de la consultation menée dans le cadre du projet Résilience côtière, le développement d'outils de communication, de sensibilisation et d'information a été considéré comme l'élément le plus important par les participants, notamment les municipalités.

Outils développés	Fonction et utilité	Limites observées
Analyse coûts-avantages (2016)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permet de comparer les coûts liés à une stratégie d'adaptation avec ceux associés aux dommages prévus pour l'érosion et la submersion ■ Permet d'appuyer la prise de décision à l'égard des solutions d'adaptation à mettre en œuvre 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Est produite pour cinq municipalités côtières seulement
Plateforme pour l'analyse avantages-coûts en érosion et submersion (PANACÉES) (2020)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permet d'estimer des dommages causés par l'érosion et la submersion côtières sur l'ensemble du territoire sélectionné (MRC) et leurs effets sur différents plans (ex. : résidentiel, économique, agricole, infrastructures), ainsi que de calculer les coûts-avantages de différentes mesures d'adaptation (ex. : enrochement, brise-lames, recharge de plages, retrait des structures) ■ Permet de prioriser les zones d'intervention, d'identifier les mesures d'adaptation les plus appropriées et de justifier les investissements associés à la gestion du littoral 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Seules deux MRC intégrées dans cette plateforme ■ Ne considère pas les dommages environnementaux (ex. : valeur des services écologiques liée à l'atteinte aux milieux humides et hydriques, ou pertes d'usage du littoral)

Outils développés	Fonction et utilité	Limites observées
Tableau de bord sur l'exposition à l'érosion côtière (2021)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permet de générer à partir de SIGEC Web des graphiques et des cartes pour illustrer l'exposition à l'érosion des bâtiments, des routes et des voies ferrées d'un territoire en fonction de l'année ■ Est utile pour illustrer la problématique de l'érosion 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Analyse de l'exposition incomplète pour l'ensemble du territoire (voir le constat 2) ■ Ne porte pas sur la submersion côtière
Portraits diagnostics (2021)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Comportent des recommandations sur les mesures pour faciliter l'adaptation aux aléas côtiers, et ce, à partir des données locales ■ Permettent notamment de choisir une solution d'adaptation, d'obtenir de l'aide pour sa mise en œuvre, de favoriser la concertation entre les acteurs et de développer des outils de sensibilisation locaux 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ne portent que sur 16 sites jugés prioritaires ■ Ne portent pas sur la submersion côtière
Indice de vulnérabilité de la zone côtière à l'érosion (2021)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Permet de différencier le niveau de vulnérabilité d'un territoire à partir de différents paramètres (ex. : environnementaux, économiques) et pour deux échéances (2020 et 2070) ■ Permet de déterminer les portions les plus vulnérables d'un territoire afin de prioriser les sites où implanter des solutions d'adaptation 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Est appliqué à huit sites témoins ■ Ne porte pas sur la submersion côtière

82 Par ailleurs, bien que des ateliers aient été donnés dans le cadre du projet Résilience côtière, le MELCCFP ne s'assure plus que l'accompagnement pour l'utilisation des outils développés dans le cadre de ce projet est offert. De plus, certains des outils souhaités par les participants n'ont pas été fournis, dont les outils de sensibilisation sur la protection des écosystèmes et des indicateurs de services écologiques.

RECOMMANDATIONS

83 La commissaire au développement durable a formulé des recommandations à l'intention du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, du ministère de la Sécurité publique et du ministère des Transports et de la Mobilité durable. Celles-ci sont présentées ci-dessous.

Recommandation au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

- 1 Assurer une gestion intégrée de l'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières permettant d'établir une vision globale et une coordination efficace des interventions dans un contexte de changements climatiques.

Recommandation au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs et au ministère de la Sécurité publique

- 2 Développer des outils pour encadrer et favoriser une meilleure prise en charge des risques liés à l'érosion et à la submersion par l'ensemble des municipalités et des MRC côtières et s'assurer que l'accompagnement nécessaire à leur utilisation est fourni.

Recommandation au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, au ministère de la Sécurité publique et au ministère des Transports et de la Mobilité durable

- 3 S'assurer d'effectuer une gestion efficace des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières pour leur mission respective dans un contexte de changements climatiques.

Recommandations conjointes au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs, au ministère de la Sécurité publique et au ministère des Transports et de la Mobilité durable

- 4** Élaborer et mettre en œuvre un plan intégré d'acquisition des connaissances s'appuyant sur les connaissances acquises et identifiant les besoins prioritaires afin de gérer les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières.
- 5** Regrouper l'ensemble des connaissances acquises et les rendre accessibles pour les utilisateurs potentiels, dont les ministères et organismes gouvernementaux ainsi que les acteurs régionaux et locaux.

COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits ci-après. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes nos recommandations.

Commentaires du ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

« Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs accueille le rapport de la commissaire au développement durable et reconnaît qu'il doit poursuivre, en collaboration avec les ministères et organismes concernés, l'amélioration quant aux mesures d'adaptation et de prévention des risques d'érosion et de submersion côtières.

« Le ministère poursuivra, ou accélérera lorsque cela est possible, la mise en œuvre des actions nécessaires pour assurer une gestion intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières permettant d'établir une coordination efficace des interventions dans un contexte de changements climatiques.

« Il s'assurera d'accélérer, notamment et dans la mesure du possible, les travaux liés à l'établissement d'une trajectoire d'adaptation pour faire face aux risques d'érosion et de submersion côtières afin d'assurer la planification cohérente et intégrée des mesures d'adaptation nécessaires.

« Le ministère s'engage aussi à mener une réflexion sur la place des écosystèmes côtiers dans la mise en place de solutions d'adaptation visant à protéger les infrastructures et les communautés face à l'érosion et à la submersion côtières.

« Par ailleurs, le ministère rappelle que les priorités gouvernementales demeurent l'adaptation des communautés aux impacts des changements climatiques, la sécurité des personnes et la prévention des dommages aux biens ou aux infrastructures menacés par des aléas naturels.

« À ce titre, les ministères n'ont pas tardé à agir. À la suite de la tempête Fiona, le gouvernement avait annoncé 100 millions de dollars pour aider les municipalités à prévenir de tels désastres et à mettre en œuvre des mesures de protection contre l'érosion et la submersion sur leur territoire. Le 3 mars 2023, dans sa volonté d'aider les régions à faire face aux effets des changements climatiques, le gouvernement a annoncé que 70 millions ont été alloués au courant de la même année financière pour des projets concrets pour lutter contre l'érosion et la submersion côtières dans l'est du Québec. Ces engagements financiers pris en 2022-2023 représentent 1,5 fois l'investissement réalisé entre 2018 et 2022 pour de tels projets. »

Commentaires du ministère de la Sécurité publique

« Le ministère de la Sécurité publique (MSP) accueille favorablement les constats et les recommandations formulés par le commissaire au développement durable. Ces dernières s'inscrivent en continuité avec plusieurs actions déjà entreprises par le ministère et ses partenaires gouvernementaux.

« En effet, une gestion intégrée des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières, tant au niveau gouvernemental que municipal, est incontournable afin de protéger les communautés côtières qui seront de plus en plus menacées en raison de l'évolution des changements climatiques. Une vision concertée gouvernementale est nécessaire en vue de soutenir et de favoriser la prise en compte de ces risques au niveau de l'aménagement du territoire ainsi que de la protection du bâti et des infrastructures existants.

« En ce sens et en fonction des constats et des recommandations formulés, le MSP tient à mentionner qu'il a entrepris, avec ses ministères partenaires, des actions visant à :

- identifier les besoins et les actions qui devront être réalisées au cours des prochaines années pour améliorer les connaissances sur les risques d'érosion et de submersion côtières ainsi que pour assurer leur diffusion auprès des partenaires impliqués dans leur gestion ;
- planifier et financer la réalisation des outils cartographiques manquants pour assurer un aménagement du territoire sécuritaire ;
- accroître l'accompagnement du milieu municipal, tant au niveau financier que technique, pour la mise en œuvre de projets municipaux d'atténuation des risques en vue de protéger les personnes et les biens. Le gouvernement du Québec a d'ailleurs annoncé au début du mois de mars 2023 un investissement de 67 millions de dollars pour la mise en place de mesures d'atténuation permettant de protéger des résidences principales, des bâtiments et des infrastructures situés dans des municipalités de la région du Bas-Saint-Laurent et aux Îles-de-la-Madeleine. D'autres investissements sont prévus au cours des prochains mois ;
- réaliser des démarches pour l'obtention de financement dans le cadre de programmes fédéraux en vue d'un partage des coûts de mise en œuvre de projets d'atténuation municipaux.

« En plus des actions susmentionnées, le MSP participe à des discussions visant à mettre en place une structure de coordination permettant une planification concertée des actions gouvernementales pour une meilleure gestion intégrée des risques de submersion et d'érosion côtières.

« Pour conclure, le MSP considère que de nombreuses actions ont été accomplies au cours des 10 dernières années afin de mieux répondre aux défis que présentent la submersion et l'érosion côtières. Bien entendu, il reste encore beaucoup à faire et nous entendons poursuivre sur cette voie de façon proactive afin de toujours mieux soutenir les communautés côtières. »

Commentaires du ministère des Transports et de la Mobilité durable

« Le ministère des Transports et de la Mobilité durable accueille favorablement le rapport de la commissaire au développement durable. En ce sens, depuis 2018, le Ministère a statué sur la nécessité d'améliorer ses pratiques de gestion des risques côtiers afin de réduire la vulnérabilité du réseau routier et s'est mis en action, notamment par l'adoption du Plan d'action sur la gestion des infrastructures dans un contexte de changements climatiques (PAGI3C) qui a d'ailleurs été inscrit à son plan stratégique 2019-2023. Afin d'éviter le dédoublement des efforts, d'assurer la gestion optimale des ressources et de pérenniser les solutions retenues, le Ministère a également établi plusieurs initiatives de collaboration avec d'autres ministères concernés. À l'égard des constats formulés dans le rapport de la commissaire au développement durable, le Ministère tient à apporter les précisions suivantes :

1. Prise en compte de l'ensemble des risques :

« Le Ministère convient que les efforts visant l'amélioration de la gestion des risques côtiers et le renforcement de la résilience des réseaux de transport sous sa gestion doivent être poursuivis. En ce sens, depuis 2018, le Ministère a misé sur l'approche préventive et a donné suite aux actions visant à réduire la fréquence des interventions réalisées à la suite de dommages subis. Ainsi, depuis le lancement du PAGI3C, sur une soixantaine de projets en réalisation, la majorité est de nature préventive plutôt qu'en regard de dommages subis.

« Depuis 2018, l'analyse des risques côtiers constitue une priorité ministérielle et conduit à l'évaluation de la vulnérabilité et de l'exposition des réseaux de transport face à l'érosion côtière. Cette démarche a permis le développement d'un indice de priorisation des interventions basé sur les principes de gestion des risques. Cet indice s'applique sur l'ensemble du territoire côtier couvert par le projet Résilience côtière. Quant à l'indice de priorisation des interventions pour la submersion, il est en élaboration et devrait être opérationnel à partir de juin 2023.

« Parmi les autres actions structurantes réalisées, mentionnons le développement de méthodologies pour l'inventaire et l'inspection des ouvrages de protection côtiers permettant d'évaluer l'état des ouvrages existants ainsi que l'implantation d'un système de gestion des actifs pour assurer la pérennité des ouvrages de protection et d'un système de suivi des berges côtières à risque. Ces outils de gestion d'actifs et des risques ont contribué à préciser les besoins d'intervention du Ministère à plus long terme et à établir une stratégie ministérielle décennale d'intervention et d'investissement.

« L'élaboration d'un plan d'intervention régional basé sur des principes de gestion intégrée des actifs en zone à risque, incluant une étude d'impact environnemental régionale et un vaste programme de consultation des communautés côtières, est pour sa part en réalisation.

« À la lumière de l'ampleur des enjeux actuels et futurs, la gestion des risques côtiers exige des efforts exceptionnels qui, dans un contexte de ressources limitées, devront être réalisés en collaboration. Ainsi, le Ministère a pris l'initiative de mettre en place un comité de gouvernance interministériel sur les interventions en milieux côtiers qui permet une approche de gestion intégrée des risques côtiers visant à répondre aux multiples enjeux environnementaux et socioéconomiques sous-jacents. Ainsi, depuis janvier 2023, des travaux en sous-comités ont lieu et portent notamment sur les stratégies d'intervention, le cadre législatif et réglementaire, la recherche, l'innovation et l'acquisition de données.

2. Nécessité de mettre en commun les connaissances acquises et les besoins

« Le Ministère est en accord avec la nécessité de mettre en commun les connaissances acquises et les besoins d'intervention afin d'assurer une gestion optimale de toutes les ressources et de mettre en place des solutions concertées et cohérentes. Par ailleurs, dans le contexte où la priorisation des besoins peut diverger selon la mission de chaque acteur concerné, il serait important que l'établissement des priorités en termes d'acquisition de connaissances demeure toujours la prérogative de chacune des parties prenantes afin de respecter les besoins organisationnels respectifs.

« À l'égard de la mise en commun des connaissances, le Ministère diffuse publiquement ses rapports de recherche et partage ses données brutes tirées, notamment, des réseaux de suivi des conditions maritimes. Des journées de transfert de connaissances interministérielles sont également organisées plusieurs fois par année pour partager le fruit des travaux réalisés, tant en lien avec la recherche qu'avec l'expertise ou la réalisation d'interventions innovantes, telles que la construction d'ouvrages de protection. De plus, le Ministère a soutenu financièrement la création d'une chaire de recherche en génie côtier pour développer des connaissances de pointe au Québec et proposer des solutions concrètes et novatrices en vue de réduire la vulnérabilité des infrastructures côtières face aux changements climatiques.

« Ainsi, le Ministère tient à réaffirmer son adhésion aux recommandations de la commissaire. Il souligne sa volonté d'accroître la résilience des infrastructures publiques. À ce titre, il poursuivra ses efforts pour développer et diffuser les connaissances qu'il développe. Il s'assurera également de disposer de mécanismes et d'outils de prise de décisions assurant des interventions optimales, efficaces et répondant aux besoins de la population. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des entités

Plan pour une économie verte 2030

Actions d'adaptation liées spécifiquement aux risques d'érosion et de submersion côtières qui sont ou seront financées de 2021 à 2027 dans les plans de mise en œuvre du Plan pour économie verte 2030

Liste des municipalités régionales de comté côtières

Types d'interventions d'adaptation pour faire face aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières

Projets d'adaptation aux risques d'érosion et de submersion côtières appuyés par le *Cadre pour la prévention de sinistres* depuis 2018 ou en planification

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 d'avril 2023. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
<p>Déterminer si le MELCCFP, le MSP et le MTMD gèrent de manière efficace et intégrée les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières pour réduire les impacts sur la sécurité des personnes, l'intégrité des biens, les activités économiques et l'environnement dans un contexte de changements climatiques.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une gestion intégrée permet d'avoir une vision globale des activités en prévention des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières par les divers intervenants (ministères, acteurs locaux et régionaux, chercheurs) et d'assurer une coordination efficace de ces activités, notamment celles financées par le FECC. ■ Les connaissances disponibles doivent permettre l'identification des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières pour les régions concernées ainsi que l'évaluation de leurs impacts dans un contexte de changements climatiques. ■ Un encadrement cohérent permet aux acteurs locaux et régionaux de prendre en charge efficacement les risques liés à l'érosion et à la submersion côtières et un soutien adéquat leur est fourni. ■ Une planification des activités en prévention des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières est établie et un suivi de leur réalisation est effectué.

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 gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 avril 2023.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCCFP, du MSP et du MTMD, et nous avons eu des échanges avec des représentants de deux MRC et de deux municipalités côtières. De plus, nous avons analysé divers documents et données provenant des systèmes d'information des entités auditées. Nous avons également comparé les processus de gestion et de coordination avec les bonnes pratiques reconnues en matière de gestion axée sur les résultats. Enfin, nous avons eu des échanges avec des experts dans le domaine.

Les travaux d'audit se sont déroulés principalement de juillet 2022 à mars 2023. Notre audit a porté essentiellement sur les activités des années 2018 à 2022. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

Rôles et responsabilités des entités

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

- En matière de lutte contre les changements climatiques, le MELCCP a notamment les responsabilités suivantes :
 - conseiller le gouvernement en matière de lutte contre les changements climatiques et assurer la gouvernance intégrée à l'échelle gouvernementale ;
 - 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 être associé à leur élaboration ;
 - donner des directives aux ministères et aux organismes publics quant aux méthodes qu'ils doivent appliquer afin, notamment, d'évaluer et d'intégrer les risques liés aux impacts du réchauffement planétaire et des changements climatiques dans l'adaptation à ces derniers, si de telles méthodes ne sont pas autrement prescrites par la loi ;
 - assurer la mise en œuvre efficace de la politique-cadre sur les changements climatiques et coordonner son exécution ;
 - gérer le FECC, dans une perspective de développement durable, d'efficacité et de transparence, tout en privilégiant une gestion axée sur les meilleurs résultats.
- Le MELCCFP est chargé d'assurer la protection de l'environnement et de veiller à la conservation du patrimoine naturel, notamment afin de maintenir les fonctions écologiques rendues par les écosystèmes qui le composent.
- Le MELCCFP a autorité sur les terres du domaine hydrique de l'État et assure la gestion de l'eau en tant que richesse naturelle. Il peut exécuter ou faire exécuter des études concernant notamment les dangers d'érosion et mettre en œuvre des programmes à long terme destinés à prévenir ou à réduire les dommages causés par ce phénomène.

Ministère de la Sécurité publique

- Le MSP est responsable de la sécurité civile. Il est chargé de proposer au gouvernement les grandes orientations en la matière. Il a notamment la responsabilité de :
 - conseiller les ministères et organismes gouvernementaux en matière de sécurité civile et favoriser la coordination de leurs actions ;
 - déterminer, à l'intention des autorités régionales et locales, des orientations portant notamment sur la prévention des sinistres majeurs, incluant ceux dus à un phénomène naturel, soit pour éliminer ou réduire des risques, soit pour atténuer les conséquences prévisibles d'un sinistre potentiel ;
 - conseiller, en matière de sécurité civile, les autorités régionales ou locales et veiller notamment à ce qu'elles établissent un schéma de sécurité civile fixant, pour tout leur territoire, des objectifs de réduction de leur vulnérabilité aux risques de sinistre majeur ainsi que les actions requises pour les atteindre ;
 - contribuer à l'information des citoyens notamment par la diffusion de renseignements sur les risques de sinistre majeur auxquels leur communauté est exposée et sur la vulnérabilité de celle-ci face à de tels risques.
-

**Ministère de la Sécurité publique
(suite)**

- Le MSP établit et maintient opérationnel un plan national de sécurité civile notamment destiné à :
 - soutenir les autorités responsables de la sécurité civile et les ministères et organismes lorsque l'ampleur d'un risque de sinistre majeur ou d'un sinistre majeur, réel ou imminent, dépasse leur capacité d'action dans les domaines qui relèvent de leur compétence ;
 - réduire la vulnérabilité de la société à l'égard des risques de sinistre majeur, notamment par des mesures de prévention ou par une gestion distincte d'un risque avec d'autres gouvernements ou avec les paliers régionaux ou locaux ;
 - assurer la concertation des ministères et organismes gouvernementaux dans les champs d'activité qu'il détermine compte tenu de leur incidence en matière de sécurité civile.
- Le MSP peut :
 - requérir des ministères et organismes tous les renseignements nécessaires à l'élaboration d'un schéma de sécurité civile ;
 - effectuer, faire effectuer ou favoriser des recherches portant notamment sur la prévention des sinistres ou la gestion des risques de sinistre ;
 - proposer, coordonner et exécuter des activités ou des travaux susceptibles d'éliminer ou de réduire les risques de sinistre, d'atténuer les conséquences d'un sinistre ou de faciliter les interventions ;
 - faire des analyses des données statistiques et des études sur la situation de la sécurité civile à l'échelle nationale, régionale ou locale, ou sur les incidences individuelles, sociales ou économiques de cette situation et les rendre publiques ;
 - accorder un soutien financier aux autorités responsables de la sécurité civile pour la réalisation de projets visés par la loi.

**Ministère des Transports
et de la Mobilité durable**

- Le MTMD doit effectuer ou faire effectuer tous travaux de construction, de réfection ou d'entretien des chemins sous sa responsabilité, ou déléguer à une municipalité locale, avec son consentement, le pouvoir d'effectuer de tels travaux, et en assurer le financement.
- Le MTMD contribue à l'élaboration du plan national de sécurité civile, en fournissant au MSP des informations sur l'identification des risques de sinistre majeur, sur ses connaissances relatives à ces risques, sur les causes et les conséquences prévisibles d'un sinistre et sur les activités en matière de recherche et de surveillance des activités ou des biens générateurs de risque de sinistre majeur ainsi qu'en matière de prévention, de préparation des interventions, d'intervention et de rétablissement de la situation après un sinistre. En outre, il participe à la mise en œuvre de ce plan ainsi qu'aux exercices d'évaluation et aux exercices préparatoires.
- Le MTMD est tenu de s'enquérir des risques qui peuvent affecter les infrastructures sous sa responsabilité, de recenser leurs mesures de protection ainsi que d'établir leur vulnérabilité eu égard aux risques identifiés. Il est aussi tenu d'établir et de maintenir opérationnelles des mesures de protection destinées à réduire la vulnérabilité des infrastructures.

Autres ministères et organismes

- D'autres ministères et organismes gouvernementaux contribuent aux activités de prévention des risques liés à l'érosion et à la submersion côtières, et ce, en fonction de leurs compétences respectives.
-

Plan pour une économie verte 2030

Le Plan pour une économie verte 2030 a été lancé en novembre 2020, 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.

Le Plan pour une économie verte 2030 est accompagné d'un plan de mise en œuvre évolutif qui, au moment de nos travaux, couvrait la période du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2027. Le plan de mise en œuvre fait l'objet d'une mise à jour annuelle et couvre 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.

Actions d'adaptation liées spécifiquement aux risques d'érosion et de submersion côtières qui sont ou seront financées de 2021 à 2027 dans les plans de mise en œuvre du Plan pour une économie verte 2030

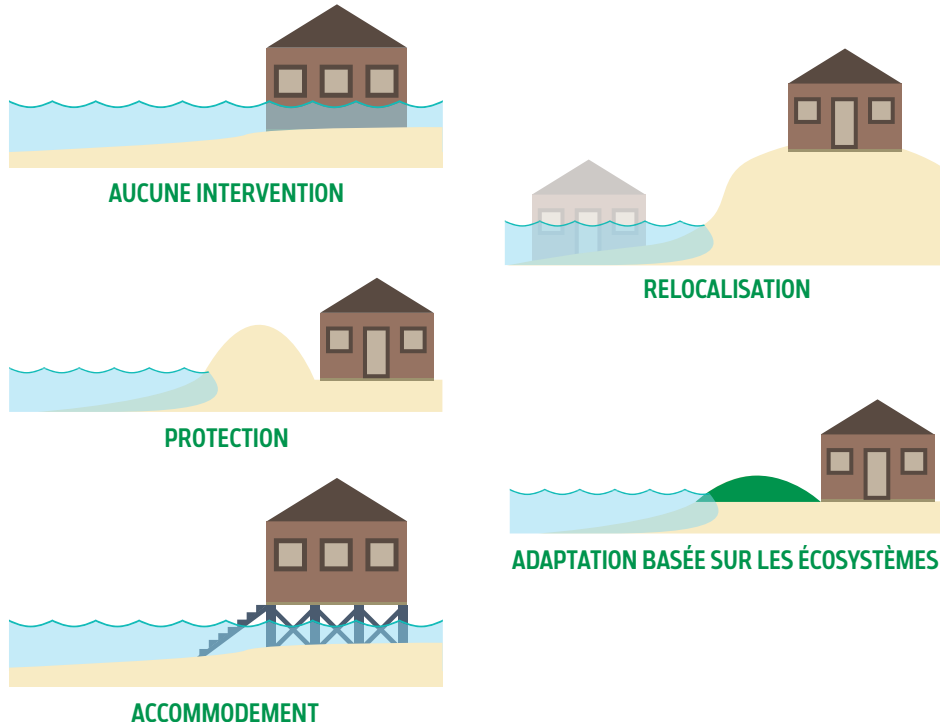
Action	Ministère responsable	Montants du FECC (M\$)	Autres sources (M\$)	Total (M\$)
Cartographier et diffuser les risques d'érosion et de submersion côtières	MSP	8,5	–	8,5
Élaborer un plan de gestion intégrée de l'adaptation aux risques d'érosion et de submersion côtières	MELCCFP	–	–	–
Implanter des solutions d'adaptation pour l'érosion et la submersion côtières	MSP	33,6	35,8	69,4
Total		42,1	35,8	77,9¹

1. À cette somme, 56,9 millions de dollars additionnels du FECC ont été affectés à de nouveaux projets d'adaptation aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières en mars 2023.

Liste des municipalités régionales de comté côtières

Municipalités régionales de comté côtières	
Bas-Saint-Laurent	
La Mitis	
Rimouski-Neigette	
La Matanie	
Les Basques	
Rivière-du-Loup	
Kamouraska	
Sous-total	6
Côte-Nord	
Sept-Rivières	
Minganie	
Manicouagan	
La Haute-Côte-Nord	
Le Golfe-du-Saint-Laurent	
Sous-total	5
Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine	
Avignon	
Communauté maritime des Îles-de-la-Madeleine	
La Haute-Gaspésie	
Bonaventure	
Le Rocher-Percé	
La Côte-de-Gaspé	
Sous-total	6
Chaudière-Appalaches	
Montmagny	
L'Islet	
Bellechasse	
Sous-total	3
Capitale-Nationale	
Charlevoix	
L'Île-d'Orléans	
Charlevoix-Est	
La Côte-de-Beaupré	
Sous-total	4
Total	24

Types d'interventions d'adaptation pour faire face aux risques liés à l'érosion et à la submersion côtières¹



1. Cette figure est inspirée d'une figure du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) datant de 2019.

Projets d'adaptation aux risques d'érosion et de submersion côtières appuyés par le *Cadre pour la prévention de sinistres* depuis 2018 ou en planification

Municipalité	Date de signature de l'entente de financement avec la municipalité	Montant financé par le <i>Cadre pour la prévention de sinistres</i> (k\$)	Montant financé par la municipalité (k\$)	Montant total du projet (k\$)	État des travaux
Îles-de-la-Madeleine	30 mars 2020	6 903 ¹	1 097 ¹	8 000 ¹	Terminés
Îles-de-la-Madeleine	23 mars 2018	4 023 ¹	1 377 ¹	5 400 ¹	Terminés
L'Isle-aux-Coudres	27 mars 2019	5 140 ²	397 ²	5 537 ²	Terminés
Pointe-aux-Outardes	17 janv. 2019	10 446 ¹	254 ¹	10 700 ¹	Terminés
Port-Cartier	6 nov. 2017	1 354 ²	68 ²	1 422 ²	Terminés
Sainte-Flavie	20 mars 2018	742 ²	85 ²	827 ²	Terminés
Sainte-Flavie	28 mars 2019	5 690 ¹	38 ¹	5 728 ¹	Terminés
Sainte-Luce	27 mars 2019	5 427 ¹	73 ¹	5 500 ¹	Terminés
Îles-de-la-Madeleine	23 mars 2022	5 000 ²	— ⁴	5 000 ²	En cours
Maria	2 mars 2022	9 316 ¹	684 ¹	10 000 ¹	En cours
Sainte-Flavie	29 mars 2022	6 903 ¹	97 ¹	7 000 ¹	En cours
Sainte-Luce	13 mars 2021	1 993 ¹	507 ¹	2 500 ¹	En cours
Port-Cartier	20 mars 2018	125 ²	93 ²	218 ²	Suspendus
Sous-total		63 062²	4 770²	67 832²	
Îles-de-la-Madeleine	27 février 2023	5 000 ³	— ⁴	5 000 ³	Non commencés
Matane	2 mars 2023	13 500 ³	1 500 ³	15 000 ³	Non commencés
Matane	2 mars 2023	15 300 ³	1 700 ³	17 000 ³	Non commencés
Notre-Dame-du-Portage	2 mars 2023	9 464 ³	536 ³	10 000 ³	Non commencés
Sainte-Anne-des-Monts	7 mars 2022	13 740 ³	1 260 ³	15 000 ³	Non commencés
Sainte-Luce	13 mars 2023	10 418 ³	582 ³	11 000 ³	Non commencés
Sous-total		67 422¹	5 578¹	73 000¹	
Total		130 484¹	10 348¹	140 832¹	

1. Il s'agit de montants à terme, incluant des dépenses réelles et des estimations.

2. Il s'agit de dépenses réelles.

3. Il s'agit de montants estimés à terme.

4. La contribution maximale prévue dans le *Cadre pour la prévention de sinistres* a été atteinte par la municipalité dans le cadre d'autres ententes de financement.

