

# Commission des transports et de l'environnement

**Consultations particulières et  
auditions publiques portant sur le  
document intitulé**  
*Une première liste des indicateurs  
de développement durable*

**Présentation du  
Vérificateur général du Québec  
M. Renaud Lachance**

**Le 2 septembre 2009**



VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

**Consultations particulières et auditions publiques**  
**portant sur le document intitulé**  
*Une première liste des indicateurs de développement durable*

**Texte de présentation**

Madame la Ministre,

Mesdames et messieurs les membres de la Commission des transports et de l'environnement,

Je vous remercie de l'opportunité qui m'est offerte de vous faire part de mes commentaires à l'égard du projet d'indicateurs de développement durable. Ces indicateurs sont une pièce maîtresse dans la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*.

Permettez-moi de vous présenter les personnes qui m'accompagnent : monsieur Serge Giguère, directeur principal, mesdames Maryse Fournier et Janique Lambert, directrices de vérification, ainsi que monsieur Gérard Szaraz, chargé de projet.

Je profite également de l'occasion pour vous informer de la nomination de M. Jean Cinq-Mars au poste de commissaire au développement durable. Ainsi,

dès le 8 septembre prochain, M. Cinq-Mars m'assistera dans l'exercice de mes fonctions relatives à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

Le choix des indicateurs de développement durable représente un grand défi gouvernemental, notamment pour le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. Il convient de souligner les efforts investis jusqu'à maintenant, entre autres par ce ministère, à l'égard des comparaisons faites avec d'autres pays et des consultations menées.

Je comprends que c'est une première liste d'indicateurs; elle sera donc appelée à évoluer. Par mes propos, je veux vous fournir quelques pistes pour alimenter la réflexion sur le sujet. Mes commentaires portent particulièrement sur deux volets : le **système d'indicateurs** ainsi que la **pertinence et l'utilité de ces premiers indicateurs** pour pouvoir réaliser une mesure efficace des progrès de notre société en matière de développement durable.

Comme il est souligné dans le document de consultation, la démarche québécoise de développement durable est complexe. Les indicateurs de développement durable proposés sont fondés sur l'approche par capitaux, qui vise à mesurer la variation des richesses de notre société. La mesure de ces richesses n'est toutefois pas suffisante en soi pour évaluer les progrès du Québec en matière de développement durable, du moins sur un horizon à court ou à moyen termes. C'est pourquoi trois niveaux d'indicateurs sont prévus.

Pour être efficace, un tel système doit être intégré. Il est donc difficile d'apprécier les indicateurs soumis à la consultation sans qu'un lien clair et direct soit fait entre ceux-ci et les principaux enjeux de la société. De plus, l'évolution de l'état des capitaux, mesurée par ces indicateurs, s'effectue à l'échelle des générations. Or, ce sont souvent les indicateurs associés à la stratégie gouvernementale qui permettent, sur une période de cinq ans, de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en matière de développement durable.

Sur certains sujets, il est très difficile d'établir des liens entre les indicateurs soumis et les objectifs relatifs à la stratégie gouvernementale. Par exemple, la stratégie contient des objectifs quant à la démographie, au développement des régions, au transport et à la consommation responsable, mais ceux-ci trouvent peu d'échos dans les indicateurs qui sont présentés. Il faut noter que certains de ces objectifs font partie des orientations prioritaires de la stratégie, lesquelles portent sur l'information, la sensibilisation, l'éducation et l'innovation, la production et la consommation responsable de même que l'aménagement et le développement du territoire.

C'est comme si les deux exercices avaient été menés de façon distincte. Pourtant, la stratégie gouvernementale a une valeur dans la mesure où elle contribue à relever les défis de la société et à répondre aux enjeux prioritaires que cette dernière se donne en matière de développement, défis et enjeux qui devraient faire l'objet de la liste d'indicateurs.

Il découle de tout cela un système composé des éléments suivants :

- ◆ 5 capitaux;
- ◆ 17 indicateurs représentant autant de dimensions concernant ces capitaux;
- ◆ 29 objectifs liés à la stratégie gouvernementale;
- ◆ environ 80 indicateurs associés à ces objectifs;
- ◆ à peu près 800 objectifs organisationnels;
- ◆ un nombre encore plus grand d'actions, de cibles et de gestes inclus dans les plans d'action de quelque 140 entités gouvernementales.

En outre, nous comprenons difficilement l'arrimage des indicateurs des différents niveaux et des principaux enjeux de la société. Cela est pourtant nécessaire pour que la population comprenne la démarche et que son adhésion soit ainsi favorisée, comme il est prévu dans la stratégie gouvernementale.