CHAPITRE 3

Conservation des milieux humides et hydriques

Audit de performance

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

EN BREF

Les milieux humides et hydriques jouent un rôle crucial dans le maintien de la vie sur terre puisqu'ils remplissent d'indispensables fonctions écologiques, dont la conservation de la biodiversité, la séquestration du carbone et la régulation du niveau de l'eau. Cependant, ces milieux ont subi des pertes importantes au cours des dernières décennies.

En juin 2017, le Québec a adopté la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*. Afin de freiner la perte de ces milieux, et même d'obtenir des gains en la matière, l'objectif d'aucune perte nette a été placé au cœur de cette loi. Nous avons toutefois relevé plusieurs lacunes qui mettent à risque l'atteinte de cet objectif.

En fait, il faut d'abord assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques, mais le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus à ces fins.

- Des critères spécifiques aux milieux humides et hydriques sont prévus dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* depuis 2017 pour faciliter leur désignation sur plan. Or, le MELCCFP n'a toujours pas recommandé de milieux à désigner à son ministre, et ce, même si la valeur écologique de certains d'entre eux est connue depuis plusieurs années.
- Non seulement il y a un retard dans le dépôt de plusieurs plans régionaux des milieux humides et hydriques, et conséquemment dans leur mise en œuvre, mais le MELCCFP n'a prévu aucun suivi de cette mise en œuvre d'ici 2033.
- La première étape de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser » vise à éviter la destruction de milieux humides et hydriques. Cependant, l'application rigoureuse de cette étape n'est pas assurée par le MELCCFP lorsqu'il analyse les demandes d'autorisation pour des projets réalisés dans de tels milieux.

Par ailleurs, le MELCCFP n'a pas l'assurance que les mesures pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques, prévues dans les autorisations qu'il a délivrées, sont appliquées. La majorité des autorisations délivrées au cours des 10 dernières années n'ont pas été inspectées.

Enfin, le MELCCFP ne gère pas les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques de manière à compenser efficacement les pertes que ces milieux ont subies.

CONSTATS

1

Le MELCCFP n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques, malgré les pertes importantes de ces milieux que le Québec a connues depuis plusieurs décennies.

2

Le MELCCFP n'a pas l'assurance que les mesures de minimisation prévues dans ses autorisations ministérielles pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques sont appliquées.

3

Le MELCCFP ne gère pas les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques de manière à compenser efficacement les pertes que ces milieux ont subies.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire au
développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Marie-Pier Germain
Sylvie Lessard
Directrices d'audit

Marc Olivier Deshaies
Sandra Ximena Moreno Matallana
Franck Ndefo
Laurie Shink
Alexandre Tourigny

SIGLES

GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
MAMH	Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation
MELCCFP	Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs
MRC	Municipalité régionale de comté
SAGO	Système d'aide à la gestion des opérations

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	73
Le MELCCFP n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques, malgré les pertes importantes de ces milieux que le Québec a connues depuis plusieurs décennies.	78
Le MELCCFP n'a pas l'assurance que les mesures de minimisation prévues dans ses autorisations ministérielles pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques sont appliquées.	84
Le MELCCFP ne gère pas les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques de manière à compenser efficacement les pertes que ces milieux ont subies.	88
Recommandations.	96
Commentaires de l'entité auditée.	97
Renseignements additionnels.	101

MISE EN CONTEXTE

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Les milieux humides et hydriques jouent un rôle crucial dans le maintien de la vie sur terre puisqu'ils remplissent d'indispensables fonctions écologiques. Ils sont essentiels au maintien de la quantité et de la qualité des ressources en eau, et ils jouent un rôle important dans la lutte contre les changements climatiques. Par exemple, certaines tourbières séquestrent des quantités importantes de carbone, et certains marais agissent de manière préventive contre l'érosion et la submersion côtières.

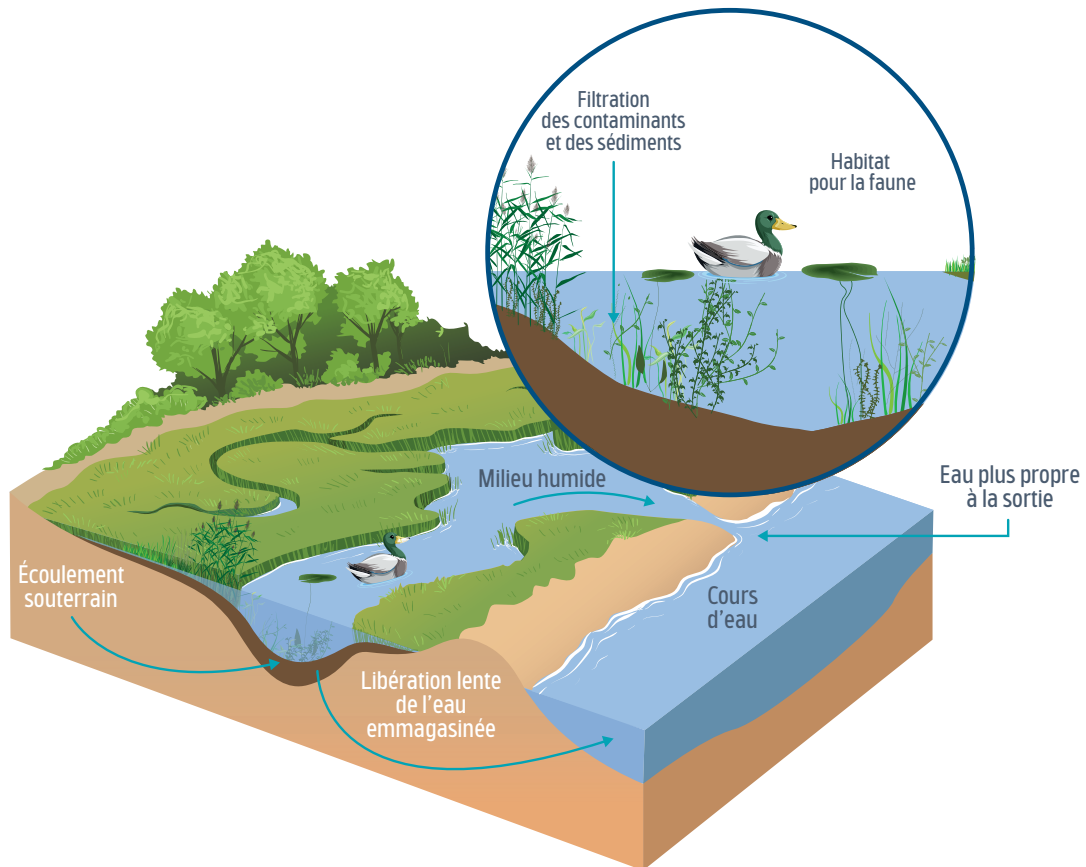
2 La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, communément appelée la « loi sur l'eau », présente différentes fonctions écologiques des milieux humides et hydriques ainsi que certains bénéfices qui en résultent (voir ci-après). La figure 1 illustre la dynamique de certaines de ces fonctions et de certains de ces bénéfices.

Milieux humides et hydriques

Il s'agit de milieux d'origine naturelle ou anthropique qui se distinguent par la présence d'eau sur leur territoire, de façon permanente ou temporaire. Cette eau peut être diffuse, occuper un lit ou encore saturer le sol ; elle peut être stagnante ou en mouvement. Il peut s'agir par exemple d'un lac, d'une rivière, d'un marais ou d'une tourbière. Les fossés des voies publiques ou privées, les fossés mitoyens et les fossés de drainage ne constituent pas de tels milieux.

Fonctions écologiques	Bénéfices
Conservation de la diversité biologique, aussi appelée « biodiversité »	Offrir des habitats pour assurer l'alimentation, l'abri et la reproduction des espèces vivantes
Filtre contre la pollution, rempart contre l'érosion et moyen de rétention des sédiments	Prévenir et réduire la pollution provenant des eaux de surface et l'apport de sédiments provenant des sols
Régulation du niveau d'eau	Réduire les risques d'inondation et d'érosion, favoriser la recharge de la nappe phréatique
Écran solaire et brise-vent naturel	Maintenir la végétation, préserver l'eau d'un réchauffement excessif, protéger les sols et les cultures des dommages causés par le vent
Séquestration du carbone	Atténuer les changements climatiques
Qualité du paysage	Contribuer à la valeur des terrains voisins

FIGURE 1 Dynamique de certaines fonctions écologiques et de certains bénéfices d'un milieu humide et hydrique



3 Bien que leur importance soit reconnue depuis plusieurs décennies, des milieux humides et hydriques continuent d'être détruits ou perturbés, particulièrement dans le sud du Québec, où les effets du développement lié aux activités humaines sont les plus notables.

Historique de la destruction et de la perturbation des milieux humides

Dans une analyse de la situation des milieux humides au Québec produite en 2013 par des experts de ce domaine pour le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)¹, on estime que ces milieux ont subi une perte historique de 40 à 80 % de leur superficie dans les basses terres du Saint-Laurent, en zones agricoles et urbaines, depuis le début de la colonisation européenne.

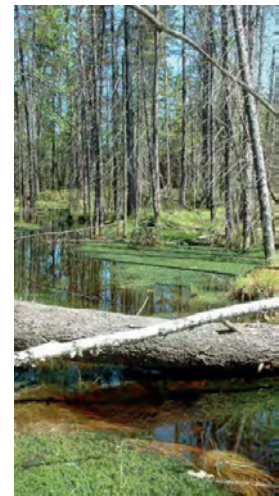
À partir de données plus précises, cette analyse souligne qu'entre 1990 et 2011, environ 19 % des milieux humides ont été perturbés ou détruits dans les basses terres du Saint-Laurent, ce qui représente 567 km².

1. D'octobre 2018 jusqu'au 20 octobre 2022, le nom était ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

4 En juin 2017, le Québec a adopté la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*. L'objectif au cœur de cette loi est que ces milieux ne subissent aucune perte nette. La loi visait ainsi à moderniser les mesures prévues pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques, et pour garantir la pérennité de ces écosystèmes. Les principales lois modifiées par la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

5 Notre intervention est également motivée par les liens qui existent entre la conservation des milieux humides et hydriques 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 et la précaution.

6 Par ailleurs, la Stratégie gouvernementale de développement durable 2015-2020 visait notamment à conserver et à mettre en valeur la biodiversité, les écosystèmes et les services écologiques rendus par ces écosystèmes, en améliorant les interventions et les pratiques de la société. Le projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028, publié en décembre 2022 en vue des consultations prévues par la loi, vise lui aussi, entre autres, à conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes, mais également à améliorer la santé de ces derniers.



Milieu humide.
Source : MELCCFP.

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

7 Notre audit avait pour but de nous assurer que le MELCCFP veille à ce que les milieux humides et hydriques soient conservés de façon à atteindre l'objectif d'aucune perte nette prévu dans la législation, et ce, afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures.

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

Objectif d'aucune perte nette

9 Depuis plus de 30 ans, plusieurs mesures gouvernementales liées à la conservation des milieux humides et hydriques ont été instaurées au Québec. Un historique des principales mesures qui ont été prises est présenté dans la section Renseignements additionnels.

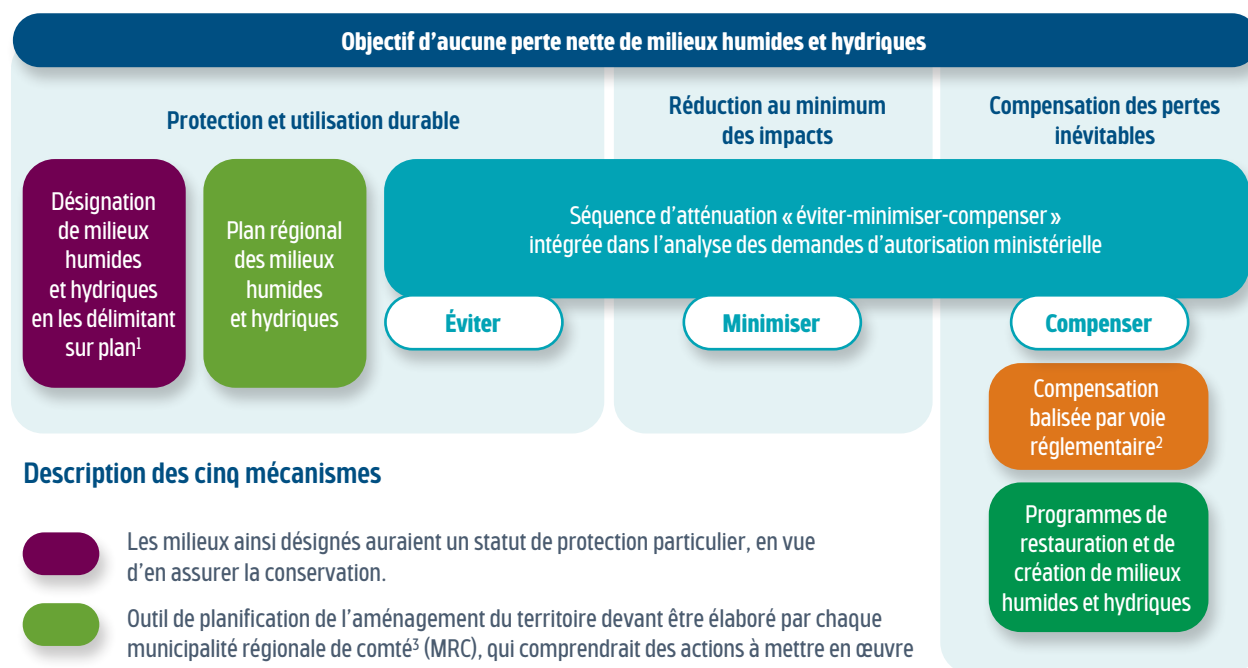
10 Afin de freiner la perte de milieux humides et hydriques, et même d'obtenir des gains en la matière, l'objectif d'aucune perte nette a été placé au cœur de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* adoptée en 2017.

Définition de l'objectif

Selon le cadre législatif, l'objectif d'**aucune perte nette** vise à équilibrer les pertes et les gains écologiques en termes de **superficie**, de **fonctions écologiques** et de **biodiversité** des milieux humides et hydriques du territoire.

11 Cinq mécanismes, qui doivent être complémentaires entre eux, sont prévus pour atteindre cet objectif. La figure 2 présente chacun de ces mécanismes.

FIGURE 2 Mécanismes prévus pour atteindre l'objectif d'aucune perte nette



Description des cinq mécanismes

- Les milieux ainsi désignés auraient un statut de protection particulier, en vue d'en assurer la conservation.
- Outil de planification de l'aménagement du territoire devant être élaboré par chaque municipalité régionale de comté³ (MRC), qui comprendrait des actions à mettre en œuvre pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques sur son territoire.
- Éviter** : Évaluer s'il y a une possibilité que le projet soit réalisé ailleurs que dans les milieux humides et hydriques visés, et ce, afin de prévenir les effets négatifs sur ces milieux.
- Minimiser** : Réduire au minimum les effets négatifs d'un projet.
- Compenser** : En dernier recours, pour contrebalancer les pertes inévitables de milieux humides et hydriques ou pour permettre de faire des gains en la matière.
- Établissement des règles pour compenser les pertes de ces milieux (ex. : paramètres de la contribution financière, activités soustraites au paiement d'une contribution financière).
- Restauration et création de nouvelles superficies de milieux humides et hydriques fonctionnels et pérennes, par la réalisation de projets qui maximisent les gains en superficie et en fonctions écologiques de ces milieux.

- Ces milieux sont désignés en vertu de l'article 13 de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*. Il s'agit de délimiter sur une carte les milieux humides et hydriques désignés.
- La compensation peut prendre la forme d'une contribution financière, ou de travaux de restauration ou de création de milieux humides et hydriques, en remplacement de la contribution financière.
- Le terme MRC sera utilisé dans le rapport et comprend les 14 villes ayant des compétences de MRC (ex. : Longueuil, Mirabel), qui réalisent également un plan régional des milieux humides et hydriques.

Responsabilités des principaux acteurs

12 Selon sa loi constitutive, le MELCCFP doit assurer la protection, l'utilisation durable et la surveillance des milieux bénéficiant de mesures particulières de conservation, notamment les milieux humides et hydriques. La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* permet au ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs de désigner des milieux naturels, tels que des milieux humides et hydriques, en les délimitant sur plan, afin d'en assurer la conservation.

13 Le MELCCFP doit aussi assurer l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Celle-ci prévoit une autorisation ministérielle préalable pour tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions effectués dans des milieux humides ou hydriques et comportant un risque environnemental modéré. En plus, le ministère doit réaliser des activités de contrôle lui permettant de veiller au respect de la législation environnementale.

14 Par ailleurs, conformément à la loi sur l'eau, le MELCCFP doit :

- approuver le plan régional des milieux humides et hydriques réalisé par chaque MRC à la suite de la consultation des ministres responsables des Affaires municipales, de l'Agriculture, de l'Énergie ainsi que des Ressources naturelles ;
- élaborer et mettre en œuvre un ou des programmes visant à restaurer les milieux humides et hydriques, et à en créer de nouveaux.

15 Les responsabilités détaillées du MELCCFP en lien avec la conservation des milieux humides et hydriques sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Le MELCCFP n'utilise pas de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques, malgré les pertes importantes de ces milieux que le Québec a connues depuis plusieurs décennies.

Qu'avons-nous constaté ?

16 D'abord, des modifications ont été apportées à la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* en 2017 en vue de faciliter la désignation sur plan de milieux humides et hydriques. Or, le MELCCFP n'a toujours pas recommandé à son ministre de tels milieux à désigner, et ce, même si la valeur écologique de certains d'entre eux est connue depuis plusieurs années.

17 Ensuite, non seulement il y a un retard dans le dépôt de plusieurs plans régionaux des milieux humides et hydriques, et conséquemment dans leur mise en œuvre, mais le MELCCFP n'a prévu aucun suivi de cette mise en œuvre d'ici 2033. Un suivi plus fréquent serait pourtant utile pour lui permettre de :

- cibler les enjeux quant à l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette et soutenir efficacement les décisions qu'il doit prendre à cet égard ;
- rendre des comptes dans son bilan de l'application de la loi sur l'eau, prévu pour 2027, qui doit porter notamment sur cette mise en œuvre.

18 Enfin, l'application rigoureuse de l'étape de l'évitement n'est pas assurée lors de la délivrance des autorisations ministérielles. D'une part, près de 70 % des autorisations ministérielles auditées sont accompagnées d'une justification de réaliser le projet à l'endroit prévu plutôt que d'une réelle démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques comme l'exige la *Loi sur la qualité de l'environnement*. D'autre part, le ministère mentionne dans sa directive administrative que la démonstration satisfaisante de l'impossibilité d'éviter n'est pas un préalable pour passer à l'analyse des mesures de minimisation.

Pourquoi ce constat est-il important ?

19 L'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette nécessite d'abord de freiner la perturbation et la perte des milieux humides et hydriques en assurant leur protection et leur utilisation durable, particulièrement dans le contexte où des pertes historiques importantes ont eu lieu au Québec. La figure 2 de la section Mise en contexte présente les trois mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable de ces milieux, soit :

- la désignation de milieux humides et hydriques en les délimitant sur plan ;
- les plans régionaux des milieux humides et hydriques ;
- l'étape « éviter » de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser », lors de l'analyse des demandes d'autorisation ministérielle.

20 La *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* adoptée en 2002 octroie au ministre le pouvoir discrétionnaire de désigner des milieux naturels en les délimitant sur plan afin d'assurer leur conservation. En fait, toute intervention qu'une personne projette dans des milieux ainsi désignés est subordonnée à l'autorisation du ministre, pour mieux assurer leur conservation.

21 Par ailleurs, l'aménagement durable du territoire est important pour protéger les milieux naturels, dont les milieux humides et hydriques. La *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* est venue modifier la loi sur l'eau en exigeant que chaque MRC élabore et mette en œuvre un plan régional des milieux humides et hydriques, à l'échelle de son territoire. Chaque plan doit être élaboré dans une perspective de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) pour tout bassin versant concerné, et ce, dans le respect de l'objectif d'aucune perte nette. Les plans régionaux devaient être déposés au MELCCFP pour approbation au plus tard le 16 juin 2022.

Milieux naturels

Il s'agit de milieux humides ou aquatiques, d'écosystèmes côtiers, de boisés ou de parcs.

Gestion intégrée des ressources en eau

Il s'agit d'un mode de gestion basé sur la concertation des différents acteurs de l'eau pour assurer une meilleure intégration de leurs multiples intérêts, préoccupations et usages de l'eau dans une perspective de développement durable.

Bassin versant

Il s'agit d'un territoire sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé « exutoire » (ex. : lac, fleuve, océan). Chaque bassin versant peut comporter plusieurs MRC, et chaque MRC, plusieurs bassins versants. Les enjeux des bassins versants diffèrent notamment en fonction de l'utilisation de leur territoire.

22 Enfin, le régime d'autorisation environnementale, encadré par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, est l'instrument par lequel l'État peut assumer efficacement une grande part de ses responsabilités en matière de protection de l'environnement. En vertu de cette loi, il est obligatoire d'obtenir une autorisation du MELCCFP avant de réaliser tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions comportant un risque environnemental modéré dans des milieux humides ou hydriques. Selon ses directives administratives, le ministère devait intégrer la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser » dans sa démarche d'analyse des demandes d'autorisation ministérielle depuis 2006, mais c'est en 2017 que ces étapes ont été incluses dans une loi. En fait, en adoptant la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, l'intention du législateur est d'intégrer cette séquence dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Cette dernière prévoit également que le ministère prenne en considération les plans régionaux lors de l'analyse des demandes d'autorisation.

Hiérarchie de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser »

Plusieurs experts, notamment des organisations œuvrant dans le domaine de la conservation des milieux humides et hydriques, réfèrent à la hiérarchie des étapes de la séquence d'atténuation, en soulignant l'importance d'éviter d'abord et avant tout la perte de ces milieux.

Ce qui appuie notre constat

Désignation de milieux humides et hydriques en les délimitant sur plan : un mécanisme inutilisé

23 À partir de l'adoption de la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel* en 2002, il était possible de désigner un milieu naturel qui se distingue par la rareté ou par l'intérêt exceptionnel d'une de ses caractéristiques biophysiques et d'en dresser le plan. Dès lors, des milieux humides et hydriques correspondant à ces critères auraient pu être désignés. En 2017, des critères spécifiques aux milieux humides et hydriques ont été ajoutés à la loi afin de faciliter la désignation de ces milieux.

24 Ainsi, dans son plan stratégique 2017-2021, le MELCCFP prévoyait :

- le dépôt d'une méthodologie d'identification des milieux humides et hydriques remarquables ou rares pour 2018 ;
- la protection de cinq milieux humides ou hydriques à l'horizon 2020, en ayant recours au pouvoir de désignation de son ministre, que lui octroie la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

25 La méthodologie a bien été produite en 2018. Ce document identifie près de 50 % de la superficie totale des complexes de milieux humides recensés dans les basses terres du Saint-Laurent, soit 1 563 km², comme d'intérêt pour la conservation. De plus, le document souligne que selon un recensement des plans de conservation réalisés par divers intervenants (ex. : municipalités, MRC) entre 2000 et 2016, des sites à haute valeur écologique sont connus depuis plusieurs années déjà, et que ces sites méritent une protection adéquate.

26 Cependant, le MELCCFP n'a jamais procédé à la protection de cinq milieux humides et hydriques, comme le prévoyait son plan stratégique 2017-2020. En fait, le MELCCFP n'a jamais fait de recommandation à son ministre afin qu'il désigne sur plan des milieux humides et hydriques.



Complexe de milieux humides.
Source : MELCCFP.

Complexe de milieux humides

Il s'agit d'un assemblage de milieux humides de types, de formes et de superficies variés qui sont juxtaposés les uns aux autres.

Plans régionaux : la mise en œuvre tarde, et le MELCCFP n'en prévoit pas de suivi d'ici 2033

27 Selon la loi sur l'eau, la période de mise en œuvre d'un plan régional débute à la suite de son approbation par le MELCCFP ou à toute date ultérieure déterminée par la MRC concernée. Or, le dépôt de plusieurs plans régionaux tarde, de même que l'approbation par le ministère de ceux qui ont été déposés.

- Seulement 12 des 101 MRC ont déposé leur plan régional au ministère en vue de son approbation conformément à l'échéancier légal prévu, soit le 16 juin 2022. Au 1^{er} mars 2023, 35 MRC (35 %) avaient déposé leur plan régional au ministère. Pour les autres, le MELCCFP a autorisé un report de l'échéancier, souvent jusqu'en juin 2023.
- Le ministère estime avoir besoin d'un délai d'analyse de deux à six mois par plan régional. Pourtant, au 1^{er} mars 2023, parmi les 35 plans régionaux déposés, 13 l'étaient depuis plus de six mois, et aucun n'était encore approuvé.

28 Par ailleurs, le MELCCFP doit produire tous les 10 ans un bilan de l'application de la loi sur l'eau portant notamment sur la mise en œuvre des plans régionaux. Le premier de ces bilans est prévu en 2027. Les MRC, pour leur part, dans le cadre de la révision de leur plan régional qu'elles sont tenues de faire après 10 ans, doivent produire un bilan de la mise en œuvre de ce plan et le transmettre au ministère. Le ministère n'a prévu aucun suivi des plans régionaux outre le bilan des MRC, qui n'est pas attendu avant 2033.

29 La loi sur l'eau mentionne également que les MRC doivent prévoir des mesures de suivi de leur plan régional. Ces suivis périodiques (ex. : mensuels, trimestriels ou annuels) visent à apprécier la mise en œuvre et la progression des actions de leur plan régional, y compris les progrès réalisés et les difficultés rencontrées. Cependant, le ministère n'a pas prévu obtenir d'information à propos de ces suivis. Cela lui serait pourtant utile pour cibler les enjeux, soutenir ses décisions et rendre des comptes.

30 Enfin, selon la loi sur l'eau, chaque MRC veille à assurer la compatibilité de son schéma d'aménagement et de développement avec son plan régional des milieux humides et hydriques. À cet égard, l'adoption d'orientations gouvernementales en aménagement du territoire s'avère importante, puisque les MRC doivent assurer la conformité de leur schéma d'aménagement et de développement avec ces orientations, selon la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

31 D'ailleurs, nous avons déposé à l'Assemblée nationale le rapport intitulé *Conservation des ressources en eau* en 2020. Plusieurs lacunes y étaient relevées, notamment en lien avec l'absence d'orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour assurer la gestion intégrée des ressources en eau (dont les milieux humides). Une recommandation à ce sujet a été formulée au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), lequel prévoit que de nouvelles orientations entreront en vigueur en décembre 2023. Cependant, lors de notre dernier suivi, réalisé à l'été 2022, nous avons constaté du retard dans la mise en œuvre d'actions que le MAMH a prévues et qui doivent mener à l'application de cette recommandation pour décembre 2023. Notre prochain suivi nous permettra de vérifier les progrès à cet égard.

Séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser » : application rigoureuse de l'évitement non assurée

32 La *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* prévoit l'intégration d'une exigence supplémentaire dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, selon laquelle toute demande d'autorisation ministérielle relativement à un projet dans des milieux humides et hydriques doit être accompagnée d'une démonstration qu'il n'y a pas, pour les fins du projet, d'espace disponible ailleurs sur le territoire compris dans la MRC concernée ou que la nature même du projet nécessite qu'il soit réalisé dans ces milieux (ex. : exploitation de tourbe). Cette démonstration permet au MELCCFP, lors de son analyse de la demande d'autorisation ministérielle, de prendre en considération la possibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques.

33 À compter de septembre 2020, le MELCCFP a déterminé, dans sa directive administrative, des situations pour lesquelles la démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux pourrait être jugée satisfaisante (ex. : s'il n'existe pas d'autre espace disponible sur le territoire de la MRC dont les usages permettent la réalisation du projet). Ces situations sont présentées dans la section Renseignements additionnels. Le ministère mentionne que dans les cas où le contexte du projet ne correspond à aucune de ces situations, il serait préférable d'éviter les milieux humides et hydriques.

34 Nous avons audité 35 autorisations ministérielles délivrées depuis juin 2017 pour des projets réalisés en milieux humides et hydriques afin d'analyser la qualité de la démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux. Le tableau 1 présente le sommaire de notre appréciation de cette démonstration.

TABLEAU 1 Démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques

	Chaudière-Appalaches	Laurentides	Montérégie	Total
Autorisations ministérielles auditées	12	11	12	35
Démonstration insatisfaisante	10	5	9	24
	83 %	45 %	75 %	69 %

35 Nous avons constaté que 24 des 35 autorisations ministérielles auditées (69 %) sont accompagnées d'une justification de réaliser le projet à l'endroit prévu plutôt que d'une réelle démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques. Voici deux exemples.

- En Chaudière-Appalaches, une demande pour la première phase d'un développement résidentiel a été déposée au MELCCFP en août 2018. Le projet prévoit un empiètement de 29 030 m² sur une superficie totale de 76 600 m² de milieux humides (27 milieux humides, dont 8 tourbières boisées). Ces milieux, dont l'état est peu dégradé, présentent une forte connectivité avec les milieux naturels environnants et remplissent plusieurs fonctions écologiques (ex. : rétention de l'eau, conservation de la diversité biologique, séquestration du carbone). Pour justifier le projet, le demandeur mentionnait essentiellement que l'emplacement ne constitue pas une aire de conservation identifiée par la MRC. Une contribution financière de 1 417 535 dollars a été payée par le demandeur, et l'autorisation ministérielle a été délivrée en avril 2020.
- En Montérégie, une demande pour la construction d'une maison des aînés a été déposée au MELCCFP en mai 2021. Le projet implique des travaux de déboisement et de défrichage ainsi que le remblayage de milieux humides d'une superficie de 10 653 m² sur une superficie totale de 95 100 m². Selon le ministère, une étude souligne la rareté des milieux humides de cette taille dans le sous-bassin versant, l'importance de leurs fonctions écologiques (ex. : conservation de la biodiversité) et l'intérêt écologique du site en raison de la connectivité qu'il permet entre des boisés d'intérêt et des secteurs de conservation. L'emplacement choisi pour le projet est justifié notamment par les besoins grandissants de la population dans la région et la proximité du développement résidentiel prévu à courte échéance dans le même secteur. Une contribution financière de 339 191 dollars a été payée par le demandeur, et l'autorisation ministérielle a été délivrée en janvier 2022.

36 En fait, depuis 2020, le MELCCFP mentionne, dans sa directive administrative, que la séquence « éviter-minimiser-compenser » constitue une approche globale d'atténuation. Il y indique que les trois éléments ne constituent pas les étapes d'une séquence dans laquelle il faut satisfaire les critères de la première étape avant de passer à la seconde. Le ministère donne comme exemple que la démonstration satisfaisante de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte à un milieu humide ou hydrique n'est pas un préalable avant de passer à l'analyse des mesures de minimisation prévues.

CONSTAT 2

Le MELCCFP n'a pas l'assurance que les mesures de minimisation prévues dans ses autorisations ministérielles pour réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux humides et hydriques sont appliquées.

Qu'avons-nous constaté ?

37 De façon globale, la majorité des autorisations ministérielles délivrées pour des travaux en milieux humides et hydriques au cours des 10 dernières années n'ont fait l'objet d'aucune inspection de conformité.

38 De plus, une inspection de conformité ne garantit pas que l'ensemble des mesures de minimisation prévues sont vérifiées. En effet, pour 70 % des mesures figurant aux autorisations ministérielles auditées et ayant fait l'objet d'activités de contrôle, le MELCCFP n'a pas l'assurance qu'elles sont appliquées.

Activités de contrôle

Il peut s'agir, par exemple :

- d'une inspection de conformité en lien avec une autorisation ministérielle délivrée ;
- d'une inspection à la suite d'une plainte à caractère environnemental.

Pourquoi ce constat est-il important ?

39 Toute demande d'autorisation relativement à un projet dans des milieux humides et hydriques doit être accompagnée d'une description des impacts du projet sur les milieux visés ainsi que des mesures proposées en vue de minimiser ces impacts, et ce, à différentes étapes du projet. Les mesures de minimisation sont déterminées lors de l'étape « minimiser » du mécanisme de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser », comme on le voit dans la figure 2 de la section Mise en contexte.

Mesures de minimisation

Il peut s'agir :

- d'optimiser la conception du projet pour réduire l'empiètement sur les milieux humides et hydriques présents sur le site (ex. : minimiser la fragmentation des habitats ; maintenir des corridors écologiques entre les écosystèmes résiduels) ;
- d'adapter des techniques de réalisation des travaux (ex. : utiliser des matériaux de remblai sans contaminants ; s'assurer que l'empiètement sur les milieux humides est temporaire) ;
- de faire un suivi particulier pendant ou après l'exploitation (ex. : s'assurer de la reprise de la végétation un an après la fin des travaux).

40 Lorsqu'il délivre une autorisation, la *Loi sur la qualité de l'environnement* permet au MELCCFP de prescrire toute condition, restriction ou interdiction qu'il juge nécessaire pour protéger la qualité de l'environnement et pour éviter de porter atteinte notamment aux écosystèmes et aux espèces vivantes. Le titulaire d'une autorisation délivrée est tenu de respecter les conditions, les restrictions et les interdictions qui y sont prévues. Le ministère, quant à lui, a la responsabilité d'effectuer des activités de contrôle pour s'assurer que les travaux sont conformes, entre autres, aux conditions, aux restrictions ou aux interdictions prévues dans les autorisations qu'il a délivrées. En fait, il est important que le ministère s'assure que les mesures de minimisation sont mises en œuvre au moment opportun, c'est-à-dire avant que des dommages soient causés à l'environnement.

41 Dans le premier constat, nous observons que l'application rigoureuse de l'étape de l'évitement n'est pas assurée lors de la délivrance des autorisations ministérielles. Le ministère mentionne en effet que la démonstration satisfaisante de l'impossibilité d'éviter n'est pas un préalable pour passer à l'analyse des mesures de minimisation. Dans ces circonstances, l'application rigoureuse de ces mesures est encore plus importante afin de réduire au minimum l'impact des projets sur les milieux ou sur le bassin versant auquel ces milieux appartiennent.

Condition, restriction ou interdiction

Il peut s'agir, par exemple :

- de mesures d'atténuation des impacts de l'activité sur l'environnement ;
- de toute mesure de surveillance et de contrôle, incluant l'installation d'équipements ou d'appareils à cette fin ;
- de mesures visant à respecter les caractéristiques et la capacité de support du milieu récepteur et de son écosystème ;
- de la période au cours de laquelle une activité doit être réalisée.

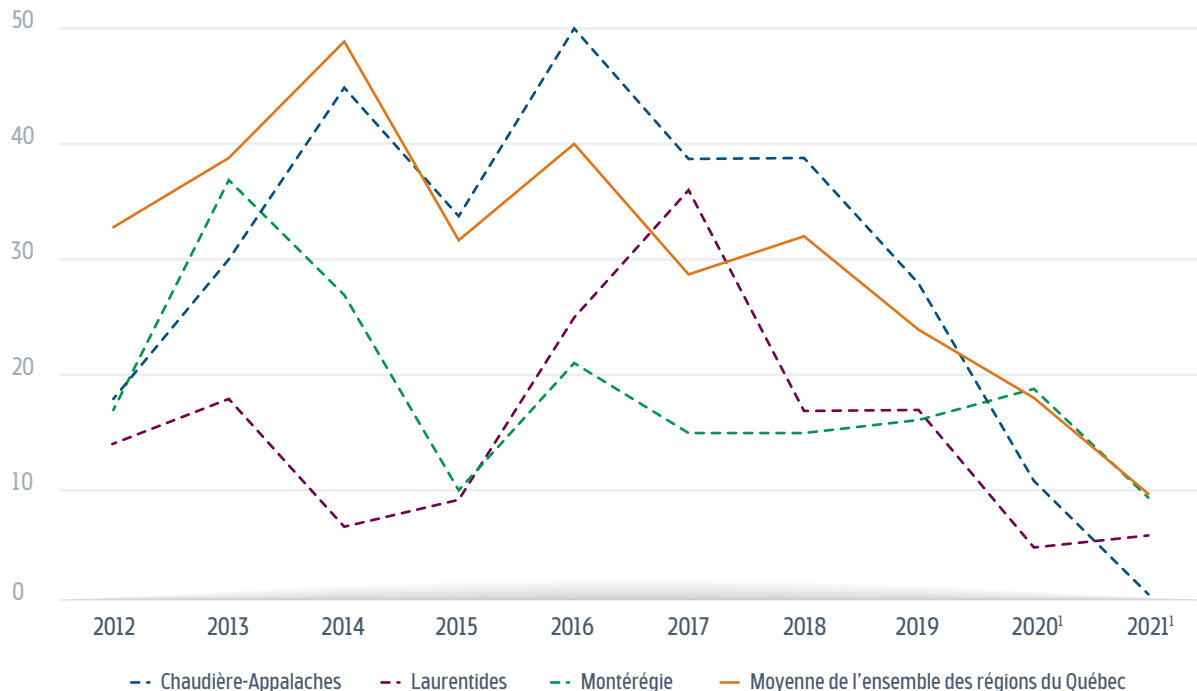
Ce qui appuie notre constat

Aucune inspection de conformité pour la majorité des autorisations ministérielles délivrées ces 10 dernières années

42 Nous avons recensé les inspections de conformité réalisées selon l'information qui était disponible dans le SAGO, qui est le système d'aide à la gestion des opérations du MELCCFP, en date du 30 janvier 2023. Puis, nous avons combiné cette information avec les autorisations ministérielles délivrées relativement à des projets en milieux humides et hydriques pour la période du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2021.

43 Cela nous a permis d'observer que durant la dernière décennie, tant à l'échelle nationale que pour les trois régions auditées, la proportion des autorisations ministérielles délivrées pour lesquelles au moins une inspection de conformité a été réalisée varie d'une année à l'autre (figure 3). Pour la plupart des années, moins de 40 % des autorisations ministérielles délivrées ont donné lieu à au moins une inspection de conformité. Selon le ministère, en 2020 et en 2021, ses activités de contrôle ont été affectées par la pandémie, ce qui pourrait se refléter dans le pourcentage des autorisations pour lesquelles, au cours de ces deux années, il y a eu au moins une inspection de conformité.

FIGURE 3 Pourcentage des autorisations ministérielles délivrées pour des travaux en milieux humides et hydriques pour lesquelles au moins une inspection de conformité a été réalisée



1. Selon le ministère, en 2020 et en 2021, ses activités de contrôle ont été affectées par la pandémie, ce qui pourrait se refléter dans le pourcentage des autorisations pour lesquelles, au cours de ces deux années, il y a eu au moins une inspection de conformité.

44 Selon le *Guide sur le contrôle environnemental* du MELCCFP, l'inspection de conformité est l'activité de contrôle servant à vérifier notamment si le titulaire d'une autorisation environnementale respecte ses engagements. D'après le MELCCFP, des inspections réalisées à la suite de plaintes à caractère environnemental peuvent permettre de vérifier la conformité de certaines mesures de minimisation, si une autorisation ministérielle a été délivrée pour des travaux en milieux humides ou hydriques à l'endroit qui a fait l'objet de la plainte. Toutefois, le SAGO ne permet pas d'extraire cette information.

Conformité incertaine de plusieurs mesures de minimisation prévues dans les autorisations ministérielles auditées

45 Nous avons examiné le résultat des activités de contrôle pour 9 autorisations ministérielles, dans lesquelles nous avons recensé 83 mesures de minimisation pouvant être vérifiées par le MELCCFP. Le tableau 2 présente le sommaire des résultats des activités de contrôle réalisées par le ministère relativement à ces mesures.

TABLEAU 2 Activités de contrôle réalisées par le MELCCFP pour vérifier la conformité des mesures de minimisation

	Chaudière-Appalaches	Laurentides	Montérégie	Total
Autorisations ministérielles auditées avec activités de contrôle	3	2	4	9
Mesures de minimisation recensées pouvant être vérifiées par le MELCCFP	40	12	31	83
Résultats des activités de contrôle selon les rapports d'inspection				
Mesures de minimisation non mentionnées	29	6	23	58
Mesures de minimisation mentionnées	11	6	8	25
Mesures conformes	11	3	4	18
Mesures non conformes	-	3	4	7

46 Nous observons, en lisant les rapports d'inspection, qu'il n'est pas fait mention de 58 des 83 mesures (70 %).

47 D'une part, le MELCCFP affirme que certaines mesures prévues dans les autorisations ministérielles pourraient avoir été vérifiées sans que cela ait été documenté. Selon le *Guide sur le contrôle environnemental*, il doit pourtant noter tous les faits pertinents qu'il constate lors des activités de contrôle et indiquer, dans un rapport d'inspection, leur conformité ou leur non-conformité.

48 D'autre part, nous avons observé que les activités de contrôle effectuées ne l'ont pas toujours été au moment opportun. En effet, le MELCCFP ne dispose d'aucun mécanisme pour savoir à quel moment les projets sont réalisés après la délivrance de l'autorisation. Ainsi, le ministère peut difficilement agir de manière préventive, en s'assurant que les mesures de minimisation figurant dans ses autorisations ont été appliquées avant que des dommages soient causés à l'environnement. En effet, pour 7 des 25 mesures vérifiées (28 %), le MELCCFP a constaté qu'elles n'avaient pas été appliquées conformément à ce qui était prévu dans l'autorisation ministérielle. Voici deux exemples.

- Dans les Laurentides, le remblayage partiel d'un milieu humide pour corriger un problème de drainage a été autorisé en octobre 2019. Pour éviter l'exportation de matières fines dans le milieu humide en aval des travaux, le demandeur devait installer des dispositifs de retenue des sédiments sans délai, et ce, jusqu'à la reprise complète de la végétation. Lors des inspections réalisées à la suite d'une plainte, le ministère a constaté des foyers d'érosion et un risque élevé d'émission de sédiments dans le milieu humide. En fait, le remblai avait été réalisé sans que les dispositifs de retenue des sédiments soient installés.
- En Montérégie, la construction d'une école secondaire a été autorisée, en février 2021, dans un milieu humide abritant potentiellement des couleuvres tachetées et des couleuvres brunes, deux espèces susceptibles d'être désignées menacées ou vulnérables selon la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*. Avant d'entreprendre les travaux, le demandeur devait réaliser un inventaire des espèces et, le cas échéant, les relocaliser et installer une barrière d'exclusion pour les empêcher de retourner dans la zone perturbée. Or, le ministère a constaté que le site avait été déboisé en mars 2021, soit avant la réalisation de l'inventaire et l'installation de la barrière, qui ont eu lieu en août 2021, réduisant ainsi les chances de survie des deux espèces sur le site des travaux.

CONSTAT 3

Le MELCCFP ne gère pas les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques de manière à compenser efficacement les pertes que ces milieux ont subies.

Qu'avons-nous constaté ?

49 Le maintien des superficies et des fonctions écologiques des milieux humides et hydriques de plusieurs bassins versants est compromis.

- D'une part, le MELCCFP n'a toujours pas déterminé les facteurs d'équivalence par type de milieux exigés dans la loi sur l'eau, qui doivent lui permettre de comparer adéquatement les fonctions écologiques des milieux détruits avec celles des milieux dont la restauration ou la création est prévue dans les programmes qu'il a élaborés.
- D'autre part, plusieurs régions où des pertes ont été constatées entre juin 2017 et décembre 2018 n'ont aucun projet de restauration ou de création de prévu dans le premier programme que le ministère a élaboré. De plus, pour certains projets qu'il a autorisés, le MELCCFP n'a pas déterminé avec rigueur les superficies potentielles qui lui ont servi à rendre compte de l'atteinte de la cible de son premier programme.

50 Par ailleurs, le MELCCFP ne dispose pas d'une information complète quant aux différentes pertes de milieux humides et hydriques qui sont survenues sur le territoire, plus particulièrement par bassin versant. Ainsi, le ministère n'est pas en mesure de choisir les meilleurs projets afin de contrebalancer les pertes.

Pourquoi ce constat est-il important ?

51 La compensation des milieux humides et hydriques détruits est nécessaire pour favoriser l'atteinte de l'objectif d'aucune perte nette, puisqu'elle vise à contrebalancer les pertes inévitables de ces milieux. Cette compensation, qui devrait être un dernier recours, est déterminée à l'étape « compenser » de la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser », lors de l'analyse des demandes d'autorisation ministérielle. La figure 2 de la section Mise en contexte présente les deux mécanismes prévus pour compenser les pertes inévitables de milieux humides et hydriques, soit :

- la compensation balisée par voie réglementaire, dans le *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* ;
- les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

52 En fait, la principale mesure de compensation est le versement d'une contribution financière, qui est déposée dans le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (ci-après le « Fonds ») afin de financer des projets admissibles à des programmes visant la restauration et la création de milieux humides et hydriques.

53 Selon la loi sur l'eau, ces programmes doivent prévoir minimalement les critères suivants pour déterminer l'admissibilité des projets soumis :

- les projets doivent être réalisés prioritairement à l'intérieur du territoire de la MRC où le milieu sera détruit ou perturbé, ou sur le territoire d'un bassin versant qui y est en tout ou en partie compris ;
- les projets doivent permettre de maintenir les superficies ou les fonctions des milieux humides et hydriques d'un bassin versant, ou de faire des gains en ces matières ;
- les projets doivent être évalués en fonction de facteurs d'équivalence par rapport aux types de milieux humides et hydriques détruits ou perturbés.

54 Pour obtenir un maximum de gains, tant en superficies qu'en fonctions écologiques, il est primordial que les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques financent la réalisation des meilleurs projets possible. Pour ce faire, il est important d'avoir une information complète quant aux différentes pertes de milieux humides et hydriques.

Mesures de compensation

Selon le *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* en vigueur depuis septembre 2018, qui a fait l'objet d'une révision en 2021, il peut s'agir :

- d'une contribution financière ;
 - de travaux de création ou de restauration de milieux humides et hydriques en remplacement de la contribution financière.
-

Facteurs d'équivalence

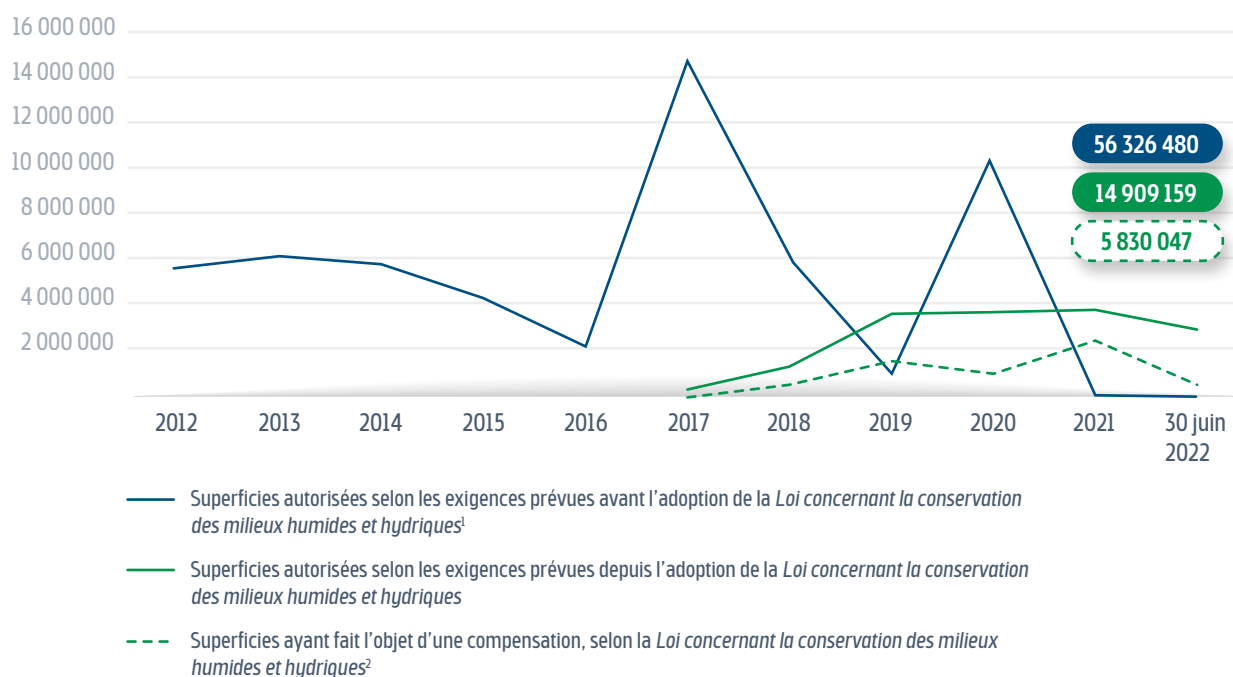
Tous les milieux humides et hydriques n'étant pas égaux en termes de fonctions écologiques ou de qualité, il s'agit d'un moyen permettant de comparer adéquatement entre eux les écosystèmes perdus ainsi que les milieux restaurés.

Ce qui appuie notre constat

55 Au cours des 10 dernières années, selon le MELCCFP, la destruction de 56 326 480 m² de milieux humides et hydriques a été autorisée selon les exigences prévues dans la législation, avant l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*.

56 Depuis l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* jusqu'au 30 juin 2022, selon le MELCCFP, la destruction de 14 909 159 m² de milieux humides et hydriques a été autorisée. De ce nombre, 5 830 047 m² ont été compensés soit par une contribution financière (4 054 422 m²), soit par des travaux de restauration ou de création de milieux humides et hydriques en remplacement de cette contribution (1 775 625 m²). La figure 4 présente les superficies de milieux humides et hydriques dont la destruction a été autorisée depuis 2012.

FIGURE 4 Superficies détruites du 1^{er} janvier 2012 au 30 juin 2022 et celles compensées selon la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques* (en mètres carrés)



1. Selon la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*, les demandes d'autorisation relativement à un projet dans des milieux humides ou hydriques déposées au MELCCFP avant le 7 avril 2017 et pendantes au 16 juin 2017 ont pu continuer d'être traitées conformément aux exigences prévues à la *Loi sur la qualité de l'environnement* et à la *Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique*.
2. Ces superficies sont incluses dans les 14 909 159 m². Parmi les 5 830 047 m², 4 054 422 m² ont été compensés par une contribution financière, et pour 1 775 625 m², des travaux de création et de restauration de milieux humides et hydriques ont été prévus en remplacement de la contribution financière.

Programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques : résultats peu concluants à ce jour

57 Du 16 juin 2017 au 30 juin 2022, plus de 120 millions de dollars ont été versés au Fonds à titre de contribution financière. À ce jour, deux programmes, présentés ci-après, ont été lancés par le MELCCFP afin de rendre disponibles des sommes du Fonds pour financer des projets de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

	Premier programme	Deuxième programme
Cibles de superficies à restaurer ou à créer	630 000 m ² (superficie pour laquelle une contribution financière a été versée du 16 juin 2017 au 31 décembre 2018 ¹)	3 186 371 m ² (superficie pour laquelle une contribution financière a été versée du 1 ^{er} janvier 2019 au 31 mars 2022 ¹)
Période pendant laquelle le programme est en vigueur	Du 16 juin 2019 au 16 juin 2022	Du 14 février 2023 au 31 mars 2025
Volet 1 – Soutien à la conception et à la planification de projets²		
Somme totale disponible	1 M\$ (max. : 20 000 \$/projet)	5 M\$ ³ (max. : 75 000 \$/projet)
Nombre de projets autorisés (montant autorisé)	42 projets (807 767 \$)	s.o. ⁴
Volet 2 – Soutien à la réalisation de projets		
Somme totale disponible	29 M\$ (max. : 1 M\$/projet)	82 M\$ ³ (max. : 3 M\$/projet)
Nombre de projets autorisés (montant autorisé)	7 projets ⁵ (2 466 344 \$)	s.o. ⁴

1. Selon le MELCCFP, il s'agit d'une cible en superficie, ou de l'équivalent en termes de fonctions écologiques.

2. Ce volet ne finance pas la réalisation de projets. Il vise à faciliter l'acquisition de connaissances, ainsi que la conception et la planification de projets. Le financement d'un projet pour le volet 1 ne garantit pas que ce projet sera financé pour le volet 2.

3. Selon le MELCCFP, les sommes non dépensées du premier programme sont disponibles pour le deuxième. De plus, la répartition budgétaire par volet du deuxième programme constitue une cible. En fonction de la priorité des demandes admissibles reçues, le ministre pourrait réviser cette répartition de l'aide financière entre les deux volets.

4. Le deuxième programme a été lancé en février 2023. Au 31 mars 2023, il n'y avait aucun projet autorisé par le MELCCFP.

5. L'échéancier maximal prévu pour la réalisation des projets est le 16 juin 2025.

58 D'abord, en ce qui concerne les fonctions écologiques, le MELCCFP n'a toujours pas déterminé les facteurs d'équivalence par type de milieux nécessaires pour évaluer les projets qui lui sont soumis et déterminer leur admissibilité, comme l'exige la loi sur l'eau. Ainsi, le ministère n'est pas en mesure de comparer adéquatement les fonctions écologiques, y compris celles permettant la conservation de la biodiversité, des milieux détruits avec celles des milieux dont la restauration ou la création est prévue.

59 Ensuite, en termes de superficie, le MELCCFP estime que la cible de 630 000 m² du premier programme sera dépassée si les projets autorisés se réalisent comme prévu d'ici le 16 juin 2025 (tableau 3). Le ministère affirme que le programme contribue de manière significative à l'objectif d'aucune perte nette. Cependant, nous avons des préoccupations importantes à cet égard.

TABLEAU 3 Superficies détruites et potentiellement restaurées ou créées selon le MELCCFP, d'après le volet 2 du premier programme, par MRC (en mètres carrés)

MRC	Superficies détruites entre le 16 juin 2017 et le 31 décembre 2018 ¹	Superficies potentiellement restaurées ou créées (projets autorisés)	Écart
Québec	126 868	22 000	-104 868
Montréal	63 700	46 894	-16 806
Lévis	30 243	110	-30 133
Arthabaska	9 786	99 050	89 264
Témiscouata	4 788	550 000	545 212
Coaticook	4 743	168 000 ²	163 257
La Vallée-du-Richelieu	2 987	43 460	40 473
Sous-total des 7 MRC liées à un projet autorisé	243 115	929 514	686 399
Sous-total des 72 MRC sans projet³	398 229	–	-398 229
Total	641 344⁴	929 514	288 170

1. Cette information est tirée de la base de données du MELCCFP, mise à jour le 7 décembre 2022.

2. Selon le MELCCFP, il s'agit du seul projet réalisé au moment de nos travaux.

3. Le détail est présenté au tableau 4.

4. La cible du premier programme est de 630 000 m². Selon le MELCCFP, l'écart de 11 344 m² s'explique par une variation de l'information dans la base de données entre le moment où la cible a été déterminée et la mise à jour de la base de données le 7 décembre 2022.

60 D'une part, pour certains projets du volet 2 qu'il a autorisés, le MELCCFP n'a pas déterminé avec rigueur les superficies potentielles dont il s'est servi pour rendre compte de l'atteinte de la cible de son premier programme.

- Un projet de restauration d'un milieu hydrique dans la MRC de Témiscouata, dont l'analyse par MELCCFP s'est terminée en juin 2022 et qui a été autorisé par le ministre en janvier 2023, consiste à retirer des débris du chenal principal d'une rivière sur une distance de 800 mètres ainsi qu'un embâcle installé en 2015. Les travaux visent à redonner un espace de liberté naturel à cette rivière et à y rétablir des conditions propices à l'omble de fontaine. De plus, il est prévu que ces travaux puissent avoir une influence sur l'état d'une forêt rare située dans un milieu humide à proximité. Le ministère considère la superficie totale de la forêt, soit 550 000 m², comme une superficie potentielle restaurée. À ce jour, il n'y a aucune étude préalable, relativement à ce projet, qui établit un lien entre l'état de dégradation de la forêt et la présence d'eau à l'endroit où elle se trouve. Cette information est pourtant nécessaire pour justifier la prise en considération de la superficie totale de la forêt dans le calcul de l'atteinte de la cible du programme. De plus, en l'absence de cette information, le ministère ne sera pas en mesure d'évaluer avec rigueur l'impact réel des travaux sur l'état de la forêt.

- Un projet de restauration d'un milieu humide dans la MRC de Coaticook, autorisé par le ministre en janvier 2022, consiste à stabiliser le niveau de l'eau dans un marais, notamment pour offrir un habitat favorable à la faune. Selon la délimitation des travaux présentée dans le projet, la superficie restaurée serait de 45 000 m², ce qui aurait un impact positif sur la protection de l'ensemble du marais d'une superficie totale de 168 000 m², estime le ministère. Dans le cadre du programme, le ministère aurait dû prendre en compte seulement les 45 000 m² dont la restauration est prévue, et non les 168 000 m² protégés, pour calculer l'atteinte de la cible.

61 D'autre part, 72 MRC ayant subi des pertes de milieux humides et hydriques (ex. : Laval, Longueuil et Sherbrooke) entre le 16 juin 2017 et le 31 décembre 2018 n'ont prévu aucun projet de restauration ou de création de ce type de milieux dans le cadre du premier programme (tableau 4). Ces pertes, qui totalisent 398 229 m², représentent pourtant 63 % de la cible du programme.