En ce qui concerne les indicateurs, je considère qu'il manque d'information pour bien les apprécier. Notamment, nous avons peu de renseignements sur les différents indicateurs possibles et la justification de ceux qui sont proposés est

insuffisante pour nous convaincre qu'ils sont les plus appropriés dans les circonstances.

De plus, je peux comprendre, au début de la démarche, le choix de retenir les indicateurs qui sont déjà compilés ou encore ceux qui sont faciles à établir sans travaux supplémentaires. Cependant, compte tenu du temps nécessaire pour réunir de l'information permettant de déceler des tendances, il est fondamental de déterminer, le plus tôt possible dans le processus, la meilleure combinaison d'indicateurs vers laquelle nous devons tendre. Pour cela, il faut tenir compte de critères, comme leur pertinence, leur fiabilité et leur degré de représentativité, et ce, même si certains d'entre eux ne sont pas encore disponibles.

Parce qu'il y a peu d'explications sur le choix des indicateurs, des questions demeurent. Vous trouverez, en annexe à ma présentation, une liste de questions qu'a soulevées la lecture des indicateurs proposés. Je me permets d'en citer quelques-unes. L'évolution des actifs financiers du gouvernement est considérée comme la principale mesure de progrès à l'égard du capital « financier », mais la dette du gouvernement n'est pas prise en compte, ce qui est un peu déconcertant. Avec un tel indicateur, les emprunts par anticipation pourraient faire augmenter les actifs financiers et donner l'impression d'une société qui tend vers un développement plus durable, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

De même, l'interprétation de certains indicateurs est difficile en l'absence d'une cible précise ou d'un seuil critique. Ces éléments permettraient pourtant de bien comprendre l'enjeu en cause et ainsi de mieux juger de sa pertinence. À titre d'illustration, l'appréciation de l'indicateur lié au coefficient de GINI demande que l'on statue au préalable sur le profil de la société recherché en matière de répartition de revenu.

La variation relativement faible de certains indicateurs au fil du temps soulève aussi des questions sur leur utilité en ce qui a trait à la surveillance et à la mesure des progrès du Québec en matière de développement durable. Par exemple, le temps consacré aux activités organisationnelles de 1998 à 2005 a fluctué de 1 h 55 à 1 h 49 par semaine. Cette fluctuation est basée seulement sur deux études ponctuelles et, selon les informations fournies, les écarts entre ces deux études ne sont pas tous significatifs du point de vue statistique. Compte tenu de la nécessité de restreindre le nombre d'indicateurs, il est important de se demander si ce sont vraiment les plus pertinents qui sont proposés.

Pour s'améliorer, il faut mesurer et, surtout, mesurer les bonnes choses. Les indicateurs retenus, combinés à la stratégie de développement durable, devront guider l'action gouvernementale dans les prochaines années et permettre d'informer la population des progrès réalisés. La présentation de cette première liste d'indicateurs est un pas important et il faut signaler les efforts de toutes les personnes engagées dans cette démarche. Je crois cependant qu'il y a place à

une amélioration significative dès à présent, sinon cette liste rendra difficile la surveillance et la mesure des progrès en ce qui concerne l'atteinte d'un développement plus durable et sa nécessaire compréhension par la population.

Je vous remercie de votre attention et je suis disponible pour discuter avec vous de cette question.



## VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

### Consultations particulières et auditions publiques portant sur le document intitulé *Une première liste des indicateurs de développement durable*

#### Annexe

Dans le cadre du processus d'élaboration des indicateurs, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs explique dans le document de consultation publique que plusieurs critères peuvent guider le choix des indicateurs. Parmi ces critères, nommons les suivants :

- la pertinence stratégique (en lien avec les enjeux liés à la société);
- le sens univoque des variations observées se rapportant au développement durable;
- la fiabilité des données;
- la comparabilité dans le temps;
- la représentativité.

Dans les faits, on constate que les critères de disponibilité et de parcimonie ont pris une grande place dans les choix effectués, ce qui soulève des commentaires quant aux indicateurs proposés. En outre, la fréquence et le degré de disponibilité des données servant à alimenter les indicateurs sont variables. Certaines données sont disponibles sur une base annuelle et d'autres le sont sur une base quinquennale. Cela ne facilitera certes pas une reddition de comptes cohérente, étant donné les interrelations qu'il peut y avoir entre les indicateurs.

Nous voulons illustrer, par les exemples suivants, nos commentaires concernant certaines caractéristiques importantes par rapport aux indicateurs retenus.