TABLEAU 4 Superficies détruites, sans projet de restauration ou de création, d'après le volet 2 du premier programme (en mètres carrés)

MRC	Superficies détruites entre le 16 juin 2017 et le 31 décembre 2018 ¹
Sous-total des 7 MRC liées à un projet autorisé²	243 115
Minganie	79 551
Laval	64 181
Longueuil	36 710
Sherbrooke	27 050
Brome-Missisquoi	23 280
Manicouagan	20 593
Gatineau	19 928
Rouyn-Noranda	10 629
La Vallée-de-l'Or	10 233
30 MRC qui ont détruit une superficie totale évaluée à entre 1 000 m ² et 10 000 m ²	92 078
33 MRC qui ont détruit une superficie totale évaluée à entre 30 m ² et 999 m ²	13 996
Sous-total des 72 MRC sans projet	398 229
Total	641 344³

1. Cette information est tirée de la base de données du MELCCFP, mise à jour le 7 décembre 2022.

2. Le détail est présenté au tableau 3.

3. La cible du premier programme est de 630 000 m². Selon le MELCCFP, l'écart de 11 344 m² s'explique par une variation de l'information dans la base de données entre le moment où la cible a été déterminée et la mise à jour de la base de données le 7 décembre 2022.

62 Rappelons que les projets doivent permettre de maintenir les superficies ou les fonctions des milieux humides et hydriques d'un bassin versant, ou de faire des gains en ces matières. Sans égard aux superficies détruites, nous constatons que le premier programme n'aura pas permis le maintien des superficies et des fonctions écologiques de ces milieux dans plusieurs bassins versants, puisque seulement 7 projets ont été autorisés alors qu'il y a 40 zones de gestion intégrée de l'eau. Ces zones sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

Impact de la gestion intégrée des ressources en eau

Depuis plus de 20 ans, la GIRE est reconnue, notamment par l'Organisation des Nations Unies (ONU), comme la façon durable et efficace de gérer ces ressources. D'ailleurs, la loi sur l'eau et la *Loi sur la qualité de l'environnement* soulignent l'importance de favoriser la GIRE, incluant les milieux humides et hydriques, et ce, dans une perspective de développement durable, en prenant en compte la capacité de support des milieux humides et hydriques et de leur bassin versant. Depuis 2009, le Québec méridional est divisé en 40 zones de gestion intégrée de l'eau.

Ce type de gestion devrait conduire à la mise en œuvre de solutions plus efficaces pour prévenir les problématiques ou y faire face. Dans le cadre d'une GIRE, les interventions doivent être faites à l'échelle du bassin versant.

Information incomplète concernant plusieurs pertes de milieux humides et hydriques

63 Le MELCCFP ne détient pas une information complète relativement à plusieurs pertes de milieux humides et hydriques. Dans ces circonstances, il peut difficilement sélectionner les meilleurs projets de restauration et de création de ces milieux, dans le cadre de ses programmes, afin de maximiser les gains en superficies et en fonctions écologiques.

64 D'abord, le MELCCFP n'a pas recensé les coordonnées géographiques de plusieurs milieux humides et hydriques détruits. Ainsi, il n'est pas en mesure d'identifier précisément le lieu des pertes, plus particulièrement à l'échelle des bassins versants.

65 Ensuite, en ce qui concerne les pertes illégales de milieux humides et hydriques, le MELCCFP les a compilées, pour la période s'étendant de 2018 à 2022, principalement à partir des avis de non-conformité remis à des contrevenants. Cependant, pour plusieurs de ces pertes, des informations ne sont pas disponibles dans la compilation du ministère, telles que la superficie détruite et la remise en état des milieux par la suite.

66 Enfin, une déclaration de conformité peut être requise en remplacement d'une autorisation ministérielle, conformément au *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement*, qui est entré en vigueur en décembre 2020. En fait, plus de 4 000 déclarations de conformité ont été déposées au ministère entre le 1^{er} janvier 2021 et le 31 janvier 2023, dont 55 % concernaient des milieux humides ou hydriques. Selon le ministère, les pertes des milieux pour lesquelles une déclaration de conformité a été produite ne sont pas toutes permanentes. Toutefois, le MELCCFP n'en réalise pas de suivi.

Déclaration de conformité

Selon le MELCCFP, cela concerne des activités présentant un risque faible pour l'environnement, par exemple une activité réalisée dans un milieu humide d'origine anthropique d'une superficie de plus de 1 000 m² mais ne dépassant pas 3 000 m², sous certaines conditions.

RECOMMANDATIONS

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

- 1** Utiliser de manière efficace les mécanismes prévus pour assurer la protection et l'utilisation durable des milieux humides et hydriques.
- 2** Exercer une plus grande surveillance pour s'assurer que les mesures de minimisation prévues dans les autorisations ministérielles sont appliquées.
- 3** S'assurer que la gestion des programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques permet de compenser efficacement la perte de ces milieux.

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'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

« Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) prend acte du rapport de la Commissaire au développement durable (CDD) et accueille favorablement les recommandations qui lui sont adressées. Le MELCCFP considère cependant que certains éléments de contexte précédant à l'adoption de la Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques (LCMHH, 2017, chapitre 14) méritent d'être présentés.

« Le MELCCFP a entrepris en 2016 une vaste refonte du cadre légal et réglementaire de l'environnement, en réponse au livre vert de 2015 – moderniser le régime d'autorisation environnementale de la Loi sur la qualité de l'environnement, menant à l'adoption, en mars 2017, de la Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin de moderniser le régime d'autorisation environnementale et modifiant d'autres dispositions législatives notamment pour réformer la gouvernance du Fonds vert (2017, Chapitre 4). Cette dernière visait notamment à renforcer la modulation du régime d'autorisation en fonction du niveau de risque environnemental afin d'accroître l'efficacité du MELCCFP en concentrant les efforts sur les projets dont les impacts sur l'environnement sont importants, ainsi qu'à alléger et clarifier le traitement des demandes pour des projets ayant des impacts moindres. Un partage des responsabilités qui prend en compte ce risque a également été établi entre le MELCCFP et les promoteurs de projets.

« Des outils, des responsabilités et des mesures pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques ont été ajoutés et mis en place avec l'adoption en juin 2017 de la LCMHH. Le Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques a été modifié en 2021 pour tenir compte de l'abondance de milieux humides, ou de la pression de développement réelle sur le territoire de différentes MRC. Ainsi, le calcul des contributions financières pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques tient compte de telles particularités régionales. La LCMHH a aussi renforcé la responsabilité partagée de la conservation des milieux humides et hydriques en définissant le rôle et les pouvoirs de protection des municipalités régionales et locales à cet égard.

« Certains effets de l'application de la LCMHH depuis 2017 sont perceptibles. Par exemple, les superficies détruites autorisées dans les 5 ans avant l'adoption de la loi étaient de 2 783 ha (juin 2012 à juin 2017), les superficies détruites autorisées dans la période transitoire ont été de 2 604 ha, alors que les superficies de milieux humides et hydriques détruites autorisées entre juin 2017 et juin 2022 ont été de 1 491 ha.

« L'application de la Loi aura aussi mis en lumière les défis que représente la conservation de ces milieux dans certains contextes régionaux où ils sont abondants. Les profonds changements de ce nouveau cadre législatif prendront cependant un certain temps avant de se concrétiser, c'est pourquoi la LCMHH prévoit un bilan concernant son application dix ans suivant son adoption, afin d'avoir un portrait plus complet de sa mise en œuvre.

« **Recommandation 1**

« L'ensemble des statuts de la Loi sur la conservation du patrimoine naturel, dont les aires protégées, contribuent à la protection de milieux humides et hydriques. La cible du gouvernement du Québec de protéger 17 % de son territoire terrestre et d'eau douce a été atteinte en 2020. Au 31 décembre 2022, le réseau des aires protégées s'étend sur 272 337 km² et est composé de plusieurs milieux humides et hydriques en tenure privée et en tenure publique.

« Certains PRMHH [plans régionaux des milieux humides et hydriques] sont en cours d'approbation, et leur mise en œuvre par les MRC, prévue sur 10 ans, permettra d'avoir un portrait plus juste des milieux d'intérêt qui auront été identifiés pour la conservation.

« Lors de l'analyse des demandes pour des projets portant atteinte aux milieux humides et hydriques, le MELCCFP considère la possibilité d'éviter de porter atteinte à ces milieux et favorise la conception de projets qui minimisent les impacts sur le milieu récepteur.

« **Recommandation 2**

« Les autorisations ministérielles consistent en un engagement de la part des promoteurs à respecter les mesures autorisées. En effet, la signature de plans de la part des ingénieurs constitue un acte sous responsabilité d'un ordre professionnel et il revient aux détenteurs d'autorisation de respecter ces plans ainsi que l'ensemble de leurs engagements.

« Lors des années 2020 et 2021, le MELCCFP a dû ajuster sa prestation de services en matière de contrôle environnemental en fonction des mesures sanitaires édictées par le gouvernement, c'est-à-dire en priorisant voire en limitant sa prestation aux services essentiels tels que les urgences environnementales, le traitement des plaintes à caractère environnemental et la surveillance de la qualité de l'eau potable.

« De plus, les inspecteurs du MELCCFP ont été redéployés pour participer à des programmes de prévention pour la COVID en collaboration avec le MSSS [ministère de la Santé et des Services sociaux] et la CNESST [Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail]. Un nombre important d'interventions a été réalisé pour le compte du MSSS et de la CNESST afin de prévenir la propagation de la COVID. Ces ajustements ont forcément entraîné une réduction des inspections de conformité en 2020 et en 2021 et il importe de contextualiser ce fait afin que les lecteurs aient un portrait réel des interventions du MELCCFP en matière de contrôle environnemental. Il demeurerait toutefois de la responsabilité des titulaires des autorisations de respecter les conditions de minimisation ou les restrictions imposées dans leurs autorisations.

« Les interventions de contrôle en lien avec une autorisation ministérielle ne sont pas réalisées uniquement dans le cadre d'inspections de conformité et peuvent aussi être réalisées dans le cadre de plaintes à caractère environnemental, d'inspections de déclaration de conformité ou de suivis de manquement, notamment. Les interventions sont effectuées en fonction des atteintes et des impacts réels ou anticipés à l'environnement. La prise en compte de l'occurrence de non-conformités environnementales permet au MELCCFP d'être plus efficient en orientant les inspections selon les plus fortes probabilités de non-conformité en priorisant les interventions où les impacts environnementaux sont les plus importants. Le ministère verra aux améliorations possibles à ses façons de faire qui seront proposées dans le plan d'action pour répondre notamment à la recommandation 2. En effet, selon ces critères, la planification opérationnelle du MELCCFP prévoira des inspections de différents types dans le secteur des MHH [milieux humides et hydriques] (ex. : plaintes, suivi de manquements) incluant le suivi de conformité de certaines autorisations.

« Lorsque des manquements sont constatés lors des inspections, le MELCCFP intente alors les recours requis en fonction de la gravité des manquements et selon la Directive sur le traitement des manquements.

« **Recommandation 3**

« Les programmes de restauration et de création de MHH prévoient des cibles globales et non une répartition en fonction des pertes autorisées par MRC. Les superficies présentées dans les projets déposés au programme sont considérées comme potentielles et seront validées une fois les projets réalisés. Ce n'est qu'en 2025, au moment du bilan du premier programme, qu'il sera déterminé si la cible de 630 000 m² a été atteinte.

« Le bilan concernant la LCMHH, qui sera produit en 2027, permettra d'obtenir un portrait plus complet des pertes autorisées de milieux humides et hydriques sur le territoire de chaque MRC ainsi que des gains en la matière qui découleront du programme de restauration.

« Le MELCCFP est à développer des indicateurs de suivi des superficies de MHH perdues dans le cadre des autorisations environnementales ministérielles. Il est à élaborer également des mesures de suivi qui permettront d'établir un portrait de l'évolution des superficies, des fonctions écologiques et des types de MHH restaurés ou créés dans le cadre du programme. L'ensemble de ces mesures de suivi seront présentées dans le bilan prévu en 2027. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Principales lois modifiées par la *Loi concernant
la conservation des milieux humides et hydriques*

Historique des principales mesures gouvernementales liées
à la conservation des milieux humides et hydriques

Rôles et responsabilités de l'entité

Situations pour lesquelles la démonstration de
l'impossibilité d'éviter pourrait être jugée satisfaisante

Zones de gestion intégrée de l'eau

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 d'avril 2023. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023*.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission d'audit. Pour ce faire, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELCCFP veille à ce que les milieux humides et hydriques soient conservés de façon à atteindre l'objectif d'aucune perte nette prévu dans la législation, et ce, afin de répondre aux besoins des générations actuelles et futures.	<ul style="list-style-type: none"> ■ Une information fiable et complète au sujet des milieux humides et hydriques est disponible, ce qui permet au MELCCFP d'avoir la connaissance nécessaire pour cibler les enjeux, soutenir la prise de décisions et rendre des comptes. ■ L'encadrement lié à la conservation des milieux humides et hydriques est clair, suffisant et cohérent. ■ Les mécanismes prévus par le ministère pour assurer la conservation des milieux humides et hydriques sont adéquats, complémentaires entre eux et efficaces, et ils sont appliqués avec rigueur. ■ Une surveillance efficace et suffisante des activités liées à la conservation des milieux humides et hydriques est réalisée.

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

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 6 avril 2023.

L'audit a été réalisé auprès du MELCCFP. Il porte sur la conservation des milieux humides et hydriques, plus particulièrement en lien avec l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*. Les travaux de restauration et de création de milieux humides, en remplacement de la contribution financière, ne sont pas couverts par notre audit.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCCFP. Nous avons également analysé divers documents et données provenant du SAGO, qui est le système d'aide à la gestion des opérations du ministère.

Nous avons par ailleurs audité des dossiers d'autorisation ministérielle de trois régions, soit celles de Chaudière-Appalaches, des Laurentides et de la Montérégie. Les régions ont été sélectionnées en fonction :

- de leur situation géographique, à savoir qu'une partie de leur territoire est située dans les basses terres du Saint-Laurent;
- de caractéristiques telles que les activités sur le territoire (ex. : sylviculture, agriculture) et la présence de centres urbains;
- du nombre d'autorisations ministérielles délivrées pour des travaux en milieux humides et hydriques depuis l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*;
- des contributions financières versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État;
- du dépôt ou non de plans régionaux des milieux humides et hydriques au MELCCFP par les MRC de leur territoire.

Sur la base d'un échantillonnage par choix raisonné, nous avons sélectionné 35 autorisations ministérielles délivrées entre février 2018 et janvier 2022, principalement en fonction des secteurs ayant engendré les pertes de milieux humides et hydriques les plus importantes. Le tableau 5 présente la superficie totale de milieux humides et hydriques détruite pour les 35 autorisations ministérielles sélectionnées. Parmi ces 35 autorisations, nous nous sommes également assurés que certaines avaient fait l'objet d'au moins une inspection de la conformité.

TABLEAU 5 Superficie détruite liée aux autorisations ministérielles sélectionnées

	Chaudière-Appalaches	Laurentides	Montérégie	Total
Autorisations ministérielles sélectionnées	12	11	12	35
Superficie totale détruite autorisée (m ²)	124 489	322 020	191 229	637 738

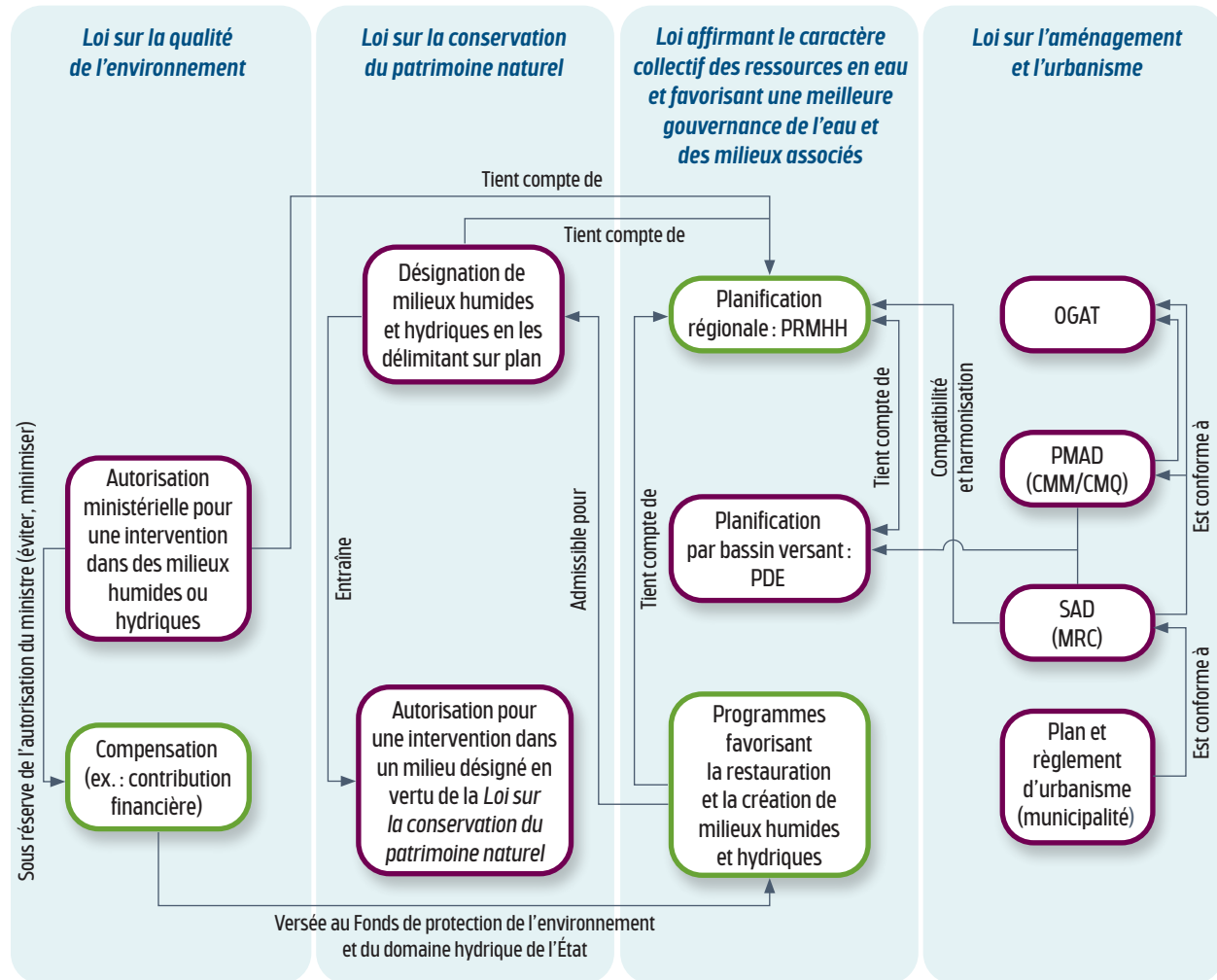
En ce qui concerne les régions de Chaudière-Appalaches et des Laurentides, nous avons rencontré dans chacune d'elles des représentants d'un organisme de bassin versant, d'une ville ayant les compétences d'une MRC ainsi que d'une MRC. Pour la région de la Montérégie, nous avons eu des échanges avec des représentants d'un organisme de bassin versant ainsi que de deux MRC.

De plus, nous avons eu des échanges avec le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec ainsi qu'avec des experts dans le domaine de la conservation des milieux humides et hydriques.

Les résultats de notre audit ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des régions, mais ils donnent des indications sur les bonnes pratiques et les éléments que tous les intervenants devraient prendre en compte.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2022 à mars 2023. Ils portent surtout sur les activités des années 2017 à 2022. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

Principales lois modifiées par la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*



- Mécanismes existants avant l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*
- Mécanismes mis en place à la suite de l'adoption de la *Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques*

CMM Communauté métropolitaine de Montréal
 CMQ Communauté métropolitaine de Québec
 MRC Municipalité régionale de comté
 PDE Plan directeur de l'eau

PMAD Plan métropolitain d'aménagement et de développement
 PRMHH Plan régional des milieux humides et hydriques
 OGAT Orientations gouvernementales en aménagement du territoire
 SAD Schéma d'aménagement et de développement

Source : D'après une figure du MELCCFP.

Historique des principales mesures gouvernementales liées à la conservation des milieux humides et hydriques

1992	Novembre	Le Québec se déclare lié par décret à la Convention sur la diversité biologique et s'engage à faire des actions concrètes pour la protection de la biodiversité.
1993	Décembre	Entrée en vigueur du 2 ^e alinéa de l'article 22 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> , qui précise que quiconque réalise une activité notamment dans un cours d'eau, un lac, un marais ou une tourbière doit préalablement obtenir une autorisation ministérielle.
2002	Novembre	Publication de la Politique nationale de l'eau, dans laquelle le Québec s'engage pour la première fois à mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), qui est un axe d'intervention majeur de la politique.
	Décembre	Adoption de la <i>Loi sur la conservation du patrimoine naturel</i> , qui permet au ministre de désigner des milieux naturels en les délimitant sur plan.
2006	Novembre	Élaboration d'une démarche d'analyse des autorisations ministérielles basée sur la séquence d'atténuation « éviter-minimiser-compenser », pour les projets réalisés en milieux humides et hydriques assujettis à l'article 22 de la <i>Loi sur la qualité de l'environnement</i> .
2008	Juillet	Publication par le MELCCFP d'un guide d'élaboration d'un plan de conservation des milieux humides destiné aux municipalités et aux MRC.
2009	Juin	Adoption de la loi sur l'eau, qui intègre la GIRE en tant que mode de gestion des ressources en eau.
2012	Avril	Adoption de la <i>Loi concernant des mesures de compensation pour la réalisation de projets affectant un milieu humide ou hydrique</i> , qui permet au MELCCFP d'exiger une compensation ¹ de la part des demandeurs d'autorisation ministérielle lorsque des projets engendrent la destruction d'un milieu humide ou hydrique.
2017	Juin	Adoption de la <i>Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques</i> , dont l'objectif est d'aucune perte nette de ces milieux et qui permet au MELCCFP d'exiger une contribution financière à titre de compensation pour financer des programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques.
2018	Juin	Publication de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, qui vise à atteindre l'objectif d'aucune perte nette à l'horizon 2030, à partir de l'adoption de la <i>Loi concernant la conservation des milieux humides et hydriques</i> , et à faire du Québec un chef de file en matière de GIRE.
	Septembre	Entrée en vigueur du <i>Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques</i> , qui prévoit les paramètres de la contribution financière exigée à titre de compensation.
2019	Juin	Lancement du premier programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques.
2023	Février	Lancement du deuxième programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques.

1. Selon le MELCCFP, il s'agissait essentiellement de compenser en protégeant des superficies de milieux humides et hydriques, ce qui aboutissait, à terme, à des pertes de ces milieux.

Rôles et responsabilités de l'entité

Les responsabilités du MELCCFP au regard de la conservation des milieux humides et hydriques sont réparties dans plusieurs lois.

Loi	Responsabilités du MELCCFP
<i>Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs</i>	<ul style="list-style-type: none">■ Assurer la protection, l'utilisation durable et la surveillance des milieux bénéficiant de mesures particulières de conservation, notamment les milieux humides et hydriques■ Gérer le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, notamment en veillant à ce que les sommes portées à son crédit relativement à la conservation des milieux humides et hydriques servent à financer des programmes pour favoriser la restauration et la création de tels milieux■ Conseiller le gouvernement sur toute matière relevant de sa compétence, notamment lors de l'élaboration ou de la modification de cadres législatifs et réglementaires
<i>Loi sur la qualité de l'environnement</i>	<ul style="list-style-type: none">■ En ce qui concerne les projets comportant un risque environnemental modéré, évaluer les demandes d'autorisation ministérielle pour tous travaux, toutes constructions ou toutes autres interventions dans les milieux humides et hydriques, et les autoriser si elles satisfont à ses exigences
<i>Loi sur certaines mesures permettant d'appliquer les lois en matière d'environnement et de sécurité des barrages</i>	<ul style="list-style-type: none">■ Effectuer des inspections ou des enquêtes sur le terrain ainsi que d'autres vérifications notamment à l'égard de la conformité aux conditions prévues dans les autorisations ministérielles■ Entreprendre, le cas échéant, les démarches nécessaires pour que les mesures appropriées soient prises afin d'assurer notamment la conformité aux autorisations ministérielles

Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés, communément appelée la « loi sur l'eau »

- Élaborer et proposer au gouvernement les orientations ainsi que les objectifs à poursuivre en matière de protection des milieux humides et hydriques, de manière à assurer et à mettre en valeur les différents bénéfices résultant de la présence de ces milieux
- Préparer, tenir à jour et rendre disponible un guide portant sur l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques
- Déterminer des critères pour l'identification des milieux humides et hydriques par les MRC dans leur plan régional
- Approuver le plan régional des milieux humides et hydriques réalisé par chaque MRC ainsi que toute modification qui y est apportée
- Élaborer et mettre en œuvre un ou des programmes visant à restaurer les milieux humides et hydriques, et à en créer de nouveaux
- Soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et fournir à la population une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible
- Rendre accessibles au public 1) la liste des interventions réalisées par les municipalités concernées dans le cadre de la mise en œuvre de leur plan régional des milieux humides et hydriques, 2) le nombre de projets retenus dans le cadre d'un programme de restauration et de création de milieux humides et hydriques, et les caractéristiques de ces projets, ainsi que 3) les superficies de territoire visées par ces projets et, selon les bassins versants, les sous-bassins versants ou toute autre zone que le ministre détermine, un bilan des superficies de territoire où des activités autorisées en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* portent atteinte à des milieux humides et hydriques
- Produire tous les 10 ans un bilan concernant l'application de la loi sur l'eau et portant notamment sur la mise en œuvre des plans régionaux des milieux humides et hydriques, et sur les programmes de restauration et de création de milieux humides et hydriques mis en place

Loi sur la conservation du patrimoine naturel

- Désigner des milieux naturels en les délimitant sur plan¹, par exemple des milieux humides et hydriques, en vue d'assurer le maintien de la biodiversité et des fonctions écologiques qui leur sont associées, afin notamment de tenir compte des enjeux liés aux changements climatiques
- Tenir un registre public des milieux naturels désignés

1. Il s'agit d'un pouvoir du ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs prévu dans la *Loi sur la conservation du patrimoine naturel*.

De plus, dans le cadre des responsabilités qui lui sont dévolues par la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le MELCCFP assure le respect des principes de développement durable tels qu'ils sont définis dans la *Loi sur le développement durable*, ainsi que la prise en compte des impacts cumulatifs [de la perte de milieux humides et hydriques]. Plus précisément à l'égard de ses responsabilités relatives aux milieux humides et hydriques, il favorise une gestion intégrée de ces milieux dans une perspective de développement durable, en tenant compte de la capacité de support de ces milieux et de leur bassin versant, ainsi que des enjeux liés aux changements climatiques.

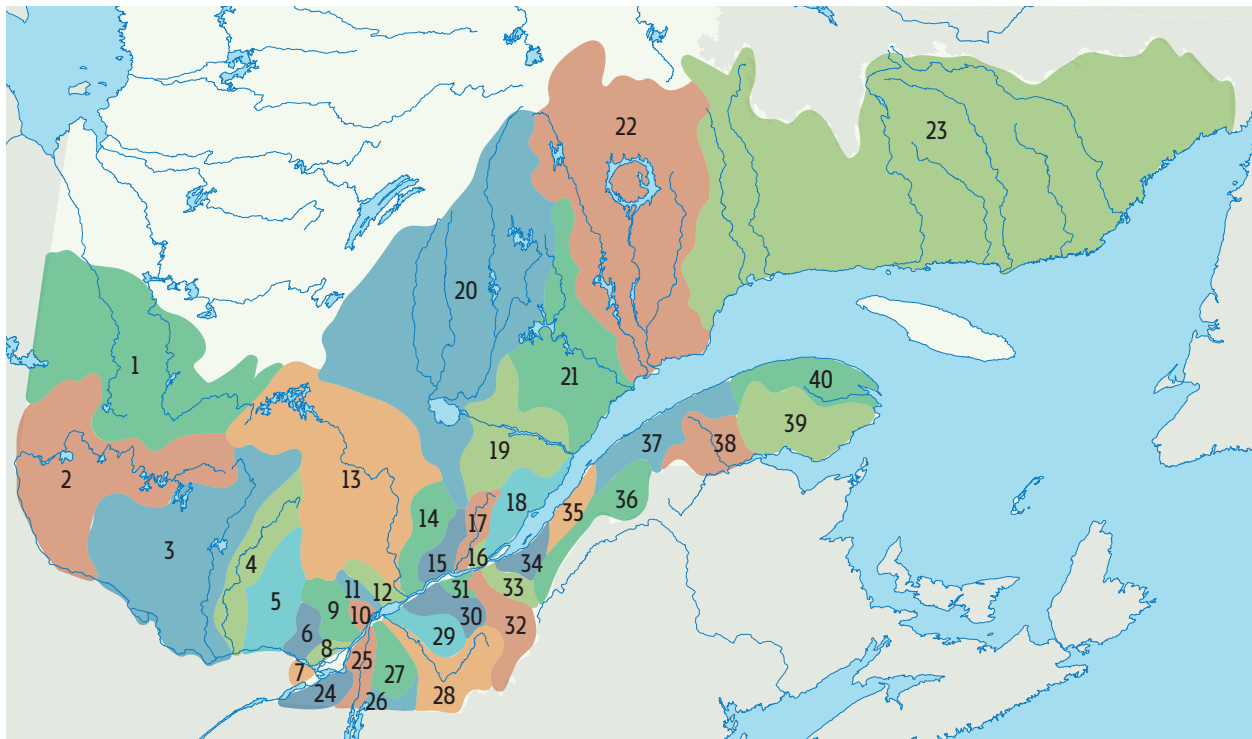
Par ailleurs, le MELCCFP est responsable de l'application du *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques*, du *Règlement sur l'encadrement d'activités en fonction de leur impact sur l'environnement* et du *Règlement sur les activités dans des milieux humides, hydriques et sensibles*.

Situations pour lesquelles la démonstration de l'impossibilité d'éviter pourrait être jugée satisfaisante

Depuis septembre 2020, dans sa directive administrative, le MELCCFP a déterminé les quatre situations suivantes pour lesquelles la démonstration de l'impossibilité d'éviter de porter atteinte aux milieux humides et hydriques pourrait être jugée satisfaisante.

Situation	Description	La demande d'autorisation contient...
1	Il n'existe pas d'autre espace disponible sur le territoire de la MRC dont les usages permettent la réalisation du projet.	... une description des contraintes associées aux sites alternatifs potentiels (ex. : zonage incompatible, utilisation du sol [zones inondables et zones à risque de glissement de terrain]).
2	Il n'existe pas d'autre espace disponible sur le territoire de la MRC dont les caractéristiques et les usages permettent la réalisation du projet.	... une description des contraintes techniques liées à la conception du projet qui font en sorte qu'il n'existe pas d'autre espace disponible pour le réaliser (ex. : superficie d'implantation, disponibilité d'une infrastructure spécifique comme une voie ferrée, un oléoduc ou une ligne de transport d'électricité).
3	Il n'existe pas d'autre espace disponible sur le territoire de la MRC puisque le projet est un agrandissement d'une exploitation ou d'un commerce à partir d'installations existantes, incluant les bâtiments.	... une description des activités liées au projet justifiant le besoin qu'il soit réalisé à proximité des installations existantes, c'est-à-dire en quoi ces dernières sont nécessaires aux opérations qui seront effectuées dans la nouvelle section.
4	La nature du projet nécessite qu'il soit réalisé dans ces milieux.	... la description de la nature du projet démontrant qu'il n'est pas possible de le réaliser ailleurs que dans un milieu humide ou hydrique, en tenant compte de l'objectif du projet.

Zones de gestion intégrée de l'eau



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

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Rapport de la commissaire au développement durable

Avril 2023

CHAPITRE 4

Indice de performance en matière de développement durable

Application de la *Loi sur le développement durable* : 2022

Audit de performance

Ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

EN BREF

Depuis 2006, la démarche gouvernementale de développement durable attribue un rôle central aux ministères et organismes. En plus de devoir prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable dans le cadre de leurs différentes actions, ils doivent mettre en œuvre la stratégie gouvernementale de développement durable. À cette fin, chacun d'eux doit produire un plan d'action de développement durable (PADD) permettant de répondre aux priorités établies dans la stratégie et aux défis de leur secteur d'activité, puis le mettre en œuvre.

En 2019, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) a élaboré l'Indice de performance en matière de développement durable et, depuis, il en assure la mise en œuvre. Cet indice vise à évaluer si les ministères et organismes ont adopté des PADD de qualité et ont atteint leurs cibles afin de permettre aux citoyens et aux parlementaires de constater, en un coup d'œil, la performance des ministères et organismes dans la mise en œuvre de la stratégie. Or, nous avons observé que des améliorations sont nécessaires pour permettre au MELCCFP d'évaluer adéquatement cette performance et d'en rendre compte aux citoyens et aux parlementaires.

D'une part, la méthode d'évaluation de la qualité des PADD présente plusieurs lacunes, ce qui sème un doute sur les résultats obtenus par le MELCCFP quant à la réelle qualité des PADD. Par exemple, la qualité des actions ne représente que 7,5 % de l'évaluation globale en 2021-2022, alors qu'elles sont déterminantes pour atteindre les objectifs de la stratégie.

De plus, la méthode d'évaluation de l'atteinte des cibles n'est pas optimale, ce qui risque de ne pas favoriser un réel engagement des ministères et organismes. Entre autres, ceux-ci pourraient choisir des cibles plus facilement atteignables pour obtenir un bon résultat puisque la pondération qui y est accordée est relativement élevée (50 % de la note globale).

Par ailleurs, le MELCCFP n'a pas de règles clairement établies pour assurer l'indépendance, l'impartialité et la transparence dans son processus d'évaluation de la qualité des PADD et de l'atteinte de leurs cibles. Ainsi, l'absence de telles règles pourrait notamment compromettre la fiabilité et la crédibilité de ce processus.

Enfin, le MELCCFP manque de clarté quant à la présentation des résultats sur le site gouvernemental. Les résultats sont difficilement comparables, dans le temps et entre les ministères, et ils procurent une impression de progression quant à la qualité des PADD des ministères et à l'atteinte de leurs cibles, alors que ce n'est pas toujours le cas.

CONSTATS

1

Le MELCCFP a élaboré un indice de performance qui nécessite des améliorations pour évaluer adéquatement la qualité des plans d'action de développement durable des ministères et organismes et l'atteinte de leurs cibles.

2

Le MELCCFP n'a pas suffisamment encadré ni formalisé son processus pour assurer une évaluation juste et équitable des plans d'action de développement durable et de leur mise en œuvre.

3

Les résultats de l'Indice de performance en matière de développement durable et leur présentation par le MELCCFP n'informent pas adéquatement les citoyens et les parlementaires à l'égard de la performance des ministères et des organismes dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

ÉQUIPE

Janique Lambert
Commissaire au
développement durable

Moïsette Fortin
Directrice principale d'audit

Sylvie Lessard
Directrice d'audit

Maude Beaulieu
Maxime Brillant
Pascal Lemelin

SIGLES

IPDD Indice de performance en matière
de développement durable

MELCCFP Ministère de l'Environnement, de la
Lutte contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

PADD Plan d'action de développement durable

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	119
Le MELCCFP a élaboré un indice de performance qui nécessite des améliorations pour évaluer adéquatement la qualité des plans d'action de développement durable des ministères et organismes et l'atteinte de leurs cibles.....	123
Le MELCCFP n'a pas suffisamment encadré ni formalisé son processus pour assurer une évaluation juste et équitable des plans d'action de développement durable et de leur mise en œuvre.....	129
Les résultats de l'Indice de performance en matière de développement durable et leur présentation par le MELCCFP n'informent pas adéquatement les citoyens et les parlementaires à l'égard de la performance des ministères et des organismes dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.....	133
Recommandations.....	136
Commentaires de l'entité auditée.....	137
Renseignements additionnels.....	139

MISE EN CONTEXTE

1 En 2006, l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité 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.

2 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, elle 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 par les ministères et organismes.

3 En fait, la démarche gouvernementale de développement durable attribue un rôle central aux ministères et organismes puisque, en plus de devoir prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable dans le cadre de leurs différentes actions, ils doivent mettre en œuvre la stratégie. À cette fin, chacun d'eux doit produire un plan d'action de développement durable (PADD) permettant de répondre aux priorités gouvernementales établies dans la stratégie et aux défis de leur secteur d'activité.

Administration

Cela comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les 20 ministères, de même que les 89 organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*. Pour désigner les ministères et les organismes du gouvernement dans ce rapport, nous utiliserons le terme ministères et organismes.

Plan d'action de développement durable

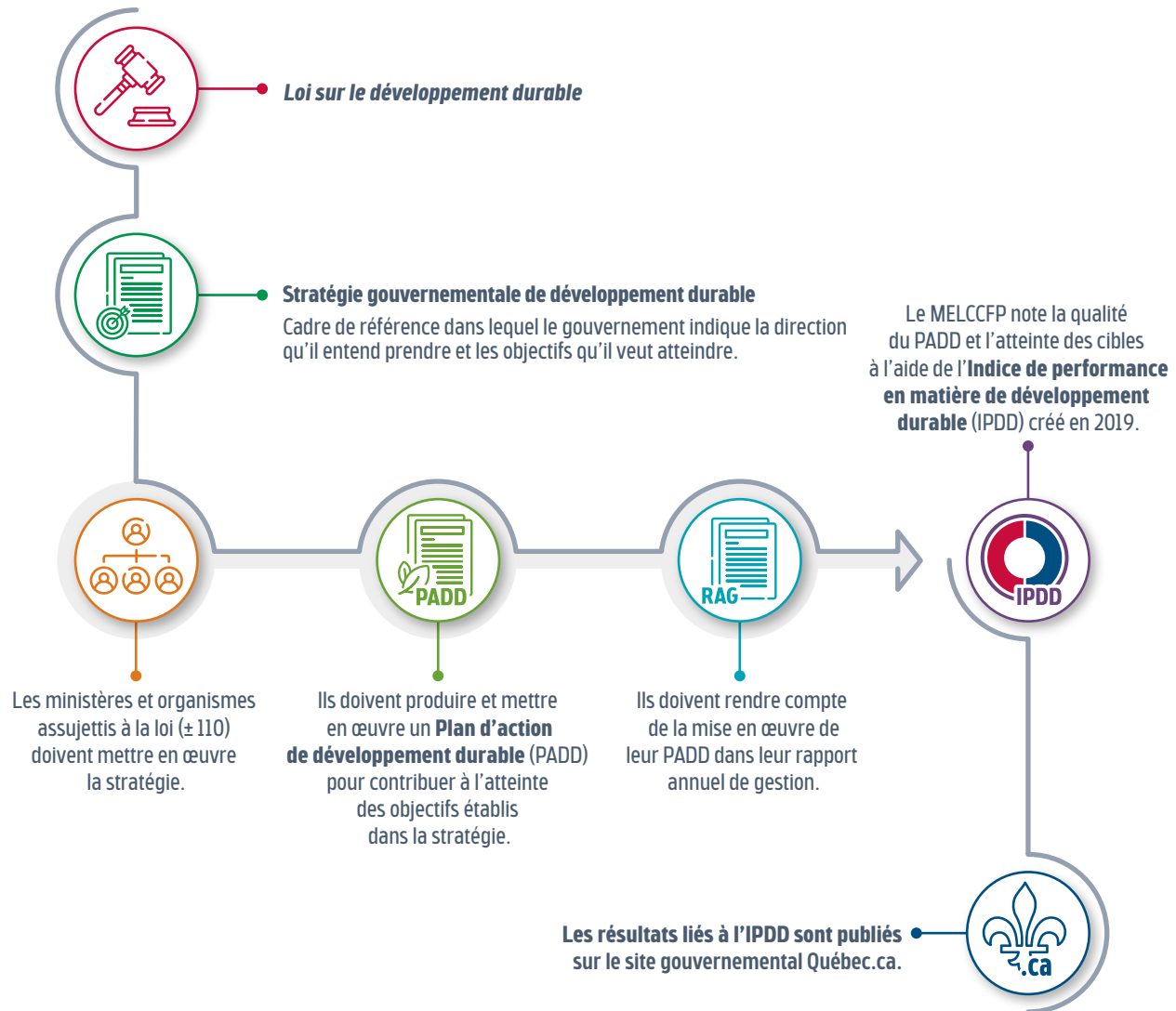
Le PADD de chaque ministère et organisme contient les actions qu'il prévoit mener pour contribuer à l'atteinte des objectifs établis dans la stratégie. En outre, ce plan doit comprendre les cibles que le ministère ou l'organisme se fixe et les indicateurs qu'il se donne pour suivre les résultats de ses 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.

L'Indice de performance en matière de développement durable

4 En 2019, le gouvernement a décidé de créer l'Indice de performance en matière de développement durable (IPDD ou ci-après « l'indice »). L'indice vise à évaluer si les ministères et organismes ont adopté des PADD de qualité et ont atteint leurs cibles afin de permettre aux citoyens et aux parlementaires de constater, en un coup d'œil, la performance des ministères et organismes dans la mise en œuvre de la stratégie, tout en responsabilisant leurs dirigeants.

5 Pour ce faire, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)¹ a élaboré l'indice et en assure la mise en œuvre. Les résultats de ses analyses quant à la performance des ministères et organismes en matière de développement durable sont publiés sur le site gouvernemental Québec.ca. La figure 1 présente l'IPDD dans la démarche de développement durable.

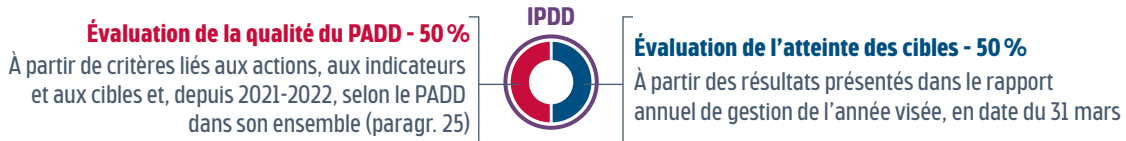
FIGURE 1 Place de l'IPDD dans la démarche de développement durable



1. D'octobre 2018 à octobre 2022, il s'agissait du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques.

6 Avec l'indice, une note globale, sur 100, est attribuée annuellement aux ministères et organismes. Cette note est calculée de la façon suivante (figure 2) :

FIGURE 2 Calcul de l'IPDD



7 Le MELCCFP a mené à terme cet exercice d'évaluation pour trois années. Pour l'année 2021-2022, il a effectué une deuxième évaluation de la qualité des PADD à la suite de la directive donnée pour la prolongation de la stratégie 2015-2020, laquelle demandait de mettre à jour les PADD pour cette période (figure 3).

FIGURE 3 Évaluation de la qualité des PADD et de l'atteinte des cibles pour chaque année visée

	Évaluation de la qualité du PADD		Évaluation de l'atteinte des cibles		Calcul de la note de l'IPDD
2018-2019		+		=	
2019-2020	Résultat 2018-2019 reporté	+		=	
2020-2021	Résultat 2018-2019 reporté	+		=	
2021-2022		+	En cours	=	En cours

■ Évaluation de la qualité du PADD en 2018-2019	■ Évaluation de l'atteinte des cibles en 2018-2019
■ Évaluation de la qualité du PADD en 2021-2022	■ Évaluation de l'atteinte des cibles en 2019-2020
	■ Évaluation de l'atteinte des cibles en 2020-2021

8 Pour l'année 2020-2021, la moyenne des résultats de l'ensemble des ministères se présente comme suit sur le site gouvernemental :

- l'IPDD est de 65 % ;
- la qualité des PADD est de 54 % ;
- le taux d'atteinte des cibles est de 77 %.

Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

9 Depuis près de 17 ans, la loi exige de l'Administration qu'elle contribue au virage de la société québécoise vers un développement durable en intégrant cette préoccupation à tous les niveaux et dans toutes ses sphères d'intervention : dans les politiques, les programmes et les autres actions du gouvernement.

10 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, la commissaire au développement durable a la responsabilité de préparer, au moins une fois par année, un rapport dans lequel elle fait part de ses constatations et de ses recommandations à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*.

11 De ce fait, nous portons un intérêt particulier à l'indice de performance. C'est par cet outil que le gouvernement veut améliorer l'exercice de planification, de suivi et de reddition de comptes concernant le développement durable pour lui donner la rigueur et la visibilité requises, dans une culture de gestion axée sur les résultats et la transparence.

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

12 Notre audit visait à nous assurer que le MELCCFP apprécie la qualité des plans d'action de développement durable et le degré d'atteinte de leurs cibles à l'aide d'un indice qui permet de mesurer le niveau de performance des entités assujetties à la *Loi sur le développement durable*.

13 Nos travaux ont porté principalement sur l'élaboration de l'indice, son utilisation et la publication des résultats. D'autre part, nous avons uniquement examiné le calcul de l'IPDD des ministères puisqu'ils étaient les seuls pour lesquels le MELCCFP avait fait le calcul. Les Renseignements additionnels présentent la liste des ministères dont l'IPDD a été calculé.

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

Les responsabilités du MELCCFP

15 Les responsabilités du MELCCFP quant au développement durable sont notamment définies dans la *Loi sur le développement durable* et la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs*.

16 Le ministère est notamment chargé de conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et à ce titre fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable.

17 Les responsabilités du MELCCFP sont présentées en détail dans la section Renseignements additionnels.

Le MELCCFP a élaboré un indice de performance qui nécessite des améliorations pour évaluer adéquatement la qualité des plans d'action de développement durable des ministères et organismes et l'atteinte de leurs cibles.

Qu'avons-nous constaté ?

18 Le MELCCFP a élaboré une méthode d'évaluation de la qualité des PADD comprenant des composantes (critères et pondération). Toutefois, celle-ci présente plusieurs lacunes, ce qui sème un doute sur les résultats obtenus par le MELCCFP quant à la réelle qualité des PADD. Par exemple, l'appréciation qualitative des critères n'est pas suffisamment balisée et ces derniers ne couvrent pas tous les aspects importants à considérer dans le PADD.

19 La méthode d'évaluation de l'atteinte des cibles n'est pas optimale, ce qui risque de ne pas favoriser un réel engagement des ministères dans leur démarche de développement durable et dans la mise en œuvre de leur PADD.

20 Qui plus est, alors qu'elle doit témoigner de la performance des ministères, la note globale pourrait ne pas donner un portrait fidèle de la réalité, notamment parce que le MELCCFP peut accorder une bonne note pour la mise en œuvre d'un plan qu'il a préalablement évalué de faible qualité.

Pourquoi ce constat est-il important ?

21 Le PADD est l'un des outils fondamentaux de mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable puisqu'il contient les actions que les ministères et organismes prévoient mener pour contribuer à l'atteinte de ses objectifs.

22 Le MELCCFP doit établir une méthodologie fiable et transparente afin de mener à bien l'objectif de l'IPDD, qui est de mesurer la performance des ministères et organismes en matière de développement durable.

23 Pour ce faire, le MELCCFP évalue la qualité des PADD et mesure l'atteinte de leurs cibles. Ainsi, il doit justifier le choix de ses critères et de leur pondération dans sa méthodologie et fixer des balises pour guider l'appréciation qualitative des évaluateurs.

24 En fait, si l'indice ne fournit pas une évaluation juste et objective, il y a un risque que les ministères et organismes orientent leurs efforts de manière à obtenir une note élevée plutôt que sur les véritables défis auxquels ils sont confrontés dans la mise en œuvre de la stratégie.

Ce qui appuie notre constat

Lacunes dans la méthode d'évaluation de la qualité du PADD

25 À partir de l'information présentée dans les grilles d'évaluation et dans divers documents internes, nous avons regroupé ci-dessous les critères d'évaluation, les précisions et la pondération qui, selon le MELCCFP, lui permettent d'évaluer la qualité d'un PADD.

Critères d'évaluation	Précision	Prise en compte		Pondération			
		2018-2019	2021-2022	2018-2019	2021-2022		
Les actions sont							
Spécifiques	Elles sont claires et précises.	X	X	10 % (5 points)	15 % (7,5 points)		
Pertinentes	Elles sont en lien direct avec la stratégie et la mission de l'organisation.	X	X				
Liées aux indicateurs et aux cibles	L'action, ses indicateurs et leurs cibles doivent être liés.	X	X				
Les indicateurs sont							
Spécifiques	Ils sont clairs et précis.	X	X	90 % (45 points)	75 % (37,5 points)		
D'extrants ou d'effets-impacts	Ils sont une mesure de l'ensemble des biens ou des services résultant d'un processus de production.	X					
Les cibles sont							
Ambitieuses	Elles ont un impact fort et structurant.	X	X				
Atteignables	Les personnes compétentes et les ressources nécessaires sont disponibles.	X	X				
Mesurables	Elles sont quantifiables ou qualifiables.	X	X				
Relatives	Elles sont définies sous forme de taux (%).	X					
Temporellement définies	Elles sont définies dans le temps, avec une date butoir.	X	X				
Énoncées	Elles doivent être énoncées dans le PADD.	X					
Intermédiaires	Elles sont définies entre la mise en œuvre du PADD et la cible finale de la planification.	X					
Pertinentes	Elles sont en lien direct avec la stratégie et la mission de l'organisation.	X					
Spécifiques	Elles sont claires et précises.	X	X				
Ne sont pas une date ni un projet	Elles ne doivent pas être une date ni un projet.	X					
Le PADD dans son ensemble est							
Concis et structurant	Il permet d'avoir un indicateur d'effet ou d'impact.		X	10 % (5 points)			
Durable	Il tient compte des principes de développement durable.		X				
Lié à la directive	Il prend en compte les six thèmes identifiés dans la directive, ainsi que les orientations 2 et 4 de la stratégie 2015-2020.		X				
Total				100 %	100 %		
Part dans la note globale de l'IPDD				50 %	50 %		

26 Au moment de la mise en place de l'IPDD et lors des modifications apportées en 2021-2022, le MELCCFP a peu justifié le choix des critères qu'il a retenus et leur pondération globale afin de démontrer que ceux-ci étaient les plus appropriés dans sa méthode d'évaluation de la qualité des PADD.

27 Un exercice plus rigoureux lui aurait permis de constater des problèmes importants dans sa méthode d'évaluation. En conséquence, les résultats obtenus à la suite des évaluations ne permettent pas d'apprécier la réelle qualité des PADD. Quelques-uns de ces problèmes sont présentés ci-après.

Problèmes dans la méthode d'évaluation	Commentaires
<p>Les critères ne couvrent pas tous les aspects importants à considérer dans le PADD.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La stratégie contient des activités incontournables pour tous les ministères et des engagements liés à six chantiers structurants pour certains d'entre eux, mais aucun critère n'a été établi à cet égard. <ul style="list-style-type: none"> – Par exemple, la prise en compte des principes de développement durable est une activité incontournable dans la stratégie 2015-2020 et différents documents concernant l'élaboration des PADD 2015-2020 insistent sur cette prise en compte. Toutefois, aucun critère n'évalue la considération de ces principes dans l'analyse de la qualité effectuée en 2018-2019. ■ Les particularités de chaque ministère, tels sa mission et son mandat, sont peu considérées dans les critères. Pourtant, cette information est nécessaire pour évaluer adéquatement la qualité du PADD. ■ Certaines balises importantes qui, selon le MELCCFP, sont à considérer lors du choix des actions et des indicateurs ne sont pas converties en critères. <ul style="list-style-type: none"> – Par exemple, le <i>Guide d'élaboration d'un plan d'action de développement durable</i> du MELCCFP demande de choisir des actions qui ont une contribution élevée à la stratégie. Or, il n'y a pas de critère qui évalue le degré de contribution des actions à la stratégie.
<p>La pondération accordée à chaque thème (actions, cibles, indicateurs et PADD dans son ensemble) est insuffisamment justifiée pour permettre de mesurer la performance.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La pondération accordée aux actions est seulement de 10 % (en 2018-2019) ou de 15 % (en 2021-2022). Il est étonnant de voir que les actions occupent si peu de place dans la qualité du PADD puisqu'elles doivent permettre d'atteindre les objectifs de la stratégie. ■ Le MELCCFP a peu justifié les modifications apportées aux critères et à la pondération de ces derniers dans le calcul de l'IPDD. La pondération des actions est passée de 10 % à 15 % et celle des indicateurs et des cibles, de 90 % à 75 %. Également, le thème « PADD dans son ensemble », incluant « le caractère structurant du plan », a été ajouté (10 %).
<p>La pondération pour tous les critères d'un même thème n'est pas répartie selon l'importance des critères ni présentée.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ En 2018-2019 par exemple, pour les indicateurs et les cibles, une pondération de 90 % était liée à 12 critères sans que leur poids respectif soit établi. Pourtant, selon les grilles d'évaluation du MELCCFP, certains critères ont une plus grande importance, voire sont essentiels dans l'évaluation de la qualité du PADD.
<p>Le MELCCFP évalue l'action, son indicateur et sa cible de façon indépendante.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cette façon de faire du MELCCFP n'est pas cohérente, notamment lorsqu'il évalue qu'une action est de piètre qualité et qu'il poursuit tout de même l'évaluation de l'indicateur et de la cible. ■ Tous les éléments considérés de qualité par le MELCCFP sont compilés dans la note indépendamment de leurs liens.

Problèmes dans la méthode d'évaluation	Commentaires
Des changements apportés aux PADD en cours de mise en œuvre pouvant influencer la qualité du PADD ne sont pas considérés.	■ En tout temps, un ministère peut amender et bonifier son PADD, pourvu que ces changements soient rendus publics. Or, ces changements ne mènent pas à une réévaluation de la qualité du PADD, ce qui incite peu les entités à améliorer leurs engagements.
L'appréciation qualitative des critères n'est pas suffisamment balisée.	■ L'évaluation laisse place à l'interprétation. En effet, les balises fournies aux évaluateurs ne sont pas suffisantes pour assurer une uniformité et une objectivité dans leurs interprétations. Par exemple, le caractère structurant du PADD est évalué soit faible, soit moyen, soit fort, sans qu'il y ait de consignes précises pour distinguer les catégories.
Le MELCCFP ne dispose pas de toute l'information nécessaire lui permettant d'évaluer certains des critères qu'il a définis.	■ Le MELCCFP n'a pas toute l'information sur le contexte organisationnel des ministères lui permettant d'évaluer notamment le critère d'ambition d'une cible, le caractère structurant d'un PADD, ou encore la capacité d'un ministère à atteindre une cible, alors que selon les grilles d'évaluation ces éléments sont évalués.

Méthode d'évaluation de l'atteinte des cibles non optimale

28 Des améliorations quant à la méthode d'évaluation de l'atteinte des cibles sont nécessaires pour favoriser un réel engagement des ministères dans leur démarche de développement durable et dans la mise en œuvre de leur PADD.

29 Le MELCCFP évalue l'atteinte de chacune des cibles du plan d'action, annuellement, à partir des résultats présentés dans le rapport annuel de gestion de chaque ministère. Pour chacune des cibles, il évalue si celle-ci est « atteinte » ou « non atteinte ». Or, cette façon de faire ne tient pas compte du chemin parcouru. Par exemple, pour deux ministères ayant un indicateur identique et une même cible de 80 %, les cibles seront jugées « non atteintes » autant pour un résultat de 79 % que pour un résultat de 2 %.

30 De plus, lorsqu'une cible est atteinte avant la fin de la période d'application du PADD, elle peut être considérée comme atteinte lors des années subséquentes. Par exemple, un ministère ayant atteint une cible en 2016-2017 a vu celle-ci reconnue comme telle également de 2018-2019 à 2020-2021.

31 Enfin, il est important de noter que la méthode d'évaluation risque de favoriser le choix de cibles plus facilement atteignables à court terme pour obtenir un bon résultat :

- d'une part, la pondération accordée à l'atteinte des cibles est relativement élevée (50 % de la note globale) ;
- d'autre part, un ministère pouvait, jusqu'en 2020, inscrire ses cibles et ses indicateurs directement dans son rapport annuel de gestion au lieu de les fixer dès le départ dans son PADD. De plus, il est toujours possible d'ajuster ses cibles et ses indicateurs dans son rapport annuel de gestion.

Note globale de l'IPDD pas toujours représentative de la réalité

32 Le MELCCFP évalue la qualité des PADD et l'atteinte des cibles de façon indépendante. Puis, il additionne les résultats de ces évaluations et obtient la note globale de l'IPDD. Or, cette façon de faire manque de cohérence lorsque le MELCCFP évalue un PADD de faible qualité et qu'il poursuit son évaluation de l'atteinte des cibles. Le cas échéant, le ministère qui excelle dans l'atteinte de ses cibles peut obtenir une note globale acceptable qui informe mal les citoyens et les parlementaires quant à sa réelle contribution à la mise en œuvre de la stratégie.

CONSTAT 2

Le MELCCFP n'a pas suffisamment encadré ni formalisé son processus pour assurer une évaluation juste et équitable des plans d'action de développement durable et de leur mise en œuvre.

Qu'avons-nous constaté ?

33 Le MELCCFP n'a pas de règles clairement établies pour assurer l'indépendance, l'impartialité et la transparence dans son processus d'évaluation de la qualité des PADD et de l'atteinte de leurs cibles. Ainsi, l'absence de telles règles pourrait notamment compromettre la fiabilité et la crédibilité de ce processus.

Pourquoi ce constat est-il important ?

34 Pour permettre une évaluation juste et équitable de la qualité des PADD et de l'atteinte de leurs cibles avec l'IPDD, des règles doivent être clairement définies, comprises et appliquées avec rigueur pour encadrer le processus à toutes les étapes. Un tel encadrement est d'autant plus important que près d'une centaine d'organismes assujettis à la loi sera éventuellement ajoutée à l'exercice de mesure.

Ce qui appuie notre constat

Absence de règles pour encadrer le processus

35 Faute de description du processus d'évaluation, nous avons illustré, à la suite de nos discussions avec le MELCCFP, les principales étapes qui le composent (figure 4).