Caractéristique	Explication	Exemples
Interprétation des variations dans le temps	Certains indicateurs montrent des variations peu importantes dans le temps, ce qui rend difficile l'interprétation de la situation.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Temps consacré aux activités organisationnelles.</b> Il a diminué de 1 h 55 en 1998 à 1 h 49 en 2005. Qui plus est, l'écart peut s'expliquer par les différences dans les méthodologies utilisées pour les deux années concernées.</li> <li>• <b>Part des secteurs de la culture et des communications dans l'économie.</b> Sur 10 ans, cet indicateur a varié de 0,04 %.</li> </ul>
Prise en compte de tous les volets importants du capital mesuré	Certains indicateurs ne retiennent que la dimension de l'actif, sans considérer le volet du passif, ce qui peut grandement fausser l'interprétation que l'on fait de ceux-ci.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Actifs financiers du gouvernement.</b> Contrairement à l'indicateur portant sur l'avoir net des ménages, on ne considère pas les passifs. C'est donc dire qu'emprunter pour mettre de l'argent dans le Fonds des générations ou faire des placements laisserait croire à un développement plus durable.</li> </ul>

Caractéristique	Explication	Exemples
<p>Représentativité des indicateurs pour évaluer le développement durable (<i>aspect quantitatif vs point de vue qualitatif</i>)</p>	<p>Certains indicateurs ne représentent pas véritablement le progrès de la société vers un développement qui serait plus durable étant donné qu'ils mesurent un volet trop limité.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Valeur foncière du parc immobilier.</b> Dans le cas où la hausse de la valeur foncière est tributaire d'une période spéculative conjoncturelle, elle n'est pas représentative d'un progrès de la société vers un développement plus durable si elle n'est pas associée à d'autres considérations, comme l'énergie.</li> <li>• <b>Stock net de capital fixe.</b> C'est la même logique ici. L'accroissement du stock de capital fixe est un indice de progrès s'il est orienté vers des caractéristiques durables telles que le transport collectif, la densification de l'urbanisation.</li> <li>• <b>Superficie de territoire en aires protégées.</b> Cet indicateur n'est pas suffisant pour porter un jugement sur l'évolution de l'état de la biodiversité et des écosystèmes. Cet état dépend de la valeur de ce que l'on protège pour le maintien de la biodiversité.</li> <li>• <b>Superficie du territoire zoné agricole.</b> La superficie de ce territoire n'est pas très représentative de l'évolution de la situation si on n'y ajoute pas d'éléments qualitatifs telle la productivité de ces zones.</li> </ul>
<p>Portrait de la situation recherchée (<i>cibles et seuils critiques</i>)</p>	<p>Certains indicateurs sont difficilement interprétables et peu utiles pour bien comprendre l'enjeu en cause et mesurer le progrès si l'on ne détermine pas au préalable la situation souhaitée par la société québécoise.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Distribution du plus haut niveau de diplomation.</b> Il faut comparer la situation actuelle avec le profil de société recherché, compte tenu des besoins de la population. Il est important de définir la distribution optimale visée, étant donné que le développement du Québec est fondé sur les services, les technologies ainsi que sur l'exploitation des ressources naturelles.</li> <li>• <b>Répartition du revenu (coefficient de GINI et par quintile).</b> Il faut comparer la situation actuelle avec le profil de société recherché.</li> </ul>

Caractéristique	Explication	Exemples
<p>Comparaison avec les indicateurs prônés sur la scène internationale ou avec d'autres indicateurs</p>	<p>Sans une présentation plus détaillée des motifs sous-jacents aux indicateurs proposés et une comparaison avec d'autres indicateurs possibles, il est difficile de comprendre pourquoi les indicateurs proposés sont les plus pertinents dans les circonstances.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Distribution du plus haut niveau de diplomation.</b> Pourquoi cet indicateur est-il mieux pour mesurer la scolarisation de la population que celui qui est proposé à l'échelle internationale (ONU, OCDE, Eurostat) et qui porte sur le pourcentage de la population détenant un diplôme d'études postsecondaire?</li> <li>• <b>Superficie du territoire en aires protégées.</b> Pourquoi cet indicateur est-il mieux qu'un autre qui permettrait de suivre l'évolution d'un échantillon faunique et floral représentatif de l'ensemble des espèces ou un autre qui porterait sur la protection des bandes riveraines ou des milieux humides?</li> <li>• <b>Taux d'activité.</b> Pourquoi le taux d'activité est-il préférable au taux de dépendance de la population pour mesurer le caractère durable du capital humain?</li> <li>• <b>Personnes ayant un niveau élevé de soutien social.</b> Pourquoi la perception des individus quant au soutien qu'ils obtiennent est-il mieux que la mesure du taux d'intégration dans la société pour évaluer le capital social?</li> <li>• <b>Tendance des températures moyennes annuelles.</b> Pourquoi cet indicateur est-il préférable à celui qui vise les écarts de la température pour apprécier l'évolution du climat, proposé à l'échelle internationale?</li> </ul>