FIGURE 4 Principales étapes du processus, de l'évaluation à la publication des résultats



1. En 2019-2020, il n'y a pas eu de fiche synthèse transmise au sous-ministre pour approbation.

2. En 2019-2020, les résultats ont été transmis aux ministères par courriel, par un directeur.

36 Le MELCCFP n'a pas été en mesure de nous fournir les règles qui encadrent formellement son processus. Pour permettre une évaluation juste et équitable à chaque étape du processus, des règles sont manquantes à l'égard :

- des rôles et des responsabilités, particulièrement celles concernant les situations d'apparence de conflits d'intérêts ;
- de l'évaluation individuelle des PADD : justifications des notes attribuées, documentation des résultats ;
- de la composition et du fonctionnement du comité : nombre de membres, règlement des désaccords, documentation du consensus ;
- de la révision : justification des modifications apportées ;
- de la surveillance des résultats par un supérieur et du contrôle de la qualité.

Situation d'apparence de conflits d'intérêts

37 À l'égard des rôles et des responsabilités, nous avons relevé des situations où l'indépendance et l'impartialité ne sont pas assurées.

- D'une part, les employés membres du comité d'évaluation accompagnent et conseillent les ministères lors de l'élaboration de leur PADD et, par la suite, ils évaluent la qualité de ces mêmes PADD. Or, les rôles d'accompagnateur et d'évaluateur, assumés par ces mêmes personnes, ne sont pas compatibles. En fait, ils évaluent leur propre travail d'accompagnateur.
- D'autre part, les employés qui contribuent à l'élaboration du PADD du MELCCFP et qui en évaluent la qualité et la mise en œuvre sont les mêmes personnes.

38 Or, la mise en place de mesures pour gérer ces situations par le MELCCFP lui permettrait particulièrement d'éviter l'apparence de conflits d'intérêts.

Évaluations individuelles et du comité peu balisées

39 Le MELCCFP n'a pas défini toutes les règles de composition et de fonctionnement du comité d'évaluation qui auraient permis d'accroître la rigueur du processus, de la justification des résultats de leurs évaluations et du suivi d'une année à l'autre.

40 Selon le ministère, le comité est composé de deux ou trois employés du MELCCFP. Ces derniers procèdent ensemble à l'évaluation sans avoir effectué une analyse préalable individuelle pour favoriser la neutralité des évaluations. De plus, il n'y a aucune documentation sur les personnes qui ont constitué le comité ni sur ce qui soutient leurs évaluations.

Révision des évaluations peu transparente

41 Les demandes de révision des évaluations ne sont pas encadrées, ce qui fait en sorte qu'il n'est pas possible de savoir si les changements apportés ou non à celles-ci sont justifiés. En fait :

- Les représentants du MELCCFP révisent des évaluations qu'ils ont eux-mêmes effectuées.
- Ils gardent peu de traces des demandes de révision des ministères. Par conséquent, ils n'ont pas été en mesure de nous indiquer le nombre total de demandes de révision. De même, ils n'ont pu nous fournir la justification de leurs décisions de les traiter ou non.
- Ils documentent peu les modifications apportées aux évaluations et leurs justifications. Les modifications sont apportées directement dans les grilles d'évaluation, lesquelles comprennent plusieurs éléments à considérer. La nouvelle valeur remplace l'ancienne, ce qui ne permet pas de retracer l'élément modifié, ni les justifications.
- Ils ne s'assurent pas de l'uniformité des évaluations : seuls les ministères ayant fait une demande peuvent obtenir une révision. Ainsi, une modification jugée nécessaire à la suite d'une demande de révision pourrait ne pas être considérée pour les autres entités auxquelles celle-ci pourrait aussi s'appliquer.

42 En comparant les résultats présentés aux ministères à ceux indiqués sur le site gouvernemental, nous avons observé que les notes de 11 évaluations sur 101 ont été modifiées au cours des exercices réalisés de 2018-2019 à 2021-2022 :

- Pour ces 11 changements de notes, il n'est pas possible de constater les modifications apportées ni les raisons de ces changements dans la grille d'évaluation.
- Huit de ces 11 révisions concernent l'évaluation de l'atteinte des cibles. Or, nous nous questionnons sur la justesse de ces modifications puisque cette évaluation est basée sur les résultats présentés dans le rapport annuel de gestion des ministères, un document rendu public. À cet égard, nous avons notamment constaté une augmentation de 44 % de la note d'atteinte des cibles dans un cas et de 14 % dans deux autres.

Absence de mécanismes de surveillance

43 Les mécanismes de surveillance à l'égard des évaluations et de leur révision sont absents. Le MELCCFP n'a pas prévu de révision des grilles d'évaluation par un supérieur ni d'analyse des modifications apportées à la suite des demandes de révision par les ministères pour s'assurer de la qualité et de l'uniformité des résultats. Cela aurait permis notamment d'identifier des erreurs dans l'évaluation.

44 De plus, le MELCCFP n'a établi aucun mécanisme de contrôle de qualité a posteriori pour s'assurer que le processus d'évaluation est compris et respecté de façon uniforme. Cela permettrait également de détecter les améliorations possibles.

CONSTAT 3

Les résultats de l'Indice de performance en matière de développement durable et leur présentation par le MELCCFP n'informent pas adéquatement les citoyens et les parlementaires à l'égard de la performance des ministères et des organismes dans la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Qu'avons-nous constaté ?

45 Les lacunes soulevées dans les constats 1 et 2 ne permettent pas d'évaluer adéquatement la qualité des PADD des ministères ni l'atteinte de leurs cibles.

46 De plus, le MELCCFP manque de clarté dans la présentation des résultats sur le site gouvernemental. Il présente notamment des résultats qui sont difficilement comparables, dans le temps et entre les entités. De plus, les résultats procurent une impression de progression quant à la qualité des PADD des ministères et à l'atteinte de leurs cibles au fil des ans, alors que ce n'est pas toujours le cas.

Pourquoi ce constat est-il important ?

47 Il est prévu qu'avec l'IPDD, les citoyens et les parlementaires pourront apprécier, en un coup d'œil, la performance des ministères et organismes qui doivent répondre aux priorités gouvernementales établies dans la stratégie de développement durable. Il est donc primordial que le MELCCFP fasse preuve de transparence et de justesse lors de la publication des résultats.

48 L'information présentée doit être de qualité, et ce, afin d'informer adéquatement les citoyens et les parlementaires. Il importe que cette information soit compréhensible, comparable, fidèle et fiable.

Ce qui appuie notre constat

Information inadéquate aux citoyens et aux parlementaires

49 Les deux premiers constats de notre audit illustrent des lacunes en ce qui concerne l'élaboration de l'IPDD et l'encadrement du processus d'évaluation. Ces situations contribuent au fait que l'IPDD ne parvient pas à informer adéquatement les citoyens et les parlementaires sur la réelle contribution des ministères à la stratégie.

Présentation des résultats de l'IPDD sur le site gouvernemental

Les résultats sont présentés sous trois tableaux distincts : la note globale, la qualité du PADD et l'atteinte des cibles du PADD.

Dans chaque tableau, le classement des ministères apparaît en ordre décroissant, selon la note obtenue lors de la plus récente évaluation.

De plus, les tableaux montrent trois années d'appréciation des plans, de même que l'écart entre les deux plus récentes évaluations.

Résultats incomplets pour l'ensemble de l'Administration

50 Jusqu'en janvier 2023, le MELCCFP indiquait que les résultats de la qualité des PADD et de l'atteinte des cibles publiés sur le site gouvernemental concernaient les ministères et organismes. À la suite de nos travaux, des précisions ont été apportées pour indiquer que l'indice a été calculé seulement pour la vingtaine de ministères.

51 De plus, le MELCCFP ne précise pas aux citoyens ni aux parlementaires que certains organismes gouvernementaux ne sont toujours pas assujettis à la loi comme ceux du réseau de la santé et des services sociaux et ceux de l'éducation et, par conséquent, que leurs résultats ne sont pas présentés. Or, la grande partie des services à la population est donnée par des organisations de ces réseaux.

Présentation des résultats peu transparente

52 La présentation des résultats annuels obtenus par chacun des ministères pour les années 2018-2019 à 2021-2022 procure une impression de progression de la qualité de leur PADD et de l'atteinte de leurs cibles au fil des ans, alors que ce n'est pas toujours le cas. Rappelons que l'évaluation de l'atteinte des cibles 2021-2022 est en cours (figure 3).

53 À l'égard de la qualité des PADD, seulement deux exercices d'évaluation ont été réalisés depuis la mise en place de l'IPDD. Or, bien qu'à la suite de nos travaux le MELCCFP ait ajouté une note sur le site gouvernemental (février 2023), il ne présente toujours pas toutes les explications nécessaires pour indiquer clairement que les résultats obtenus pour ces deux exercices ne peuvent pas être comparés puisque :

- Le contenu des PADD est différent. Le premier exercice concerne les PADD d'une durée de cinq ans liés à la stratégie 2015-2020, tandis que le second exercice concerne les PADD dont le contenu a été mis à jour pour la période 2021-2022 à la suite de la directive donnée pour la prolongation de la stratégie 2015-2020.
- Le MELCCFP a modifié sa méthode d'évaluation de la qualité des PADD en 2021-2022 (constat 1) en raison de la directive à l'égard de la prolongation de la stratégie. Cette dernière demandait de mettre à jour le PADD pour une période d'un an et de fixer des actions en fonction de nouvelles orientations. La nouvelle méthode visait à permettre l'évaluation de la conformité des plans aux orientations de la directive gouvernementale. Pourtant, au terme du second exercice, les résultats montrent une augmentation de la note de 17 des 21 ministères dont 12 ont vu leur note augmentée de plus de 25 %.

54 Quant à l'atteinte des cibles, rappelons que les ministères peuvent modifier celles-ci annuellement. Le cas échéant, il devient difficile de comparer l'évaluation de l'atteinte des cibles à celle des années précédentes puisque certaines cibles ne sont plus les mêmes (constat 1). Pourtant, le MELCCFP ne fait pas de mise en garde à cet égard dans sa présentation des résultats sur le site gouvernemental.

55 L'utilisation d'un classement mène à une comparaison des ministères entre eux qui indique que certains ministères sont plus performants que d'autres alors que ceux-ci ne sont pas comparables. En effet, les ministères diffèrent notamment pour ce qui est de leur champ d'activité, de l'envergure de leur mission, de leur complexité, de leur taille, de leur budget et, le cas échéant, de la contribution qui leur est demandée à la stratégie 2015-2020.

Exercices d'évaluation de la qualité des PADD

Le premier exercice concerne les PADD liés à la stratégie 2015-2020.

Le second exercice concerne les PADD mis à jour pour la période 2021-2022 à la suite de la directive donnée pour la prolongation de la stratégie 2015-2020.

RECOMMANDATIONS

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

- 1** S'assurer que l'indice de performance permet d'évaluer adéquatement la qualité des plans d'action de développement durable des ministères et organismes et l'atteinte des cibles.
- 2** Encadrer et formaliser le processus pour assurer une évaluation juste et équitable des plans d'action de développement durable et de leur mise en œuvre.
- 3** Présenter les résultats de l'indice afin d'informer adéquatement les citoyens et les parlementaires sur la performance des ministères et des organismes quant à la qualité des plans d'action de développement durable et à l'atteinte de leurs cibles pour mettre en œuvre la stratégie gouvernementale.

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'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs

« Le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) prend acte des recommandations formulées par la commissaire au développement durable. L'Indice de performance en matière de développement durable (IPDD) représente une innovation en termes de gestion. En ce sens, nous reconnaissons que des améliorations sont à apporter à ce nouvel outil. Nous avons d'ailleurs, au moment de cet audit, prévu apporter des améliorations au processus et à la méthode d'évaluation des plans d'action de développement durable.

« En effet, le contexte de renouvellement de la Stratégie gouvernementale de développement durable pour la période 2023-2028 (SGDD) nous a offert, pour la première fois depuis la création de l'IPDD en 2019, l'occasion de le bonifier. Ainsi, sur la base de l'expérience acquise, le gouvernement a choisi d'établir dans le cadre de la SGDD 2023-2028 des attentes de participation envers les ministères et organismes. Ces attentes constituent un nouveau levier pour permettre au MELCCFP de veiller à ce que les actions inscrites dans les plans d'action de développement durable répondent aux priorités gouvernementales et aient un impact significatif pour atteindre les objectifs fixés. Nous serons donc en mesure d'évaluer de manière plus complète et précise le caractère structurant des engagements pris.

« Sur le processus d'évaluation, nous convenons avec la commissaire qu'il est maintenant temps de formaliser davantage nos procédures. Les premières années nous ont permis d'établir les balises à l'intérieur desquelles agir conformément aux responsabilités que nous octroie la Loi sur le développement durable (RLRQ, c. D-8.1.1) et aux meilleures pratiques dans le champ de l'évaluation de la performance. Nous pouvons maintenant déterminer avec plus de précisions notre rôle et établir un processus complet qui témoigne du sérieux avec lequel le MELCCFP travaille dans ce dossier.

« Sur ce point, le MELCCFP tient à assurer que l'analyse des plans d'action de développement durable a toujours été faite conformément aux orientations prises par le gouvernement en matière de suivi et de reddition de comptes. Ainsi, et à titre d'exemple, les critères sur lesquels repose l'analyse sont le fruit d'une collaboration entre le Secrétariat du Conseil du trésor et le MELCCFP. Notamment, les critères SMART utilisés pour établir l'Indice sont reconnus en matière de gestion axée sur les résultats.

« Par ailleurs, il est important de rendre justice au travail fait au cours des dernières années. Ce travail a permis de développer une nouvelle vision chez les dirigeants de l'État quant à l'importance et au caractère stratégique de leurs interventions en matière de développement durable. À un moment où les attentes envers le gouvernement s'accroissent pour répondre aux défis globaux auxquels le Québec fait face, l'IPDD est un outil précieux pour mobiliser la force collective que représente l'administration publique dans ce but.

« En terminant, le MELCCFP reconnaît l'importance de bien communiquer sur les résultats afin d'outiller les parlementaires et les décideurs et de permettre aux citoyens d'apprécier la qualité des plans d'action de développement durable et l'atteinte des cibles fixées. Des améliorations seront donc apportées à la présentation du dossier sur Québec.ca de manière à faciliter la compréhension des résultats.

« Le MELCCFP est fier du chemin parcouru et s'engage maintenant à améliorer son approche, en cohérence avec les orientations gouvernementales en matière de suivi, de reddition de comptes et d'évaluation de performance des ministères et organismes publics, et ce, pour le bénéfice de l'ensemble des Québécois. »

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectif de l'audit et portée des travaux

Liste des ministères dont l'Indice de performance en
matière de développement durable a été calculé

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 de la commissaire au développement durable* d'avril 2023. Il s'agit d'un tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale* pour l'année 2022-2023.

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, il a recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder sa conclusion et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Son évaluation est basée sur les critères qu'il a jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Objectif de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELCCFP apprécie la qualité des plans d'action de développement durable et le degré d'atteinte de leurs cibles à l'aide d'un indice qui permet de mesurer le niveau de performance des entités assujetties à la <i>Loi sur le développement durable</i> .	<ul style="list-style-type: none">■ Les objectifs de l'IPDD sont clairs et bien définis.■ Les composantes (critères et pondération) de l'IPDD sont claires, suffisantes, cohérentes et justifiées pour permettre de mesurer la qualité des PADD et le degré d'atteinte de leurs cibles.■ L'IPDD est calculé et documenté avec rigueur, et les résultats accompagnés d'explications détaillées sont communiqués aux entités.■ Une évaluation de l'IPDD est réalisée afin d'apporter les ajustements si cela est requis, et elle fait l'objet d'une reddition de comptes aux parties prenantes.

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 gestion de la qualité 1. Ainsi, il maintient un système de gestion de la 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 3 avril 2023.

Les travaux d'audit ont porté sur l'Indice de performance en matière de développement durable élaboré par le MELCCFP pour mesurer la qualité des PADD et l'atteinte des cibles par les ministères et organismes. D'autre part, nous avons uniquement examiné le calcul de l'IPDD des ministères puisqu'ils étaient les seuls pour lesquels le MELCCFP avait fait le calcul.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MELCCFP. Nous avons également analysé divers documents et données concernant l'évaluation de la qualité des PADD des ministères et l'atteinte des cibles. De plus, nous avons eu des échanges avec des représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et un expert dans le domaine de notre audit.

Nos travaux se sont déroulés principalement de septembre 2022 à mars 2023. Ils portent essentiellement sur les activités des années 2018 à 2023. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs ou postérieurs à cette période.

Liste des ministères dont l'Indice de performance en matière de développement durable a été calculé

Ministères	2018-2019	2019-2020	2020-2021
Affaires municipales et Habitation	✓	✓	✓
Agriculture, Pêcheries et Alimentation	✓	✓	✓
Conseil exécutif	✓	✓	✓
Culture et Communications	✓	✓	✓
Économie et Innovation	✓	✓	✗
Éducation et Enseignement supérieur	✓	✓	✓
Énergie et Ressources naturelles	✓	✓	✓
Environnement et Lutte contre les changements climatiques	✓	✓	✓
Famille	✓	✓	✓
Finances	✓	✓	✓
Forêts, Faune et Parcs	✓	✓	✓
Immigration, Francisation et Intégration	✓	✓	✓
Justice	✓	✓	✗
Relations internationales et Francophonie	✓	✓	✓
Santé et Services sociaux	✓	✓	✓
Secrétariat du Conseil du trésor	✓	✓	✓
Sécurité publique	✓	✓	✓
Tourisme	✓	✓	✓
Transports	✓	✓	✓
Travail, Emploi et Solidarité sociale	✓	✓	✓

Source : site gouvernemental Québec.ca.

Rôles et responsabilités de l'entité

Les responsabilités du MELCCFP quant au développement durable sont notamment définies dans la *Loi sur le développement durable* et la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (devenu le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs).

Le MELCCFP a notamment les responsabilités suivantes :

- Il est chargé de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable.
- Il est chargé de l'application de la *Loi sur le développement durable*. À ce titre, ses fonctions consistent plus particulièrement à :
 - promouvoir un développement durable au sein de l'Administration et auprès du public en général, en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en cette matière ;
 - améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable, notamment quant aux orientations et à la mise en œuvre de stratégies et de plans d'action, ainsi que concernant la mise au point d'indicateurs ou d'autres moyens pour mesurer la progression du développement durable et l'intégration des préoccupations environnementales, sociales et économiques qui y sont liées ;
 - conseiller le gouvernement et des tiers en matière de développement durable et à ce titre fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable.

De plus, le MELCCFP assume le leadership du comité interministériel de développement durable, une structure de gouvernance horizontale de haut niveau, dont les décisions visent à orienter la contribution des ministères et organismes du gouvernement en la matière. Ce comité agit également à titre de rôle-conseil sur des sujets stratégiques qui requièrent des décisions de haut niveau.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2022-2023

Rapport de la commissaire au développement durable

Avril 2023

Annexe

MÉMOIRE

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

Mémoire présenté à la Commission des transports
et de l'environnement

Février 2023

Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028 (projet)

MÉMOIRE

COMMISSAIRE
AU DÉVELOPPEMENT
DURABLE

Cette publication
est rédigée par le



Québec

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

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

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.

RÉSUMÉ

La stratégie gouvernementale de développement durable est l'une des pierres d'assise de la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. Elle est le cadre de référence dans lequel le gouvernement indique la direction qu'il entend prendre et les objectifs qu'il veut atteindre en matière de développement durable pendant cinq ans.

En raison du rôle que la loi me confère, il m'importe de faire part aux membres de la Commission des transports et de l'environnement de huit observations relatives à des aspects du projet de stratégie qui, à mon avis, méritent une attention particulière, compte tenu des nombreux travaux que nous avons réalisés depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Observation 1 L'implication des hauts dirigeants dans la coordination de l'action gouvernementale de développement durable est insuffisante.

Observation 2 L'assujettissement à la *Loi sur le développement durable* des organismes municipaux, des organismes scolaires ainsi que des établissements de santé et de services sociaux est incontournable pour le développement durable au Québec.

Observation 3 Il y a du retard dans la démarche de révision de la stratégie : le délai de report de deux ans prévu par la loi est dépassé.

Observation 4 Il y a un risque que la stratégie ne reflète pas les attentes et les besoins de la population considérant le temps écoulé depuis la consultation en ligne d'octobre 2020. Et, il ne restera que deux mois après la commission parlementaire pour terminer le processus de révision de la stratégie avant la date prévue de son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2023.

Observation 5 Certaines informations permettant d'alimenter la réflexion au cours de la révision de la stratégie n'ont pas été publiées en temps opportun.

Observation 6 Certaines dimensions du développement durable ne sont pas suffisamment prises en compte dans le projet de stratégie.

Observation 7 Il n'y a aucune démonstration des liens entre les objectifs de la stratégie et les 16 principes de développement durable énoncés dans la loi.

Observation 8 Les objectifs de la stratégie manquent de précision, les indicateurs sont absents, et les attentes et cibles ne sont pas fixées.

Des précisions sur ces observations sont présentées dans les sections « Au regard du projet de stratégie 2023-2028 » de chacune des parties de ce mémoire qui traitent des huit aspects sur lesquels nous avons porté notre attention.

TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte	7
Commissaire au développement durable	8
Objectif de ce mémoire	9
L'implication des hauts dirigeants dans la coordination de l'action gouvernementale de développement durable est insuffisante.	10
L'assujettissement à la <i>Loi sur le développement durable</i> des organismes municipaux, des organismes scolaires ainsi que des établissements de santé et de services sociaux est incontournable pour le développement durable au Québec.	13
Il y a du retard dans la démarche de révision de la stratégie : le délai de report de deux ans prévu par la loi est dépassé.	15
Il y a un risque que la stratégie ne reflète pas les attentes et les besoins de la population considérant le temps écoulé depuis la consultation en ligne d'octobre 2020. Et, il ne restera que deux mois après la commission parlementaire pour terminer le processus de révision de la stratégie avant la date prévue de son entrée en vigueur le 1 ^{er} avril 2023.	17
Certaines informations permettant d'alimenter la réflexion au cours de la révision de la stratégie n'ont pas été publiées en temps opportun.	20
Certaines dimensions du développement durable ne sont pas suffisamment prises en compte dans le projet de stratégie.	22
Il n'y a aucune démonstration des liens entre les objectifs de la stratégie et les 16 principes de développement durable énoncés dans la loi.	24
Les objectifs de la stratégie manquent de précision, les indicateurs sont absents, et les attentes et cibles ne sont pas fixées.	27
Renseignements additionnels.	31

Note au lecteur :

Aux fins du présent rapport, nous ferons référence uniquement au nom actuel du ministère responsable d'assurer l'application de la *Loi sur le développement durable*, soit le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), et ce, bien qu'il ait porté différents noms depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Mise en contexte

1 L'approche québécoise en matière de développement durable s'appuie sur la *Loi sur le développement durable* et ses **trois piliers**, soit : les 16 principes de développement durable, la stratégie de développement durable et le commissaire au développement durable.

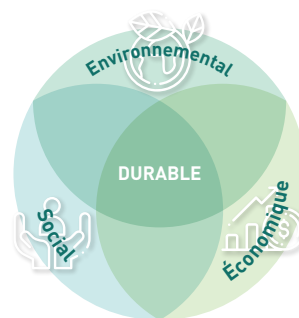
Loi sur le développement durable

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.

3 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.

Administration

Ce terme désigne à la fois le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, de même que les organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.



Seize principes de développement durable

4 La *Loi sur le développement durable* définit **16 principes** de développement durable qui doivent être pris en compte par l'Administration pour que la recherche d'un développement durable soit mieux intégrée dans ses sphères d'intervention (figure 1). Les définitions de ces principes sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

FIGURE 1 Les 16 principes de développement durable énoncés dans la loi

A Santé et qualité de vie	I Prévention
B Équité et solidarité sociales	J Précaution
C Protection de l'environnement	K Protection du patrimoine culturel
D Efficacité économique	L Préservation de la biodiversité
E Participation et engagement	M Respect de la capacité de support des écosystèmes
F Accès au savoir	N Production et consommation responsables
G Subsidiarité	O Pollueur payeur
H Partenariat et coopération intergouvernementale	P Internalisation des coûts

Stratégie de développement durable

- 5 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*. Elle indique la direction que le gouvernement entend prendre pendant cinq ans.
- 6 La stratégie se réalise dans le respect et la prise en compte de l'ensemble des principes de développement durable. La loi précise certains éléments devant être exposés dans la stratégie, notamment les enjeux, les objectifs et les principes de développement durable.
- 7 Le gouvernement doit réviser la stratégie tous les cinq ans, cependant la loi prévoit la possibilité de reporter l'exercice de révision pour une période maximale de deux ans. Les travaux de révision sont menés par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP).

Commissaire au développement durable

8 Selon la *Loi sur le développement durable*, la responsabilisation de l'Administration en la matière est favorisée par la mise en place de la fonction de commissaire au développement durable. Ce rôle institué par la loi au commissaire est unique.

9 Depuis 2006, en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, un vérificateur général adjoint, qui porte le titre de commissaire au développement durable, est nommé pour assister le Vérificateur général, principalement dans l'exercice de ses fonctions relatives à l'audit en matière de développement durable.

Le Vérificateur général

Le Vérificateur général a pour mission de favoriser par l'audit le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics.

10 Le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée :

- de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable* et au Fonds d'électrification et de changements climatiques ;
- 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.

11 En 2007 et en 2015, les précédents commissaires ont eu l'occasion de faire part aux membres de la Commission des transports et de l'environnement de leurs commentaires à l'égard des projets des deux premières stratégies gouvernementales de développement durable.

12 Depuis 2007, le commissaire a réalisé annuellement divers travaux et des audits de performance portant sur l'application de la *Loi sur le développement durable* et sur divers sujets, qui lui ont permis de **porter un regard objectif** sur l'intégration de la recherche d'un développement durable dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration. Enfin, il a formulé des observations pour certains rapports d'audit de performance réalisés par le Vérificateur général, excluant ses propres travaux.

13 Par ailleurs, étant donné l'importance capitale de la stratégie gouvernementale de développement durable, il est prévu dans le Plan stratégique 2019-2023 du Vérificateur général que le commissaire publie annuellement un rapport de vigie sur les travaux de révision de la stratégie, et ce, jusqu'à la publication de la nouvelle stratégie. Ainsi, le commissaire a publié quatre rapports de vigie concernant la révision de la stratégie.

14 La liste des travaux du commissaire au développement durable depuis 2015 est présentée dans la section Renseignements additionnels.

Observations du commissaire

Il s'agit pour le commissaire d'exposer son point de vue sur des enjeux de développement durable en lien avec les audits de performance réalisés par le Vérificateur général dans divers domaines. Ces observations ne sont pas le fruit de travaux d'audit ; elles sont complémentaires aux constats du Vérificateur général.

Objectif de ce mémoire

15 Le 9 décembre 2022, le ministre a déposé à l'Assemblée nationale le projet de la troisième stratégie gouvernementale de développement durable pour la période 2023-2028 en vue de la présente consultation en commission parlementaire.

16 Les nombreux travaux que nous avons réalisés depuis l'adoption de la loi nous permettent de poser un regard indépendant sur le projet de stratégie, lequel doit notamment :

- respecter et prendre en compte l'ensemble des principes de développement durable énoncés dans la loi ;
- refléter l'éventail des préoccupations des citoyens au Québec, des conditions de vie et des milieux, de sorte que les différences entre les milieux ruraux et urbains ainsi que la situation des communautés autochtones soient notamment prises en compte ;
- permettre d'assurer la progression des mesures à déployer et inciter l'Administration à accélérer l'intégration du développement durable dans ses pratiques de gestion.

17 Ce mémoire présente donc les observations de la commissaire au développement durable relativement au projet de Stratégie gouvernementale de développement durable 2023-2028. Ces observations concernent plus particulièrement la portée de la loi, la coordination de la mise en œuvre de la stratégie, la démarche d'élaboration de la stratégie et les mécanismes de suivi qui sont prévus. Ces aspects font l'objet d'une attention particulière du fait notamment que la commissaire et son prédécesseur ont exprimé des préoccupations sur ces éléments dans les quatre rapports de vigie sur la révision de la stratégie qu'ils ont déposés à l'Assemblée nationale depuis 2019.

L'implication des hauts dirigeants dans la coordination de l'action gouvernementale de développement durable est insuffisante.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

18 Selon la loi, le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP) est responsable de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable.

19 La coordination de l'action gouvernementale est un des facteurs de réussite de la démarche de développement durable et constitue une bonne pratique. L'engagement significatif de la part des hauts dirigeants des ministères et organismes est aussi essentiel pour provoquer la vague de fond nécessaire à une meilleure intégration de la recherche d'un développement durable dans les actions de l'Administration et à la réussite de la mise en œuvre de la stratégie.

20 Au moment de la mise en œuvre de la stratégie 2015-2020, deux comités interministériels dont la présidence était assumée par le MELCCFP devaient appuyer le ministère pour la coordination de l'action gouvernementale :

- le Comité directeur de développement durable (CDDD), un comité exécutif devant permettre de mieux centrer l'action et de faire progresser la coordination et la concertation à haut niveau ;
- le Comité interministériel du développement durable (CIDD) qui, en tant qu'instance privilégiée de concertation sur le développement durable, formule des recommandations concernant les orientations gouvernementales en la matière et offre son concours pour faciliter la réalisation des ambitions du Québec dans ce domaine.

Composition des comités

Le CDDD, créé en 2012, est composé des sous-ministres en titre des sept ministères responsables des grandes missions de l'État couvrant les trois dimensions du développement durable.

Le CIDD, créé en 1991, est quant à lui formé de 56 sous-ministres adjoints et de leurs équivalents pour les organismes publics.

Ces comités sont présidés par le sous-ministre du MELCCFP.

Ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie

21 Dans notre mémoire de 2015, le commissaire en poste à ce moment avait mentionné que la coordination interministérielle mise en place n'avait pu assurer la cohérence des actions gouvernementales et l'atteinte des objectifs de la stratégie précédente. Il soulignait qu'une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organisme proche du pouvoir et en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile, pourrait contribuer à améliorer la démarche actuelle.

Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

22 Dans notre deuxième rapport de vigie, publié en juin 2020, nous avons rappelé que les instances de coordination, comme le CIDD et le CDDD, ne jouaient pas pleinement leur rôle. Des travaux additionnels réalisés pour ce rapport nous avaient permis d'observer que la situation ne s'était pas vraiment améliorée au fil du temps. Ainsi, nous avons relevé une faible participation des hauts dirigeants aux rencontres du CIDD ainsi qu'une **faible implication** de ce comité dans l'exercice de révision de la stratégie, et l'inactivité du CDDD depuis 2014. De plus, la fréquence des rencontres du CIDD avait diminué et se situait à environ une réunion tous les six à sept mois, alors que la fréquence prévue dans les règles de fonctionnement du comité est de trois ou quatre rencontres par année.

23 En novembre 2020, dans notre troisième rapport de vigie, nous avons observé que le MELCCFP prévoyait corriger certaines lacunes soulevées antérieurement en impliquant de manière plus soutenue le CIDD dans la révision de la stratégie et en respectant la fréquence prévue des rencontres en 2021.

24 Nous avons également souligné la volonté du MELCCFP d'améliorer la coordination du dossier avec la création du comité directeur du CIDD et la restructuration du CDDD afin que l'ensemble des sous-ministres y soient impliqués plus directement.

Comité directeur du CIDD

Ce comité a pour mandat de proposer au CIDD, pour adoption, les orientations requises pour améliorer la gouvernance du dossier et une programmation annuelle portant sur les sujets et travaux prioritaires. Formé de sous-ministres adjoints ou de leurs équivalents pour les organismes publics, il est constitué de six membres : le MELCCFP (président), le ministre du Conseil exécutif, le Secrétaire du Conseil du trésor, le ministre des Finances, le Scientifique en chef du Québec et l'Institut de la statistique du Québec.

Au regard de la stratégie 2023-2028

25 Compte tenu de l'importance de la stratégie pour assurer l'intégration du développement durable dans toutes les sphères d'intervention du gouvernement et des nombreuses lacunes que nous avons observées dans le fonctionnement des comités interministériels de coordination et dans la mise en œuvre de la stratégie, nous exprimons de nouveau notre inquiétude quant à la structure de gouvernance. En effet, la mise en œuvre de cette nouvelle stratégie n'est toujours pas dirigée par un **organisme proche du pouvoir**, comme proposé par le commissaire dans notre mémoire de février 2015.

26 Certains de nos travaux plus récents montrent en outre que, contrairement à ce qui avait été prévu, les comités interministériels de coordination n'ont pas augmenté la fréquence de leurs rencontres à partir de 2021. En effet, ils ne se sont rencontrés qu'une seule fois en 2021 et n'ont pas tenu de rencontre en 2022. Selon les informations obtenues, leurs prochaines rencontres sont prévues après la présente commission parlementaire. Il est étonnant de constater qu'ils ne se sont pas rencontrés pour discuter du projet de stratégie 2023-2028 avant la tenue de la commission parlementaire.

27 Ces instances de gouvernance sont **demeurées inactives** depuis près de 17 mois, alors que l'implication des hauts dirigeants est essentielle pour accélérer l'intégration du développement durable dans l'Administration. Des ajustements seront nécessaires pour assurer une coordination et une mise en œuvre efficace et cohérente de la stratégie.

L'assujettissement à la *Loi sur le développement durable* des organismes municipaux, des organismes scolaires ainsi que des établissements de santé et de services sociaux est incontournable pour le développement durable au Québec.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

28 La *Loi sur le développement durable* prévoit que le gouvernement peut assujettir les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé et de services sociaux. Elle mentionne également que ces organisations peuvent contribuer de façon volontaire à la démarche gouvernementale en matière de développement durable.

Ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie

29 Dans notre mémoire de février 2015, nous avons mentionné que les organismes municipaux et scolaires ainsi que les établissements du réseau de la santé et des services sociaux n'étaient toujours pas assujettis à la loi. Or, à eux seuls, les réseaux de la santé et des services sociaux et de l'éducation utilisent 40 % du budget du gouvernement. Nous avons déduit que le champ d'application de la loi était limité aux entités pour lesquelles le gouvernement utilisait un peu plus de la moitié de son budget. Nous nous attendions à ce que la *Loi sur le développement durable* s'applique à l'ensemble de l'Administration et à toute la société québécoise, après près de 10 ans d'existence. Étendre l'application de la loi serait une piste opportune et structurante pour la société québécoise.

Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

30 En mai 2019, nous avons constaté que les organisations responsables d'un grand pan des activités du secteur public n'avaient pas pris le virage souhaité en matière de développement durable. Selon les chiffres obtenus, un faible pourcentage d'organisations non assujetties des secteurs municipal, de l'éducation et de la santé et des services sociaux avaient entrepris une démarche de développement durable, et les cibles fixées par les tables d'accompagnement étaient loin d'être atteintes. Nous avons également observé que les méthodes d'enquête utilisées pour déterminer la proportion des organisations non assujetties ayant entrepris une démarche de développement durable présentaient des limites.

31 Dans notre rapport de vigie de juin 2020, nous avons soulevé des questions qui auraient dû être posées dans le cadre de la révision de la stratégie, dont l'une était : « Le temps est-il venu d'assujettir les organismes scolaires, les organismes municipaux et les établissements de santé et de services sociaux à la *Loi sur le développement durable*, comme elle le permet ? »

Au regard de la stratégie 2023-2028

32 Dans le projet de stratégie actuel, le gouvernement a choisi de ne pas assujettir les organismes municipaux, les organismes scolaires ainsi que les établissements de santé et de services sociaux, et ce, même si trop peu d'entre eux ont pris volontairement le virage souhaité en matière de développement durable.

33 Le gouvernement **privilégie encore** l'adoption volontaire d'une démarche de développement durable de la part des organisations non assujetties. Il incite seulement les ministères responsables de celles-ci à prendre des engagements structurants dans leur plan d'action de développement durable et à accompagner ces dernières pour atteindre les objectifs.

34 Après **plus de 16 ans** d'existence de la *Loi sur le développement durable*, nous nous préoccupons de cette situation étant donné les lacunes soulevées dans nos précédents audits, notamment concernant les méthodes d'enquête utilisées pour dresser le portrait de la situation du développement durable et le succès limité de l'approche volontaire que le gouvernement choisit pour les organisations non assujetties. Tant et aussi longtemps que ces organisations ne seront pas assujetties, il ne sera pas possible d'avoir l'assurance qu'elles entreprendront une démarche de développement durable telle que décrite dans la loi ni d'en faire le suivi.

35 En raison de leurs responsabilités, de leur rayonnement et de leur implication dans la société, nous sommes d'avis qu'il est plus que temps **d'étendre l'application de la loi** à l'ensemble de l'Administration et à toute la société québécoise, tout en respectant l'autonomie de ces organisations, pour faire progresser le Québec dans la recherche d'un développement durable.

Il y a du retard dans la démarche de révision de la stratégie : le délai de report de deux ans prévu par la loi est dépassé.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

36 En vertu de la *Loi sur le développement durable*, le gouvernement est tenu de réviser 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.

37 Dans un contexte où la période de cinq ans prévue s'avère insuffisante pour mener à bien la révision de la stratégie, la loi prévoit la possibilité de reporter cet exercice pour une période maximale de deux ans. La figure 2 présente le processus de révision de la stratégie.

FIGURE 2 Principales étapes du processus de révision de la stratégie



Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

38 Déjà en novembre 2019, nous soulevions dans un premier rapport de vigie le risque que le délai de cinq ans prévu par la loi pour la révision de la stratégie 2015-2020 ne soit pas respecté.

39 En juin 2022, dans notre quatrième rapport de vigie, nous relevions que depuis la sanction de la loi en 2006 ce délai n'avait jamais été respecté. Nous avons aussi mentionné qu'il était fort probable que, malgré le recours au report de deux ans permis par la loi, le délai maximal ne soit pas respecté pour une deuxième fois, puisque mener à terme une révision complète et rigoureuse pour le 27 octobre 2022 représentait un défi. Nous disions que le report à répétition de l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie risquait de nuire à la crédibilité de la démarche gouvernementale de développement durable et à l'intégration du développement durable dans les pratiques de gestion de l'Administration.

Au regard de la stratégie 2023-2028

40 Force est de constater que pour la deuxième fois les travaux de révision de la stratégie ont dépassé le délai maximal prévu par la loi. Les préoccupations que nous avons exprimées dans notre quatrième rapport de vigie se sont donc concrétisées, et la nouvelle stratégie n'a pu entrer en vigueur le 28 octobre 2022 comme prévu dans le dernier décret de report de la révision de la stratégie. Selon le mémoire au Conseil des ministres, il est impératif que la stratégie soit mise à jour avant le dépôt des prochains plans d'action de développement durable, lesquels arrivent à échéance le 31 mars 2023. En conséquence, la stratégie entrerait en vigueur le 1^{er} avril 2023, soit **environ cinq mois** après le délai maximal de 7 ans prescrit par la loi. Ces retards n'incitent pas l'Administration à accélérer l'intégration du développement durable dans ses pratiques de gestion.

Il y a un risque que la stratégie ne reflète pas les attentes et les besoins de la population considérant le temps écoulé depuis la consultation en ligne d'octobre 2020. Et, il ne restera que deux mois après la commission parlementaire pour terminer le processus de révision de la stratégie avant la date prévue de son entrée en vigueur le 1^{er} avril 2023.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

41 La loi indique que la stratégie gouvernementale de développement durable doit refléter l'éventail des préoccupations des citoyens, des milieux et des conditions de vie 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.

42 La loi stipule dans l'un de ses 16 principes que la participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique. En plus d'exiger une consultation publique dans le cadre d'une commission parlementaire sur le projet de stratégie, la loi prévoit également que le ministre peut prendre toute mesure pour consulter la population et l'amener à participer aux révisions de la stratégie, en vue de favoriser les discussions, d'en enrichir le contenu, d'assurer la notoriété de la stratégie et de favoriser sa mise en œuvre. Une telle pratique est essentielle pour ouvrir le débat sur des idées et des informations nouvelles, et pour dégager un consensus sur les moyens à privilégier pour intégrer le développement durable.

Ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie

43 Dans le premier rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* que nous avons publié en décembre 2007, nous avons mentionné que le ministère menait une consultation publique en ligne sur le projet de stratégie en même temps que se tenait la commission parlementaire sur le sujet. Cette consultation avait été amorcée au début d'octobre 2007, à moins de trois mois de l'échéance légale prévue pour l'adoption de la nouvelle stratégie, le 31 décembre 2007. Le temps laissé aux citoyens et aux groupes concernés pour s'appropriier le contenu du projet de stratégie et faire des commentaires nous paraissait court, de même que la période requise pour apporter les modifications appropriées avant l'approbation de la nouvelle stratégie.

Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

44 Dans notre rapport de vigie de novembre 2020, nous avons observé que, selon l'échéancier révisé, il y avait un long délai entre la consultation publique en ligne et les consultations de la commission parlementaire, et qu'il serait pertinent que la population puisse aussi déposer des mémoires à la commission parlementaire pour s'exprimer à deux moments distincts de l'exercice de révision, soit : d'abord lors de la réflexion conduisant au choix des orientations, puis lors de l'étude du projet de stratégie.

45 De plus, nous avons relevé dans ce rapport de vigie que la tenue de la commission parlementaire se terminerait moins de trois mois avant le dépôt de la nouvelle stratégie à l'Assemblée nationale. La période prévue pour tenir compte des commentaires et apporter des modifications au contenu de la stratégie nous semblait bien limitée.

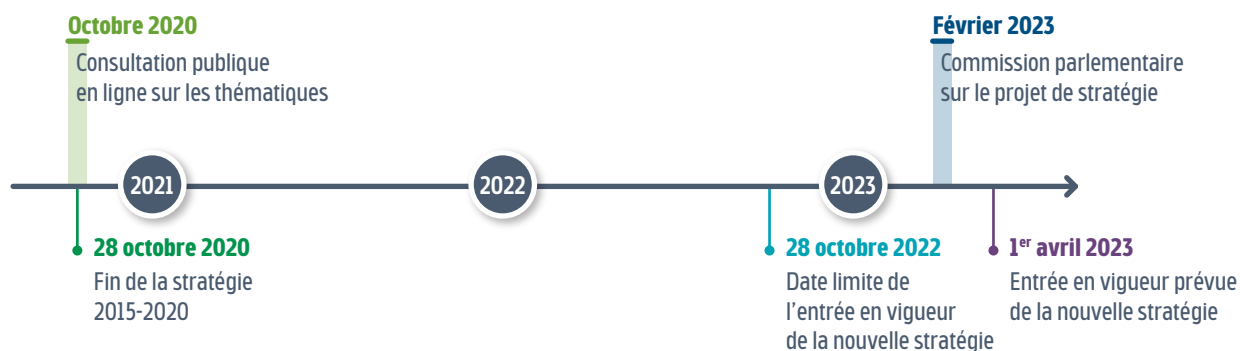
46 En juin 2022, nous avons rappelé que puisqu'environ deux années s'étaient écoulées entre les deux étapes de la consultation, il serait pertinent que la population puisse aussi déposer des mémoires à la commission pour s'exprimer lors de l'étude du projet de stratégie. Selon nous, il y avait un risque que la stratégie ne reflète pas l'éventail des enjeux de développement durable au Québec étant donné le long délai depuis la consultation publique et que, par le fait même, l'adhésion de la population et de l'Administration ne soit pas favorisée.

Au regard de la stratégie 2023-2028

47 En fait, il se sera écoulé près de 27 mois entre la consultation publique en ligne tenue en octobre 2020, sur les propositions concernant les thèmes et les grandes orientations de la prochaine stratégie, et la présente commission parlementaire, ce qui représente un délai important (figure 3). De plus, il n'est pas prévu que la population pourra déposer des mémoires sur le projet de stratégie à la commission parlementaire, puisque seuls les groupes invités par la commission peuvent le faire.

48 Cette façon de faire augmente le risque que la stratégie ne reflète pas l'éventail des enjeux de développement durable au Québec, puisque l'évolution de la situation du Québec au cours des deux dernières années a pu entraîner une modification des attentes et des besoins de la population. En fait, le contexte pandémique et la situation économique ont notamment exacerbé plusieurs enjeux sociaux.

FIGURE 3 Consultations dans le cadre de la révision de la stratégie¹



1. Il est à noter que des consultations ciblées ont eu lieu avec des représentants de la société civile de février à novembre 2020. De plus, les ministères et organismes assujettis ont participé au processus d'élaboration de la stratégie et ont été consultés sur le projet de stratégie à l'été 2022.

49 De plus, le projet de stratégie ne présente pas les résultats de la consultation publique ni les suggestions qui ont été exprimées au cours de celle-ci. Il n'explique pas non plus comment cette consultation est venue influencer l'élaboration de la stratégie, ce qui a été pris en compte et comment la stratégie y répond.

50 Par ailleurs, la période pour tenir compte des mémoires déposés et des commentaires qui seront formulés pendant la présente commission parlementaire, et apporter, le cas échéant, des modifications au contenu de la stratégie nous semble bien **limitée** pour que le processus de révision puisse être terminé à temps. Un peu moins de deux mois s'écouleront entre la tenue des consultations particulières, qui sont censées se terminer le 7 février 2023, et l'entrée en vigueur de la stratégie prévue pour le 1^{er} avril 2023. Rappelons que la stratégie devrait être en vigueur avant le dépôt des prochains plans d'action de développement durable, lesquels arrivent à échéance le 31 mars 2023. Lors de la révision précédente, cette étape avait demandé environ **huit mois**.

Certaines informations permettant d'alimenter la réflexion au cours de la révision de la stratégie n'ont pas été publiées en temps opportun.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

51 Pour suivre l'évolution de la mise en œuvre de la stratégie, la loi prévoit la publication de bilans périodiques, tel un rapport de mi-parcours.

52 Elle prévoit également la présentation d'un état de la situation du développement durable au Québec à l'occasion des révisions périodiques de la stratégie.

53 Enfin, au moins tous les cinq ans, un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie, habituellement désigné comme le « rapport quinquennal », doit être produit et soumis au gouvernement pour approbation. Ce rapport est essentiel pour la révision générale de la stratégie.

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

Rapport de mi-parcours

Ce rapport fait état des résultats et de l'avancement de la mise en œuvre des engagements pris par l'Administration pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie.

État de la situation du développement durable au Québec

Cet état de situation présente les progrès réalisés au Québec depuis l'adoption de la loi, en 2006, dans les domaines économique, social et environnemental.

Rapport quinquennal

Ce rapport présente les résultats obtenus par la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de développement durable.

Ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie

55 Dans notre rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable* en 2012, publié à l'hiver 2013, nous avons mentionné qu'à l'aube de la révision de la stratégie qui engagerait le gouvernement pour les années à venir, une information complète et précise concernant les effets réels de la stratégie sur les progrès de l'Administration et de la société en matière de développement durable s'avérait un préalable essentiel pour une prise de décision éclairée.

Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

56 Dans notre deuxième rapport de vigie, publié en juin 2020, nous avons rappelé que l'information qui permet d'apprécier l'évolution de la situation relative à l'atteinte des objectifs des stratégies était limitée et rendue disponible tardivement, donc qu'elle ne permettait pas de bien nourrir la réflexion sur la nouvelle stratégie à adopter.

57 Nous avons également observé dans notre troisième rapport de vigie que, selon la planification des travaux d'élaboration de la stratégie, le rapport quinquennal de mise en œuvre de la stratégie serait produit en retard et donc ne respecterait pas les prescriptions de la loi, et que sa publication avait été reportée à l'automne 2022.

58 Nous avons aussi indiqué que le rapport de mi-parcours 2015-2017 avait été publié avec **15 mois de retard**. Ce rapport a en effet été publié seulement en mars 2020. Il y eut également du retard en ce qui concerne la publication de la mise à jour des résultats de mise en œuvre de la stratégie pour la période 2017-2019, un document complémentaire au rapport de mi-parcours. Cette mise à jour devait être publiée pour alimenter la réflexion lors de la consultation publique en ligne de l'automne 2020, mais n'était toujours pas publiée à la fin de la consultation publique.

Au regard de la stratégie 2023-2028

59 Les diverses consultations (figure 3) tenues tout au long du processus de révision de la stratégie 2015-2020 n'ont pas été supportées par un portrait à jour de l'évolution des résultats de la mise en œuvre de cette stratégie, ce qui n'a pas permis de bien nourrir la réflexion.

60 En effet, bien que la mise à jour des résultats de mise en œuvre de la stratégie pour la période 2017-2019 ait été publiée en 2021, le document présente un portrait réalisé à partir des données disponibles au 31 mars 2019. Pour la présente consultation, il s'agit d'informations datant d'il y a **près de quatre ans**. De plus, le rapport quinquennal, qui devait être publié à l'automne 2022, n'était toujours pas publié en janvier 2023, lorsque les groupes ont été invités à participer à la présente commission parlementaire.

61 Neuf ans se sont écoulés depuis le dépôt du précédent rapport quinquennal, en février 2014, ce qui déroge de façon marquée à la loi, qui prévoit la publication d'un tel rapport au moins tous les cinq ans.

Certaines dimensions du développement durable ne sont pas suffisamment prises en compte dans le projet de stratégie.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

62 La *Loi sur le développement durable* énonce une définition du développement durable qui met l'accent sur la pérennité des actions et le caractère indissociable des trois dimensions du développement durable, soit les dimensions environnementale, sociale et économique.

63 Le Programme de développement durable des Nations Unies précise que, pour parvenir au développement durable, il est essentiel de concilier trois éléments de base, qui sont interdépendants et tous indispensables au bien-être des individus et des sociétés, soit : la croissance économique, l'inclusion sociale et la protection de l'environnement.

Au regard de la stratégie 2023-2028

64 Nous observons que le projet de stratégie met l'accent sur la transition vers une économie verte ainsi que sur la transition climatique, notamment par le biais du Plan pour une économie verte 2030.

65 Bien que ces enjeux soient importants dans le contexte actuel, d'autres enjeux de la dimension sociale du développement durable, dont ceux liés à la santé, à l'éducation et à la pauvreté, sont **peu pris en compte** par certains des objectifs du projet de stratégie. Pour d'autres objectifs, ce sont les effets qu'ils auront sur ces enjeux qui sont peu mis en évidence. Par exemple :

- L'amélioration de la santé de la population, qui faisait l'objet d'un objectif spécifique dans la précédente stratégie, est traitée au travers de 11 objectifs, ce qui ne rend pas évidente l'évaluation de la contribution du projet de stratégie à cet enjeu.

Exemples d'objectifs et de sous-objectifs dont les effets sur les enjeux de santé sont peu mis en évidence dans la stratégie

- 1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables
 - 1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable
 - 1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire
 - 1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres
- 2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens
 - 2.3.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables
 - 2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature
- 5.6. Améliorer la performance environnementale des bâtiments et des infrastructures publics
 - 5.6.1. Augmenter la durabilité du parc immobilier et des infrastructures
 - 5.6.2. Accroître la gestion écoresponsable des chantiers de construction et de rénovation

- L'éducation est quasiment effacée, alors qu'elle est essentielle pour notamment échapper à la pauvreté, réduire les inégalités et favoriser un développement social équitable.

La contribution de l'objectif 3.1 « Assurer une transition socio-écologique juste » à l'atteinte d'une éducation de qualité n'est pas clairement exprimée.

Par exemple, la stratégie ne fait pas mention de la contribution attendue ni de pistes d'action en lien avec l'accès de tous à une éducation de qualité. Elle ne fait pas non plus la promotion des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie.

- La stratégie ne prévoit pratiquement rien pour réduire la pauvreté, alors que cet enjeu est une priorité pour plusieurs instances gouvernementales à travers le monde. Considérer la lutte contre la pauvreté aurait été d'autant plus important dans le contexte inflationniste actuel au Québec.

66 Ainsi, le projet de stratégie ne nous renseigne pas adéquatement sur la voie qu'entend suivre le gouvernement pour faire face à ces enjeux sociaux. Pourtant, le développement durable est au cœur d'une prise en compte simultanée des dimensions économique, sociale et environnementale.

Il n'y a aucune démonstration des liens entre les objectifs de la stratégie et les 16 principes de développement durable énoncés dans la loi.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

67 La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration doit s'appuyer sur la stratégie gouvernementale de développement durable et se réaliser dans le respect des 16 principes de développement durable prévus dans la *Loi sur le développement durable*, qui sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Ainsi, l'Administration a l'obligation de prendre en compte l'ensemble de ces principes dans le cadre de ses différentes interventions. La loi indique aussi que la stratégie doit mentionner, en plus de ses 16 principes, les autres principes de développement durable qui, le cas échéant, sont pris en compte par l'Administration.

68 En 2015, 17 objectifs de développement durable, communément appelé ODD, ont été adoptés par l'ensemble des états membres de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Ces objectifs sont un appel universel à l'action pour éliminer la pauvreté, protéger la planète et améliorer le quotidien de toutes les personnes partout dans le monde, tout en leur ouvrant des perspectives d'avenir. Ces 17 ODD sont présentés dans la section Renseignements additionnels. Selon l'ONU, des actions ambitieuses doivent être entreprises pour les atteindre d'ici 2030.



Source : ONU.

Ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie

69 À la lumière des recommandations et des constats formulés lors de nos travaux antérieurs, nous avons mentionné dans notre mémoire de février 2015 qu'aucune des entités que nous avons auditées n'avait réellement intégré la prise en compte des principes de développement durable dans l'élaboration ou la révision de ses actions structurantes.

Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

70 Nous observions, dans notre rapport de juin 2015, que pour atteindre les objectifs de la loi, la prise en compte des 16 principes était une démarche incontournable. Nous notions également que l'interprétation des principes pouvait considérablement varier d'une entité à l'autre dans l'Administration.

71 En mai 2018, nous avons réalisé une étude portant sur le point de vue des acteurs à l'égard de la démarche gouvernementale de développement durable. Cette étude montrait que plusieurs entités assujetties à la loi ne s'engageaient pas de façon pleine et entière dans la démarche gouvernementale de développement durable.

72 Dans l'objectif de rendre plus tangible l'application des 16 principes contenus dans la loi, nous avons déposé en juin 2021 un rapport démontrant leur application. Notre souhait était que les gestionnaires s'engagent pleinement dans la démarche mise en place par le gouvernement.

Au regard de la stratégie 2023-2028

73 Il est étonnant de constater que les 16 principes de développement durable énoncés dans la *Loi sur le développement durable* ne sont pas mentionnés ni liés aux objectifs du projet de stratégie. Cela est d'autant plus étonnant que les liens entre les objectifs de la stratégie et les 17 ODD de l'ONU sont clairement présentés.

74 Considérant le faible engagement de certains ministères et organismes assujettis à la loi dans la démarche gouvernementale de développement durable, il aurait été pertinent que la stratégie les informe et les oriente quant aux 16 principes de la loi qu'ils devraient prendre en compte dans leurs interventions pour contribuer à la mise en œuvre de la stratégie.

75 Par ailleurs, nous saluons le fait que, pour une première fois, le projet de stratégie fait le lien entre ses objectifs et les ODD de l'ONU. Toutefois, nous regrettons qu'il ne soit pas précisé de quelle manière les objectifs de la stratégie contribueront à l'atteinte de ceux de l'ONU.

76 Des explications plus détaillées auraient permis de comprendre notamment :

- le lien entre les objectifs du projet de stratégie et les ODD de l'ONU ;

Lien entre les objectifs et les ODD de l'ONU

Par exemple, il est indiqué dans le projet de stratégie que l'objectif 2.3 « Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens » doit contribuer à l'atteinte de l'ODD 1 de l'ONU « Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes ».

La seule explication donnée à cet égard est de porter une attention particulière à l'accessibilité des espaces naturels pour les populations défavorisées et les personnes en situation de handicap.

- la contribution des objectifs du projet de stratégie à l'atteinte des ODD de l'ONU, puisque certains objectifs ne semblent contribuer que partiellement aux ODD de l'ONU et qu'aucune explication ne permet d'en comprendre les raisons.

Contribution des objectifs à l'atteinte des ODD de l'ONU

Par exemple, plusieurs dimensions de l'ODD 15 « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres [...] et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité » ne semblent pas directement couvertes par la stratégie, et cela même si cet ODD de l'ONU est lié à 14 objectifs du projet de stratégie. De plus, aucun des objectifs du projet de stratégie liés à l'ODD 15 de l'ONU ne met de l'avant la restauration des écosystèmes.

77 En complément de ces exemples, nous avons regroupé les objectifs et les sous-objectifs de la stratégie en fonction de leurs liens avec les 17 ODD de l'ONU. Ces regroupements sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

Les objectifs de la stratégie manquent de précision, les indicateurs sont absents, et les attentes et cibles ne sont pas fixées.

Ce que la loi et les bonnes pratiques disent

78 La loi précise que la stratégie doit notamment exposer les objectifs que doit poursuivre l'Administration en matière de développement durable.

79 Selon les bonnes pratiques, un objectif énonce ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période définie avec une quantification et un ordre de priorité. Y sont accolés un ou plusieurs indicateurs sur lesquels seront établies les cibles. La plus

importante utilisation des indicateurs est la mesure et le suivi des résultats, ainsi que l'appréciation de la performance dans le contexte de la reddition de comptes.

80 La loi stipule aussi que la stratégie doit préciser les rôles et responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'Administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne, et qu'elle doit prévoir les mécanismes ou les moyens pour assurer le suivi de la progression des résultats.

81 Elle précise également que chaque ministère et organisme visé doit déterminer les objectifs particuliers qu'il entend poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie de manière à intégrer le développement durable dans leurs pratiques de gestion.

Bonnes pratiques de la gestion axée sur les résultats

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

Ce que nous avons dit lors des consultations précédentes sur les projets de stratégie

82 Autant dans notre mémoire sur le projet de stratégie 2008-2013 que dans celui sur le projet de stratégie 2015-2020, nous avons commenté le fait que les objectifs de la stratégie manquaient de précision et qu'ils étaient énoncés en termes généraux. Dans le meilleur des cas, les termes utilisés, tels « accroître », « renforcer » ou « augmenter », faisaient état de la tendance recherchée, mais ils ne renseignaient pas sur la situation actuelle ni sur l'ampleur de l'amélioration souhaitée.

83 De plus, les objectifs n'étaient pas accompagnés de cibles quantifiées ni d'un calendrier de réalisation. Cela ne permettait ni de cibler les résultats attendus, ni de faire les choix essentiels pour le développement de la société, ni de centrer le choix des ministères et organismes sur les priorités. Les projets de stratégie demeuraient des documents d'orientation qui ne permettaient pas de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement au fil des ans.

84 Plus particulièrement, le projet de stratégie pour la période 2015-2020 était **muet** quant aux indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la stratégie. Pourtant, si ce type d'indicateurs avaient été disponibles, les ministères et organismes auraient eu une idée plus précise de la tâche à réaliser et des efforts à consentir pour atteindre les objectifs.

Ce que nous avons dit dans nos rapports depuis 2015

85 Dans notre rapport de vigie de juin 2020, en plus de rappeler des constats importants relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie formulés depuis le début de la mise en œuvre de la loi, nous avons également attiré l'attention sur le fait qu'aucune entité n'était identifiée de façon particulière dans les stratégies à titre de responsable de la réalisation des différentes actions, pourtant certaines entités devraient jouer un rôle prépondérant à cet égard.

86 À titre d'exemple, dans un rapport d'audit publié en juin 2020 sur l'écofiscalité, l'écoconditionnalité et l'écoresponsabilité, nous avons notamment constaté que l'objectif « Favoriser l'investissement et le soutien financier pour appuyer la transition vers une économie verte et responsable » n'était pas clair et n'était pas accompagné de cibles quantifiables. De plus, la pertinence de l'indicateur était limitée. Ce faisant, le ministère n'avait pas été en mesure d'assurer le suivi de la progression des résultats vers l'atteinte de l'objectif. Nous avons aussi mentionné dans ce rapport que la stratégie n'attribuait pas de rôles et responsabilités précis ni n'établissait la contribution attendue des ministères et organismes à l'égard de cet objectif, à l'exception de la responsabilité conjointe d'un chantier.

Au regard de la stratégie 2023-2028

87 Ce troisième projet de stratégie **ne fait pas exception** quant aux observations et constats que nous avons soulevés par le passé sur le sujet. En effet, les objectifs et sous-objectifs manquent de précision et ils ne sont pas accompagnés d'indicateurs ni de cibles quantifiées et d'un calendrier de réalisation. Des termes souvent utilisés, tels « soutenir », « favoriser » ou « appuyer », demeurent généraux et ne font état que de la **tendance recherchée**. En somme, les objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie ne renseignent ni sur la situation actuelle ni sur l'ampleur des améliorations souhaitées.

88 Selon le mémoire au Conseil des ministres du 15 novembre 2022 pour le projet de stratégie, les indicateurs, les cibles ainsi que les attentes de participation envers les ministères et organismes seront établis en fonction du document modifié, à la suite des travaux de la commission parlementaire. Étant donné que le projet de stratégie ne présente pas les indicateurs liés aux objectifs ni les attentes de participation, il est difficile, à ce stade-ci, d'évaluer le caractère ambitieux de la stratégie et la progression souhaitée.

89 Qui plus est, il serait important, pour assurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie, que les attentes de participation ainsi que les indicateurs et leurs fiches-indicateurs soient connus rapidement pour la préparation des nouveaux plans d'action de développement durable des ministères et organismes assujettis qui arrivent à échéance le 31 mars 2023. Rappelons que la loi prévoit que les objectifs et les indicateurs liés à la contribution des ministères et organismes à la mise en œuvre progressive de la stratégie sont définis dans leurs plans d'action de développement durable respectifs.

Publication des attentes de participation et des indicateurs

Le projet de stratégie précise que les attentes de participation seront publiées lors de **l'entrée en vigueur** de la nouvelle stratégie et que les indicateurs le seront **dans l'année qui suit** son adoption.

RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Principaux travaux réalisés par le commissaire
au développement durable depuis 2015

Les 16 principes de développement durable

Regroupements des objectifs et sous-objectifs du projet
de stratégie 2023-2028 en fonction de chacun des
17 objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU

Principaux travaux réalisés par le commissaire au développement durable depuis 2015

Année du rapport	Date du dépôt	Titre du rapport
Application de la <i>Loi sur le développement durable</i>		
2015-2016	Juin 2015	<ul style="list-style-type: none"> ■ Mémoire présenté à la Commission des transports et de l'environnement Stratégie de développement durable révisée 2015-2020 (projet)
2016-2017	Mars 2017	<ul style="list-style-type: none"> ■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2016 (audit de performance)
2017-2018	Mai 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2017 (audit de performance) Étude : point de vue des acteurs sur la démarche de développement durable
2018-2019	Mai 2019	<ul style="list-style-type: none"> ■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2018-2019 (audit de performance)
2019-2020	Nov. 2019	<ul style="list-style-type: none"> ■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie)
2020-2021	Juin 2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie) ■ Écofiscalité, écoconditionnalité et écoresponsabilité pour une économie verte et responsable ■ Application de la <i>Loi sur le développement durable</i> : 2020 (audit de performance)
2020-2021	Nov. 2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie)
2021-2022	Juin 2022	<ul style="list-style-type: none"> ■ Révision de la stratégie gouvernementale de développement durable (vigie)
Audits de performance portant sur divers sujets		
2015-2016	Juin 2015	<ul style="list-style-type: none"> ■ Promotion d'une saine alimentation comme mesure de prévention en santé ■ Barrages : application de la loi à l'égard de la sécurité et exploitation ■ Parcs nationaux et Société des établissements de plein air du Québec ■ La Financière agricole du Québec : mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance
2016-2017	Juin 2016	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conservation et mise en valeur de la faune ■ Pesticides en milieu agricole
2017-2018	Mai 2017	<ul style="list-style-type: none"> ■ Réhabilitation des terrains contaminés ■ Travaux sylvicoles
2018-2019	Juin 2018	<ul style="list-style-type: none"> ■ Terrains contaminés sous la responsabilité de l'État
2019-2020	Mai 2019 Nov. 2019	<ul style="list-style-type: none"> ■ Prévention en santé et en sécurité du travail ■ Utilisation des antibiotiques chez les animaux destinés à l'alimentation
2020-2021	Juin 2020	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conservation des ressources en eau

Année du rapport **Date du dépôt** **Titre du rapport**

Audits de performance portant sur divers sujets (suite)

2020-2021	Nov. 2020	<ul style="list-style-type: none">■ Fonds vert : qualité de l'information et contrôles pour une saine gestion■ Intégration et maintien en emploi des jeunes personnes handicapées
2021-2022	Mai 2021	<ul style="list-style-type: none">■ Neiges usées : répercussions sur l'environnement■ Produits alimentaires : fiabilité de l'information sur les étiquettes
2021-2022	Juin 2022	<ul style="list-style-type: none">■ Du Fonds vert au Fonds d'électrification et de changements climatiques : différences et enjeux■ Politique énergétique 2030 : gouvernance et mise en œuvre■ Sels de voirie : optimiser leur usage pour en limiter les répercussions sur l'environnement

Observations pour des rapports du Vérificateur général

2016-2017	Nov. 2017	<ul style="list-style-type: none">■ Francisation et intégration des immigrants
2018-2019	Mai 2018	<ul style="list-style-type: none">■ Services chirurgicaux
2018-2019	Nov. 2018	<ul style="list-style-type: none">■ Formation technique au collégial■ Gestion des pneus hors d'usage
2019-2020	Nov. 2019	<ul style="list-style-type: none">■ Activités du Centre de gestion de l'équipement roulant■ Bâtiments scolaires : qualité et disponibilité■ Protection de la jeunesse : gestion des interventions à la suite d'un signalement à un directeur de la protection de la jeunesse
2020-2021	Oct. 2020	<ul style="list-style-type: none">■ Accessibilité aux services de garde éducatifs à l'enfance■ NM F.-A.-Gauthier : conception et construction
2020-2021	Juin 2020	<ul style="list-style-type: none">■ Sauvegarde et valorisation du patrimoine immobilier
2021-2022	Nov. 2021	<ul style="list-style-type: none">■ Gestion des projets majeurs d'infrastructure
2021-2022	Juin 2021	<ul style="list-style-type: none">■ Gestion des licences d'entrepreneurs en construction et tarification
2021-2022	Mars 2022	<ul style="list-style-type: none">■ Télésanté : organisation des soins de santé durant la pandémie de COVID-19 et développement de projets
2021-2022	Mai 2022	<ul style="list-style-type: none">■ Gestion des équipements de protection individuelle pendant la pandémie■ Planification de l'hébergement public de longue durée pour les aînés en grande perte d'autonomie
2022-2023	Déc. 2022	<ul style="list-style-type: none">■ Enseignement à distance durant la pandémie de COVID-19

Les 16 principes de développement durable

Principe	Définition
a) Santé et qualité de vie	Les personnes, la protection de leur santé et l'amélioration de leur qualité de vie sont au centre des préoccupations relatives au développement durable. Les personnes ont droit à une vie saine et productive, en harmonie avec la nature.
b) Équité et solidarité sociales	Les actions de développement doivent être entreprises dans un souci d'équité intra et intergénérationnelle ainsi que d'éthique et de solidarité sociales.
c) Protection de l'environnement	Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement.
d) Efficacité économique	L'économie du Québec et de ses régions doit être performante, porteuse d'innovation et d'une prospérité économique favorable au progrès social et respectueuse de l'environnement.
e) Participation et engagement	La participation et l'engagement des citoyens et des groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique.
f) Accès au savoir	Les mesures favorisant l'éducation, l'accès à l'information et la recherche doivent être encouragées de manière à stimuler l'innovation ainsi qu'à améliorer la sensibilisation et la participation effective du public à la mise en œuvre du développement durable.
g) Subsidiarité	Les pouvoirs et les responsabilités doivent être délégués au niveau approprié d'autorité. Une répartition adéquate des lieux de décision doit être recherchée, en ayant le souci de les rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernés.
h) Partenariat et coopération intergouvernementale	Les gouvernements doivent collaborer afin de rendre durable le développement sur les plans environnemental, social et économique. Les actions entreprises sur un territoire doivent prendre en considération leurs impacts à l'extérieur de celui-ci.
i) Prévention	En présence d'un risque connu, des actions de prévention, d'atténuation et de correction doivent être mises en place, en priorité à la source.
j) Précaution	Lorsqu'il y a un risque de dommage grave ou irréversible, l'absence de certitude scientifique complète ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir une dégradation de l'environnement.
k) Protection du patrimoine culturel	Le patrimoine culturel, constitué de biens, de lieux, de paysages, de traditions et de savoirs, reflète l'identité d'une société. Il transmet les valeurs de celle-ci de génération en génération et sa conservation favorise le caractère durable du développement. Il importe d'assurer son identification, sa protection et sa mise en valeur, en tenant compte des composantes de rareté et de fragilité qui le caractérisent.
l) Préservation de la biodiversité	La diversité biologique rend des services inestimables et doit être conservée pour le bénéfice des générations actuelles et futures. Le maintien des espèces, des écosystèmes et des processus naturels qui entretiennent la vie est essentiel pour assurer la qualité de vie des citoyens.

Principe	Définition
m) Respect de la capacité de support des écosystèmes	Les activités humaines doivent être respectueuses de la capacité de support des écosystèmes et en assurer la pérennité.
n) Production et consommation responsables	Des changements doivent être apportés dans les modes de production et de consommation en vue de rendre ces dernières plus viables et plus responsables sur les plans social et environnemental, entre autres par l'adoption d'une approche d'écoefficience, qui évite le gaspillage et qui optimise l'utilisation des ressources.
o) Pollueur payeur	Les personnes qui génèrent de la pollution ou dont les actions dégradent autrement l'environnement doivent assumer leur part des coûts des mesures de prévention, de réduction et de contrôle des atteintes à la qualité de l'environnement et de la lutte contre celles-ci.
p) Internalisation des coûts	La valeur des biens et des services doit refléter l'ensemble des coûts qu'ils occasionnent à la société durant tout leur cycle de vie, de leur conception jusqu'à leur consommation et leur disposition finale.

Regroupements des objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028 en fonction de chacun des 17 objectifs de développement durable (ODD) de l'ONU

ODD de l'ONU	Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028
	<p>2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.3.1. Améliorer l'accès aux milieux naturels 2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature <hr/> <p>3.1. Assurer une transition socio-écologique juste</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables 3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale <hr/> <p>4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable</p> <ul style="list-style-type: none"> 4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs 4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises <hr/> <p>5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales <hr/> <p>5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable <hr/> <p>5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique</p> <ul style="list-style-type: none"> 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
	<p>2.2. Améliorer la santé des écosystèmes</p> <ul style="list-style-type: none"> 2.2.1. Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables 2.2.2. Prévenir les effets sur la santé associés à la dégradation de la nature <hr/> <p>3.1. Assurer une transition socio-écologique juste</p> <ul style="list-style-type: none"> 3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables 3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale <hr/> <p>4.3. Bâtir des collectivités dynamiques et innovantes</p> <ul style="list-style-type: none"> 4.3.1. Appuyer le développement régional durable

Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes

Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable

ODD de l'ONU

Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable (suite)

Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte



Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge

1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables

1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable

1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire

1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres

2.2. Améliorer la santé des écosystèmes

2.2.1. Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables

2.2.2. Prévenir les effets sur la santé associés à la dégradation de la nature

2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens

2.3.1. Améliorer l'accès aux milieux naturels

2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature

3.1. Assurer une transition socio-écologique juste

3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables

3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale

4.1. Créer des milieux de vie durables, inclusifs et conviviaux

4.1.1. Appuyer les municipalités afin qu'elles interviennent de manière durable sur le territoire

4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable

4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs

4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge (suite)

5.6. Améliorer la performance environnementale des bâtiments et infrastructures publics

- 5.6.1. Augmenter la durabilité du parc immobilier et des infrastructures
 - 5.6.2. Accroître la gestion écoresponsable des chantiers de construction et de rénovation
-

5.8. Opérer un changement vers des modes de déplacement plus durables

- 5.8.1. Réduire les émissions de GES du parc de véhicules légers et lourds de l'État
 - 5.8.2. Augmenter la part modale du transport actif, collectif et alternatif à l'auto-solo des employés de l'État
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-



Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie

1.2. Structurer le marché des emplois verts et verdissants

- 1.2.1. Soutenir le développement des compétences vertes
 - 1.2.2. Faciliter le placement des travailleurs possédant des compétences vertes
-

3.1. Assurer une transition socio-écologique juste

- 3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables
 - 3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale
-

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

- 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
-

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

- 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**



Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles

3.2. Valoriser l'égalité et la diversité de notre société

- 3.2.1. Favoriser la cohésion sociale par le dialogue culturel
 - 3.2.2. Appuyer l'entrepreneuriat des femmes, des Autochtones et des personnes issues de la diversité
 - 3.2.3. Créer des conditions sécuritaires et favorables à l'intégration de tous au marché du travail
-

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

- 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
-

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

- 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-



Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable

2.1. Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes

- 2.1.1. Bonifier et pérenniser le réseau d'aires protégées du Québec
 - 2.1.2. Améliorer l'état de situation des espèces fauniques et floristiques du Québec
-

2.2. Améliorer la santé des écosystèmes

- 2.2.1. Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables
 - 2.2.2. Prévenir les effets sur la santé associés à la dégradation de la nature
-

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

- 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
-

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

- 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**



Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable

1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables

- 1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable
 - 1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire
 - 1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres
-

4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable

- 4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs
 - 4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises
-

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

- 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
-

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

- 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable
-

5.5. Effectuer une transformation numérique gouvernementale responsable

- 5.5.1. Augmenter la performance environnementale des systèmes numériques gouvernementaux
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-



Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous

1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables

- 1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable
 - 1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire
 - 1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres
-

1.2. Structurer le marché des emplois verts et verdissants


- 1.2.1. Soutenir le développement des compétences vertes
 - 1.2.2. Faciliter le placement des travailleurs possédant des compétences vertes
-

2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens

- 2.3.1. Améliorer l'accès aux milieux naturels
 - 2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature
-

3.1. Assurer une transition socio-écologique juste

- 3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables
 - 3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale
-

ODD de l'ONU	Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028	
Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous (suite)	<p>3.2. Valoriser l'égalité et la diversité de notre société</p> <p>3.2.1. Favoriser la cohésion sociale par le dialogue culturel</p> <p>3.2.2. Appuyer l'entrepreneuriat des femmes, des Autochtones et des personnes issues de la diversité</p> <p>3.2.3. Créer des conditions sécuritaires et favorables à l'intégration de tous au marché du travail</p>	
	<p>4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable</p> <p>4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs</p> <p>4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises</p>	
	<p>4.3. Bâtir des collectivités dynamiques et innovantes</p> <p>4.3.1. Appuyer le développement régional durable</p>	
	<p>5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement</p> <p>5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales</p>	
	<p>5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique</p> <p>5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable</p>	
	<p>5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique</p> <p>5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable</p> <p>5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements</p> <p>5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements</p> <p>5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement</p> <p>5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte</p>	
	 <p>9 INDUSTRIE, INNOVATION ET INFRASTRUCTURE</p>	<p>1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables</p> <p>1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable</p> <p>1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire</p> <p>1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres</p>
		<p>3.1. Assurer une transition socio-écologique juste</p> <p>3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables</p> <p>3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale</p>
		<p>4.1. Créer des milieux de vie durables, inclusifs et conviviaux</p> <p>4.1.1. Appuyer les municipalités afin qu'elles interviennent de manière durable sur le territoire</p>
		<p>4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable</p> <p>4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs</p> <p>4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises</p>
<p>Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation</p>		

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation (suite)

4.3. Bâtir des collectivités dynamiques et innovantes

4.3.1. Appuyer le développement régional durable

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.5. Effectuer une transformation numérique gouvernementale responsable

5.5.1. Augmenter la performance environnementale des systèmes numériques gouvernementaux

5.7. Valoriser les matières résiduelles de l'État

5.7.1. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles de l'État

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte

3.1. Assurer une transition socio-écologique juste

3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables

3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale

3.2. Valoriser l'égalité et la diversité de notre société

3.2.1. Favoriser la cohésion sociale par le dialogue culturel

3.2.2. Appuyer l'entrepreneuriat des femmes, des Autochtones et des personnes issues de la diversité

3.2.3. Créer des conditions sécuritaires et favorables à l'intégration de tous au marché du travail

4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable

4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs

4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable



Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre (suite)

5.3. Investir de façon durable au profit des Québécois

- 5.3.1. Favoriser la croissance du financement qui répond à des critères de durabilité
 - 5.3.2. Favoriser la croissance des investissements et des placements qui répondent à des critères de durabilité
 - 5.3.3. Favoriser la croissance des obligations vertes émises par le gouvernement du Québec
 - 5.3.4. Augmenter la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-



Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables

2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens

- 2.3.1. Améliorer l'accès aux milieux naturels
 - 2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature
-

3.1. Assurer une transition socio-écologique juste

- 3.1.1. Répondre aux besoins essentiels en offrant des solutions durables
 - 3.1.2. Soutenir les groupes communautaires et les entreprises d'économie sociale
-

4.1. Créer des milieux de vie durables, inclusifs et conviviaux

- 4.1.1. Appuyer les municipalités afin qu'elles interviennent de manière durable sur le territoire
-

4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable

- 4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs
 - 4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises
-

4.3. Bâtir des collectivités dynamiques et innovantes

- 4.3.1. Appuyer le développement régional durable
-

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

- 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
-

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

- 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable
-

5.6. Améliorer la performance environnementale des bâtiments et infrastructures publics

- 5.6.1. Augmenter la durabilité du parc immobilier et des infrastructures
 - 5.6.2. Accroître la gestion écoresponsable des chantiers de construction et de rénovation
-

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables (suite)

5.8. Opérer un changement vers des modes de déplacement plus durables

- 5.8.1. Réduire les émissions de GES du parc de véhicules légers et lourds de l'État
 - 5.8.2. Augmenter la part modale du transport actif, collectif et alternatif à l'auto-solo des employés de l'État
-

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

- 5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable
 - 5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements
 - 5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements
 - 5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement
 - 5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte
-



Établir des modes de consommation et de production durables

1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables

- 1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable
 - 1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire
 - 1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres
-

1.3. Encourager la consommation responsable

- 1.3.1. Soutenir le développement des produits durables
 - 1.3.2. Faciliter les choix de consommation responsables et locaux
-

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

- 5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales
-

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

- 5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable
-

5.3. Investir de façon durable au profit des Québécois

- 5.3.1. Favoriser la croissance du financement qui répond à des critères de durabilité
 - 5.3.2. Favoriser la croissance des investissements et des placements qui répondent à des critères de durabilité
 - 5.3.3. Favoriser la croissance des obligations vertes émises par le gouvernement du Québec
 - 5.3.4. Augmenter la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité
-

5.4. Utiliser les marchés publics comme levier de croissance durable


- 5.4.1. Augmenter la part des acquisitions responsables
-

5.5. Effectuer une transformation numérique gouvernementale responsable

- 5.5.1. Augmenter la performance environnementale des systèmes numériques gouvernementaux
-

5.7. Valoriser les matières résiduelles de l'État

- 5.7.1. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles de l'État
-

ODD de l'ONU	Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028
Établir des modes de consommation et de production durables (suite)	<p>5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique</p> <p>5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable</p> <p>5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements</p> <p>5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements</p> <p>5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement</p> <p>5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte</p>
	<p>1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables</p> <p>1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable</p> <p>1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire</p> <p>1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres</p>
Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions	<p>1.2. Structurer le marché des emplois verts et verdissants</p> <p>1.2.1. Soutenir le développement des compétences vertes</p> <p>1.2.2. Faciliter le placement des travailleurs possédant des compétences vertes</p>
	<p>1.3. Encourager la consommation responsable</p> <p>1.3.1. Soutenir le développement des produits durables</p> <p>1.3.2. Faciliter les choix de consommation responsables et locaux</p>
	<p>2.1. Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes</p> <p>2.1.1. Bonifier et pérenniser le réseau d'aires protégées du Québec</p> <p>2.1.2. Améliorer l'état de situation des espèces fauniques et floristiques du Québec</p>
	<p>2.2. Améliorer la santé des écosystèmes</p> <p>2.2.1. Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables</p> <p>2.2.2. Prévenir les effets sur la santé associés à la dégradation de la nature</p>
	<p>2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens</p> <p>2.3.1. Améliorer l'accès aux milieux naturels</p> <p>2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature</p>
	<p>4.1. Créer des milieux de vie durables, inclusifs et conviviaux</p> <p>4.1.1. Appuyer les municipalités afin qu'elles interviennent de manière durable sur le territoire</p>
	<p>4.2. Accélérer la transition vers une mobilité durable</p> <p>4.2.1. Augmenter la part modale des déplacements actifs et collectifs</p> <p>4.2.2. Réduire l'intensité énergétique du transport des personnes et des marchandises</p>
	<p>5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement</p> <p>5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales</p>

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions (suite)

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.3. Investir de façon durable au profit des Québécois

5.3.1. Favoriser la croissance du financement qui répond à des critères de durabilité

5.3.2. Favoriser la croissance des investissements et des placements qui répondent à des critères de durabilité

5.3.3. Favoriser la croissance des obligations vertes émises par le gouvernement du Québec

5.3.4. Augmenter la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité

5.4. Utiliser les marchés publics comme levier de croissance durable

5.4.1. Augmenter la part des acquisitions responsables

5.5. Effectuer une transformation numérique gouvernementale responsable

5.5.1. Augmenter la performance environnementale des systèmes numériques gouvernementaux

5.6. Améliorer la performance environnementale des bâtiments et infrastructures publics

5.6.1. Augmenter la durabilité du parc immobilier et des infrastructures

5.6.2. Accroître la gestion écoresponsable des chantiers de construction et de rénovation

5.8. Opérer un changement vers des modes de déplacement plus durables

5.8.1. Réduire les émissions de GES du parc de véhicules légers et lourds de l'État

5.8.2. Augmenter la part modale du transport actif, collectif et alternatif à l'auto-solo des employés de l'État

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte



Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable

2.1. Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes

2.1.1. Bonifier et pérenniser le réseau d'aires protégées du Québec

2.1.2. Améliorer l'état de situation des espèces fauniques et floristiques du Québec

2.2. Améliorer la santé des écosystèmes

2.2.1. Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables

2.2.2. Prévenir les effets sur la santé associés à la dégradation de la nature

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (suite)

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte



Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité

1.1. Soutenir la transition vers des modèles d'affaires durables

1.1.1. Accroître la proportion d'entreprises qui axent leur stratégie d'affaires sur le développement durable

1.1.2. Accélérer le développement de l'économie circulaire

1.1.3. Soutenir le développement des filières vertes et des technologies propres

1.2. Structurer le marché des emplois verts et verdissants

1.2.1. Soutenir le développement des compétences vertes

1.2.2. Faciliter le placement des travailleurs possédant des compétences vertes

1.3. Encourager la consommation responsable

1.3.1. Soutenir le développement des produits durables

1.3.2. Faciliter les choix de consommation responsables et locaux

2.1. Conserver la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes

2.1.1. Bonifier et pérenniser le réseau d'aires protégées du Québec

2.1.2. Améliorer l'état de situation des espèces fauniques et floristiques du Québec

2.2. Améliorer la santé des écosystèmes

2.2.1. Favoriser les aménagements et les pratiques agricoles, forestières, aquacoles et de pêches durables

2.2.2. Prévenir les effets sur la santé associés à la dégradation de la nature

2.3. Maximiser les bienfaits de la nature pour les citoyens

2.3.1. Améliorer l'accès aux milieux naturels

2.3.2. Soutenir la pratique d'activités durables dans la nature

4.1. Créer des milieux de vie durables, inclusifs et conviviaux

4.1.1. Appuyer les municipalités afin qu'elles interviennent de manière durable sur le territoire

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

ODD de l'ONU**Objectifs et sous-objectifs du projet de stratégie 2023-2028**

Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (suite)

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.3. Investir de façon durable au profit des Québécois

5.3.1. Favoriser la croissance du financement qui répond à des critères de durabilité

5.3.2. Favoriser la croissance des investissements et des placements qui répondent à des critères de durabilité

5.3.3. Favoriser la croissance des obligations vertes émises par le gouvernement du Québec

5.3.4. Augmenter la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité

5.4. Utiliser les marchés publics comme levier de croissance durable

5.4.1. Augmenter la part des acquisitions responsables

5.5. Effectuer une transformation numérique gouvernementale responsable

5.5.1. Augmenter la performance environnementale des systèmes numériques gouvernementaux

5.7. Valoriser les matières résiduelles de l'État

5.7.1. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles de l'État

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte



Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous

4.1. Créer des milieux de vie durables, inclusifs et conviviaux

4.1.1. Appuyer les municipalités afin qu'elles interviennent de manière durable sur le territoire

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte



Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement et le revitaliser

5.1. Placer le développement durable au centre des décisions du gouvernement

5.1.1. Évaluer la durabilité des interventions gouvernementales

5.2. Appuyer les interventions gouvernementales sur le conseil scientifique

5.2.1. Soutenir la recherche et l'innovation québécoises en faveur du développement durable

5.3. Investir de façon durable au profit des Québécois

5.3.1. Favoriser la croissance du financement qui répond à des critères de durabilité

5.3.2. Favoriser la croissance des investissements et des placements qui répondent à des critères de durabilité

5.3.3. Favoriser la croissance des obligations vertes émises par le gouvernement du Québec

5.3.4. Augmenter la part des programmes normés qui incluent des critères de durabilité

5.5. Effectuer une transformation numérique gouvernementale responsable

5.5.1. Augmenter la performance environnementale des systèmes numériques gouvernementaux

5.9. Soutenir les réseaux parapublics dans la transition socio-écologique

5.9.1. Augmenter le pourcentage d'établissements qui adoptent une démarche de développement durable

5.9.2. Accroître la performance de la gestion des matières résiduelles des établissements

5.9.3. Augmenter la part des acquisitions responsables des établissements

5.9.4. Créer des milieux de vie sains par le verdissement

5.9.5. Favoriser l'inclusion du développement durable dans la formation offerte

